

Eduardo García de Leonardo Tobarra

Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana

Pasado y actualidad

Estudios y Documentos

23



Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana

Pasado y actualidad

Eduardo García de Leonardo Tobarra

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 23
Director: Joan Romero



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: Eduardo García de Leonardo Tobarra, 2017

© De esta edición: Universitat de València, 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-255-7>

ISBN: 978-84-9134-233-5 (Papel)

ISBN: 978-84-9134-255-7 (PDF)

Edición digital

ABREVIATURAS

AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente.
AME	Arco Mediterráneo Español
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.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
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.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
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.
PATECAS	Plan de Acción Territorial de carácter integrado del entorno de Castellón.
PATEMAE	Plan de Acción Territorial de carácter integrado del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche.
PATEVAL	Plan de Acción Territorial de carácter integrado del Entorno Metropolitano de Valencia.
PATIVEL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.
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.
PIES	Proyecto de Inversión Estratégica Sostenible.
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.
RAP	Revista de Administración Pública.
RD	Real Decreto.

RDU	Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente.
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.
TR	Texto Refundido.
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.
TRLS 2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
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

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	15
1. CONSIDERACIONES GENERALES	15
2. ORÍGENES Y MODELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	18
3. PLANTEAMIENTO EN LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE 1983	23
4. NOTAS CONCEPTUALES DESDE LA PERSPECTIVA DOCTRINAL ESPAÑOLA	25
5. RELACIÓN CON OTRAS MATERIAS CONEXAS O ANÁLOGAS	26
A. ¿Ordenación territorial <i>versus</i> ordenación urbanística?	27
B. Planificación económica y políticas de desarrollo regional	36
C. La ordenación del territorio y el medio ambiente	46
D. La ordenación del litoral como parte de la ordenación del territorio	53
E. La confusión entre ordenación del territorio y paisaje	54
6. BREVE RECAPITULACIÓN	59
CAPÍTULO 2. EL MARCO EUROPEO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	63
1. LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	63
2. PRINCIPALES ACCIONES Y DOCUMENTOS DEL CONSEJO DE EUROPA POSTERIORES A LA CARTA EUROPEA DE 1983	63
3. INFLUENCIA DE LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. PLANTEAMIENTO	65
A. Hitos y referencias esenciales de la política territorial de la Unión Europea tras el Tratado de Maastricht	65
B. Informes del Parlamento Europeo y demanda de la Comisión contra España	68
4. DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA MATERIA. PREPARACIÓN E IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA	70
A. La Estrategia Territorial Europea (ETE). Significado y objetivos	72
B. Documentos e iniciativas a partir de la ETE. Su peculiar eficacia	74
5. LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL, TRANSFRONTERIZA E INTERREGIONAL	76
A. Planteamiento general	76
B. La Comunitat Valenciana y el “Arco Mediterráneo”	79
6. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE POLÍTICAS SECTORIALES CON RELEVANCIA TERRITORIAL	82
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	86
B. La extensión de la acción comunitaria a partir de limitados títulos económicos. El caso de la política de cohesión económica, social y territorial	98

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA	103
1. CONSIDERACIONES GENERALES	103
2. DERECHO ESTATAL PREVIO A LA CONSTITUCIÓN DE 1978	103
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	103
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	112
C. La reforma de 1975: la planificación territorial al servicio de la planificación económica y social	128
3. LOS COMIENZOS DE LA POLÍTICA AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978	140
A. La alteración del sistema competencial como consecuencia de la aparición del régimen preautonómico	140
B. La definitiva consagración del nuevo reparto competencial tras la aprobación de la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía	142
C. La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. Un texto legal prácticamente inédito	156
4. LA REDEFINICIÓN DEL SISTEMA TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO	169
5. LA LEY 4/2004, DE 30 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE	172
A. Los motivos de la reforma legal: la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje	172
B. El fracaso del sistema de gestión territorial	176
6. LA ÚLTIMA REFORMA LEGISLATIVA. LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE (LOTUP)	190
A. Primer borrador de anteproyecto de ley de reforma legislativa	192
B. La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) y sus modificaciones	194
 CAPÍTULO 4. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	 199
1. CONSIDERACIONES GENERALES	199
2. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA “COMPETENCIA EXCLUSIVA” DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	203
3. COMPETENCIAS HORIZONTALES DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	209
A. Regulación de las condiciones básicas ex artículo 149.1.1ª CE	211
B. Competencias sobre legislación civil	212
C. Planificación económica estatal y ordenación del territorio	212
D. Competencias estatales ex artículo 149.1.18ª CE	215
4. LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN COMO TÉCNICAS ESENCIALES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL	217
5. EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y LA GENERALITAT DE SUS COMPETENCIAS SECTORIALES CON INCIDENCIA TERRITORIAL	222
A. Medio ambiente y espacios naturales protegidos	226
B. Dominio público y costas	231
C. Obras públicas de interés general. Ordenación portuaria y aeropuertos	233
D. Carreteras, ferrocarriles e infraestructuras energéticas	235
E. Planificación hidrológica	237
F. Prevención de riesgos y defensa nacional	241

6. LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	244
7. ORGANIZACIÓN Y PLANTA ADMINISTRATIVA	250
A. Principios generales de organización administrativa de la ordenación del territorio	250
B. Planta administrativa y ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana	252
C. Estructuras administrativas de la ordenación del territorio en la Generalitat	256
CAPÍTULO 5. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO VIGENTE EN LA COMUNITAT VALENCIANA	263
1. EL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE	263
2. EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	266
A. Los distintos grados de vinculación de los instrumentos de ordenación del territorio	269
B. La fijación de límites de crecimiento urbanístico	270
C. Mecanismos para asegurar la efectividad y aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio	272
D. La ordenación del territorio mediante la planificación urbanística	275
3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL	279
A. Criterios de ordenación territorial	279
B. Instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal	282
C. Aspectos generales de la tramitación y de la gestión de los instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal. Importancia de los procesos de participación	317
4. INSTRUMENTOS NO NORMATIVOS. OBSERVATORIO TERRITORIAL Y SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL	323
5. EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LOTUP	324
A. Régimen transitorio de los procedimientos	325
B. Innecesariedad de adaptación del planeamiento general	326
CONCLUSIONES	329
BIBLIOGRAFÍA	339

INTRODUCCIÓN

En octubre de 2015, presenté en la Facultat de Dret de la Universitat de València la tesis doctoral “Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana”, dirigida por el Doctor D. Juan Climent Barberá. La defensa de la tesis tuvo lugar el 10 de febrero de 2016, ante el Tribunal formado por los Doctores D. Fernando Romero Saura, Presidente, y los Vocales D. Santiago González-Varas Ibáñez y Dña. Catalina Escuin Palop, siendo calificada como “Excelente *cum laude*”. A todos ellos mi agradecimiento.

Este trabajo, que recoge parte de dicha tesis doctoral con las necesarias adaptaciones y actualizaciones, 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 LOT¹. 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

¹ 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. (...).

claro interés de nuestro tema de estudio. En la 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 1 el concepto de ordenación del territorio y su relación con otras materias análogas, se pasa en el capítulo 2 a estudiar el marco europeo, que resulta fundamental para entender la creciente importancia de esta materia.

En el capítulo 3 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 4 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 5 se ocupa del régimen de la ordenación del territorio vigente en la Comunitat Valenciana tras la aprobación de la LOTUP.

Obviamente, no pretendemos hacer un análisis omnicompreensivo 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.

CAPÍTULO 1. 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 urbanística² 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 después³, 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 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.

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 incontrollada 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”⁴.

² Un claro ejemplo lo encontramos 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, M. (2005, p. 78).

³ 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*.

⁴ RACIONERO, L. (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 (1974, pp. 21, 38 y 144), *entenderemos por “políticas*

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 ésta⁵.

Dada la amplitud de los objetivos de la ordenación del territorio, tal vez resultaría obligado un análisis interdisciplinario o transdisciplinar⁶ de la materia que excede del ámbito de este trabajo⁷, que pretende ofrecer una visión estrictamente jurídica del mismo con sus lógicas limitaciones⁸.

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.

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 francesa⁹ 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 RAMÓN¹⁰ *durante mucho*

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.

⁵ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995. pp. 64 y 66). En opinión de ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (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.*

⁶ 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, J. “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción” en FARINÓS, J.; ROMERO, J.; y SALOM, J. (eds.). (2009, p. 39).

⁷ 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 (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 (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 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.*

⁸ 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, A. (1984, pp. 20-23).

⁹ MARCOU, G. “El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial” en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, pp. 11-12).

¹⁰ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 36 y 37).

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 pública¹¹. 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 (CE) de 1978 y los distintos Estatutos de Autonomía carece de sentido unívoco¹², ya que *quiere hacer referencia a algo más que a legislar y ejecutar una legislación*¹³, dado que indica tanto la potestad legislativa como la ejecutiva y la reglamentaria¹⁴, siendo dentro de esta última donde despliega una mayor virtualidad, a través de la técnica jurídica de la Planificación¹⁵.

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 doctrina¹⁶ 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)¹⁷.

¹¹ En este sentido, y respecto al periodo previo a la CE de 1978, pueden consultarse, entre otros: SERRANO GUIRADO, E. (1963); MORELL OCAÑA, L. (1972); o MEILÁN GIL, J. L. (1971).

¹² El término no responde a un concepto jurídico preciso en nuestro derecho positivo, al hacer una utilización profusa y confusa del mismo tanto la CE como los distintos Estatutos de Autonomía. El término “ordenación” es recogido en la CE y en la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de 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, J. (1982, pp. 40-41).

¹³ Según advierte ENÉRIZ OLAECHEA (1991, 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, Á. (1985, p. 50), la ordenación comprende *la distribución del territorio en áreas, zonas, usos e intensidades, referidas a las posibilidades edificatorias*.

¹⁴ Y es que, tal como señaló la STC 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.

¹⁵ Sobre la técnica jurídica de la Planificación puede consultarse FRIEDMANN, J. (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, A. A. (1998, pp. 22-23).

¹⁶ ENÉRIZ OLAECHEA (1991, p. 41). Este autor considera que el urbanismo sería un sector más, aunque importante, de la ordenación del territorio.

¹⁷ 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 4 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) 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 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”.

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 socioeconómicas¹⁸. 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 CE, 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

Siguiendo, entre otros, a BASSOLS COMA¹⁹, 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; 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 descentralizada²⁰.

A estos tres modelos y al modelo italiano nos referimos resumidamente a continuación²¹.

El *Regional Planning* surge en Gran Bretaña a comienzos del siglo XX, siendo exportado posteriormente a los Estados Unidos de América²². 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 descentralizada, inspirada en la idea de *selfgovernment* como base de su régimen local²³.

¹⁸ Advierte PÉREZ ANDRÉS (1998, 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.

¹⁹ BASSOLS COMA, M. (1981, pp. 44-48).

²⁰ Puede consultarse la extensa nota bibliográfica que sobre la ordenación del territorio en el Derecho comparado realiza PÉREZ ANDRÉS (1998, p. 155).

²¹ 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, F. (2004, pp. 71-80).

²² 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, L. (2014a y 2014b).

²³ Se ha llegado a afirmar (GARNER, J.F. 1976, 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

Tal como advierte PAREJO NAVAJAS, el último año de Gobierno de los conservadores de la Sra. Thatcher coincidió con el inicio del proceso comunitario que culminó con la aprobación del documento de la Estrategia Territorial Europea en 1999. Ese Gobierno mantuvo una actitud de rechazo hacia cualquier intento de extensión de las competencias comunitarias²⁴. Sin embargo, en los posteriores Gobiernos, y pese a la disminución del poder regional en las áreas de planeamiento debido a la promulgación de la legislación sancionada en 1990²⁵, se inició 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 planificación²⁶. 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 esencial²⁷.

Posteriormente, 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 suelo²⁸.

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*)²⁹.

Respecto al segundo modelo citado, en la doctrina y legislación francesa se distingue *l'aménagement du territoire* y *l'urbanisme*, considerándose que este último lo conforma el

evolución puede consultarse en FEAL LAGO, C. (1971, pp. 129-226). Una visión más jurídica puede consultarse también en el trabajo de SALA ARQUER, J. M. (1980, pp. 23-34). *Vid.* también ENÉRIZ OLAECHEA (1991, 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, A. (1996b, pp. 147-163); en BENNETT, R. J. "La política de desarrollo local y regional en el Reino Unido" en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, pp. 161-199); DAVOUDI, S. "Planificación territorial: la experiencia inglesa" en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (eds.). (2004, pp. 173-190); y en BOUAZZA ARIÑO, O. (2009).

²⁴ PAREJO NAVAJAS, T. (2004, 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 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.

²⁵ *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, J. M. (2013, pp. 76-77).

²⁶ Pues proporcionan la estructura general en el marco de la cual los planes locales formulan una política urbanística más detallada. HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, p. 150); y BOUAZZA ARIÑO, O. (2009, pp. 36-37).

²⁷ 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*. BOUAZZA ARIÑO, O. (2009, pp. 74-98).

²⁸ TRAYTER, J. M. (2013, p. 77).

²⁹ LORA-TAMALLO VALLVÉ, M. y HIRT, S. (2014, p. 25).

régimen relativo a *l'aménagement de la cité considérée comme un ensemble*³⁰. 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 distintas³¹.

Un giro decisivo en la concepción y en el marco normativo francés de la ordenación del territorio se produjo 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 francesa³². Con esta ley se inició una nueva etapa de descentralización, acompañada del progresivo abandono de la imbricación entre la planificación física y la económica, nota característica de este modelo³³.

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 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.

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 han hecho 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)³⁴.

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 ambiente³⁵ y se constata también un creciente

³⁰ GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1981, p. 232).

³¹ Para un estudio en profundidad de las raíces históricas de este modelo, puede consultarse FEAL LAGO, C. (1970). También, LEMASURIER, J. "La planificación urbana y rural en Francia", dentro de la citada obra colectiva de GARNER, J.F. (1976, pp. 265 y ss.); RISCO SALANOVA, A. "Regionalismo y planificación: la experiencia francesa" en MARTÍN-RETORTILLO, S. (coord.) y otros. (1973, pp. 19-118); y SÁENZ DE BURUAGA, G. (1969, pp. 43-85). Otro estudio, más centrado en las cuestiones jurídicas, puede consultarse en el trabajo de SALA ARQUER, J. M. (1980, pp. 34-41), así como en la extensa obra de PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 76-84 y 158-173). Vid. asimismo ENÉRIZ OLAECHEA (1991, 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, L. (1972, pp. 28-29); y por LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 73 y 74). Un análisis más reciente puede consultarse en HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, pp. 165-201). Vid. también MARCOU, G. y NEMERY, J.-C. "La estructura del Estado, la organización territorial y las competencias sobre ordenación" en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, pp. 115-145). Por su parte, TRAYTER (2013, 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.

³² Vid. PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 166-173).

³³ POMED SÁNCHEZ, L. A. (1995, pp. 417-487).

³⁴ Según PAREJO NAVAJAS (2004, 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.

³⁵ 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

interés respecto a diversos planteamientos sociales y multifuncionales³⁶, tendencias que en la actualidad tienen su reflejo en distintos documentos europeos.

El modelo francés ha evolucionado de esta manera hacia una perspectiva más próxima al alemán, al que nos referimos a continuación, 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 paisaje³⁷, pasando la planificación económica a un segundo plano.

El 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 Suiza³⁸.

El *Raumordnung* tuvo su época de mayor desarrollo entre 1965 y 1975, años en los *Länder* consolidaron y profundizaron 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 MKRO³⁹.

Tras una etapa de relativo estancamiento, debido básicamente a la crisis económica del petróleo de 1973, la planificación volvió 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

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).

³⁶ 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 *maladie du banlieu* o enfermedad de los suburbios, tomándose diferentes medidas, como el establecimiento de directivas en materia de cohesión social en los planes supramunicipales, concretamente en los *shema de coherence territorial*³⁶. 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, J. M. (2013, pp. 73-74); CERVERA PASCUAL, G. (2013, pp. 145-148). 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, J. M. (2013, 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, F. (Coord.) (2007, pp. 375-377).

³⁷ 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...*

³⁸ Para un mayor estudio sobre este modelo, pueden consultarse: KIMMINICH, O. (*La legislación reguladora del planeamiento urbano y rural en la República Federal de Alemania*), MORSCHER, S. (*La normativa jurídica del planeamiento y la edificación en Austria*), y LENDI, M. (*La legislación suiza reguladora de la planificación*), todos ellos dentro de la citada obra colectiva de GARNER, J.F. (1976). Otro estudio, de corte más jurídico, referido a la República Federal Alemana, puede consultarse en el trabajo de SALA ARQUER, J. M. (1980, pp. 8-23 y 57-6), así como en la obra de PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 195-200). Un análisis más reciente sobre Alemania y Suiza puede consultarse en HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, pp. 53-109). Vid. también SEELE, G. "Informe sobre la organización estatal, la estructura territorial y la distribución de competencias relacionadas con el territorio en la República Federal de Alemania" en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, pp. 45-115); y SCHÖN, K. P. "La ordenación del territorio en Alemania" en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (eds.). (2004, pp. 191-209).

plan territorial regional y planes territoriales subregionales que cubren la totalidad de sus territorios. También destaca el enfoque más práctico en la elaboración 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 territorial⁴⁰.

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)⁴¹.

Por último, 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 español⁴².

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 alemana⁴³.

Desde hace ya algún tiempo se viene discutiendo en Italia sobre el concepto de *governo 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*).

³⁹ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, p. 56).

⁴⁰ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, p. 57).

⁴¹ PAREJO NAVAJAS, T. (2004, 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.

⁴² 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. (1976, pp. 359 y ss.); CAMPOS VENUTI, G. (1971); CAMPOS VENUTI, G. y OLIVA, F. (1994); y HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, pp. 111-120). Otros estudios, de corte más jurídico, pueden consultarse en la obras de ARGULLOL MURGADAS, E. (1984, pp. 413-424); y PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 200-207 y 309). En cuanto a la política de planificación económica italiana, puede consultarse a CARABBA, M. *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*. Giuffrè. Roma, 1970, y demás bibliografía italiana cit in LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 73 y 74).

⁴³ 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, A. (1996b, p. 113-119).

La comparación entre los citados 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 competencias⁴⁴.

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)⁴⁵, fijó a nivel europeo el concepto de ordenación del territorio en toda su extensión.

La Carta Europea de 1983, claramente influenciada por el modelo clásico 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*⁴⁶.

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.

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

⁴⁴ La autonomía de las colectividades subnacionales es el factor más determinante, siendo más amplia en el caso de los Estados federales. Para MARCOU (1994, 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.

⁴⁵ 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, A. (1996b, p. 213).

⁴⁶ PAREJO ALFONSO (1987, 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 Planungs koordinierung 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*.

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 objetivos⁴⁷. En su relación con el ordenamiento jurídico, se sitúa indudablemente dentro del Derecho Administrativo.

En cuanto a “técnica administrativa”, y siguiendo a ENÉRIZ OLAECHEA⁴⁸, 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 territorio⁴⁹. 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.

Para MENÉNDEZ REXACH⁵⁰ 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 autónomas⁵¹.

⁴⁷ Como señala ASÍS ROIG (“La ordenación del territorio y los Planes que la definen” en PAREJO ALFONSO, L. (dir.) y otros. 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.

⁴⁸ ENÉRIZ OLAECHEA (1991, pp. 57 y 226).

⁴⁹ Según la STC 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.*

⁵⁰ MENÉNDEZ REXACH, A. (1992, pp. 247-251).

⁵¹ Coincidimos con PAREJO NAVAJAS (2004, pp. 116-117) 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. 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.

4. NOTAS CONCEPTUALES DESDE LA PERSPECTIVA DOCTRINAL ESPAÑOLA

ENÉRIZ OLAECHEA⁵² puso de manifiesto una serie de notas o coordenadas comunes en todas las posturas doctrinales iuspublicistas españolas, 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 regional⁵³, 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 entrar⁵⁴, 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 5.

En cuanto a su ámbito territorial, PÉREZ ANDRÉS⁵⁵ puso de manifiesto cómo, desde la doctrina española⁵⁶ y desde el análisis del Derecho comparado, se ha detectado la necesaria regionalización de la política de ordenación del territorio para que resulte eficaz y viable.

El llamado “regionalismo urbanístico”⁵⁷ 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 jerarquizado⁵⁸.

⁵² ENÉRIZ OLAECHEA (1991, p. 54).

⁵³ ÁVILA ORIVE, J. L. (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.

⁵⁴ RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L. “El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico” en III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (VV.AA.). (2002, pp. 679-694).

⁵⁵ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, p. 145).

⁵⁶ ESCRIBANO COLLADO, P. (1990, 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 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ *Vid.* SECCHI, B. (1974, p. 38).

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, encontramos, por un lado, una corriente más próxima al modelo clásico 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 territorio⁵⁹.

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, *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

⁵⁹ Esta acepción más restringida ha sido acogida por la doctrina del Tribunal Constitucional, tal como se desprende de las siguientes sentencias: STC 227/1988, de 29 de 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.

llegado a cuestionar su sustantividad por algún autor (MARTÍN REBOLLO⁶⁰, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ⁶¹ o MORELL OCAÑA⁶²) pese a su reconocimiento constitucional⁶³.

De todas estas otras materias afines o conexas sólo nos referiremos brevemente a algunas, concretamente la ordenación urbanística, la planificación económica, la protección del 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 4, 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 BURUAGA⁶⁴ 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

⁶⁰ MARTÍN REBOLLO, L. (en el prólogo a la obra de LÓPEZ RAMÓN, F. 1995, 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*.

⁶¹ *Cit. in* PARDO ÁLVAREZ, M. (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'*.

⁶² MORELL OCAÑA, L. (1972, 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*.

⁶³ 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.

⁶⁴ SÁENZ DE BURUAGA, G. (1969, 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”.

interpretación expansiva del objeto de la ordenación urbanística⁶⁵. Así ha ocurrido con el legislador estatal, dados los orígenes urbanísticos que han acompañado a la formación del concepto de ordenación del territorio, como tendremos ocasión de ver⁶⁶. Y así ocurre en algunos ámbitos europeos y en el caso de algunas CCAA, 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 CE hace a la “materia” “ordenación del territorio” junto al “urbanismo” no es material o conceptual, sino formal o competencial⁶⁷, y que ambas se presentan como “competencia” susceptible de ser asumida como exclusiva por las CCAA.

Para PAREJO ALFONSO⁶⁸, 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 administrativa⁶⁹.

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 territorio⁷⁰.

⁶⁵ PARDO ÁLVAREZ, M. (2005, p. 34).

⁶⁶ Como se verá en el capítulo III, 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 RD 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.

⁶⁷ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. y SERRANO LÓPEZ, J. E. (2007, p.29).

⁶⁸ PAREJO ALFONSO, L. (1985, p. 219) y (1986, pp. 199-201).

⁶⁹ PAREJO ALFONSO, L. (1986, pp. 199-200). 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*.

⁷⁰ Según ENÉRIZ OLAECHEA (1991, 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

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)⁷¹.

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 públicas⁷², lo cual implica que las distintas actuaciones que forman parte de 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 y de Rehabilitación Urbana, 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 propiedad⁷³.

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 planificación⁷⁴,

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.

⁷¹ 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).

⁷² 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 (1191, 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, E. y PAREJO ALFONSO, L. 1981, p. 114). Ello porque si el urbanismo se escinde del haz de facultades contenidas en el derecho de propiedad, con 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 (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*.

⁷³ CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1997, p.18).

⁷⁴ 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

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 ciudadanos⁷⁵ y el desarrollo sostenible⁷⁶.

También, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional⁷⁷, 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 VENUTI⁷⁸, 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 ALFONSO⁷⁹, uno de los principales artífices de la distinción doctrinal entre ordenación urbanística y territorial, de la diferenciación

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 (1991, p. 227).

⁷⁵ Para OLIVÁN DEL CACHO [*in* BERMEJO VERA, J. 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.

⁷⁶ *Vid.* artículo 1 del TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), 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).

⁷⁷ 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).

⁷⁸ CAMPOS VENUTI, G. (1971, 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*.

⁷⁹ PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 200).

constitucional *no tiene por qué seguirse la consecuencia de una diversificación del ordenamiento jurídico regulador de tales materias*. El autor considera que, aunque las CCAA 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.

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 estricto⁸⁰. 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 PICAZO⁸¹, 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 urbanización⁸².

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 suelo⁸³. 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 nacionales⁸⁴, 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

⁸⁰ 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 (1963, 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*.

⁸¹ DÍEZ PICAZO. *Problemas jurídicos del urbanismo moderno*. IEAL. Madrid, 1962. p. 39 (*cit. in* BOIX REIG, V. 1990, p. 25).

⁸² 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*.

⁸³ PARDO ÁLVAREZ, M. (2005, pp. 72 y 80).

⁸⁴ También ámbitos supranacionales. Un examen de las posibilidades de la ordenación del territorio a esa escala fue apuntada tempranamente por MARTÍN MATEO (1988, pp. 19-20).

legislación urbanística, a los que se les suele atribuir todas aquellas competencias no asignadas expresamente por la ley a la Administración autonómica⁸⁵. Por ello, y a la vista de lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local⁸⁶, 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 estructural⁸⁷.

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 omnicomprensivos, dado que tienden a regular lo general y lo particular, lo principal y 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 edificatorios⁸⁸.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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).

⁸⁷ *Vid.* artículo 44.2.c) LOTUP.

⁸⁸ PARDO ÁLVAREZ (2005, 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

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 directriz⁸⁹.

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 se ha indicado, 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 legisladores autonómicos⁹⁰, ha distinguido dentro de la ordenación urbanística, desde 1994⁹¹, 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.

consolidación. Entiende que debemos encontrarnos ante núcleos urbanos, a fin de no confundir urbanismo con urbanización.

⁸⁹ 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).

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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).

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 urbanística⁹², 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 territorial⁹³.

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 municipal⁹⁴.

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 RAMÓN⁹⁵, 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 omnicompreensiva”, 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.

⁹² Vid. STC 28/1997, de 13 de febrero.

⁹³ 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.

⁹⁴ BELENGUER MULA, J. V. “Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana” en VV.AA. *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. (2004, p. 16).

⁹⁵ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 210).

Al hilo de lo anterior, ROMERO SAURA⁹⁶ 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 territorio⁹⁷.

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 económicos⁹⁸.

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*⁹⁹.

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”¹⁰⁰.

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.

⁹⁶ ROMERO SAURA, F. “Las determinaciones de ordenación estructural”, dentro de la obra: SÁNCHEZ GOYANES, E., IVARS BAÑULS, J. A. y ROMERO SAURA, F. (Coord.) y otros. (2006, pp. 545-546).

⁹⁷ Vid. artículos 43 y ss. de la derogada LUV y los artículos 21.1.a) y 22 de la vigente LOTUP.

⁹⁸ PEÑÍN, IBÁÑEZ, A. (2006, p. 200).

⁹⁹ FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V. (2010, p. 15).

¹⁰⁰ 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, L. “El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico” en III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. (2002, p. 687).*

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”)¹⁰¹.

B. Planificación económica y políticas de desarrollo regional

Como sabemos, la planificación física representa la localización de los futuros usos del suelo. Se articula a través de planes, en cuanto instrumentos 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 sí¹⁰², si bien, tal como se ha puesto de relieve, su relación normal puede ser conflictiva¹⁰³.

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 económica¹⁰⁴.

En todo caso conviene aclarar que el término “desarrollo regional”¹⁰⁵ (*regional development*) se refiere tanto a los aspectos económicos como los sociales¹⁰⁶. Por otro lado, que

¹⁰¹ 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 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, L. “El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico” en III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. (2002, pp. 679-694).*

¹⁰² Para PAREJO ALFONSO (1985. p. 222), 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.

¹⁰³ FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1981, p. 328).

¹⁰⁴ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 73).

¹⁰⁵ PÉREZ MORENO (1976. 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.*

¹⁰⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (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”, 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.*

la ordenación del territorio en su concepción francesa (*aménagement du territoire*), considerada como la dimensión nacional del desarrollo regional¹⁰⁷, no puede identificarse exclusivamente con los clásicos instrumentos de la planificación económica¹⁰⁸.

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 región¹⁰⁹. Ejemplo de ello fueron los planes de desarrollo económico y social en Francia y en España¹¹⁰.

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 social¹¹¹.

Para SÁENZ DE BURUAGA¹¹² y MARTÍN MATEO¹¹³, 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.

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.

a) El descrédito de la planificación y los procesos liberalizadores

Como veremos en el capítulo 3, 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

¹⁰⁷ 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, L. A. (1995).

¹⁰⁸ En relación al concepto de planificación regional, *vid.* SECCHI, B. (1974. pp. 100, 116-119).

¹⁰⁹ *Vid.* ARIÑO ORTIZ, G. (1972. pp. 123 y ss.).

¹¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985, 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. También puso de relieve que las políticas de desarrollo regional encuentran su marco o ámbito de actuación natural en la región, al igual que los instrumentos de planificación física supramunicipal.

¹¹¹ Se trata de una dialéctica en la que no parece haberse insistido todavía lo suficiente. *Vid.* BOIX REIG, V. (1990, p. 19).

¹¹² SÁENZ DE BURUAGA, G. (1969, 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.*

¹¹³ MARTÍN MATEO, R. (1984, p. 23).

en el contexto internacional¹¹⁴ 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 estático¹¹⁵.

Tal como describe MUÑOZ MACHADO¹¹⁶, se produce un incremento de la intervención económica del Estado, a la par que la ampliación de las prestaciones 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 TROYANO¹¹⁷, 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.

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 espacial¹¹⁸.

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.

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 privados¹¹⁹. De

¹¹⁴ La década de los años sesenta fue declarada por Naciones Unidas como la “década del desarrollo”.

¹¹⁵ 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, H. W. (1976, p. 242).

¹¹⁶ MUÑOZ MACHADO, S. (2004, pp. 1007-1013).

¹¹⁷ TERÁN TROYANO, F. DE. (1999b, pp. 79 y 152-153).

¹¹⁸ Términos expresados por BASSOLS COMA, M. (1981, p. 66). *Vid.* asimismo PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 117-128).

¹¹⁹ 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 disfuncionalidad frente a las “sabias leyes del mercado” y a mostrar un rechazo más o menos explícito de toda planificación.

ahí deriva también el valor que se atribuye, desde esta posición, a las fórmulas de colaboración público-privada¹²⁰.

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 social¹²¹.

b) Modos de intervención de la planificación económica y distribución competencial

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 Coordinación¹²².

Siguiendo la posición mantenida por MARCOU¹²³ 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.

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.

¹²⁰ MARCOU, G. “El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial” en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, p. 25).

¹²¹ 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.

¹²² 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” (RD 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 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. RICHARDSON, Harry W. *Política y planificación del desarrollo regional en España. op. cit.*; LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 68-69). *Vid.* asimismo, DE MIGUEL GARCÍA, P. “La acción territorial y los desequilibrios regionales” en DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO. (*Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*). (1984, pp. 2251-2289). También, de este mismo autor, *vid.* “La acción territorial y los desequilibrios regionales”, en DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO. *op. cit.*

¹²³ MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, p. 14).

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 interterritoriales¹²⁴, 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 mismo¹²⁵.

En desarrollo de la anterior ley, mediante RD 166/2008, de 8 de febrero, se estableció la delimitación de la Zona de Promoción Económica de la Comunitat Valenciana¹²⁶, fijándose los objetivos dentro 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.

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 empresariales¹²⁷.

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.

En tercera instancia, actuando sobre los recursos financieros de los que puedan disponer las autoridades regionales o locales¹²⁸.

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

¹²⁴ Desarrollada reglamentariamente por el RD 899/2007, de 6 de julio, modificado por el RD 303/2015, de 24 de abril.

¹²⁵ 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, A. (1996b, p. 167).

¹²⁶ Mediante Orden HAP/2444/2013, de 17 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se publicó 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 RD 166/2008 fue modificado por el RD 309/2015, de 24 de abril.

¹²⁷ Como ejemplo 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.

¹²⁸ 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 influencia que tiene la disponibilidad de recursos y los mecanismos para su distribución en las políticas relativas a la ordenación del territorio.

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.

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 Interterritorial¹²⁹ (artículo 158.2 de la Constitución). Asimismo, los fondos comunitarios FEDER¹³⁰.

Sin embargo, 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)¹³¹. De esta forma, la ordenación territorial quedaría aparentemente desgajada de la política económica, cuyas bases son competencia exclusiva del Estado¹³².

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 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 regional¹³³.

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

¹²⁹ 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*. (1993, pp. 177-178).

¹³⁰ 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*. (1993, p. 178).

¹³¹ 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*.

¹³² Aparentemente, pues PAREJO ALFONSO (1985, pp. 222-225) 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*.

¹³³ Por su parte, para LÓPEZ RAMÓN (1995, p. 75) 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.

ALLENDE LANDA¹³⁴, 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 deseado¹³⁵. 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 Comunitat Valenciana por el denominado “Plan Confianza”, puesto en marcha por el Consell), impulsado de forma apresurada e improvisada¹³⁶.

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 proactiva¹³⁷. 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 económica¹³⁸.

c) 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.

¹³⁴ ALLENDE LANDA, J. “Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca” en II CONGRESO MUNDIAL VASCO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (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, J. M^o. y ARAGÓN, F. (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.

¹³⁵ 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 Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. *Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo.* (1993, pp. 177 y 179).

¹³⁶ En opinión del geógrafo Joan ROMERO GONZÁLEZ (2009, p. 198) fue una excelente ocasión perdida para formentar la cooperación supramunicipal.

¹³⁷ Conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014).

¹³⁸ ALLI ARANGUREN, J-C. (2005, p. 97).

La ordenación de la actividad turística¹³⁹ y de la actividad comercial¹⁴⁰ se ha visto profundamente afectada por los principios liberalizadores que inspiran la más reciente normativa comunitaria sobre la prestación de servicios¹⁴¹, 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 2011¹⁴², 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 Valenciana¹⁴³, ley que, sin embargo, prevé la redacción de un Plan de Acción Territorial de carácter sectorial aplicado a la distribución comercial (PATSECOVA)¹⁴⁴.

¹³⁹ 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, I. (2013, pp. 85-116).

¹⁴⁰ 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).*

¹⁴¹ 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)

¹⁴² 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.

¹⁴³ DOCV núm. 6488, de 25.03.2011.

¹⁴⁴ *Vid.* Resolución de 27 de mayo de 2016, del conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se somete a consulta y participación pública el estudio ambiental y territorial estratégico, estudio de paisaje, plan de participación pública y versión preliminar del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7797, de 03.06.2016). A mayor abundamiento, podemos referirnos también a 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 inexistencia 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 precepto 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

Otros argumentos en esa misma corriente, favorables también a una mayor flexibilización en la planificación del suelo los encontramos en un informe de la Comisión Nacional de la Competencia (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)¹⁴⁵.

No ocurre lo mismo con la política de desarrollo rural. Ésta goza de una cierta tradición en el contexto histórico y actual español¹⁴⁶ y es abiertamente auspiciada en la actualidad desde el seno del Consejo de Europa¹⁴⁷ y por la Unión Europea (*Agenda 2000*) desde los ámbitos de la política agrícola común (PAC)¹⁴⁸, de la cual constituye su segundo pilar, y de la política regional europea¹⁴⁹.

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 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-cultural¹⁵⁰.

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 elaboración¹⁵¹. Mediante Decisión del Consejo,

comercial en la trama urbana sin motivar la concurrencia de una razón imperiosa de interés general que las justificase. Igualmente, *vid.* el RD-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes para la liberalización del comercio y de determinados servicios.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ El propio artículo 130 CE 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.

¹⁴⁷ *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.

¹⁴⁸ 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, B. (2010, pp. 291-293).

¹⁴⁹ *Vid.* el Reglamento (UE) n° 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, J. (2009, pp. 53-69).

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ OLIVÁN DEL CACHO, J. "La ordenación del territorio" en BERMEJO VERA, J. (2005, 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

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. 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 innovadores¹⁵².

Tal como ha indicado BASSOLS COMA¹⁵³, 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 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 territorio¹⁵⁴. Para ello prevé una tipología de zonas rurales diferenciadas, define zonas prioritarias (lo que nos sugiere la ya tradicional idea de “polo de desarrollo”¹⁵⁵) y prevé la elaboración de planes para dichas zonas¹⁵⁶.

organización administrativa (Planes de Obras y Servicios de las Diputaciones provinciales, constitución de mancomunidades, o la creación de comarcas).

¹⁵² FRIEDMANN, J. (2001, p. 23).

¹⁵³ BASSOLS COMA, M. (2013, p. 28).

¹⁵⁴ Anteriormente a esta ley, algunas CCAA 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.

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ 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*

En aplicación de la citada ley estatal, y mediante RD 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 CCAA¹⁵⁷. 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 CCAA.

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 Valenciana¹⁵⁸. 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 Rural¹⁵⁹. Por otra parte, y más recientemente, mediante Decreto 58/2017, de 28 de abril, del Consell, se ha creado una Comisión Interdepartamental para la Lucha contra el Desplazamiento de los Municipios Valencianos¹⁶⁰.

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 Valenciana¹⁶¹.

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 ambiente¹⁶².

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, B. (2012, pp. 166-168).

¹⁵⁷ BOE núm. 142, de 11.06.2010.

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ DOGV núm. 8037, de 11.05.2017.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Ya en los comienzos de los años sesenta del pasado siglo, Gabriel ALOMAR, 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. ALOMAR, G. *El Urbanismo y las ciencias económico-regionales*, Cuadernos de Arquitectura, septiembre 1962. p. 8. *Cit in* SERRANO GUIRADO, E. (1963, p. 17).

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 ambientales¹⁶³.

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 naturales¹⁶⁴.

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, que la implementa en el territorio¹⁶⁵. Y ello porque, como apunta MENÉNDEZ REXACH¹⁶⁶, 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 suelo¹⁶⁷ y en numerosos textos legislativos autonómicos de estos últimos años¹⁶⁸, 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 culturales¹⁶⁹.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ 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.*

¹⁶⁵ MARTÍN MATEO, R. (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” en *Jornadas sobre Ordenación del Territorio.* Gobierno Vasco, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Vitoria, 1990.

¹⁶⁶ MENÉNDEZ REXACH, Á. (1992, p. 257).

¹⁶⁷ La idea de la sostenibilidad ambiental fue plenamente incorporada en la Ley estatal 8/2007, de 20 de junio, de Suelo (hoy TR aprobado por RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre). Si bien, ya el TR 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).

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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. TRAYTER, J. M. (2013, pp. 64-65).

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 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*¹⁷⁰. 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 suelo¹⁷¹, 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 social¹⁷².

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*.

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 paisaje¹⁷³, pues el desarrollo sostenible, propio de una “sociedad democrática avanzada”, no puede circunscribirse sólo al uso racional de los

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² 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.

¹⁷³ 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*.

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 tiempo¹⁷⁴.

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).

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 CCAA, 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 término¹⁷⁵.

La Comunitat Valenciana ha sido la primera comunidad autónoma en incorporar legislativamente este término¹⁷⁶. Actualmente se recoge de manera muy destacada en la vigente LOTUP¹⁷⁷, 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)¹⁷⁸. Más 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)¹⁷⁹. Posteriormente, se recogió plenamente

¹⁷⁴ Tal como señala ALLI ARANGUREN (2005, 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.

¹⁷⁵ 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^a Teresa CANTÓ LÓPEZ (2014, pp. 215-218 y 231-232).

¹⁷⁶ Fue introducido en los artículos 7 y 19 bis de la LOTUP 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 (DOCV núm. 6175, de 30.12.2009).

¹⁷⁷ Concretamente en el Capítulo I del Título I (*La infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio*) de su primer libro.

¹⁷⁸ 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 (...) 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 corredores de recíproca comunicación entre espacios rurales, configurar entornos paisajísticos abiertos para dotar de calidad de vida a los núcleos urbanos (...).*

¹⁷⁹ 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 al establecer el carácter de espacio abierto. *Vid.* asimismo, los artículos 4.1, 7.b), 39.2, 42.1.e), 44.14 y 65 del citado reglamento.

concepto y término en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell¹⁸⁰.

Nos encontramos ante un concepto relativamente nuevo que se está abriendo paso con fuerza en las políticas ambientales, territoriales y urbanísticas europeas¹⁸¹. 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.

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 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 desertificación¹⁸².

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

¹⁸⁰ Vid. especialmente las directrices 37-40, 59-60 y 78.1.n.

¹⁸¹ 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, 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. 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.

¹⁸² 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* (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]) y en su documento *Construir una infraestructura verde para Europa* (2014), así como por otras instancias, como el Comité de las Regiones [(2013/C 356/08) DOUE C 356/43, de 5.12.2013]. 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*. Precisamente en las conclusiones del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (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.

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 culturales¹⁸³.

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 plano¹⁸⁴. 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 motivadamente¹⁸⁵.

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 ecosistemas¹⁸⁶. El correcto diseño de una Infraestructura Verde puede contribuir a la mejora del estado de nuestros ecosistemas, a fin de que puedan 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 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

¹⁸³ 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. 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.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ 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 CCAA 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 (2009).

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 urbanizables¹⁸⁷.

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 modificaciones¹⁸⁸. En bastantes casos esa enumeración, que incluye tanto ámbitos protegidos por regulación específica como otros que no poseen esa protección, se encuentra poco definida¹⁸⁹. Sin embargo, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 19.bis de la derogada LOTPP¹⁹⁰, 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 del que nunca más se ha sabido¹⁹¹. 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 Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹⁹². 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 Verde¹⁹³.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ 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].

¹⁸⁹ En opinión de HERVÁS MÁZ 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 MÁZ, J. (coord.) y otros. (2015. p. 44).

¹⁹⁰ *Vid.* asimismo la directriz 40 de la ETCV.

¹⁹¹ 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 ya no se ha tenido noticia. En cambio, como veremos, sí se ha retomado el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de València (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 València.

¹⁹² *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).

¹⁹³ 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. De hecho, entre los fines que persigue la actuación de la Generalitat sobre

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 islas¹⁹⁴.

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 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 excepción¹⁹⁵. 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, Cataluña, Galicia, Andalucía, Baleares y Canarias, 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 Costas¹⁹⁶.

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 CCAA, independientemente de la existencia o no de previsión de

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*.

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ *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). 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 para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (R.D. 1471/1989, de 1 de diciembre).

competencias sobre la ordenación del litoral en los correspondientes Estatutos de Autonomía. De este mod 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, cabe recordar el 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.

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. En otras Comunidades Autónomas esa necesidad sí se ha traducido, desde el punto de vista normativo, en la proliferación de planes para dichos ámbitos¹⁹⁷. No ha sido el caso de la Comunitat Valenciana¹⁹⁸, donde las actuaciones costeras se han venido insertando de manera dispersa a nivel municipal y no en un marco de ordenación del territorio o de gestión integrada de la costa. Esta grave deficiencia trata de ser paliada en parte mediante el denominado Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL), al que nos referiremos en el capítulo V.

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 escena¹⁹⁹, 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 territorial²⁰⁰. En nuestro ordenamiento jurídico, su protección conecta

¹⁹⁷ Cabe citar, por ejemplo, el reciente 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 que la Generalitat de Cataluña está trabajando en un Anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7287, de 16.01.2017).

¹⁹⁸ Pese al mandato que contenía el artículo 15 de la derogada LOTPP, el único instrumento de ordenación del territorio que -hasta la fecha- 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.

¹⁹⁹ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1973, pp. 423-442). Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA (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, E. y PAREJO ALFONSO, L.. 1981. p. 83).

²⁰⁰ 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 siguió insistiendo, entre otros puntos, en que son necesarias visiones sobre el paisaje integrales o sintéticas, que relacionen las dimensiones objetivas, formales

con el mandato establecido en el artículo 45 CE y con un concepto amplio de medio ambiente, pues así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional²⁰¹. No se trata sólo de proteger valores estéticos, pues el paisaje también posee un valor inmaterial que puede traducirse en 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 territorial²⁰².

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 MATEO²⁰³, 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. 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 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 urbana²⁰⁴, si bien, en la práctica, hasta hace pocos años venía siendo

o estructurales, con las subjetivas, perceptivas o emocionales, dotándose de herramientas para construir “lugares de vida”.

²⁰¹ 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.

²⁰² HERVÁS MÁS, J. (2009, *In totum*).

²⁰³ MARTÍN MATEO, R. (1991, pp. 504-505). Del mismo autor y sobre la cuestión de la “monetización del paisaje”, *vid. La gallina de los huevos de cemento* (2007, pp. 45-49 y 57).

²⁰⁴ 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

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 unitaria²⁰⁵, si bien éste ha sido considerado uno de los elementos a tomar en consideración en el seno de los procedimientos de evaluación ambiental²⁰⁶.

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 territorial²⁰⁷. 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 medida²⁰⁸.

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 cultural²⁰⁹.

No han sido ajenas tampoco a esta preocupación por el paisaje algunas políticas comunitarias, principalmente las relativas al medio ambiente²¹⁰. Pero también la última reforma

sido recogidas en los distintos textos legales estatales sobre ordenación urbanística desde 1956 hasta la actualidad. El vigente TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 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 3.2.a); 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 13.1), o las tradicionales “normas de aplicación directa” en su artículo 20.2.

²⁰⁵ 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*.

²⁰⁶ 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 26.3 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, 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 atenderán adversamente a paisajes ni a lugares de especial interés legalmente protegidos”.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ 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 València, entre otros.

²⁰⁹ 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, que recoge la figura del “Paisaje Protegido” como un tipo de espacio natural protegido. 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).

²¹⁰ 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.

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”²¹¹.

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 2000²¹², gestado en su seno y ratificado por España en 2007.

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 turístico²¹³.

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 Europa²¹⁴. 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...*)²¹⁵ y promueve su tratamiento de forma integral y no meramente sectorial.

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 LOTPP²¹⁶, 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.

²¹¹ 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 20.12.3013).

²¹² 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 (*16th International CEMAT Symposium and 12th 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...*).

²¹³ 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.

²¹⁴ 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). 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*.

²¹⁵ 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).

²¹⁶ A la LOTPP le seguirían otras, como la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia, o la Ley cántabra 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje. 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.

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 urbanística²¹⁷. También apunta cuáles son los instrumentos de paisaje: Estudios de Paisaje, Estudios de Integración Paisajística y Programas de Paisaje²¹⁸. Respecto a estos últimos, desaparece la engorrosa y absurda tramitación recogida en la anterior regulación²¹⁹.

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 2006²²⁰. 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 Valenciana²²¹. Y es que desde esa antigua dirección general se forzó en la práctica una relación

²¹⁷ 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.

²¹⁸ 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).

²¹⁹ 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). 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 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 ROGTU. 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).

²²⁰ 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.

²²¹ 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,

de hiponimia del paisaje sobre el territorio, al que pretendió incluir, confundiendo ordenación del paisaje con ordenación del territorio, cuando lo correcto es justamente lo inverso.

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”²²² y de los “recursos paisajísticos”, al otorgarse idéntico valor a la opinión del público que a la de los técnicos expertos²²³.

6. BREVE RECAPITULACIÓN

Es habitual que al final de una exposición se haga una síntesis de lo relatado en forma de recapitulación.

Siguiendo, entre otros, a SÁNCHEZ MORÓN²²⁴, 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.

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 Guadalest 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 València 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, A. (2009, pp. 13-40).

²²² 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.

²²³ 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.

²²⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990, pp. 85-86).

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 RAMÓN²²⁵, 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)²²⁶.

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 sabemos, 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 CE, las CCAA empezarán a promulgar leyes de ordenación del territorio, entendiendo ésta como una planificación física del territorio, de acuerdo con una concepción próxima al modelo alemán.

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.

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.

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

²²⁵ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 64).

²²⁶ PAREJO ALFONSO (1987, p. 21) 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.*

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 mixtos²²⁷.

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.

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 TROYANO²²⁸, 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.

²²⁷ 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*. (2011).

²²⁸ Vid. RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L. "El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico" en III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2002, p. 689).

CAPÍTULO 2. 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 europeo¹.

La importancia del enfoque europeo en el estudio de esta materia fue puesta de relieve tempranamente por la jurisprudencia constitucional². También entre la doctrina, y de manera destacada por BASSOLS COMA³, 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 Humanos⁴.

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, 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 Territorio⁵.

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)⁶, que se

¹ En relación a la cuestión de la dimensión europea de la ordenación del territorio, resulta fundamental la consulta de la obra de HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b), y especialmente la bibliografía recogida por el autor (pp. 497-501). Asimismo, la obra de PAREJO NAVAJAS, T. (2004).

² 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 territorio puede ser contemplado desde una perspectiva nacional y hasta europea, como recuerda la Ley 6/1989, de la Comunidad Valenciana.*

³ Vid. por ejemplo, su trabajo *El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea* (2013, pp. 13-35).

⁴ 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). HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, pp. 218-219).

⁵ 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.

⁶ 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*

viene reuniendo desde 1970, la encargada de constituir el 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.

Con posterioridad a la Conferencia de Torremolinos de 1983, la CEMAT ha venido reuniéndose de manera periódica.

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, 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 1983⁷.

En las siguientes Conferencias (CEMAT de Lausana de 1988 y CEMAT de Ankara de 1991) 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.

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 territorio⁸.

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, 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, sobre *Redes para el desarrollo territorial sostenible en el continente europeo: puentes a través de Europa*, 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 territorio⁹.

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.

⁷ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, p. 213).

⁸ Es el caso, por ejemplo, de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

⁹ La 15 sesión de la CEMAT tuvo lugar los días 8 y 9 de julio de 2010 en Moscú, 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.

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 Local¹⁰, de 15 de octubre de 1985, y el ya referido Convenio Europeo de Paisaje, de 20 de octubre de 2000.

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, celebrada en Estrasburgo en 1992, y que incluye la Declaración del derecho a la ciudad¹¹.

3. INFLUENCIA DE LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. PLANTEAMIENTO

A. Hitos y referencias esenciales de la política territorial de la Unión Europea tras el Tratado de Maastricht

En 1983 una Resolución del Parlamento Europeo propuso la redacción de un Esquema o Plan Europeo de Ordenación del Territorio (*European regional planning scheme*)¹², iniciativa aislada en el contexto comunitario de los años ochenta, pues no fue hasta finales de esa década cuando empezó a cobrar fuerza la consideración sobre 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 prioritario¹³.

Hoy 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

¹⁰ 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. Se trata de 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 volveremos a referirnos en los capítulos 4 y 5, al estudiar el papel que juegan los municipios en la ordenación del territorio, así como la situación del actual mapa local valenciano.

¹¹ Sesión XXVII, Estrasburgo, 17-19 de marzo de 1992, Resolución 234 (1992). CERVERA PASCUAL, G. (2013), pp. 29-30 y 144-145).

¹² DOCE, núm. C-10, de 16.01.1984. Idea que, por otro lado, recogerá la CEMAT de València de 1987.

¹³ 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

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 alemán¹⁴, se trata tan sólo de una norma de procedimiento, no de una norma de atribución de competencias materiales genéricas¹⁵.

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 siguientes¹⁶: 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.

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 territorio¹⁷. 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

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, A. (1996b, p. 223).

¹⁴ Informe de Ordenación del Territorio de 1993 del Gobierno alemán. *Vid.* HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, p. 225).

¹⁵ PÉREZ ANDRÉS (1998, 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 desarrolla orientaciones para la política de la Comunidad con efectos sobre el territorio*. Esta previsión no se incorporó finalmente al texto definitivo.

¹⁶ 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, A. (1996b, p. 226).

¹⁷ 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.

ordenación del territorio nacionales y regionales. También sobre el propio desarrollo territorial de la Unión Europea¹⁸.

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 Europea¹⁹.

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 estricto²⁰.

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 grado²¹.

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, el Comité Informal de Desarrollo Territorial²², la Comisión de Política Regional o la Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo. También el Comité de las Regiones²³ 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

¹⁸ Como ha puesto de relieve la doctrina, entre otros GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, 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. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. y SERRANO LÓPEZ, J. E. (2007, p. 32).

¹⁹ Actuales títulos XVIII y XX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²⁰ 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.*

²¹ MARCOU, G. "El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial" en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, 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.

²² HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, p. 232).

²³ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 216-217 y 224).

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)²⁴.

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 es 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*.

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 Valenciana²⁵. 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 quejas²⁶.

²⁴ 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 (LOTTP) 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 suprarregional*. 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.

²⁵ 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, E. L. (2009c, p. 7).

²⁶ 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

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 pública²⁷. Y el informe AUKEN²⁸ sobre el impacto de 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 CCAA 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” 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, permitió 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*.

Compartimos la opinión de BAÑO LEÓN²⁹ según el cual, aunque el informe contenía algunas aseveraciones exageradas, y en algún caso infundadas, sobre la incidencia del derecho urbanístico en la propiedad, no debería haber sido desdeñado.

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, A. (2009, pp. 9-37); ÁLVAREZ MARTÍN, J. A. (2012, pp. 27-62); BOIRA MAIQUES, J. V. (2012, pp. 171-174); y nuestro trabajo GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2015, pp. 140-144).

²⁷ FOURTOU, J. (Ponente). Informe sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los 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).

²⁸ AUKEN, M. (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.

²⁹ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, 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 (2009) 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*

Tras estos informes habría que añadir después 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 Costas³⁰.

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)³¹. 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 respecto³².

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, vengán aprobándose por las instituciones comunitarias una serie de informes y documentos recomendatorios que vienen a formar parte del *soft law*

cambiar una normativa urbanística que es competencia exclusiva de las autonomías en el caso español. Por su parte, BURRIEL DE ORUETA (2009c, 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.*

³⁰ 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.

³¹ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 68 y 310-326; y, 2011, pp. 181-188).

³² (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 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.

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.

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 1991³³, 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 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 emergentes³⁴.

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 comunitarias³⁵.

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 Europea³⁶.

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.

³³ 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. 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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. (...)*

³⁶ 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.

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 ciudades³⁷, las áreas vulnerables del programa TERRA³⁸ o la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC)³⁹. Estas iniciativas más ceñidas a análisis concretos o particulares también han contribuido a la elaboración de la Estrategia Territorial Europea.

Por último, 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. 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 Delors⁴⁰.

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.

³⁷ 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. 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 primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles inició la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, que, entre otros objetivos, pretende fomentar la participación de las autoridades locales en las iniciativas del Programa Agenda Local 21. 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, F. (2004, p. 71-80); y PAREJO NAVAJAS, T. (2004, pp. 290-299). 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 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.

³⁸ 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. El programa “TERRA” 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, T. (2004, pp. 300-307).

³⁹ 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. 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. El concepto también sería recogido en los “Principios Directores” de la CEMAT.

⁴⁰ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, 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.

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 territorio⁴¹.

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*⁴².

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;

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.

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. Pero las reservas de los Estados 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

⁴¹ 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, J. "La Estrategia Territorial Europea para el futuro" en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (eds.). (2004, pp. 45-73); y PAREJO NAVAJAS, T. (2004, pp. 276 y 327-334).

⁴² 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.

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 europeo⁴³. 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 comunitaria⁴⁴.

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 subsidiariedad⁴⁵.

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. Su peculiar eficacia

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*⁴⁶.

Debemos destacar asimismo la *Estrategia de Lisboa*, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2000, centrada principalmente en objetivos económicos y sociales, así como la

⁴³ 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.*

⁴⁴ 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 todos ellos convertidos en elemento clave de discusión sobre los problemas territoriales comunitarios. PAREJO NAVAJAS (2004, 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.

⁴⁵ 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.*

Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible (Gotemburgo, junio de 2001⁴⁷), con un carácter más medioambiental⁴⁸.

También debemos apuntar el *Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social* de 2007⁴⁹ y la Comunicación *Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, de 6 de octubre de 2008⁵⁰, 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*)⁵¹, 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 territorial⁵².

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)⁵³ o la nueva programación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (2014-2020).

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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Esta 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.

⁴⁸ 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. ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009, p. 52).

⁴⁹ 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].

⁵⁰ 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.

⁵¹ Comunicación de la Comisión *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. [COM(2010) 2020 final, 3.3.2010].

⁵² 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.

⁵³ En el epígrafe relativo a la política comunitaria de medio ambiente citamos diversos documentos e iniciativas comunitarias que hacen referencia a zonas o espacios concretos: zonas costeras, sistemas urbanos y sistema rural.

Para GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ⁵⁴, estos documentos pueden considerarse como un primer estadio prenормativo 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 efectiva⁵⁵.

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 ETE⁵⁶. También es el caso de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) aprobada en 2011⁵⁷.

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.

5. LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL, TRANSFRONTERIZA E INTERREGIONAL

A. Planteamiento general

Como puso de relieve HILDENBRAND SCHEID⁵⁸, existe un gran número de cuestiones o materias que, por su naturaleza, requieren respuestas transfronterizas (entre territorios

⁵⁴ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (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, F. (2005, pp. 65-67).

⁵⁵ Sin embargo, tal como destaca PAREJO NAVAJAS (2004, pp. 435-437) 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 materia a la Unión Europea, dicha falta de imperatividad resulta únicamente aparente y no oculta su eficacia material, en ocasiones radical por transformadora. Considera esta autora que la eficacia material o *de facto* de documentos como la ETE exigiría 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Asimismo, 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. 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.

⁵⁸ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, 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

colindantes vecinos) o transnacionales⁵⁹, 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, 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”.

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. 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. 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.

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 Europa⁶⁰. 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) n° 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio

de competencias en dichas organizaciones. También incluye una serie de ejemplos europeos de cooperación transfronteriza e interregional.

⁵⁹ El término “cooperación interregional”, *stricto sensu*, se utilizaría para aquellos casos de cooperación entre regiones no vecinas y ubicadas en ámbitos geográficos distintos.

⁶⁰ 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, G. y ROSA MORENO, J. “Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado” en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, p. 1030).

de 2006, sobre Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)⁶¹, 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) e hispano-lusa, así como la cooperación en el ámbito macrorregional del Arco Atlántico 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 separado⁶².

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 (FEDER⁶³, FEOGA, URBAN y, en especial, INTERREG I, II y III⁶⁴) tienen una significativa clave territorial.

Por último, un fenómeno que también está aumentando exponencialmente en los últimos años es el de la cooperación intergubernamental a nivel local⁶⁵, fruto de la creciente

⁶¹ DOUE L 210/19, de 31.07.2006. Este Reglamento fue modificado por el Reglamento (UE) n° 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 RD 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas necesarias para la aplicación efectiva del citado Reglamento (UE) n° 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 países y territorios de ultramar, así como la clarificación de los criterios para que organismos de derecho privado puedan ser miembros.

⁶² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2007, 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.

⁶³ Por ejemplo, el Reglamento Delegado (UE) n° 522/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n° 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).

⁶⁴ A través de los programas de ayudas INTERREG (I, II y III), que se pusieron en marcha en 1990.

⁶⁵ 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. 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*. 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*.

percepción de la “europeización 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 territorio⁶⁶.

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 Mediterráneo⁶⁷.

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, y a diferencia de otras macrorregiones europeas como la del Mar Báltico y la del Danubio, no se ha desarrollado hasta el momento ni una estrategia común ni una cooperación institucionalizada para el conjunto de los territorios que lo conforman.

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 economistas⁶⁸. Pretende obtener una visión más ajustada de los procesos territoriales 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 Londres⁶⁹.

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 italianas⁷⁰.

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 Cerdeña⁷¹.

⁶⁶ 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 TFUE. 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).

⁶⁷ 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 gallo. También de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (Decreto 291/2005, de 13 de diciembre).

⁶⁸ 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 dinámicas que sirviesen de contrapeso a los núcleos económicos del centro de Europa. SALVÀ TOMÀS, P. A., (1998, pp. 23-41).

⁶⁹ BOIRA MAIQUES, J. V. (2012, p. 78).

⁷⁰ 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, J. V. (2010, pp. 92-93, 103 y 107).

⁷¹ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, pp. 237 y 258).

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 punto⁷².

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 Mediterráneo Occidental) que se complementen entre sí y con la estrategia macrorregional para el Jónico y el Adriático (Mediterráneo central)⁷³.

La Generalitat valenciana fue tempranamente consciente de la importancia de esta cuestión, presentando un interesante estudio en 1993⁷⁴, 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 espacio⁷⁵.

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 CCAA, añadiéndose también Illes Balears, y ratificado por los respectivos ejecutivos autonómicos⁷⁶.

⁷² Tal como señala GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2007, pp. 127-132), hay quien propugna su extensión desde València 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.

⁷³ 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).

⁷⁴ 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.).

⁷⁵ 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 atazan 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.

⁷⁶ 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.

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 CCAA y que incluso limita los acuerdos de cooperación entre ellas) siendo tramitado como “acuerdo de cooperación” por el procedimiento agravado de autorización⁷⁷.

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 autonómicas de mayo de 1995, cayó en un completo olvido⁷⁸.

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 Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas*⁷⁹.

De este modo, el EACV de 2006 se hace eco de la importancia de esta eurorregión, 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

⁷⁷ 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, G. y ROSA MORENO, J. “Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado” en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, p. 1032).

⁷⁸ Como bien relatan los profesores VALENCIA MARTÍN y ROSA MORENO [“Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado” en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, 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 Autònoms, dedicado monográficamente al Arco Mediterráneo.

⁷⁹ 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” en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, 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, J. (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.

(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 comunitarias⁸⁰) y de las recomendaciones del *lobby* empresarial FERRMED⁸¹.

Fue finalmente en 2011 cuando el Gobierno central presentó el proyecto de “Corredor Mediterráneo” a la Dirección General de Transporte y Movilidad de la 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 España⁸².

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 atribución⁸³ y que el ejercicio de dichas competencias se rige por los principios de subsidiariedad, de lealtad comunitaria y de proporcionalidad⁸⁴. 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

⁸⁰ 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.

⁸¹ Constituido en 2004 y encabezado por el ingeniero barcelonés Joan Amorós. También han sido varias las instituciones e instancias de las CCAA 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, València y Castellón.

⁸² 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).

⁸³ Una visión de este principio desde la óptica de nuestra materia de estudio puede verse *in* PAREJO NAVAJAS, T. (2004, pp. 136-140).

⁸⁴ 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).

de las competencias de la Unión, distinguiéndose actualmente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) entre competencias exclusivas, compartidas⁸⁵, y de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros⁸⁶. De este modo se supera el “método Monet”, apostándose por fórmulas de distribución competencial procedentes de los sistemas federales⁸⁷.

Conviene también recordar aquí los principios orientadores incluidos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001⁸⁸: 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 subsidiariedad⁸⁹.

Sin entrar aquí en el debate de las competencias expresas y no expresas⁹⁰, 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 privada⁹¹.

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 territorial⁹²; las normas sobre competencia⁹³, directamente relacionadas con el funcionamiento del mercado interior

⁸⁵ 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; (...).

⁸⁶ 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).

⁸⁷ MUÑOZ MACHADO, S. (2012, p. 100).

⁸⁸ COM(2001) 428 final. (DOUE C 287, de 12.10.2001).

⁸⁹ MENÉNDEZ REXACH, A. “El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes” en ENTRENA CUESTA, R (Presentación) y otros. (2008, pp. 546-548); y ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009, pp. 38-45).

⁹⁰ PAREJO NAVAJAS, T. (2004, pp. 140-147).

⁹¹ 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, J. (2012, pp. 71).

⁹² Esta competencia se recoge en la actualidad en el Título XVIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (artículos 174-178).

⁹³ 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*

(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) 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); la política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D); las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI); y la política agrícola común (PAC), esta última de gran peso en el conjunto del presupuesto comunitario y reformada recientemente.

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*)⁹⁴, 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)⁹⁵.

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.

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.

común. Se ha elaborado una serie de normas sobre competencia que sirven para eliminar cárteles y abusos 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.

⁹⁴ DOUE L 108, de 25.04.2007.

⁹⁵ Esta Directiva (DOUE L 197/1, de 24.7.2012) 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. Esta Directiva (SEVESO III) 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 L 10/13, de 14.1.1997).

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 técnicas de fomento, como son los fondos estructurales, para terminar imponiendo sus directrices no vinculantes.

Precisamente, estos razonamientos vienen siendo apuntados por parte de la doctrina, entre otros por PÉREZ ANDRÉS⁹⁶, 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 limitaciones⁹⁷. 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 NAVAJAS⁹⁸, 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.

Por su parte, para GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ⁹⁹ 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.

⁹⁶ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 217-219).

⁹⁷ De forma rotunda, VERCHER NOGUERA (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, H. “Condicionamientos institucionales de una política europea de ordenación del territorio” en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, pp. 253-274); así como la bibliografía relacionada en HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, pp. 497-501).

⁹⁸ PAREJO NAVAJAS, T. (2004, pp. 128-167, 234-235, 249-250 y 412-413).

⁹⁹ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2007, pp. 122 y 133-136) 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. El autor 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.

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 competencias¹⁰⁰. El Derecho comunitario no puede utilizarse, pues, como parámetro para la resolución de conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA (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)*¹⁰¹.

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

Ya nos referimos en el capítulo 1 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 Unión¹⁰². 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 sectoriales¹⁰³.

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 cultural¹⁰⁴ y algunos elementos del medio urbano

¹⁰⁰ Esta idea fue tempranamente defendida por MUÑOZ MACHADO en su estudio: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea* (1986).

¹⁰¹ 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 RD 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).

¹⁰² Recordemos que fue con el Acta Única Europea de 1986¹⁰² 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. 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, B. (2010, pp. 214-230).

¹⁰³ 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*.

¹⁰⁴ 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 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*

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 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

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), 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).

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 sostenible¹⁰⁵.

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*)¹⁰⁶.

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 abordar¹⁰⁷.

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 medioambientales¹⁰⁸, 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.

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.

¹⁰⁵ Por su parte, el Sexto Programa (2002-2010), se refería, entre otras muchas cuestiones, al papel de la planificación y gestión de los usos del suelo, si bien 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.

¹⁰⁶ DOUE L 354, de 28.12.2013.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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, B. (2010, pp. 285-297).

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”.

Sin embargo, como señalan HILDENBRAND SCHEID y PAREJO NAVAJAS¹⁰⁹, 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.

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 comunitario¹¹⁰.

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.

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”)¹¹¹, 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.

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.

¹⁰⁹ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996^a, p. 69); y PAREJO NAVAJAS, T. (2004, 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.).

¹¹⁰ TRAYTER, J. M. (2005, pp. 64-65).

¹¹¹ 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.

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 CCAA, entre ellas la valenciana, eran insuficientes para asegurar la adecuada conservación de las especies de aves, lo 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 2007¹¹².

Ello supuso que el Consell, mediante acuerdo de 5 de junio de 2009¹¹³, 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. También respecto a la ZEPA núm. 43 (“Sierra Escalona Dehesa de Campoamor”)¹¹⁴.

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 valenciano¹¹⁵.

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. 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”.

Cabe destacar el artículo 13.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana¹¹⁶, que para la alteración de la delimitación de los espacios incluidos en la “Red Natura

¹¹² 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*. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2007, p. 119); y MUÑOZ AMOR, M. del M. (2013, p. 172).

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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). *Vid.* el comentario a esta sentencia *in* MUÑOZ AMOR, M. del M. (2013, pp. 180-189). Por otra parte, respecto a la ZEPA 43, *vid.* STS de 8 de julio de 2015 (recurso núm. 2692/2013).

¹¹⁵ 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 salud marinos del Cabo de la Nao y del espacio marino del Delta de l’Ebre-Illes Columbretes.

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 contempla, entre otros requisitos, la necesidad de un informe de la Comisión Europea¹¹⁷.

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 Agua¹¹⁸.

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)¹¹⁹ o al fomento de las infraestructuras verdes, a las que ya nos referimos en anteriores páginas.

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 la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa¹²⁰ 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 definen¹²¹.

Sin embargo, hasta la fecha no existe una Estrategia estatal de protección integrada del litoral¹²² y, en el caso valenciano, hasta la fecha, 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 2010¹²³.

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 costas¹²⁴. Esta propuesta pretendía complementar y agrupar, por un lado, la regulación de la Política Marítima Integrada (PMI) de la Unión 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/CE¹²⁵.

¹¹⁶ Precepto que tiene su origen en el artículo 8.4 del TRLS 2008, en su redacción dada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (texto legal que incorporó, a su vez, las Directivas relativas a la eficiencia energética). 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.

¹¹⁷ 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, 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.

¹¹⁸ DOUE L 327, de 22.12.2000.

¹¹⁹ GALERA RODRIGO, S. y HERNÁNDEZ-BATALLER, B. (2013, pp. 127-130).

¹²⁰ DOUE L 148 de 6.06.2002.

¹²¹ 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, J. (ed. y coord.). (2011b).

¹²² ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009, pp. 128-130).

¹²³ (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).

¹²⁴ COM(2013) 133 final.

¹²⁵ GALERA RODRIGO, S. y HERNÁNDEZ-BATALLER, B. (2013, pp. 127-130).

Finalmente se ha aprobado 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 marítimo¹²⁶.

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 documentos¹²⁷.

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 materia¹²⁸.

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 anterior Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, junto a la ETE)¹²⁹ 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.

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%¹³⁰.

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 sostenible¹³¹, contaminación acústica y atmosférica¹³².

¹²⁶ DOUE L 257/135, de 28.8.2014.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ COM(2005) 718 final.

¹³⁰ 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 común para fomentar la eficiencia energética dentro de la Unión y establece acciones concretas para materializar el potencial de ahorro de energía no realizado.

¹³¹ 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 y Rehabilitación Urbana a esta cuestión en su artículo 18.1.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).

¹³² 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.

Otras muchas disposiciones comunitarias afectan indirectamente a nuestro objeto de estudio o al uso del suelo, como son la Directiva marco sobre la Estrategia Marina¹³³, 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 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 y Rehabilitación Urbana también se refiere al derecho y garantías de publicidad (artículo 25), de participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación (artículo 5.e), y de acción pública (artículo 5.f), incluida la jurisdiccional (artículo 62).

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 degradación¹³⁴.

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 2002¹³⁵.

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 residuos¹³⁶.

¹³³ 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).

¹³⁴ 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, A. y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2014, pp. 1042-1052).

¹³⁵ Comunicación de la Comisión, de 16 de abril de 2002, *hacia una Estrategia temática para la protección del suelo* [COM (2002) 179 final].

¹³⁶ 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, M. (2013, pp. 24-27).

Posteriormente, en la Comunicación de la Comisión *Estrategia temática para la protección del suelo*, de 22 de septiembre de 2006¹³⁷, 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 agrícola¹³⁸ 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*¹³⁹, 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 subsidiariedad y alegando costes y cargas administrativas excesivos. Desde entonces, y a pesar del interés mostrado por instituciones como la Comisión¹⁴⁰ o el Comité de las Regiones¹⁴¹, 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 suelo¹⁴².

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),

¹³⁷ 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].

¹³⁸ Cabe destacar que la última reforma de la PAC, siguiendo las pautas del Reglamento (CE) n° 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.

¹³⁹ COM (2006) 232 final.

¹⁴⁰ 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].

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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. 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. Por otra parte, 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.

alcanzándose el paroxismo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, tal como apunta VAQUER CABALLERIA¹⁴³.

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 anteriores¹⁴⁴.

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 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*¹⁴⁵.

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 serie de trabajos elaborados por la Generalitat sobre este tema¹⁴⁶, tanto la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana¹⁴⁷, como la posterior Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTTP)¹⁴⁸, incluyeron una serie de

¹⁴³ VAQUER CABALLERIA, M. “Estudio preliminar: Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico” en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2009, pp. 41-42).

¹⁴⁴ VV.AA. *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. (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 periodo 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.

¹⁴⁵ 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 3 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, 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*.

¹⁴⁶ 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, C. Coord.). Valencia, 1998.

¹⁴⁷ Vid. artículos 76-89.

¹⁴⁸ Destaca su artículo 13 y el sistema de gestión territorial que analizaremos en el siguiente capítulo.

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 protegidos¹⁴⁹.

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 2006¹⁵⁰ 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 COMA¹⁵¹ 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.

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 2000-2006¹⁵².

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 ambiente¹⁵³, 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)¹⁵⁴.

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 ambiente¹⁵⁵, también tiene una gran incidencia en la ordenación del territorio. Tanto en un plano material en cuanto al contenido de sus determinaciones, como

¹⁴⁹ 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).

¹⁵⁰ Promovido por el Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles.

¹⁵¹ BASSOLS COMA, M. (2013, p. 17).

¹⁵² FARINÓS DASÍ, J. “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción” en FARINÓS, J; ROMERO, J; y SALOM, J (eds.). (2009, p. 23).

¹⁵³ 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).

¹⁵⁴ 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).

¹⁵⁵ 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.

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 territorial¹⁵⁶.

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)¹⁵⁷ pero más ajustada al verdadero espíritu de una pretendida evaluación ambiental *ex ante*¹⁵⁸.

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 EIA¹⁵⁹.

La no existencia de una competencia específica sobre ordenación del territorio no obsta a que, tal como se ha puesto de relieve¹⁶⁰, 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 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.

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.

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 eficiencia¹⁶¹.

¹⁵⁶ Para un estudio práctico sobre la materia de la EIA, *vid.* MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J. J. (2013).

¹⁵⁷ 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. 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 acompañar a los instrumentos de ordenación y planeamiento que la ley señala.

¹⁵⁸ FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V. (2010, p. 16). Para ampliar el estudio de este tema, *vid.* FARINÓS DASÍ, J. (ed. y coord.). (2011^a).

¹⁵⁹ LOZANO CUTANDA, B. (2010, pp. 501-504).

¹⁶⁰ CERVERA PASCUAL, G. (2013, p. 30).

¹⁶¹ 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*.

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 carbono¹⁶². 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 administrativo¹⁶³.

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.

El vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana recoge actualmente en su artículo 22 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 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 territorio¹⁶⁴.

Años más 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 urbanístico¹⁶⁵.

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 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.

¹⁶² Según las conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014).

¹⁶³ ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009, p. 247).

¹⁶⁴ También de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico en el desarrollo reglamentario de la ley, mediante Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell.

¹⁶⁵ 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.

El 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.

B. La extensión de la acción comunitaria a partir de limitados títulos económicos. El caso de la política de cohesión económica, social y territorial

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” 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 sostenibilidad¹⁶⁶.

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 territorio¹⁶⁷.

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 territorio¹⁶⁸, principalmente de los siguientes:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975 y que, en la actualidad, debe contribuir a todos los objetivos temáticos, centrándose en ámbitos

¹⁶⁶ FARINÓS DASÍ, J. “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción” en FARINÓS, J; ROMERO, J; y SALOM, J (eds.). (2009, pp. 26-27); y POLVERANI, L. y BACHTLER, J. “La dimensión territorial de la cohesión económica y social: política regional y planificación territorial en Europa” en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (eds.). (2004, pp. 75-108). Recuérdese también 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.

¹⁶⁷ Difiere en parte de esta opinión Teresa PAREJO NAVAJAS (2004, 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 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*.

¹⁶⁸ DE LA FUENTE CABERO, I. (2004).

de inversión vinculados al contexto empresarial y en la prestación de servicios a los ciudadanos en determinados ámbitos.

- Fondo Social Europeo (FSE), 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 (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).

A través de algunos de estos fondos, la UE impone sus propias directrices (no vinculantes) al ejercicio de las competencias de los Estados miembros.

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 Competencia¹⁶⁹. 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 2013¹⁷⁰, ha establecido normas comunes relativas al FEDER¹⁷¹, 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 ecoinnovación¹⁷². El segundo pilar se centra especialmente en la contratación pública¹⁷³.

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*

¹⁶⁹ 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, S. (2007, pp. 121).

¹⁷⁰ DOUE L 347, de 20.12.2013.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² 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, B. (2010, p. 290).

¹⁷³ 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, S. (2014, pp. 108-110).

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 beneficiarias¹⁷⁴.

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 UE¹⁷⁵); 2) regiones en transición (PIB per cápita entre el 75 y el 90% de la media UE¹⁷⁶); y 3) regiones más desarrolladas (PIB per cápita superior al 90% de la media UE¹⁷⁷)¹⁷⁸.

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 Estado¹⁷⁹. 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 su descentralización, sin perjuicio de la indispensable coordinación de las autoridades de gestión, certificación y control, así como de los mecanismos de auditorías¹⁸⁰.

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

¹⁷⁴ 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 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, S. y HERNÁNDEZ-BATALLER, B. (2013, 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.

¹⁷⁵ Es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

¹⁷⁶ Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia.

¹⁷⁷ Resto de CCAA españolas, incluida la Comunitat Valenciana.

¹⁷⁸ 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. 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, S. y HERNÁNDEZ-BATALLER, B. (2013, p. 125).

¹⁷⁹ 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, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, pp. 39-42).

¹⁸⁰ GALERA RODRIGO, S. y HERNÁNDEZ-BATALLER, B. (2013, p. 126).

de la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006¹⁸¹.

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 ayudas¹⁸².

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 planificación¹⁸³, 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.

¹⁸¹ 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).

¹⁸² HILDENBRAND SCHEID, A. (1996b, p. 203).

¹⁸³ FARINÓS DASÍ, J. “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción” en FARINÓS, J; ROMERO, J; y SALOM, J. (eds.). (2009, p. 45).

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

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 actualidad¹.

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.

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 autores², resulta del máximo interés el estudio realizado por BASSOLS COMA³, donde se puede encontrar una información precisa y acabada

¹ 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*. PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, p. 10).

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 74); y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (2014, p. 21).

³ BASSOLS COMA, M. (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* (2006, pp. 47-90). Destacamos también el estudio sobre la formación del Derecho urbanístico en España de GARCÍA DE ENTERRÍA, E, y PAREJO ALFONSO, L. (1981). *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, F-J. (1991, pp. 99 y ss) e, igualmente, PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 30-128). También, desde una óptica general, la realizada por BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006, pp. 87 y ss.), o la más clásica de CHUECA GOITIA, F. (1968). También cabe apuntar, aunque más centrado en el período histórico previo al siglo XIX: GARCÍA BELLIDO, A. y otros. (1968). Destacamos el análisis detallado de la evolución de la ordenación del territorio en la

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 supramunicipal⁴. Dado que no pretendemos hacer un análisis omnicompreensivo 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 XIX⁵.

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 1833⁶, 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 provinciales⁷; o la instauración de las Confederaciones Hidrográficas en los años 20 y 30 del siglo XX⁸, 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

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. 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 propiedad⁹.

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 municipales¹⁰,

Comunitat Valenciana realizada por PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983), 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.

⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991, p. 100).

⁵ PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 40).

⁶ RD de 30 de noviembre de 1833. BOQUERA OLIVER, J. M. (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 València se dividía –además de en gobernaciones y tenencias– en señoríos y realengos. Resultan asimismo interesantes las reflexiones contenidas en: BOIRA MAIQUES, J. V. (2012, pp. 74-75).

⁷ Para un estudio histórico de la ordenación de las vías de comunicación (carreteras y ferrocarril) en el territorio valenciano, *vid.* PIQUERAS, J. y SANCHIS, C. (1992, pp. 79-113).

⁸ RICHARDSON, H. W. (1976, p. 119).

⁹ PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 15). No obstante, tal como señala PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, p. 47 y 48), antes de su reflejo en la citada Real Orden de 1846 también se utilizaba la 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 València (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*.

¹⁰ PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, 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.

aunque si excluimos los municipios con obligación de redactar los primeros, la generalización del planeamiento tarda en llegar¹¹.

Tras la aprobación puntual por el Gobierno en 1860 de los Planes de Ensanche de Madrid (Plan Castro, aprobado por RD de 19 de julio de 1860) y Barcelona (Plan de Idelfonso Cerdá, aprobado por RD de 31 de mayo de 1860), tiene lugar cuatro años más tarde la aprobación de la primera Ley de Ensanche de Poblaciones, de 29 de junio de 1864¹².

La Ley de 1864 será derogada durante la Restauración por la Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876, donde comienza a vislumbrarse una tímida preocupación por la ordenación del espacio no urbano, el extrarradio, donde buscaba alojamiento la inmigración obrera¹³.

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 habitantes¹⁴.

En cuanto a la reforma interior y al saneamiento, postuladas como consecuencia de la desamortización, de las epidemias y de las corrientes higienistas, resulta fundamental citar la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de 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. Para los municipios de menor tamaño seguirá vigente la técnica del plano de alineaciones.

¹¹ 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. 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 1924, conformando lo que BASSOLS COMA ha venido a denominar “urbanismo técnico-sanitario”.

¹² 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” perdurarán hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 1945. Las cuestiones propias de la política de 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.

¹³ 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.

¹⁴ BASSOLS COMA, M. (1973, p. 328); FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (1998, pp. 20-21). En el año 1900, en la C. Valenciana sólo habían tres municipios mayores de 30.000 habitantes: València, 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. València 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, A. (1983, pp. 58-64). Sobre los diferentes Ensanches de Valencia, *vid.* TEIXIDOR DE OTTO, M. J. (1976, pp. 304 y ss.).

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, con ejemplos de intentos llevados a la práctica¹⁵.

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 1911¹⁶, 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 ALFONSO¹⁷ 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”¹⁸ 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 económicos¹⁹.

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 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*

¹⁵ Relata PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, 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. Por nuestra parte, podemos recordar el proyecto de conexión de la actual Gran Vía Marqués del Turia de València con el núcleo forestal y residencial de El Vedat de Torrent, de 1917, que finalmente no se ejecutó.

¹⁶ Reglamento de 11 de abril de 1912, modificado por RD de 14 de mayo de 1921.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 26).

¹⁸ BASSOLS COMA, M. (1973, pp. 455-456).

¹⁹ Barrios obreros como tales se darán en València 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, A. (1983, pp. 25 y 70-72). Cabe apuntar que el Consell Valencià de Cultura ha emitido un dictamen sobre este tipo de barrios.

expansión), la técnica de la zonificación y, sobre todo, se recoge por vez primera la noción de área metropolitana como respuesta a las necesidades supramunicipales²⁰.

Todo este legado técnico-jurídico cristalizará posteriormente en la reforma del Régimen Local, emprendida por el Ministerio de Gobernación en 1920 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 y del Estatuto Provincial, aprobado por el Real Decreto-Ley de 20 de marzo de 1925.

Tal como destacan GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO²¹, 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, 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 zonas de influencia, y el Plan Regional de Madrid y sus zonas de influencia, que no llegaría a aprobarse²².

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 y el de Sanidad Municipal. A nosotros nos interesa referirnos especialmente al primero, 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 municipales²³.

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 cuarenta²⁴. En palabras de Fernando de TERÁN²⁵, se trata de típicos

²⁰ BASSOLS COMA, M. (1973, pp. 475 y ss.). GRAU ÁVILA, S. (2011, p. 108).

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 86).

²² Estos dos instrumentos darán lugar posteriormente a la Ley de 18 de junio de 1936, aprobatoria del Plan General de Obras del Exrarradio de Madrid. BASSOLS COMA, M. (1973, pp. 505 y ss.).

²³ BASSOLS COMA, M. (1973, 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 València, 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, Benimaçlet, Borbotó, Carpesa, Campanar, Vilanova del Grau, Poblenou de la Mar, Massarrotjos 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, A. y GARCÍA TOBARRA, E. (2011, pp. 588-589).

²⁴ 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 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

planes de extensión, en la forma derivada del *städtebau* que algunos arquitectos españoles habían aprendido en Alemania.

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, sí encontramos ya interesantes aportaciones teóricas en el terreno del llamado “regionalismo urbanístico” o *regional planning* anglosajón (Congreso Municipalista de Gijón de 1934), todo ello junto a las teorías del *zoning* racionalista y de la “ciudad industrial”. 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 Extrarradio de Madrid, y la iniciativa de la Generalitat de Cataluña, que en 1931 encargó a los hermanos arquitectos Rubio i Tudurí un anteproyecto de *Pla de distribució en zones del territori català*.

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 reconstrucción²⁶, 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 lugar²⁷.

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.

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.

Tal como señala Fernando de TERÁN²⁸, la indigencia conceptual de la posguerra hará que los arquitectos de la denominada “escuela de Madrid”, Pedro BIGADOR y Gabriel ALOMAR principalmente, monten el proceso de construcción de la ciudad del franquismo sobre la componente culturalista del racionalismo, aunque desprovista de su carga ideológica²⁹. 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

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, M. (2006, p. 66).

²⁵ TERÁN TROYANO, F. de. (1999, p. 28).

²⁶ Encomendada a la Dirección General de Regiones Devastadas en el seno del Ministerio de la Gobernación.

²⁷ 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 (1986, p. 33), esta nueva legislación especial sobre la ahora denominada “vivienda protegida” carece de contenido propiamente urbanístico.

²⁸ PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, p. 98).

²⁹ 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* (1986, pp. 27-28).

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, siendo la primera la de Guipúzcoa, de 1944. Tras ésta se crearían una serie de Comisiones Superiores de Ordenación Urbana (Valencia³⁰, Barcelona, Málaga, Jaén, Gerona, Lérida, Santander, Córdoba, Almería, Alicante, Albacete, etc.), llegándose a aprobar hasta el año 1954 un total de veinticuatro decretos para otras tantas capitales o provincias.

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 Alrededores³¹.

- 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 influencia³².

- 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 Estado³³.

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 urbanización³⁴.

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 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 la gestión de los servicios comunes la posibilidad de formar mancomunidades.

El Plan General de Valencia y su Cintura de 1946³⁵ 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

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² Con Reglamento de 23 de mayo de 1947, de Ordenación y Funcionamiento de la Corporación Administrativa "Gran Bilbao".

³³ BIGADOR LASARTE, P. (1967, p. 28).

³⁴ 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.

³⁵ 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.

los distintos municipios, a modo de “sistema de ciudades” para el soporte del desarrollo industrial, y las previsiones de crecimiento poblacional³⁶.

A diferencia de lo que se estableció en la legislación especial para Madrid, en el caso de la Corporación Administrativa “Gran Valencia”³⁷ (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 capital³⁸. 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 km², y una población, a la sazón, de 983.702 habitantes, lo que representaba el 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.³⁹

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 Barcelona⁴⁰.

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

³⁶ 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, M. J. 1976, 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*. (1986, pp. 10, 30-31 y 616).

³⁷ Creada por Decreto de 14 de octubre de 1949, fundamentalmente para el desarrollo y ejecución del Plan de 1946.

³⁸ En relación a las corporaciones de València y Bilbao señaló BIGADOR (1967, 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, M. (1973, pp. 549 y 552).

³⁹ 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, A. y GARCÍA TOBARRA, E. (2011, p. 591).

arquitecto Pedro BIGADOR), 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).

Tal como señala BASSOLS COMA⁴¹, 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*⁴², 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.

Conviene destacar que bajo esta legislación se crearon las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (órganos de la Diputación provincial) y la Comisión 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.

Tal como apunta PEÑÍN IBÁÑEZ⁴³, 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*

⁴⁰ Para PAREJO ALFONSO (1986, pp. 37-38) 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.

⁴¹ BASSOLS COMA, M. (2006, p. 50).

⁴² 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, M. (1973, pp. 529-531).

⁴³ PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, cit. p.86).

el apoyo a la economía libre de mercado. Y añade que la frase *primero vivienda, después urbanismo* es un hecho cierto⁴⁴.

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 ordenación⁴⁵.

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, perdiéndose coordinación entre los ayuntamientos y el Ministerio de Gobernación, que ejercía la tutela de éstos y de sus presupuestos.

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.

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).

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. Con todo, como recuerda uno de sus autores⁴⁶, cabe advertir que en el texto no se tratan algunos temas importantes, como la creación de nuevas ciudades.

BASSOLS COMA (1981b, p. 418) considera que el texto legal contiene un enfoque casi exclusivamente urbanístico, aunque en él se encuentren las primeras manifestaciones de la

⁴⁴ 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. BASSOLS COMA, M. (1973, pp. 541-543).

⁴⁵ PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, 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.

⁴⁶ BIGADOR LASARTE, P. (1967, 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.

planificación territorial española⁴⁷. 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. Por su parte, el articulado de la ley anuncia como objeto de la misma (artículo 1) *la ordenación urbanística en todo el territorio nacional*⁴⁸, y diseña un sistema escalonado de planeamiento, con el deber de hacerlo extensivo a todo el territorio del estado.

Sin embargo, 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 municipal⁴⁹.

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 comarcal⁵⁰, 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.

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)⁵¹ y estaban pensados para los municipios en continuo urbano edificado o para *cuando convinieren ordenar urbanísticamente alguna comarca*⁵².

⁴⁷ BASSOLS COMA (1981b, p. 418). Se discute por la doctrina el encuadre de la Ley de 1956 con el concepto moderno de ordenación del territorio. ENÉRIZ OLAECHEA (1991, p. 102) discrepa de la afirmación de LÓPEZ RAMÓN, 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 (1998, p. 40) 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.

⁴⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J. (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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ ENÉRIZ OLAECHEA, F-J. (1991, 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.

⁵¹ 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.

⁵² 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 (1983, 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,

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 subsidiarias⁵³. La ley casi no se ocupa de ellos pues sólo les dedica el artículo 8, donde se nos dice qué documentación los integra. Por su parte, el artículo 24 de la ley atribuye a las Diputaciones provinciales la competencia para promoverlos⁵⁴.

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 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 urbana⁵⁵.

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 ANDRÉS⁵⁶ considera que el texto legal pretende vincular la planificación social y económica con la estrictamente urbanística, pero lo cierto es que, como señala BASSOLS COMA⁵⁷ su enfoque será casi exclusivamente urbano y en función de la síntesis del sistema jerárquico de Planes provinciales, comarcales y municipales.

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 (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.

⁵³ RICHARDSON, H. W. (1976, pp. 239-240); ARGULLOL MURGADAS, E. (1984, p. 14).

⁵⁴ Se ha afirmado que parecían un mero deseo del equipo técnico redactor de la ley por dar cabida al *regional planning* inglés de posguerra. 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. PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, pp. 99-100). También TRAYTER (2013, 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.

⁵⁵ 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*. (1986, p. 30). Sobre este intento de Plan Provincial de Valencia, puede consultarse la comunicación del arquitecto GAJA DÍAZ, F. “Los inicios de la ordenación territorial en el País Valenciano: el ‘Plan de Ordenación de la Provincia de Valencia’”, en CONGRESO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1988).

⁵⁶ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, p. 42). El autor, citando a GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (1981, 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, F. de. (1999b, pp. 33-36); Sobre la influencia de otros textos legales europeos como fuente de inspiración para el legislador de 1956, señala PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, 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.

⁵⁷ BASSOLS COMA, M. (1981, p. 50).

Para las labores de recopilación y de diagnóstico territorial, tanto para el Plan Nacional como para los Planes provinciales, el anteproyecto de la Ley 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 Urbanismo⁵⁸.

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 aprobarse⁵⁹. La doctrina⁶⁰ 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.

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 Técnicos⁶¹.

Por último, como recuerda BASSOLS COMA⁶², 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.

⁵⁸ 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 previstas en la Ley de Régimen Local, con una serie de salvedades. Tal como apunta PAREJO ALFONSO (1986, 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.

⁵⁹ BIGADOR LASARTE, P. (1967, pp. 48-49).

⁶⁰ BIGADOR LASARTE, P. (1967, pp. 48-49). *Vid.* también: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 235). ENÉRIZ OLAECHEA, F.-J. (1991, p. 104). PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 277). ROMAY BECCARÍA, J. M. “El planeamiento urbano y rural en España” en GARNER, J.F. (1976, pp. 214-215); BASSOLS COMA, M. (1981a, pp. 50-55); PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 42-43). TERÁN TROYANO, F. de. (1999b, p. 36).

⁶¹ 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.

⁶² BASSOLS COMA, M. (1973, p. 578).

a) *Las dificultades de la Ley del Suelo*

Afirma Tomás-Ramón FERNÁNDEZ⁶³ 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 Gobernación⁶⁴ y a la lenta constitución de las nuevas Comisiones Provinciales de Urbanismo⁶⁵. 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, 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.

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 residencia⁶⁶. 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.

Además, a falta de instrumentos de planificación territorial que sirviesen de marco de referencia, 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 crecimientos⁶⁷, así como de legalizar complacientemente o incapaz numerosas iniciativas privadas e infracciones urbanísticas, con abstracción de su incidencia en el territorio. 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.

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

⁶³ (2014, p. 26).

⁶⁴ PAREJO ALFONSO (1979, 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.

⁶⁵ Apunta PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, 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).

⁶⁶ 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, A. (1983, p. 102).

⁶⁷ 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*. (1986, pp. 10 y 27).

graves problemas de accesos, abastecimiento de agua, vertidos, déficit de dotaciones públicas y de nuevas cargas para los municipios⁶⁸.

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.⁶⁹ 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. Este nuevo plan, 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. 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 ferroviaria⁷⁰.

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 interés turístico”. El documento se redactó a nivel de información y Avance pero posteriormente, entre 1972 y 1975, serían desarrollados y aprobados individualmente Planes Generales para cada municipio. 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 articulación⁷¹.

Al margen de estos 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 1978⁷² y 1979⁷³ para obtener los

⁶⁸ En la actualidad trata de ponerse solución a estos fenómenos a través del mecanismo contemplado en los artículos 210 a 211 de la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP). Esta cuestión ha sido abordada por ALONSO MAS, M. J. (2006, pp. 138-253). Un estudio más general sobre este fenómeno puede consultarse en INDOVINA, F. (Coord.) (2007).

⁶⁹ BIGADOR LASARTE, P. (1967, 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, M. J. (1976, pp. 342 y ss.).

⁷⁰ PUNCEL CHORNET, A. (1999). 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, A. (1983, 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.

⁷¹ MARTÍN MATEO, R. y VERA REBOLLO, J. F. (1989, p. 635).

⁷² 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

primeros resultados del primer programa de planeamiento comarcal, iniciativa de la Diputación provincial de Valencia⁷⁴.

Para los municipios donde no existía Plan General de Ordenación Urbana municipal debidamente aprobado, se elaboraron por las respectivas Comisiones Provinciales de Urbanismo⁷⁵, 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)⁷⁶.

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 legal⁷⁷.

En este epígrafe, y siguiendo en parte la exposición que realizara RICHARDSON⁷⁸ en su estudio sobre la planificación regional de España, hemos de citar las “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 omnicomprensiva 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 Preferente⁷⁹, como instrumento de desarrollo regional en manos de los Ministerios de Industria y Energía, y de Agricultura Pesca y Alimentación.

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).

⁷³ Plan General de los municipios de la comarca de la Ribera Baixa, aprobado por el Ministerio, y que afectaba a 9 municipios. PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, p. 137).

⁷⁴ LORENTE TALLADA, J. L. (1975 y 1977).

⁷⁵ 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 (1983, 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.

⁷⁶ Publicadas en el Boletín Oficial de esa Provincia de los días 6 al 12 de agosto de 1975.

⁷⁷ 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)⁷⁷; 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.

⁷⁸ RICHARDSON, H. W. (1976, pp. 189 y ss.).

⁷⁹ 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 Ministros de Zonas Geográficas de Preferente Localización Industrial 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. El fenómeno de las Zonas Geográficas de Preferente Localización Industrial se extendió posteriormente a otras normas y sectores. PÉREZ ANDRÉS (1998, pp.100-101).

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.

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 al tratar la política de planificación del desarrollo⁸⁰.

En segundo lugar, se refiere a la figura del *gran área de expansión industrial*, a la que también nos referiremos al hablar del 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.

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 BIGADOR⁸¹ 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. También confesaba que la iniciativa privada desbordaba las previsiones y la actuación oficial, que acudía al problema con retraso.

Para dar respuesta a la ordenación turística, 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 diciembre⁸². 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 y Zonas 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* y los *Planes de Promoción y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional*.

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-terrestre⁸³.

⁸⁰ 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.

⁸¹ BIGADOR LASARTE, P. (1967, p. 45).

⁸² Sobre esta normativa, *vid.* BASSOLS COMA, M. (1981b, pp. 61-63). Para un estudio más detallado de esta ley, *vid.* ROMÁN MÁRQUEZ, A. (2011, pp. 91-145).

⁸³ Una crítica a esta legislación especial puede verse en GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. (1975, pp. 104-111). Sobre este mismo asunto, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. (1979, 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” en Revista

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 diciembre⁸⁴, 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 en lugar de responder a la demanda real, o incluso para legalizar situaciones ya existentes sin los mínimos estándares de calidad urbana⁸⁵.

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 1961⁸⁶, 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)⁸⁷, redactado en 1967 y publicado como Avance del Plan Nacional de Autopistas en 1972, así como la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión⁸⁸.

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 correspondiente⁸⁹.

Española de Derecho Administrativo (REDA), núm. 27, octubre-diciembre, 1980. pp. 584 y ss. (*cit. in* ROMÁN MÁRQUEZ, A. 2011, p. 108).

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Señala PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, 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.

⁸⁶ 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, J- y SANCHIS, C. (1992, p. 101).

⁸⁷ 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-València, con opción a su prolongación hasta Alicante, confirmada por Decreto de 21 de diciembre de 1972. PIQUERAS, J. y SANCHIS, C. (1992, pp. 102-103).

⁸⁸ 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.). (1974).

⁸⁹ Sobre las relaciones entre la legislación sectorial de carreteras y la Ley del Suelo, *vid.* BASSOLS COMA, M. (1981b, pp. 55-59); PAREJO ALFONSO, L. (1979, pp. 172-181). El posterior Reglamento General de Carreteras, aprobado por RD 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

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 Alicante⁹⁰ 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 aérea⁹¹ o la normativa sobre ordenación de las zonas limítrofes a los embalses⁹².

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 delimitar libremente Polígonos para la promoción de suelo industrial⁹³, de servicios o para vivienda, y, paralelamente, sancionar la modificación del planeamiento existente en caso de que éste fuera incompatible con la iniciativa estatal⁹⁴. Alguno de esos polígonos de suelo industrial se transformará más tarde en Zona de Preferente Localización Industrial⁹⁵.

Más tarde, mediante Decreto-Ley de 27 de junio de 1970⁹⁶, 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.⁹⁷

València). Desde el Ministerio se introdujeron algunas modificaciones que eran pasadas como definitivas a los municipios.

⁹⁰ 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, M. (2001)

⁹¹ 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, L. (1979, pp. 140-154).

⁹² Decreto 2.495/1966, de 10 de septiembre. PAREJO ALFONSO, L. (1979, pp. 213-223).

⁹³ 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, A. (1983, pp. 36-37).

⁹⁴ 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.

⁹⁵ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, p. 94).

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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, M. J. (1976, pp. 392-393); PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, p. 102); y RICHARDSON, H. W. (1976, p. 245); PAREJO ALFONSO, L. (1979, pp. 254-256).

La conclusión que sienta BASSOLS COMA⁹⁸ sobre la política sectorial de vivienda, pero que puede extrapolarse a las demás políticas sectoriales aquí 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 1953⁹⁹.

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. 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 suelo¹⁰⁰ 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 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.

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.

⁹⁸ BASSOLS COMA, M. (1973, p. 546).

⁹⁹ Para RICHARDSON (1976, p. 120), 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). *Vid.* asimismo, PÉREZ ANDRÉS (1998, pp. 92-93).

¹⁰⁰ Abiertamente se reconoce este problema por los responsables políticos del momento (BIGADOR LASARTE, P. 1967, pp. 62 y 64) y también en la exposición de motivos de la Ley de reforma de 1975.

Señala PÉREZ ANDRÉS¹⁰¹ 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 Servicios¹⁰² 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 económicamente¹⁰³.

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 públicas¹⁰⁴.

Algunos autores, como BASSOLS COMA¹⁰⁵ o LÓPEZ RAMÓN¹⁰⁶, 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. Sin embargo, como afirma PÉREZ ANDRÉS¹⁰⁷, 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. Se trataba de introducir 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. 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 crecimiento¹⁰⁸.

¹⁰¹ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, 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, J. y WEAVER, C. (1981); también: FRIEDMANN, J. (2001). TERÁN TROYANO, F. de. (1999b, p. 56).

¹⁰² Para un estudio más detallado de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. (1979, pp. 195-213) y PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 95-97).

¹⁰³ 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 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 (1983, 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.

¹⁰⁴ 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 –política que va a continuarse por las sucesivas leyes presupuestarias-, que debían coordinarse con el Plan Nacional.

¹⁰⁵ BASSOLS COMA, M. (1981b).

¹⁰⁶ LÓPEZ RAMÓN, F. (1987a, pp. 127-177).

¹⁰⁷ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, p. 101).

¹⁰⁸ Para un estudio más profundo de los Planes de Desarrollo Económico y Social, *vid.* RICHARDSON, H. W. (1976, *in totum*). También puede consultarse la bibliografía citada por PÉREZ ANDRÉS (1998, p. 101).

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 1964-1967¹⁰⁹.

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 francesa. 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 polos¹¹⁰, ninguno de ellos valenciano¹¹¹.

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. Aunque se declaraban una serie de cambios de filosofía y actitudes¹¹², lo cierto es que este plan no contiene diferencias importantes respecto al anterior¹¹³. En la práctica, se 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.

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 locales¹¹⁴. 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.

¹⁰⁹ Este plan confirmó los planes de Jaén y Badajoz y estableció otros similares para otras zonas (Campo de Gibraltar, Tierra de Campos y Canarias). ENÉRIZ OLAECHEA (1991, p. 106) y RICHARDSON (1976, p. 121) 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) y la modernización de los servicios; y las políticas de integración, de movilidad de las migraciones interiores y de promoción social.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ 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. 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. Apunta BIGADOR (1967, 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.

¹¹² RICHARDSON, H. W. (1976, pp. 122-125). Destaca el volumen *Desarrollo Regional*, con capítulos dedicados a la estructura socioeconómica de las provincias, que eran clasificadas en distintas tipologías. 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, F. de. (1999b, pp. 55-61).

¹¹³ 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.

¹¹⁴ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)*. (1972, p. 354).

El III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975) se aprobó mediante la Ley 22/1972, de 10 de mayo. Afirma RICHARDSON¹¹⁵ 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”¹¹⁶.

Por una parte, se diseña una política urbana nacional mediante una red jerárquica de capitales y ciudades, aunque basada meramente en indicadores de población¹¹⁷, con seis “Áreas Metropolitanas” (mayores de 750.000 habitantes, entre las que sitúa Valencia); “Áreas urbanas y metrópolis de equilibrio” (entre 250.000 y 750.000, donde se sitúa Alicante); “Ciudades de tamaño intermedio” (entre 75.000 y 250.000); “Centros urbanos” (mayores de 20.000); y “Comarcas rurales”. 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.

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.

Por último, se establecen nuevos programas regionales selectivos para Canarias, Galicia y el Sureste¹¹⁸, que incluían órganos de coordinación y gestión¹¹⁹.

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 comunicaciones¹²⁰.

¹¹⁵ RICHARDSON, H. W. (1976, pp. 126-133 y 259).

¹¹⁶ 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*. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)*. (1972, *in totum*).

¹¹⁷ 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).

¹¹⁸ 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 (2012, 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 (1976, 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.

¹¹⁹ Respecto a la ausencia en territorio valenciano de este tipo de actuaciones, RICHARDSON. (1976, pp. 131 y 267-268) afirma lo siguiente: *A primera vista, la incidencia espacial de los 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 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 lazo Girona-Perpignan hasta Valencia y Alicante. Todo ello a fin de mejorar la integración de España en el espacio europeo.

¹²⁰ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)*. (1972, pp. 333-338); advierte PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, p. 42) que ninguno de los programas del Plan del Sureste se había cumplido en 1980.

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 multinacionales¹²¹. 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 urbanos¹²².

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. 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 Estado¹²³.

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 privado¹²⁴.

Asimismo, la conversión de la Comisaría del Plan en Ministerio de Planificación del Desarrollo, mediante Ley 15/1973, de 11 de junio¹²⁵, - considerada por PAREJO ALFONSO¹²⁶ 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

¹²¹ 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, A. (1983, pp. 39-40).

¹²² GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*. (1986, pp. 60-62).

¹²³ 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, A. A. (1998, p. 109).

¹²⁴ 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. 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. HARRISON, J. (1980). Puede también consultarse la bibliografía citada por PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, p. 111, notas 292 y 293).

¹²⁵ 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, H. W. (1976, pp. 221-223).

¹²⁶ PAREJO ALFONSO, L. (1979, p. 69). 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 política medioambiental dentro de la planificación social; y la articulación de la planificación territorial también en niveles

consecuencia la desaparición de la capacidad de coordinación antes ejercida desde el Ministerio de la Presidencia.

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 2000¹²⁷, 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. 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 de desarrollo. 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 Plan¹²⁸ o con la propuesta de Esquema o Plan Nacional de Ordenación del Territorio que se elaboraba con el *non nato* IV Plan¹²⁹. En líneas generales, tampoco se logró una adecuada coordinación con la política sectorial de vivienda.

Por todo ello, como apunta PAREJO ALFONSO¹³⁰, con ese contexto resultaba difícil abordar políticas coordinadas de ordenación territorial, existiendo sólo la planificación del

regionales, distintos de los provinciales o comarcales. *Vid* también ENÉRIZ OLAECHEA, F-J. (1991, p. 108); y, asimismo, PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 114-115).

¹²⁷ BASSOLS COMA, M. (1981b, p. 52); ENÉRIZ OLAECHEA, F-J. (1991, p. 109).

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Sobre las posibilidades de elaboración del Plan Nacional de Urbanismo en el marco del IV Plan de Desarrollo Económico y Social, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. (1979, 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, J. L. (1975, p. 89).

¹³⁰ PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 52).

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 RICHARDSON¹³¹ se debía *evitar los nefastos excesos de la plaga industrial que han caracterizado el desarrollo de los países más industrializados*¹³². 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 territorio¹³³. Cambian las circunstancias sociales y las 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 estáticos¹³⁴ en cuanto a la planificación física, diseñada en términos de planes limitados, cinturones verdes y ciudades satélites. 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 FERNÁNDEZ¹³⁵, debe reconocerse que el fracaso de la Ley de 1956 se debió, ante 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*

¹³¹ RICHARDSON, H. W. (1976, pp. 168 y 241-242).

¹³² 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 posibilidad de revisión de los planes urbanísticos vigentes. Como bien señala PAREJO ALFONSO (1986, 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.

¹³³ 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. 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. BOIRA MAIQUES, J. V. (2012, p. 94 y 105).

¹³⁴ 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, F. de. (1999b, p. 89).

¹³⁵ FERNÁNDEZ, T-R. (2014, p. 27). 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 (1986, 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.

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 profesionales¹³⁶. 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 vigente¹³⁷.

Para RICHARDSON¹³⁸ debía apostarse por la primera opción, poniendo al día los planteamientos legales a fin de integrar la planificación económica en la física¹³⁹. También para forjar nuevos instrumentos que promovieran la localización espacial de la planificación sectorial.

Coincidiendo con la elaboración del III Plan de Desarrollo Económico y Social, y con una mayor colaboración interministerial, 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 última¹⁴⁰, y será remitido a las Cortes para su aprobación en 1972¹⁴¹.

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, 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.

Curiosamente, fuera de la refundición quedará expresamente (disposición final tercera) la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, desaprovechándose la ocasión para deshacer el error que suponía esa legislación.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ *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. BASSOLS COMA, M. (2006, p. 89). El autor recoge unas palabras de BIGADOR de 1969, poco antes de cesar como Director General de Urbanismo (BIGADOR LASARTE, P. 1969, p. 194).

¹³⁸ 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. RICHARDSON, H. W. (1976, p. 243).

¹³⁹ Discrepa PAREJO ALFONSO (1979, 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 T-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1974, p. 16).

¹⁴⁰ 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, L. (1979, pp. 264-265 y 276).

¹⁴¹ Boletín oficial de las Cortes núm. 1.242, de 5 de diciembre de 1972.

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.

El Texto refundido será desarrollado ya en 1978, coetáneamente con la Constitución, por los Reglamentos de Planeamiento¹⁴² y Disciplina Urbanística¹⁴³ (ambos de la misma fecha, 23 de junio), y por el de Gestión Urbanística¹⁴⁴, siendo la factura técnica de estos reglamentos uno de los puntos positivos de la reforma.

Como afirma BAÑO LEÓN¹⁴⁵, el TRLS 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 municipal¹⁴⁶ y porque su estructura técnica y la de los tres reglamentos que la desarrollan ha condicionado todas las leyes autonómicas posteriores.

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* (vid. el apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley de 1975), 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 OLAECHEA¹⁴⁷, 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, a la nueva figura de los Planes Directores de Territoriales de Coordinación (PDTC), el establecimiento de *las directrices para la ordenación del territorio*¹⁴⁸.

¹⁴² RD 2159/1978, de 23 de junio (BOE núms. 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre).

¹⁴³ RD 2187/1978, de 23 de junio (BOE núm. 223, de 18 de septiembre).

¹⁴⁴ RD 3288/1978, de 25 de agosto (BOE núms. 27 y 28, de 31 de enero y 1 de febrero de 1979).

¹⁴⁵ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, p. 50).

¹⁴⁶ Tal como se expone en el trabajo de PEÑÍN IBÁÑEZ (1983, 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.

¹⁴⁷ ENÉRIZ OLAECHEA (1991, pp. 110-112).

¹⁴⁸ Otros autores, como PÉREZ ANDRÉS (1998, p. 44), 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. Así, LÓPEZ RAMÓN (1987b, 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. También cabe recordar que otros autores habían situado su acta de nacimiento en la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, de Industrias de Interés Preferente. GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” en Estudios Territoriales, núm. 1, Madrid, 1981. p. 43. (Cit in PÉREZ ANDRÉS, A. A. 1998, p. 44).

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)¹⁴⁹. 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-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 territorio¹⁵⁰.

De acuerdo con PAREJO ALFONSO¹⁵¹, 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 integrales¹⁵², 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 territorio¹⁵³.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ PAREJO ALFONSO, L. (1979, p. 266).

¹⁵² 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, J. (1990, pp. 652-654). Respecto a la cuestión de la adecuada resolución de la dialéctica planificación integral-planificación sectorial, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. (1987, pp. 33-38).

¹⁵³ 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 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, M. (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.

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* (parágrafo IV de la exposición de motivos), se adecuen a las *exigencias del desarrollo regional* (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*. La nueva denominación pretende denotar el cambio en la concepción respecto a la ordenación del territorio.

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 grados¹⁵⁴. 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 directiva¹⁵⁵.

¹⁵⁴ 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*.

¹⁵⁵ Como acertadamente apunta BASSOLS COMA (1981b, p. 53) únicamente como “inventario” de los recursos naturales que es preciso conservar podría tener cierta eficacia vinculante.

El Reglamento de Planeamiento también regulará con detalle el procedimiento de su elaboración¹⁵⁶. Una vez redactado el 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 definitiva¹⁵⁷.

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 comparado¹⁵⁸.

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.

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*

¹⁵⁶ 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*. Vid. artículos 104.1 y 105 del Reglamento de Planeamiento de 1978.

¹⁵⁷ 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, J. (1990, p. 138). 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 (1981, pp. 236-237) afirman que no era tanto un plan propiamente dicho como una norma de complemento de la ley. 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*.

¹⁵⁸ La Ponencia en el informe a la Comisión de Vivienda de las Cortes lo reconocía 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, J. (1990, 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, F. (1975, pp. 168 y ss). Sobre la reforma de la legislación italiana, vid. TERÁN TROYANO, F. de (1999b, p. 80).

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 determinaciones¹⁵⁹ 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 territorial¹⁶⁰. Y es que los PDTC 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 del Estado en los ámbitos espaciales que lo hicieran conveniente. 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 Administración¹⁶¹.

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. 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 Planes¹⁶².

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 exclusivamente con el PDTC¹⁶³, 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

¹⁵⁹ Vid. artículo 8.2 del Texto refundido. El Reglamento de Planeamiento desarrolla y concreta las anteriores determinaciones. BASSOLS COMA (1981b, 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.

¹⁶⁰ Así lo aclara tempranamente una sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1983.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² PÉREZ ANDRÉS (1998, p. 52) hace notar que en el artículo 57 del TRLS 1976 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.

¹⁶³ Conforme al artículo 17 del TRLS 1976 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.

de Plan General municipal, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende¹⁶⁴.

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 afectado¹⁶⁵.

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.

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 ALFONSO¹⁶⁶ 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. Por otro lado, la indeterminación *a priori* de su ámbito territorial¹⁶⁷, que posibilita, como hemos visto, la ordenación del ámbito comarcal, 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.

¹⁶⁴ Tanto BASSOLS COMA (1981b, pp. 71 y 72) como GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (1981) 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. BASSOLS COMA 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).

¹⁶⁵ 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, J. L. (1986, pp. 79 y 82).

¹⁶⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 241).

¹⁶⁷ Artículo 6.2 del Texto refundido y artículo 9 del Reglamento de Planeamiento.

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 española¹⁶⁸.

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*¹⁶⁹.

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 a todos los organismos de las Administraciones afectadas por razón de sus competencias, incluyéndose a las entidades locales afectadas y a la Organización Sindical,¹⁷⁰ 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), 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), 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 elaboración¹⁷¹.

¹⁶⁸ 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. Reales Decretos 1872, 1873 y 1874/1976, de 18 de junio (BOE núm. 190, de 9 de agosto) y RD 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. Otro tanto ocurría con el RD 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.

¹⁶⁹ 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. *Vid.* artículo 12.1 del Reglamento de Planeamiento. 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.

¹⁷⁰ *Vid.* artículos 30 y 39 del TRLS 1976 y artículos 107 a 114 del Reglamento de Planeamiento.

¹⁷¹ 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

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 plan¹⁷².

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 TERÁN¹⁷³, 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 físico¹⁷⁴.

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 estatal¹⁷⁵.

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.

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, A. A. (1998, p. 54).

¹⁷² Vid. artículo 10.2 y 3 del Reglamento de Planeamiento.

¹⁷³ TERÁN TROYANO, F de. (1999b, p. 91).

¹⁷⁴ Aunque también es cierto, como apunta ARGULLOL MURGADAS (1984, p. 16) que sería irreal condicionar totalmente el planeamiento territorial a la existencia de una determinada formalización de la política económica.

¹⁷⁵ 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). TERÁN TROYANO, F. de. (1999b, 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 TRLS 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.

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 sectorial¹⁷⁶ 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 1978¹⁷⁷ 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.

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

¹⁷⁶ 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.

¹⁷⁷ Aprobadas por resolución del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, de 29 de julio de 1978.

transformación del territorio, la transgresión constante de dicho marco¹⁷⁸ 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 municipal¹⁷⁹.

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 existente¹⁸⁰.

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 privado¹⁸¹. Se adoptan 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 años¹⁸². El suelo de uso industrial se ocupa más lentamente. Sin embargo, el sector privado de la

¹⁷⁸ 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).

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 55).

¹⁸¹ 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 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, A. (1983, p. 147).

¹⁸² 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 (RD 544/1979, de 20 de febrero, y RD 990/1980, de 3 de mayo) y finalmente se aprobó el RD-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana (BOE núm. 253, de 22 de octubre).

construcción trata de asegurar suelo para la promoción de urbanizaciones de segunda residencia, principalmente en la costa de la provincia de Alicante¹⁸³.

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 públicas¹⁸⁴. 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 valenciana¹⁸⁵.

En líneas generales, a partir de la constitución de las primeras corporaciones locales democráticas y de la transferencia de competencias a las CCAA, 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 RD-Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del País Valenciano, sucediéndose una

¹⁸³ 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, A. (1983, pp. 127 y 129).

¹⁸⁴ Y es que, tal como apunta BASSOLS COMA (2006, p. 86), 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.

¹⁸⁵ A este respecto, un caso paradigmático fue el del bosque de El Saler, patrimonio municipal del Ayuntamiento de València 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, M. J. (1976, pp. 385-386). A pesar de ello, se observa que, al igual que en el momento actual, faltan esas movilizaciones ciudadanas planteamientos globales sobre el modelo de ciudad y de territorio, desde el punto de vista actual y con perspectiva de futuro.

serie de disposiciones legales por las que se fueron transfiriendo competencias al ente preautonómico.

El RD-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 competencias¹⁸⁶ 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.

En paralelo se aprobará el RD 2491/1978, de 1 de septiembre, por el que se creó la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio¹⁸⁷, 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 RD-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 transportes¹⁸⁸. El artículo 10 de esta norma transfiere al citado Consejo todas las competencias atribuidas a la Administración del Estado por el TRLS 1976 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 TRLS 1976 que quedaban afectados por la transferencia de competencias)¹⁸⁹.

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 TRLS 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 TRLS 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

¹⁸⁶ 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.*

¹⁸⁷ BOE núm. 256, de 26 de octubre de 1978. Previamente, mediante RD 1727/1977, de 11 de julio, se había creado la Subsecretaría de ordenación del Territorio y Medio Ambiente, estructurada posteriormente por el RD 754/1978, de 14 de abril, que estableció la organización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ 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.

correspondiente PDTC, resultaba necesario el informe de la Comisión 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)¹⁹⁰. 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 preautonómico¹⁹¹.

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 ciudad¹⁹². 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 descentralizada, basado en la autonomía política de las 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 exclusivas¹⁹³.

¹⁹⁰ El artículo 35 del TRLS 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 RD-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.

¹⁹¹ 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 RD-Ley 299/1979, de 26 de enero

¹⁹² 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, Gandía, Alzira, Xàtiva y Ontinyent). La provincia de Alicante mantuvo su población más repartida, gracias a Dénia y Orihuela-Torrevecija y a los núcleos industriales de Elx, Alcoi, Elda-Petrer y Villena.

¹⁹³ 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

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 da carta de naturaleza de función pública autónoma a la ordenación del territorio, surgiendo el problema de deslinde entre estas dos materias¹⁹⁴.

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 CE), 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 territorio¹⁹⁵.

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 Valencia¹⁹⁶.

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.

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). BASSOLS COMA, M. (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, F. y otros. (2001).

¹⁹⁴ *Vid.* PAREJO ALFONSO, L. (1985, pp. 219-220).

¹⁹⁵ 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 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 la distribución más equitativa de la renta personal y regional (artículo 40.1). 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.*

¹⁹⁶ En 1978 centenares de municipios valencianos pidieron el acceso a la autonomía plena mediante el artículo 151 CE, 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.*

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 Constitucional¹⁹⁷, según el cual, si bien la Constitución no contempla la 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 RD 4.142/1982, de 29 de diciembre, sobre consolidación de transferencias efectuadas a la C. Valenciana en fase preautonómica¹⁹⁸, 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 RD 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 ambiente¹⁹⁹.

Consecuentemente con estas previsiones, se transfieren a la Generalitat Valenciana la práctica totalidad de las competencias asignadas por el TRLS 1976 a la Administración central del Estado, que, dejando a salvo las facultades reservadas expresamente en los decretos de transferencias, prácticamente quedará desapoderada 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 presupuestos²⁰⁰.

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 CCAA, al dotarse 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

¹⁹⁷ STC 149/1991, de 4 de julio (fundamento jurídico 1A), dictada con ocasión de los recursos presentados por diversas CCAA 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 RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

¹⁹⁸ BOE núm. 58, de 9.03.1983.

¹⁹⁹ 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 RD 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)

²⁰⁰ 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.

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 CE, 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) y Madrid (Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial).

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 Ordenación) y Baleares (Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación del Territorio)²⁰¹. 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 TRLS 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 regional²⁰² y utilizan de forma generalizada el concepto de la Carta Europea de ordenación del territorio de 1983.

²⁰¹ 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, A. A. (1998, pp. 508-527).

²⁰² Tal como apunta TERÁN (1999b, 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 general de referencia, y para la orientación de otros instrumentos de ámbito inferior y de desarrollo del mismo.

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 terreno²⁰³.

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^a CE 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 CE.

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 ésta²⁰⁴.

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 resto de competencias

²⁰³ Vid. sobre este tema FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (“El ordenamiento jurídico-urbanístico: legislación estatal, legislación autonómica y planeamiento” en *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*. 2001, pp. 51-53).

²⁰⁴ 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 incurrían 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, J. V. “Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana” en *VV.AA. El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. (2004, pp. 6-7).

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 territorial²⁰⁵.

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*²⁰⁶. Macro-urbanismo, expresado de un modo gráfico en palabras de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁰⁷. En definitiva, siguiendo a PÉREZ ANDRÉS²⁰⁸, 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 Ordenación²⁰⁹.

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

²⁰⁵ BELENGUER MULA, J. V. “Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana” en VV.AA. *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. (2004, pp. 3-4).

²⁰⁶ Como se puso de manifiesto por Gonzalo SAENZ DE BURUAGA en una jornada organizada en 1982 por el Colegio de Arquitectos de Madrid. TERÁN TROYANO, F. de. (1999b, pp. 123 y 127).

²⁰⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (2001, p. 15).

²⁰⁸ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, p. 233).

²⁰⁹ De esta opinión es GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1990, p. 135). Sobre esta cuestión también resultan interesantes las reflexiones realizadas por T-R FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2014, p. 54 y ss.). Sin embargo, sí pone ya en tela de juicio la compatibilidad del Plan Nacional con el nuevo marco constitucional BASSOLS COMA (1981b, pp. 54-55), aunque no descarta la utilidad del Plan Nacional como documento interno o guía para las Administraciones públicas.

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.

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 CCAA, 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 territorial²¹⁰.

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)²¹¹.

La tramitación de los PDTC (salvo el caso de aquéllos con ámbitos territoriales pertenecientes a más de una Comunidad Autónoma²¹²) 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 provinciales valencianas para acordar la iniciación de un PDTC²¹³, 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 PDTC²¹⁴, 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 pública²¹⁵. También le correspondería la aprobación definitiva si el

²¹⁰ Tal como apunta ARGULLOL MURGADAS (1984, pp. 22-23), 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. Por su parte, GONZÁLEZ-BERENGUER (1986, pp. 86-87) 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.

²¹¹ En relación a la cuestión de la competencia para acordar la formulación, redacción y aprobación de los PDTC, *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1990, pp. 365-368 y 421-438).

²¹² En estos casos habría que aplicar íntegramente el sistema de competencias y procedimiento contenido en el TRLS 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 RD 1320/1980, de 23 de mayo (BOE núm. 161, de 5.07.1980).

²¹³ Conforme al artículo 30.2 del TRLS 1976 y a los artículos 107.2 y 114 del Reglamento de Planeamiento de 1978.

²¹⁴ 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.

²¹⁵ 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

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 definitiva²¹⁶.

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.²¹⁷

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 agosto²¹⁸ 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 RD 2491/1978, de 1 de septiembre²¹⁹.

Tal como recordaba PAREJO ALFONSO²²⁰, 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

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).

²¹⁶ Tal como apunta GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (1986, 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".

²¹⁷ Sin embargo, GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (1986, 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 CCAA (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 racionalización de actuaciones que potencia e interesa más que a nadie a las Administraciones que luego han de gestionarlas.

²¹⁸ 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 (1986, p. 98). *Vid.* asimismo, PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 329-330).

²¹⁹ BOE núm. 256, de 26.10.1978.

²²⁰ PAREJO ALFONSO, L. (1985, pp. 212-213 y 133).

preparaba una Ley de Ordenación Territorial)²²¹, 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-competencial, y sugiere como posible solución la de una ley de armonización, con base al título habilitante del artículo 150.3 CE²²².

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 inexistencia²²³. 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 urbanización²²⁴.

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 TRLS 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

²²¹ 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, M. (2014, p. 76); y PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 310 y 328).

²²² Como señala T-R. FERNÁNDEZ (2014, 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 TRLS 1976, el planeamiento territorial cada vez que tuviese que ejercer sus propias competencias. Ese síndrome se acrecentará tras la STC 61/1997, de 20 de marzo.

²²³ Como excepción, podemos referirnos a los Planes comarcales de la Diputación de Valencia, ya comentados.

²²⁴ 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.*

de Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento), forzando las figuras de planeamiento o buscando los intersticios de la legislación vigente.²²⁵

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 RD-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.

Pero, 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 Urbana²²⁶.

Y en cuanto al escaso planeamiento comarcal existente, se puso de relieve la complejidad que presentaba el marco regulatorio existente²²⁷ 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 Estado²²⁸.

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 Arzobispo²²⁹, se autorizaba a los municipios incluidos en el ámbito territorial de dichas normas²³⁰ para proceder a su revisión separada e independiente en el ámbito de sus respectivos términos municipales²³¹.

²²⁵ 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 València, Carcaixent, Gandía, etc. PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, pp. 28-29 y 147).

²²⁶ BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009b). 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.

²²⁷ La revisión de los planes se regulaba de manera unitaria en el artículo 47 del TRLS 1976 y en el artículo 154 del Reglamento de Planeamiento de 1978, concibiéndose como una actuación global sobre todo el plan revisado

²²⁸ 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.

²²⁹ DOGV núm. 970, de 27.12.1988.

²³⁰ Aprobadas por Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 29 de julio de 1978.

²³¹ 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 cuentan 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 Valencia²³².

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 TRLS 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”.

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 posterior²³³.

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 ALFONSO²³⁴, 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 comarca²³⁵.

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

²³² A finales de la década de 1980, para MARTÍN MATEO y VERA REBOLLO (1989, pp. 644-645) 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).

²³³ Al margen de la posibilidad de elaboración –voluntaria o forzosa (vid. arts. 10.1 y 32 TRLS 1976)- 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.

²³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, pp. 251-252).

²³⁵ Como ejemplo de esa línea de configuración de específicos instrumentos de ordenación, se inscribió el RD-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, tradicionalmente opuestas a la ordenación del territorio. Este RD-ley incorporó como novedad más sobresaliente la figura de las “directrices del planeamiento territorial y urbanístico metropolitano”, descartando la opción de un PDTC, al considerarse esta figura inadecuada al no existir ni Plan Nacional ni planificación económica y social.

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.*

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 proceso de revisión del Plan General²³⁶. Desechada la opción de un PDTC, era necesario buscar otras soluciones, que pasaban por la alternativa de la redacción de dificultosos Planes de Conjunto, 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 consellerías 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 que 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 PDTC²³⁷.

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)²³⁸.

²³⁶ GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General.* (1986, pp. 7 y 695-696).

²³⁷ 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.*

²³⁸ 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 encontrar una forma diferente de regir su territorio más eficiente, participativa y democrática, donde la tradicional jerarquización de las Administraciones Públicas se*

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 competencias²³⁹.

Tras numerosas reuniones de trabajo con los municipios afectados, se aprobaron definitivamente mediante Decreto 103/1988, de 18 de julio, del Consell²⁴⁰. 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 publicación²⁴¹.

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, A. y GARCÍA TOBARRA, E. (2011, pp. 593-599).

²³⁹ 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.

²⁴⁰ DOGV núm. 875, de 25 de julio de 1988. 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 (DOGV núm. 646, de 18 de agosto de 1987; BOP núm. 205, de 29 de agosto; y BOE núm. 219, de 12 de septiembre).

²⁴¹ 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 LBRL, *para mayor difusión y mejor conocimiento del público*.

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 vigencia²⁴².

Su normativa²⁴³ trataba de dar respuesta a una serie de determinaciones mínimas previstas en el artículo 3.2 de la Ley 5/1986²⁴⁴. 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 16²⁴⁵. Sobre este contenido se critica que el documento se autolimitara a la 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 capital²⁴⁶.

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 revisión²⁴⁷.

²⁴² Por parte de la Dirección 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*.

²⁴³ 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.

²⁴⁴ 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*.

²⁴⁵ *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 económicas determinantes de la viabilidad de las propuestas, programas de actuación y evaluación económica*.

²⁴⁶ Se produce la paradoja de que las NCM incorporan acriticamente el plan viario supramunicipal propuesto desde el Ayuntamiento de València 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, bajo el gobierno autonómico y municipal de València del Partido Popular, se producirá un capítulo similar respecto al Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de València y la propuesta de infraestructura viaria contenida en el expediente de revisión simplificada del Plan General de València.

²⁴⁷ 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 no adoptaran*

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*²⁴⁸. 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 política²⁴⁹.

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 CMH²⁵⁰.

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)²⁵¹, 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.

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 permanecerán 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).

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ 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.

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ DOGV núm. 1106, de 13.07.1989.

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*²⁵². Apuesta para ello por una mayor 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 omnicompreensivo 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 completas²⁵³.

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)²⁵⁴.

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

²⁵² 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 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, J. A. (1986, pp. 255-286).

²⁵³ 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.

²⁵⁴ 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.

(artículo 21), para su incorporación a los Programas Económicos Valencianos (artículo 22)²⁵⁵. Entre sus principales funciones, 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 territorial²⁵⁶.

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 objetivos y criterios de carácter territorial para las distintas actuaciones sectoriales, recogándose expresamente, al parecer de modo de ejemplo, la de *regular el planeamiento, ejecución y gestión de los sistemas generales supramunicipales o*

²⁵⁵ En relación a los Programas Económicos Valencianos (PEV), *vid.* SALOM CARRASCO, J. (1995).

²⁵⁶ 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.

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*²⁵⁷.

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)²⁵⁸.

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)²⁵⁹.

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.

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 CLAVERO²⁶⁰, la continuación del paralelismo con la legislación estatal

²⁵⁷ 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”.

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ 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).

²⁶⁰ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F. (1999, pp. 259-260).

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 TRLS 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”²⁶¹, 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 figura²⁶².

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 supramunicipal²⁶³.

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

²⁶¹ 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 TRLS 1976 (artículo 103 del TRLS 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).

²⁶² Sin embargo, discrepamos de la opinión de BELENGUER MULA (in VV.AA. *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. 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 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.

²⁶³ BELENGUER MULA (in VV.AA. *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. 2004, 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.

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 supramunicipales²⁶⁴. 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.

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 afrontar²⁶⁵.

Por otra parte, y en otro orden de cosas, como critica ENÉRIZ OLAECHEA²⁶⁶, 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)²⁶⁷. 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

²⁶⁴ 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).

²⁶⁵ PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983, p. 143).

²⁶⁶ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991, p. 82).

²⁶⁷ 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

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 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 ORUETA²⁶⁸, 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 por 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 PAT²⁶⁹.

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 (FJ 1.B), y 36/1994 (FJ 3).

²⁶⁸ BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009b). 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 omniregulator de muy difícil elaboración.

²⁶⁹ 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). Apunta PÉREZ ANDRÉS (1998, pp. 517-518), 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*. 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*²⁷⁰.

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 urbano²⁷¹, el sistema de espacios naturales²⁷² o medio físico y el sistema de infraestructuras de comunicación²⁷³. 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 índole²⁷⁴.

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 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 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”²⁷⁵. De aquel contrato sólo se conocerán años

²⁷⁰ 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, E. L. (2009b).

²⁷¹ 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”.

²⁷² 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.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ Refiere BURRIEL DE ORUETA (2009b) 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.

²⁷⁵ Como curiosidad, apunta BURRIEL DE ORUETA (2009b) 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*

después tres publicaciones divulgativas, que beben, en parte, de la elaboración previa del PDU: las *Bases para el Consenso* (2000)²⁷⁶, *Grandes retos*²⁷⁷ (2001) y las *Hipótesis del modelo territorial*²⁷⁸ (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 públicas²⁷⁹. Para estos proyectos se posibilitaba la entrada a la colaboración privada.

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 1995²⁸⁰, el Plan Integral de Residuos (PIR) en 1997²⁸¹, el Plan Eólico en 2001²⁸², el segundo Plan Director de Saneamiento y Depuración en 2003²⁸³, y el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la C. Valenciana (PATRICOVA) en 2003²⁸⁴.

Esta realidad contrasta con la efervescente y sobredimensionada actividad urbanizadora promovida desde ayuntamientos de todo signo político²⁸⁵ y la propia Generalitat (principalmente a través del Instituto Valenciano de la Vivienda, IVVSA) al calor de las políticas de promoción

un avance, siendo esta apreciación discutible, porque se trataba de un documento que ya se había sometido a información pública.

²⁷⁶ 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 alcance un 8,97 y un 8,65 la coordinación de los planes municipales.

²⁷⁷ 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).

²⁷⁸ 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 (2009b), se trata de un producto bien presentado, *pero con poco contenido detrás* y con pocas aportaciones destacables.

²⁷⁹ Un ejemplo era la conocida “Ruta Azul”, que pretendía una reordenación de las infraestructuras que transcurren próximas al litoral entre València y Sagunto, para la posterior urbanización de amplias zonas.

²⁸⁰ Mediante Decreto 23/1995, de 6 de febrero, del Consell (DOGV núm. 2463, de 6.03.1995).

²⁸¹ 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)

²⁸² 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).

²⁸³ 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).

²⁸⁴ Acuerdo del Consell, de 28 de enero de 2003 (DOGV núm. 4429, de 30.01.2003).

²⁸⁵ A destacar, de norte a sur, 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 Nucia (sector La Serreta), Altea (sector L’Algar) o Alicante (sector Rabasa).

de vivienda protegida²⁸⁶, 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)²⁸⁷ 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)²⁸⁸. 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 municipal²⁸⁹.

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 Urbanizable²⁹⁰, 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 RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen

²⁸⁶ 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 València (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, J. Ll. (2014, pp. 14 y ss.).

²⁸⁷ DOGV núm. 2394, de 24.11.1994.

²⁸⁸ Según Josep Vicent BOIRA (2012, 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 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, J. Ll. (2014, pp. 14 y ss.).

²⁸⁹ *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.

²⁹⁰ 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).

del Suelo y Ordenación Urbana (TRLIS 1992). El TRLIS 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” estatal²⁹¹.

De esta manera, la disposición final primera de la LRAU declaró la incompatibilidad de determinados preceptos del TRLIS 1992, al establecer la norma autonómica una regulación específica de algunas materias²⁹².

En materia de ordenación territorial, la citada disposición final primera de la LRAU declaró específicamente inaplicable el artículo 68 del TRLIS 1992, que regulaba los PDTC.

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 TRLIS 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 PDTC, si bien con un contenido mucho más ligero y dotado de mayor flexibilidad²⁹³.

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 TRLIS 1992) que establecen criterios de coordinación para la redacción de los diversos Planes municipales, remitiéndose a lo dispuesto en la LOT.

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. Valenciana²⁹⁴.

PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO²⁹⁵, 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 LOT²⁹⁶,

²⁹¹ 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 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 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.

²⁹² 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.*

²⁹³ ROMERO SAURA, F. y LORENTE TALLADA, J. L. (1996, p. 38).

²⁹⁴ DOGV núm. 3423, de 29.01.1999.

²⁹⁵ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F. (1999, p. 261).

²⁹⁶ 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

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 Especiales²⁹⁷ (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 territorio²⁹⁸.

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 PAT²⁹⁹.

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 Comunitario³⁰⁰. También pueden clasificar directamente suelo no urbanizable, en sus categorías de común o de especial protección³⁰¹, 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

programación de actuaciones y aquellas que contradijesen el régimen de las obras públicas regulado en los artículos 81 y concordantes de la LRAU.

²⁹⁷ 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.

²⁹⁸ Entienden ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA (1996, 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.

²⁹⁹ 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.

³⁰⁰ *Vid.* artículos 8 y 16 a 20 de la Ley 4/1992.

³⁰¹ *Vid.* artículo 1 de la Ley 4/1992.

tienen un carácter casi exclusivamente indicativo, al igual que los precedentes PDTC³⁰²) 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).

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 estructurales³⁰³.

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 Urbanismo³⁰⁴, legitima la actuación de la Generalitat, que podrá actuar en sustitución de tal municipio conforme a lo previsto en el artículo 60 de la LBRL (artículo 35.1 de la LRAU).

³⁰² A la pregunta de si podían los PDTC 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 (1981b, 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 PDTC 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 PDTC estableciese medidas limitativas y obligaciones de hacer para un determinado espacio.

³⁰³ Aunque la cuestión es más aparente que real, advierte BELENGUER MULA (in VV.AA. *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. 2004, 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.

³⁰⁴ 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. Este órgano finalmente ha desaparecido con la vigente LOTUP.

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 TALLADA³⁰⁵, 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 16³⁰⁶ y no a las 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 LRAU³⁰⁷ 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 LOT³⁰⁸.

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 Urbanismo³⁰⁹.

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 LEÓN³¹⁰, 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:

³⁰⁵ ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA (1996., p. 39)

³⁰⁶ Esto es: a) establecer criterios generales para su desarrollo por el planeamiento general; b) coordinar las directrices sectoriales de las diferentes Administraciones públicas; c) 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.

³⁰⁷ Vid. artículo 167 del Reglamento de Planeamiento de 1998.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ 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.

³¹⁰ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 55 y ss.).

por el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993³¹¹, por la entrada en vigor de la LRAU³¹², y por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

A estos tres hitos habría que añadir también el RD-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales³¹³, 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 dintintas CCAA, de los expertos y demás operadores, por lo que fue impugnado por seis CCAA. A esa impugnación se sumaría también la del TRLS 1992, que igualmente fue impugnado por tres CCAA, prosperando sus recursos y dando lugar a la contundente STC 61/1997, de 20 de marzo³¹⁴.

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) 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 urbanismo³¹⁵, si no ostenta competencias sobre las mismas conforme al texto contitucional. Por esta razón anuló también todos aquellos preceptos del TRLS 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 TRLS 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.

³¹¹ 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 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. *Cit. in* BASSOLS COMA, M. (2006, p. 90).

³¹² 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.

³¹³ 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.

³¹⁴ 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).

³¹⁵ En cuanto a la competencia sobre “urbanismo”, *vid.* el FJ 6 de la STC 61/1997.

Está muy extendida la opinión de que la STC 67/1997 fue la causa de esa proliferación legislativa, aunque, como sostiene BAÑO LEÓN³¹⁶, 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.

No es esta ocasión para entrar a analizar en profundidad la doctrina sentada por esta controvertida sentencia, criticada por la generalidad de la doctrina³¹⁷ 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 CE), 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 y Rehabilitación Urbana.

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”³¹⁸.

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 adecuadas³¹⁹. Al final, las críticas quedarán superadas en la práctica por la acción de los legisladores autonómicos.

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

³¹⁶ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 66 y 72-73).

³¹⁷ Por todos: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico Español” en *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*. 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, E. (1998, pp. 395-403); y MENÉNDEZ REXACH, A. (1997).

³¹⁸ En el plano urbanístico, tras la STC 61/1997 y la LS 1998, la cultura generada por la Ley de 1956 y el TRLS 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 hace poco tiempo 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, T-R. (2014, pp. 41-42).

³¹⁹ 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 TRLS 1976), así como a la 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).

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 TRLS 1992), 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 TRLS 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)³²⁰.

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 y Rehabilitación Urbana de 2015 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 Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)³²¹. 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 Valenciana³²², moratoria que la LOTPP ya no previó.

³²⁰ Por ese motivo, la sentencia declara inconstitucionales los artículos 65, 66 y 67 del TRLS 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).

³²¹ DOGV núm. 4788, de 02.07.2004.

³²² 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

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) y del Convenio Europeo del Paisaje.

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*³²³.

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 igual que ocurría con la anterior LOT, omite referencias específicas a técnicas de coordinación y cooperación con la Administración central del Estado³²⁴.

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.

en dicha clase de suelo (salvo las de “notorio interés público”) hasta tanto se aprobase el PAT de protección de la Huerta Valenciana.

³²³ 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.*

³²⁴ 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.

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 Paisaje³²⁵ y del Sistema de Información Territorial, cuyo principal fin era obtener y 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 territorial³²⁶.

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 LOTPP³²⁷.

³²⁵ 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 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.

³²⁶ 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 EAE.

³²⁷ 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).

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).

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 Europea³²⁸, 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 constituirse³²⁹.

Con la LOTPP, cuya promulgación fue considerada innecesaria por algún autor³³⁰, la ordenación del territorio se encuentra más íntimamente ligada con la materia medioambiental y paisajística que en la precedente LOT. MARTÍN MATEO³³¹ 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 Verde³³².

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)³³³, en los últimos años nos encontramos ante lo que se ha venido a denominar nuevo *paradigma ambiental en el urbanismo*³³⁴.

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)³³⁵; 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 respectivas leyes, y

³²⁸ Vid. Capítulo II.6.

³²⁹ Vid. un análisis crítico con estos instrumentos de participación in FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V. (2010, pp. 45-63).

³³⁰ MARTÍNEZ MORALES, J. L. (2005, p. 50).

³³¹ Cit. in BELENGUER MULA, J. V. (in VV.AA. *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. 2004, p. 4).

³³² 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).

³³³ BASSOLS COMA, M. (1981b, p. 67).

³³⁴ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, p. 207).

³³⁵ 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.

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)³³⁶.

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 Valenciana³³⁷, 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 Paisaje³³⁸ y los Catálogos de Paisaje³³⁹.

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 urbano³⁴⁰.

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 estratégica³⁴¹: el Plan de Infraestructuras Estratégicas (PIE), que incluye las previsiones de inversión de ese departamento en diversas infraestructuras.

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

³³⁶ 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).

³³⁷ DOGV núm. 5325, de 16.08.2006.

³³⁸ Estos Programas de Paisaje (artículos 61 y ss. del Reglamento) podían ser independientes de los EP o formar parte de éstos.

³³⁹ 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.

³⁴⁰ 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.

³⁴¹ 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.

manera el conjunto de instrumentos que tienen por objeto la materialización de los instrumentos de ordenación territorial³⁴².

La LOTPP pretendía que los instrumentos de ordenación del territorio se llevaran 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 mereció 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 ellos³⁴³), 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 conocidas³⁴⁴. Esa fue la causa del fracaso de la gestión territorial pero también de la propia LOTPP.

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

³⁴² LÓPEZ RAMÓN, F. (2005, p. 60).

³⁴³ *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.

³⁴⁴ El propio conseller responsable del ramo confirmaría que, entre 2003 y junio de 2006 se habrían reclasificado algo más de 75 millones de metros 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, J. M. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2011, p. 107).

sostenible) y criterios de la ordenación del territorio (expuestos en el Título I de la LOTPP) establecidos en esa ley³⁴⁵.

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. El proceso de cambio continuo de normativa que sorprendentemente no se detuvo ni tan siquiera en el marco temporal de una misma legislatura.

Señalaremos algunas de esas muestras de improvisación normativa o de legislación “motorizada”³⁴⁶ 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 LOTPP³⁴⁷.

Es por ello que, antes de analizar la cesión gratuita de suelo no urbanizable protegido, procedemos a realizar un somero repaso 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.

³⁴⁵ 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.

³⁴⁶ Término ya acuñado por Carl Schmitt en 1946. Por su parte, Ortega ya denunció en 1953 el fenómeno de “la legislación incontinente”. *Cit.* por GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999, p. 48).

³⁴⁷ 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.

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 fue sólo la ley, sino la falta de voluntad política en su aplicación, la que debió 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 es necesariamente una nueva legislación la que ha de resolver los problemas que la anterior no pudo solventar. En último extremo la cuestión es humana y de política.

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 proponían³⁴⁸.

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 teórica³⁴⁹.

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

³⁴⁸ 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*. 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.

³⁴⁹ LÓPEZ RAMÓN, F. (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*.

administración autonómica en competencias o materias que, de otro modo, correspondería ejercer en la mayoría de los casos a la Administración local³⁵⁰.

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)³⁵¹ 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 planeamiento³⁵², 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)³⁵³.

³⁵⁰ 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 para la devolución o el reintegro de las cantidades percibidas del Fondo para la Equidad Territorial.

³⁵¹ Vid. FERNÁNDEZ FUERTES, A. S. “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los casos de reclasificación” en LORENTE PINAZO, J. (coord.). (2008, pp. 717-762).

³⁵² Véase una interesante crítica al sistema español de propiedad del suelo y plusvalías urbanísticas *in* DOMÉNECH PASCAUL, G. (2014, pp. 197-204). 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.

³⁵³ 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 m²/habitante, con relación al total de población prevista en el plan), sin que pudieran suponer incremento de las obligaciones de los propietarios. 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 m²/m²s.

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 propietarios³⁵⁴.

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 general³⁵⁵.
- b) También llama la atención que se corrigiese la poco afortunada redacción anterior que exigía que ese SNU protegido fuera “no productivo”³⁵⁶.
- 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 distinto³⁵⁷.
- 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

³⁵⁴ FERNÁNDEZ FUERTES, A. S. “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los caos de reclasificación” en LORENTE PINAZO, J. (coord.). (2008, p. 719).

³⁵⁵ 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 m²/m²s, corrigiendo la incoherencia existente con el criterio de utilización racional del suelo.

³⁵⁶ 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 administración tuviese previstos y garantizados mecanismos de gestión que permitiesen el mantenimiento de ese suelo.

³⁵⁷ 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.

en su artículo 123.3, que establecía un muy discutible coeficiente de ponderación³⁵⁸. 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 territorial³⁵⁹. Por otra parte, el Decreto 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”³⁶⁰.

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 ayuntamientos³⁶¹.

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

³⁵⁸ Vid. una crítica a la regulación de este precepto reglamentario in FERNÁNDEZ FUERTES, A. S. “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los caos de reclasificación” en LORENTE PINAZO, J. (coord.). (2008, pp. 739 y ss.).

³⁵⁹ 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 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.*

³⁶⁰ 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).

³⁶¹ 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.* 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. 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).

como SNU protegido en aplicación de la legislación de espacios naturales protegidos o pertenecientes a la Red Natura 2000), justificando 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)³⁶².

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 Generalitat³⁶³, 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 vida³⁶⁴.

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.

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 respecto³⁶⁵.

³⁶² 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*. Vid. los comentarios realizados a este respecto por FERNÁNDEZ FUERTES, A. S. “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los caos de reclasificación” en LORENTE PINAZO, J. (coord.). (2008, pp. 744 y ss.).

³⁶³ 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.

³⁶⁴ 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.

³⁶⁵ NAREDO, J. M. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (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*

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 fundamentales³⁶⁶, como son el consumo de suelo³⁶⁷, de agua y energía y la emisión de contaminantes al suelo, al agua y a la atmósfera. Éstos debían ser establecidos mediante Decreto del Consell³⁶⁸. 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 umbrales³⁶⁹, 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 LOTPP³⁷⁰.

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.

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.

³⁶⁶ Vid. el concepto de indicador en el artículo 56 del ROGTU.

³⁶⁷ Por otra parte, el artículo 32 del ROGTU preveía también la necesidad de incluir umbrales límites correspondientes a la erosión del suelo.

³⁶⁸ 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.

³⁶⁹ 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.

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 territorio³⁷¹.

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 añadió que *no son repercutibles, ni directa ni indirectamente, sobre el precio final del servicio prestado o bien producido*³⁷².

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.

³⁷⁰ 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.

³⁷¹ El artículo 59 del ROGTU las definía como *las aportaciones derivadas de cualquier tipo de acción o actividad que consuma 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*.

³⁷² Vid. al respecto las distintas opiniones doctrinales citadas por HERVÁS MÁS, J. (2009, p. 342).

Conforme al artículo 84.2 de la LOTPP, se debía destinar el 50% del importe de las cuotas a programas y proyectos del propio municipio³⁷³, 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 redujesen³⁷⁴, 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 nunca³⁷⁵.

Se trataba de una cuestión nada pacífica en términos políticos, al margen de la dificultad metodológica para realizar los cálculos necesarios³⁷⁶.

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 Empleo³⁷⁷, 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 Novelda³⁷⁸.

³⁷³ 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).

³⁷⁴ 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.

³⁷⁵ Esto se debe a que se ha interpretado 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.

³⁷⁶ Por ejemplo, el cómputo 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.

³⁷⁷ DOCV núm. 6316, de 22.07.2010.

³⁷⁸ 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.

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 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 urbanizable³⁷⁹.

Cabe destacar que, durante la vigencia de esta medida, no se conoció ningún caso de pago de cuota de sostenibilidad por este concepto³⁸⁰.

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 los responsables 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 LOTPP³⁸¹. Se trataba de gravar la ejecución de proyectos de infraestructuras que discurriesen sobre suelo no urbanizable, ya fuese éste común o protegido, y

³⁷⁹ El artículo 64.2 del ROGTU señalaba que la determinación del importe sería conforme al artículo 34 de la LSNU.

³⁸⁰ En el caso de una de las primeras versiones del Plan de Acción Territorial de Protección y Dinamización de la Huerta de València previsto en el artículo 22.6 de la LOTPP, cuya tramitación quedó paralizada tras las elecciones autonómicas de 2011, se propuso la elaboración de una Ley de la Huerta a fin de crear un canon para la protección de ese espacio. Ese canon se proponía como medida compensatoria por la ocupación de suelos agrarios por parte de usos dotacionales.

³⁸¹ Desarrollado en el artículo 65 del ROGTU.

con independencia de la naturaleza pública o privada del promotor. Esta cuota debía ingresarse en el Fondo para la Equidad Territorial³⁸².

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 desde un punto de vista político.

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 PPS³⁸³.

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 cubierto³⁸⁴ 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 excesiva, tal como hemos indicado, además de suponer una nueva forma sutil de tutela o intromisión de la Administración autonómica en materias que se

³⁸² 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. 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. 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.

³⁸³ Este precepto había que ponerlo en relación con la regulación que se estableció en el Título V de la LUV.

³⁸⁴ 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).

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)³⁸⁵ los fondos provenientes de la gestión territorial³⁸⁶, 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 Generalitat³⁸⁷.
- 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 funcionamiento³⁸⁸, siendo sus teóricos beneficiarios (artículo 82.4 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

³⁸⁵ 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.

³⁸⁶ 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*.

³⁸⁷ 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.*

³⁸⁸ 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.

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 urbanizable³⁸⁹.

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, en los últimos veinte años, 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 LOTUP 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 agrícolas³⁹⁰.

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 anteriores³⁹¹.

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 Valenciana³⁹².

³⁸⁹ 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).

³⁹⁰ Sobre este fenómeno, podemos remitirnos a nuestro trabajo: GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2015, p. 125).

³⁹¹ 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, J. (coord.) y otros. (2015, p. 26).

³⁹² BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009a, p. 37).

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 CABALLERÍA³⁹³, por aquel entonces Subsecretario del Ministerio de Vivienda, desgranó 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 RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo. La constitucionalidad de la Ley 8/2007 y de su posterior TRLS 2008 fue 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 ensanche³⁹⁴; y la ya citada Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Tras la aprobación del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), 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 España³⁹⁵.

³⁹³ VAQUER CABALLERÍA, M. "Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico" en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2009, pp. 27-66).

³⁹⁴ Como advierte T-R. FERNÁNDEZ (2014, pp. 41-42) este texto 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 RD-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.

³⁹⁵ 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

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 Estratégicas³⁹⁶.

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 actuación³⁹⁷.

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 valenciana³⁹⁸, 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 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

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 PASCUAL, G. (2014, pp. 197-214).

³⁹⁶ 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.

³⁹⁷ Esta realidad no ha sido exclusiva en la Comunitat Valenciana, sino que se ha extendido por otras CCAA, como por ejemplo Cataluña. *Vid.* TRAYTER, J. M. (2013, p. 57).

³⁹⁸ *Vid.* una valoración sobre el texto del borrador in NAREDO, J. M. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2011, pp. 152 y ss.).

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 y por la exigencia de motivar las nuevas reclasificaciones, 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 denominada “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 local³⁹⁹.

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 planteaba 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 derivaban 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

³⁹⁹ 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, J. (2009, p. 347).

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.

B. La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) y sus modificaciones

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*⁴⁰⁰. 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 autocritica, 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 mereciese 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)⁴⁰¹. Destaca su extraordinario alcance derogatorio, no en

⁴⁰⁰ 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*.

⁴⁰¹ 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*

todo caso acertado⁴⁰². Mediante su disposición derogatoria única quedaron 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, 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.

normativa, con el fin 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.

⁴⁰² 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.

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 PAT⁴⁰³ 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 territorio⁴⁰⁴.

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 estructural⁴⁰⁵.

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 una 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

⁴⁰³ En la primera versión del anteproyecto expuesto al público, los actuales PAT de carácter sectorial pasaban a denominarse “Planes sectoriales” (artículo 23).

⁴⁰⁴ 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.

⁴⁰⁵ Para terminar, hemos de dejar asimismo constancia de que en la primera versión del anteproyecto expuesto al público desaparecían también dos instituciones clásicas del 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 EAE.

si tanto la LOT como la vigente LOTPP han fracasado, otro tanto va a ocurrir 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 Local⁴⁰⁶, 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 COMA⁴⁰⁷, 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 sociales más ambiciosos (derecho a la vivienda, cohesión social, medio ambiente urbano...) en meras declaraciones formales y retóricas.

Tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, los nuevos responsables políticos al frente de la Generalitat han propiciado dos modificaciones “puntuales” de la LOTUP⁴⁰⁸. Más recientemente, ya han sometido a información pública⁴⁰⁹ una tercera modificación de más calado, que entre otros objetivos persigue reforzar la función y control público sobre los procesos de ocupación del territorio, suprimiendo la figura de las ATE, que serían sustituidas por los denominados Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible (PIES). También se pretende garantizar el control público de los crecimientos urbanísticos, fomentando los desarrollos en las áreas ya urbanizadas y evitando que los agentes urbanizadores puedan promover instrumentos de desarrollo que reclasifiquen nuevas piezas del territorio como suelo urbanizable. A aquellas modificaciones que se centran en nuestra materia de estudio nos referiremos en el capítulo V.

Antes, 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 Comunitat Valenciana y al Estado, en la participación de la Administración local y en diversas cuestiones relacionadas con la planta y la organización administrativa valenciana.

⁴⁰⁶ Sobre este particular, puede verse nuestro trabajo: GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. “Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica” en ROMERO GONZÁLEZ, J. y BOIX PALOP, A. (eds.). (2015, pp. 181-205).

⁴⁰⁷ BASSOLS COMA, M. Prólogo a CERVERA PASCUAL, G. (2013, p. 7).

⁴⁰⁸ Se trata, por una parte, de las operadas por medio de los artículos 114 a 120 de la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOCV núm. 7689, de 31.12.2015). Y, en segundo término, por medio de los artículos 95 a 99 de la LEY 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV núm. 7948, de 31.12.2016).

⁴⁰⁹ Anuncio del director general de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de 15 de mayo de 2017, de información pública del anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP (DOGV núm. 8054, de 02.06.2017).

CAPÍTULO 4. 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 CE, 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)¹. 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 y Rehabilitación Urbana 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 experimentó 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 Constitucional².

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

¹ 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).

² 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 serían tales. Por ejemplo, la STC 37/1981, de 16 de noviembre, la STC 1/1982, de 28 de enero, etc.

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)³.

Sabemos que, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional⁴, 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 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 culturales⁵.

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 preceptos por su carácter meramente interpretativo y por entender que no se trataba de una ley orgánica ni de armonización⁶.

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 2015) que, como veremos, garantiza a la Administración General del Estado la imposición puntual de sus proyectos sobre el planeamiento territorial y urbanístico⁷.

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*

³ 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.

⁴ 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).

⁵ Sobre la idea de descentralización en la ordenación del territorio, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. (1986, pp. 183-194).

⁶ BASSOLS COMA, M. (2014, p. 75); LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 98-100).

⁷ Entre otras, STC 56/1986, de 13 de mayo.

*territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud*⁸, 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)⁹.

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*¹⁰. 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).

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 similares 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 de 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 FERNÁNDEZ¹¹, dada su forzosa unilateralidad.

⁸ PAREJO NAVAJAS (2004, 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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).

¹¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2014, p. 58).

Para MARTÍN REBOLLO¹², con independencia de la denominación o terminología que adopten, los instrumentos de ordenación del territorio deben ser documentos flexibles y ágiles que juegen 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 urbanística¹³.

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 los posteriores TRLS 2008 y TRLS 2015 que, 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)¹⁴, 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)¹⁵ 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 Servicios¹⁶) ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, *referidas a las ordenaciones territorial y urbanística*, de acuerdo con lo establecido en la ley.

¹² MARTÍN REBOLLO, L. (1993, pp. 466-467).

¹³ LORA-TAMALLO VALLVÉ, M. y HIRT, S. (2014, p. 40).

¹⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (2014, p. 58).

¹⁵ *Vid.* STC 4/1981, de 2 de febrero.

¹⁶ 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.

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 ALFONSO¹⁷, 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.

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 propios¹⁸.

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 CE. 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 exclusiva¹⁹ 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 aprobados²⁰.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, L. (1986, pp. 57-58).

¹⁸ PAREJO ALFONSO, L. (1986, p. 213).

¹⁹ PÉREZ ANDRÉS (1998, 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”.

²⁰ 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*

Las sucesivas leyes autonómicas valencianas sobre la materia (LOT, LOTPP y LOTUP) parten de esa noción de exclusividad, expresándolo en sus preámbulos²¹.

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 RAMÓN²², no parecía seguro que las CCAA dispusiesen absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio. Desde la doctrina²³ 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 territorio²⁴.

Y es que, como señaló PAREJO ALFONSO²⁵, 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 estilo de “sin perjuicio de”, “de acuerdo con” o “en el marco de” la legislación estatal. Mediante una jurisprudencia que MUÑOZ MACHADO²⁶ 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 materia²⁷.

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 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.

²¹ 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 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.

²² LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 82).

²³ *Vid.*, entre otros, SALA ARQUER, J. M. (1980, pp. 46-51); o LÓPEZ RODÓ, L. (1981, pp. 21-22).

²⁴ MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, p. 31).

²⁵ PAREJO ALFONSO, L. (1987, pp. 39).

²⁶ MUÑOZ MACHADO, S. (2012, pp. 112-113).

²⁷ 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;

Del juego de los artículos 145 y 149 CE, dice la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5), que 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)²⁸, 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 Ordenación²⁹, 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 más de una Comunidad), 22ª (aprovechamientos hidráulicos), 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente), 24ª (obras públicas calificadas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma), 25ª (bases del régimen minero y energético) y 28ª CE (defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español). Ello sin olvidar la cláusula del artículo 149.1.1ª (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*³⁰.

Por ello, recuerda la 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)*³¹.

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, M. (2005, pp. 47-52).

²⁸ 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*.

²⁹ Artículos 65 a 67, 107, 112, 118.1 y 126.1.

³⁰ 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).

³¹ Confirmando pronunciamientos contenidos en la STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 2).

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 CCAA³². Como explica ENÉRIZ OLAECHEA³³, 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 MACHADO³⁴ se ha roto el binomio entre exclusividad y monopolio, pues la competencia exclusiva no es excluyente. Al igual que se rompe el binomio entre competencia y titularidad del dominio público, pues esta última *no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial*³⁵. 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 diferentes³⁶, 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 genérica³⁷, si bien dado el principio de igualdad formal de las competencias la concurrencia suele ser *a priori* resuelta con la cláusula de prevalencia³⁸ 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

³² BELENGUER MULA, J. V. “Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana” en VV.AA. *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. (2004, pp. 6-7).

³³ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991, p. 66).

³⁴ MUÑOZ MACHADO, S. (2007, pp. 720-742).

³⁵ 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.

³⁶ 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 (1998, pp. 317-327).

³⁷ *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 ENTRENA CUESTA al artículo 148 CE *in* GARRIDO FALLA, F. y otros. (2001).

³⁸ Entre otros, MUÑOZ MACHADO, S. (2007, p. 725); o LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 85). Un análisis del debate doctrinal sobre la llamada cláusula de prevalencia puede verse en ÁVILA ORIVE, J. L. (1993, pp. 78-80); y más ampliamente en PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, 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 (2009, 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 prevaleciera siempre la competencia estatal, apuntando los argumentos previstos en las citadas SSTC 56/1986, 36/1994 y 118/1998.

consenso con ellas, y, principalmente, ejercer la competencia propia proporcionalmente, sin afectar más de lo necesario a las competencias autonómicas y locales³⁹.

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.

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 específico⁴⁰.

Por su parte, como explica TRAYTER⁴¹, 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 MACHADO⁴², 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 ANDRÉS⁴³ 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

³⁹ Así lo ha entendido también recientemente el Tribunal Supremo, haciéndose eco de la STC 8/2012, de 18 de enero, en relación a las competencias en materia de telecomunicaciones. 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.*

⁴⁰ 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.*

⁴¹ 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, J. M. (2013, p. 57).

⁴² MUÑOZ MACHADO, S. (2007, pp. 720-721).

⁴³ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, 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.

materias cuyos contenidos, desde un punto de vista teórico o académico, puedan entenderse incluidos en dicha función pública⁴⁴.

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 ALFONSO⁴⁵, 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)⁴⁶. 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 representan⁴⁷.

Ya en la lejana década de 1970, MEILÁN GIL⁴⁸ 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 ALFONSO⁴⁹, LÓPEZ RAMÓN⁵⁰, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ⁵¹, SALA ARQUER⁵², PÉREZ

⁴⁴ Sobre el concepto de competencia y su asignación, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (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 (1998, 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.

⁴⁵ En relación a los ámbitos competenciales de las diferentes instancias territoriales y la ordenación territorial, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. (1986, pp. 206-214).

⁴⁶ Resumiendo pronunciamientos anteriores: STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.B) y STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30).

⁴⁷ 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*. Apartado III del preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

⁴⁸ MEILÁN GIL, J. L. (1971, p. 58).

⁴⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, 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, L. (1986, pp. 212-213).

ANDRÉS⁵³ o GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ⁵⁴. 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 1993⁵⁵.

3. COMPETENCIAS HORIZONTALES DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Para LÓPEZ RAMÓN⁵⁶, junto con la política económica y la ordenación urbanística, la ordenación del territorio, es una función pública horizontal, y cada una de estas tres funciones públicas se corresponde con los tres niveles de gobierno del territorio⁵⁷.

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 económica⁵⁸. 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 territoriales⁵⁹.

Siguiendo en este punto a PARDO ÁLVAREZ⁶⁰, 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

⁵⁰ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 92-95).

⁵¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (2014, 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 TRLS 2015, que es el único camino que le habría quedado.

⁵² SALA ARQUER, J. M. (1980, pp. 51-52).

⁵³ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 364-368).

⁵⁴ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (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.

⁵⁵ *Cit. in* GREGORI MARÍ, F. (2008, p. 60).

⁵⁶ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 79-80).

⁵⁷ *Vid.* en este sentido, PAREJO ALFONSO, L. (1987, p. 21).

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ PARDO ÁLVAREZ, M. (2005, p. 47 y 51).

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 suelo⁶¹.

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 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*⁶². Nótese que, al recalcar la sentencia que la consideración de otros títulos competenciales lo debe ser *no sólo del Estado*, para GARCÍA MACHO⁶³ 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)⁶⁴, 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 CABALLERÍA⁶⁵. De este modo se produce un cierto desplazamiento del derecho de propiedad como principal objeto de la regulación estatal a una mayor ordenación pública.

⁶¹ 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).

⁶² 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).

⁶³ GARCÍA MACHO, R. "Ordenación del territorio y urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano" en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, p. 688).

⁶⁴ 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).

⁶⁵ VAQUER CABALLERÍA, M. "Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico" en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2009, pp. 27-66).

A continuación procede exponer resumidamente el contenido de alguno 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).

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 LEÓN⁶⁶, 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 urbanismo⁶⁷.

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 fundamentales⁶⁸.

Por su parte, PÉREZ ANDRÉS⁶⁹ considera que la lectura minimalista que hace la citada STC 61/1997 en este punto respecto de la ordenación urbanística no 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.

⁶⁶ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 74-76).

⁶⁷ *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.

⁶⁸ 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, J. M. (2009, pp. 74-75). *Vid.* asimismo, el voto particular emitido por el magistrado JIMÉNEZ DE PARGA respecto de la citada STC 61/1997.

⁶⁹ Sobre este tema, puede consultarse la abundante doctrina citada por PÉREZ ANDRÉS (1998, p. 440-447), así como la crítica que realiza este autor respecto de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

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 27.1 del TRLS 2015), y, por otro lado, las competencias sobre Derecho Registral e Hipotecario⁷⁰.

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 general⁷¹.

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 tendentes 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

⁷⁰ Vid. RD 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

⁷¹ 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.

unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general a todo el territorio nacional⁷².

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 149.1.13^a 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 Social⁷³.

La STC 237/2012, de 13 de diciembre, recogiendo doctrina anterior⁷⁴, 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 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 Nacional⁷⁵, 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 CE⁷⁶.

Similares argumentos podrían ser utilizados en relación a otro tipo de infraestructuras necesarias para el *fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma* (artículo 148.1.13^a CE), como puede ser el sector turístico, que puede verse claramente favorecido o

⁷² Preámbulo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

⁷³ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 447-468). 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.

⁷⁴ STC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 3); y STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20).

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Como advierte MUÑOZ MACHADO (2007, 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.*

perjudicado por infraestructuras o actuaciones de diversa índole (por ejemplo, mineras o energéticas)⁷⁷.

LÓPEZ RAMÓN ya reconoció que las expresiones utilizadas por la Constitución respecto a la planificación económica en dos lugares diferentes (artículos 131.1 y 149.1.13^a CE) no coinciden y que pareciera que el artículo 149.1.13^a 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 sectorial⁷⁸.

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 149.1.13^a 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 vivienda⁷⁹. 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 LEÓN⁸⁰, la necesidad parece ser el criterio más seguro en la jurisprudencia económica del Tribunal Constitucional, pues una interpretación amplia del artículo 149.1.13^a 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 Estado⁸¹.

⁷⁷ 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 149.1.13^a CE), pudiendo alcanzar la regulación básica a los transportes intraautonómicos. *Vid.* asimismo, las SSTC 32/1983, de 28 de abril (FJ 2) y 144/1985, de 25 de octubre (FJ 4).

⁷⁸ 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. LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 93-95 y 99-100). También reconocía ENÉRIZ OLAECHEA (1991, p. 198) 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*.

⁷⁹ *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.

⁸⁰ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 78-79).

⁸¹ *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*.

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 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 (actual artículo 22.4 TRLS 2015), 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*⁸².

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 parte⁸³.

⁸² 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. *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 conexa ligada a la decisión estatal relativa a la implantación de instalaciones de distribución al detalle de productos petrolíferos en establecimientos comerciales.

⁸³ *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 indicó que tal anteproyecto podía 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.

También la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modificó, entre otros, la LBRL⁸⁴, se justifica al amparo del artículo 149.1.14ª (Hacienda general y Deuda del Estado) y 149.1.18ª 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. Así, la STC 61/1997 (FJ 25) admite expresamente la competencia estatal para establecer, por ejemplo, las garantías del trámite de información pública (que se asienta en el artículo 105 CE), y 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 149.1.18ª 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 actuaciones⁸⁵.

Sobre las concesiones administrativas también se produce el impacto de la regulación básica estatal en la 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-deportivas⁸⁶ o de líneas regulares de transporte de viajeros⁸⁷, a la vista del vencimiento de numerosas concesiones en estos ámbitos.

Por último, la regulación sobre responsabilidad patrimonial, reflejo también, junto a la expropiación forzosa⁸⁸, del denominado “principio de garantía patrimonial”, consagrado al

⁸⁴ Destaca la actual 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.

⁸⁵ Acuerdo publicado en el DOCV núm. 6983, de 12.03.2013, y en el BOE núm. 61, de idéntica fecha.

⁸⁶ Vid. por ejemplo, la disposición transitoria segunda de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ En cuanto a las valoraciones urbanísticas, pudiera parecer que las reglas subsidiarias recogidas en el artículo 21 del TRLS 2008 (actual artículo 34 del TRLS 2015) 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

máximo nivel normativo en los artículos 33.3 y 106.2 CE, debiendo remitirnos a la regla general de no indemnidad por el *ius variandi* del planeamiento, consagrada en el artículo 4.1 del TRLS 2008, y los concretos supuestos indemnizatorios recogidos en el artículo 48 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 significativos⁸⁹. Dada la complejidad de 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”⁹⁰ que descansa sobre una correcta aplicación de los principios de cooperación, coordinación y subsidiariedad⁹¹.

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.

impone forzosamente por falta de acuerdo entre los propietarios, tienen carácter expropiatorio. BAÑO LEÓN, J. M. (2009, p. 80).

⁸⁹ VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014).

⁹⁰ 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, J. (2009, pp. 38-39).

⁹¹ En el apartado VII de la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956 ya 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

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 reciprocidad⁹², en asegurar el carácter sostenible y la coherencia del desarrollo territorial, en cooperación con las colectividades locales y con la población.

También el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001 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 coherencia⁹³. Como bien apunta MENÉNDEZ REXACH⁹⁴, 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 Estado⁹⁵.

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 subsidiariedad⁹⁶.

Por lo demás, la invocación de los principios de cooperación y coordinación es común en legislación (LRJSP, 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

reconducida en la reforma de 1975, añadiendo a esa redacción (en el artículo 57.2) el inciso *de acuerdo con las previsiones del Plan*.

⁹² 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*).

⁹³ *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 (...)*.

⁹⁴ MENÉNDEZ REXACH, A. "El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes" en ENTRENA CUESTA, R. (Presentación) y otros. (2008, p. 547).

⁹⁵ 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.

⁹⁶ 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.

persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas 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)⁹⁷ y STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3)⁹⁸ 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*⁹⁹.

Sobre esta base se regulan los diferentes órganos¹⁰⁰ 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 mixta¹⁰¹. 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.

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 RAMÓN¹⁰² 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 competencia¹⁰³.

⁹⁷ 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*.

⁹⁸ 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*.

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ 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, S. (2007, p. 727); LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 97).

¹⁰¹ 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.

¹⁰² LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 84-85).

¹⁰³ Artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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 ALFONSO¹⁰⁴, 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 OLAECHEA¹⁰⁵, un planeamiento elaborado conjuntamente, mediante el acercamiento de posturas y una colaboración interesada, actúa como un convenio o pacto entre Administraciones¹⁰⁶.

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)¹⁰⁷.

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

¹⁰⁴ 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, L. (1986, p. 213).

¹⁰⁵ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991, 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.

¹⁰⁶ 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 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.

¹⁰⁷ 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 y en el artículo 98 *in fine*, no dejando claro si la labor de coordinación la realiza el Estado. GARCÍA MACHO, R. “Ordenación del territorio y urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano” en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, p. 690).

*fórmulas de gobernanza territorial, que permitan la cooperación y coordinación administrativa y público-privada para poder desarrollar proyectos dinamizadores del territorio*¹⁰⁸.

Con todo, 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 ÁLVAREZ¹⁰⁹, la coordinación de las distintas actuaciones sobre el territorio, más que una finalidad, 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 2015) 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 Públicas¹¹⁰, 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 Constitución¹¹¹. En la Comunitat Valenciana, pronto la encontramos recogida con 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

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ 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, M. (2005, pp. 52 y 82-83).

¹¹⁰ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2009, pp. 166-169).

¹¹¹ Resulta especialmente curioso el artículo 29 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA), que 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*.

Suelo No Urbanizable, y en el artículo 81 de la LRAU, preceptos sustituidos posteriormente por los artículos 91 de la LOTPP¹¹² 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 Ley 40/2014, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹¹³, en la que se incluye una nueva regulación sobre los acuerdos de las Conferencias Sectoriales¹¹⁴ y sobre la posible constitución de Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes¹¹⁵. 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.

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

¹¹² 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.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ *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

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 práctica¹¹⁶.

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 penetración en los distintos ámbitos sectoriales pudiese significar *de facto* una anulación de las competencias sectoriales.

El carácter omnicompreensivo 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 MACHADO¹¹⁷, 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 irrelevante¹¹⁸.

Acuerdos y serán objeto de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

¹¹⁶ Para CARCELLER FERNÁNDEZ (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 (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, G. (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.

¹¹⁷ MUÑOZ MACHADO, S. (2007, pp. 722-724).

¹¹⁸ *Vid.* BOIX REIG, V. (1990, p. 86).

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 general¹¹⁹, 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).

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*¹²⁰.

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 RAMÓN¹²¹, 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 español¹²², 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”.

¹¹⁹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991, 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.*

¹²⁰ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991, pp. 189-190).

¹²¹ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 101-102, 196-197, 200 y 202-205).

¹²² *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 inlusius unius, exclusius alterius- y el deber de comunicación cultural –como proyecto democrático de convivencia en la diversidad-, serían sus marcas singulares. (...).*

En este sentido, resulta interesante observar lo que acaece en otros modelos de derecho comparado de corte federal o regional, como el alemán¹²³ o el italiano. Como vimos, en este último se viene hablando desde hace ya algún tiempo de *governo 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 nueva regulación sobre los acuerdos de las Conferencias Sectoriales (artículo 151 LRJSP) 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.

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 MACHADO¹²⁴, 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 alguna de las competencias sectoriales distribuidas entre la Administración General del Estado y la Generalitat.

¹²³ 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 la planificación espacial general sobre las planificaciones sectoriales, aunque sean de competencia de la Federación. MARCOU, G. "El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial" en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.). (1994, pp. 29-30).

¹²⁴ MUÑOZ MACHADO, S. (2007, p. 728).

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. También la Comunitat Valenciana asumió, 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 estatutarios 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)¹²⁵.

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 CE¹²⁶.

La protección del medio ambiente es una competencia de carácter transversal¹²⁷ 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, minería¹²⁸, transportes, etc.), por lo que afecta a los más 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)¹²⁹.

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 adecuaba 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

¹²⁵ 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).

¹²⁶ 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, F. J. (1991, pp. 193 y 293-295). *Vid.* asimismo, LOZANO CUTANDA, B. (2010, pp. 556-581).

¹²⁷ Para LÓPEZ RAMÓN (1987a, 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.

¹²⁸ La doctrina [entre otros, QUINTANA LÓPEZ, T. (1988)] 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 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).

22 de enero, FJ 8)¹³⁰, lo que no obsta para que se establezca un procedimiento común en todo el territorio nacional¹³¹. 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)¹³².

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 ambiente¹³³. 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 de junio, FJ 3)¹³⁴. 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 LEÓN¹³⁵, *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, declaró 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 (actual artículo 3 TRLS 2015) 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 protegido¹³⁶, la previsión de un informe de sostenibilidad ambiental y económica de la actividad de ejecución urbanística (actual artículo 22 TRLS 2015) o la obligación de que la legislación autonómica establezca supuestos en los que una actuación de

¹²⁹ LOZANO CUTANDA, B. (2010, pp.166-167).

¹³⁰ 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.

¹³¹ *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.

¹³² Un análisis sobre el reparto de competencias entre el Estado y la Generalitat en esta materia puede consultarse: REVUELTA PÉREZ, I. “Medio ambiente” en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, pp. 928-945); y con carácter general: PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, 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).

¹³³ SSTC 102/1995, de 26 de junio; 13/1998, de 22 de enero; y 306/2000, de 12 de diciembre.

¹³⁴ 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).

¹³⁵ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, p. 81).

¹³⁶ 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*.

urbanización exija el ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación (artículo 15.6 TRLS 2008) (FJ 8)¹³⁷.

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 EAE, al prever en el artículo 22.3 del TRLS 2015 la obligación de solicitar informe preceptivo de carácter “determinante” (que no vinculante)¹³⁸, 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 supuestos¹³⁹:

- 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
- 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.

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 Estado¹⁴⁰.

Como vimos, la LOTUP hizo 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*¹⁴¹; o el artículo 13.3 del TRLS 2015, en el que se regulan las exigencias y el procedimiento para alterar

¹³⁷ También la disposición adicional sexta del TRLS 2008, que regula los suelos forestales incendiados, en relación con la Ley de Montes (FJ 12).

¹³⁸ 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, F. (1995, p. 96).

¹³⁹ 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 EAE de los planes, estableciendo un mínimo de protección medioambiental.

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre. MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2009, pp. 171-173).

la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000¹⁴².

Al igual que el artículo 17 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y el RD 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 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 ellas¹⁴³. Estas limitaciones tienen una gran importancia en el diseño de las nuevas infraestructuras, como pueden ser las carreteras, ferrocarriles y aeropuertos¹⁴⁴, 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 Residuos¹⁴⁵.

¹⁴² 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. 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.

¹⁴³ Según el artículo 11.2 del RD 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.

¹⁴⁴ 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, A. “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)” en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (coord.). (2012, pp. 1157 y ss.).

¹⁴⁵ 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 territorio¹⁴⁶. Ello por cuanto que dichos instrumentos, más que incidir en el territorio, lo ordenan, aunque sea desde una exclusiva óptica medioambiental. Entre otros, ENÉRIZ OLAECHEA¹⁴⁷ o PÉREZ ANDRÉS¹⁴⁸ 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 Supremo¹⁴⁹ y el Tribunal Constitucional¹⁵⁰, 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*¹⁵¹.

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 EAE 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 42/2007¹⁵², 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 coherente¹⁵³.

¹⁴⁶ Por poner un ejemplo, en las conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (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.

¹⁴⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991, 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.

¹⁴⁸ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 311 y 665-689).

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ SSTC 102/1995, de 26 de junio, y 306/2000, de 12 de diciembre.

¹⁵¹ Considera el Consejo de Estado que, por ese motivo, todos los PORN deben someterse, sin excepciones, a EAE, con base en el apartado a) del 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.

¹⁵² Actual artículo 29.2, de acuerdo con la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, de modificación de la Ley 42/2007.

¹⁵³ 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,

B. Dominio público y costas

Hemos recordado que, tal como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁵⁴, 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 TR de la Ley de Aguas (RD 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 TR de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante (RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre); o la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.

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 más arriba.

Como recordaba MARTÍN MATEO¹⁵⁵, la sólida implantación de la concepción del litoral como bien común no ha impedido ni su explotación 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 éste¹⁵⁶.

El autor no tuvo ninguna duda en su momento sobre la constitucionalidad de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas¹⁵⁷, 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 valenciano¹⁵⁸.

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.

La ya referida STC 149/1991 de 4 de julio, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad acumulados e interpuestos contra la Ley 22/1988¹⁵⁹ ha sido ampliamente

que modificó mediante norma con rango de ley, sin sometimiento al necesario procedimiento de EAE, 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.

¹⁵⁴ SSTC 77/1984, de 3 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; o la 36/1994, de 10 de febrero.

¹⁵⁵ MARTÍN MATEO, R. y VERA REBOLLO, J. F. (1989, pp. 641-643). *Vid.* asimismo, MARTÍN MATEO, R. (2007, pp. 24 y 58-59).

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Se recomienda la lectura de las ponencias de MENÉNDEZ REXACH (por entonces Director del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio) y la más crítica de MEILÁN GIL, publicadas en: VV.AA. *Jornadas sobre la Ley de Costas*. (1990, pp. 19-47).

¹⁵⁸ Para un análisis más detallado sobre el crecimiento urbanístico en el litoral valenciano, *vid.* ZORNOZA GALLEGU, C. (2013).

¹⁵⁹ 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

comentada por la doctrina. Entre otros, BAÑO LEÓN¹⁶⁰ 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 pragmáticas¹⁶¹.

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 marino¹⁶². 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.

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 marítimo¹⁶³.

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 Valenciana¹⁶⁴.

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 planeamiento¹⁶⁵.

Asimismo, por la exclusión del dominio público de determinados núcleos de población enumerados en el anexo de la ley, de acuerdo con su disposición adicional séptima¹⁶⁶; o por la

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.

¹⁶⁰ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 82-83).

¹⁶¹ En sentido opuesto, y pensando en el patrimonio costero italiano, el urbanista CAMPOS VENUTI (1971, 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.

¹⁶² FARINÓS DASÍ, J. “La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de ‘Spatial Planning’” y PAREJO NAVAJAS, T. “Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la Política Marítima Integrada” en FARINÓS DASÍ, J. (ed. y coord.). (2011b, pp. 13-71). Igualmente, PAREJO NAVAJAS, T. (2004, pp. 309-326).

¹⁶³ DOUE L 257/135, de 28.8.2014.

¹⁶⁴ *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.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ Poblado Marítimo de Xilxes (provincia de Castellón), Oliva (provincia de Valencia), Serra Grossa (municipio de Alicante) y Puerto de Santa Pola. Disposición declarada no constitucional y, por conexión, el anexo, siempre que se interprete en los términos establecidos en el FJ14 de la STC 233/2015, de 5 de noviembre.

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 pacífica¹⁶⁷.

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 materias¹⁶⁸.

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 2012¹⁶⁹.

El problema central en este punto viene dado por el empleo por la Constitución del concepto de interés general, como acontece en otras materias¹⁷⁰, 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

¹⁶⁷ 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.*

¹⁶⁸ Vid. apartados 14ª, 15ª y 16 del artículo 49 EACV.

¹⁶⁹ Mediante Resolución de 17 de abril de 2014, de la directora general del Secretariado del Consell y Relaciones con Les Corts, se dispuso 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).

¹⁷⁰ 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, S. (2007, p. 732).

públicas estatales, en tanto que competencia concreta o específica, prevalecen frente a la competencia autonómica de ordenación del territorio, siempre que se den los presupuestos que se señalaban en el citado artículo 180.2 del TRLS 1976¹⁷¹.

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 Estado¹⁷², aunque, para LÓPEZ RAMÓN¹⁷³, 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 Alicante¹⁷⁴. 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 TR de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante 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*¹⁷⁵.

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 RD 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 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 general¹⁷⁶, 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

¹⁷¹ 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.

¹⁷² Al hilo de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *vid.* MUÑOZ MACHADO, S. (2007, p. 721).

¹⁷³ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 87 y 91-92).

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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.

desarrollando aeropuertos autonómicos que por su propia naturaleza comercial y viabilidad económica deben poder gestionar tráfico aéreo internacional¹⁷⁷.

Y no menos importante son los conflictos generados ente la Administración competente en materia aeroportuaria y los distintos municipios afectados por las servidumbres aeroportuarias¹⁷⁸.

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 Generalitat¹⁷⁹. Mención aparte es la del aeropuerto de Castellón, promovido en su momento por la Diputación y la Generalitat, que en el futuro podrá integrarse, de una u otra forma, en la red estatal a efectos de gestión de su tráfico aéreo¹⁸⁰.

D. Carreteras, ferrocarriles e infraestructuras energéticas

Otro ejemplo nos lo da la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes estatales de 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 16 prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de cualquier instrumento de planificación, desarrollo o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental que pudiera afectar 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 tres meses, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente¹⁸¹.

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*¹⁸².

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

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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).

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ En relación a las competencias de la Generalitat en materia de puertos y aeropuertos, *vid.* BOIX PALOP, A. "Las grandes infraestructuras públicas" en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, pp. 580-596).

¹⁸¹ En relación a las competencias de la Generalitat en materia de carreteras y ferrocarriles, puede consultarse, igualmente: BOIX PALOP, A. "Las grandes infraestructuras públicas" en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, 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.

¹⁸² 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.

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 constitucional¹⁸³ 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 anteriormente vigente Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

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 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 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, desarrollado posteriormente por el RD 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento del sector ferroviario; en el RD 2395/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF); y en el RD 2396/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles-Operadora (RENFE-Operadora)¹⁸⁴.

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, la 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 ferroviario¹⁸⁵. Es por ello que el Tribunal Constitucional conjuga el criterio de interés general¹⁸⁶ con el estrictamente territorial¹⁸⁷ desde la óptica de la definición de la red nacional, como prueba el hecho de varias

¹⁸³ SSTC 65/1998, de 18 de marzo; 132/1998, de 18 de junio; y 168/2009, de 9 de julio.

¹⁸⁴ *Vid.* STC 214/2013, de 13 de diciembre, relativa a competencias sobre ferrocarriles.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ La STC 245/2012, de 18 de diciembre, en relación con la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, se refirió precisamente a la determinación de la red ferroviaria de interés general.

¹⁸⁷ SSTC 37/1981, de 16 de septiembre, y 53/1984, de 3 de mayo.

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 instrumentos de planeamiento urbanístico y proyectos de cualquier tipo¹⁸⁸. 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 las que se viene manteniendo la prevalencia de las determinaciones sectoriales sobre la ordenación territorial y urbanística es la de telecomunicaciones¹⁸⁹, la energética y la del sector eléctrico¹⁹⁰, 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 técnica¹⁹¹, o sobre autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar¹⁹², 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 estructural¹⁹³.

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 territorio¹⁹⁴.

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

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ *Vid.* artículo 29.3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

¹⁹⁰ *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.

¹⁹¹ 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), entre otras.

¹⁹² STC 121/2014, de 17 de julio, referida a instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. *Vid.* asimismo, la STC 190/2016, de 15 de noviembre, en relación con diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

¹⁹³ VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014).

¹⁹⁴ Entre otros, BASSOLS COMA, M. (1982); SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990 y 1993); MARTÍN MATEO, R. (1999). Puede consultarse, asimismo, la amplia bibliografía recogida por PÉREZ ANDRÉS (1998, p. 302).

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 TR de la Ley de Aguas (aprobado por el RD 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 TR de la Ley de Aguas; la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional; el RD 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico; y el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RD 907/2007, de 6 de julio)¹⁹⁵.

El marco normativo se completa con el RD 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 RD 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, el RD 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 intercomunitarias¹⁹⁶.

Tras más de 16 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.

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*¹⁹⁷. 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 GONZÁLEZ¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁵ 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 RD 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas; y el RD 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

¹⁹⁶ También con el RD 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 RD 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 RD 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.

¹⁹⁷ Sobre estas cuestiones, *vid.* GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS, A. (2008).

¹⁹⁸ ROMERO GONZÁLEZ, J. “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (eds.). (2004, pp. 222-227).

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-Vinalopó¹⁹⁹, 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 fue 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 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 hidráulicas²⁰⁰, al incluirse todas las cuencas valencianas en las demarcaciones del Ebro, del Júcar y del Segura, al margen de las previsiones del artículo 49.1.16^a 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 TR de la Ley de Aguas (*ex* artículos 6, 25.4 y 96.2) y, principalmente de la conocida modificación del artículo 25.4 del TR 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 locales²⁰¹.

¹⁹⁹ Mediante Decreto 109/2014, de 11 de julio, del Consell, se creó 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.

²⁰⁰ En relación a las competencias de la Generalitat en materia de obras hidráulicas, puede consultarse: BOIX PALOP, A. "Las grandes infraestructuras públicas" en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, pp. 582-584, 589 y 593-594).

²⁰¹ Para MENÉNDEZ REXACH ["El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes" en ENTRENA CUESTA, R (Presentación) y otros. (2008, pp. 561-562)] un desarrollo reglamentario de este precepto habría resuelto los problemas que suscita la redacción del precepto legal.

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 recurso²⁰². Nótese que buena parte de los recursos hídricos afectados por los nuevos desarrollos urbanísticos provienen de aguas subterráneas, sobre las que teóricamente la Generalitat tendría competencia exclusiva en virtud del actual artículo 49.1.16ª del EACV²⁰³.

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 Valenciana²⁰⁴.

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 actual artículo 22.3 del TRLS 2015 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-CV²⁰⁵, 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*²⁰⁶.

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.

²⁰² 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.

²⁰³ Vid. REVUELTA PÉREZ, I. “Medio ambiente” en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) y otros. (2007, pp. 940-943).

²⁰⁴ 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.

²⁰⁵ En relación a la Homologación y Plan Parcial “sector Pinaret” del municipio de Ador.

²⁰⁶ 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. (...)*.

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 edificación²⁰⁷. 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 suelo²⁰⁸.

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 implantación 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 suelo²⁰⁹.

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)²¹⁰ y PAT de los Riesgos Inducidos, incluyendo las catástrofes tecnológicas.

Uno de los riesgos naturales más frecuentes en el territorio valenciano es el de inundación²¹¹, debiendo destacarse en este punto el citado PATRICOVA, cuya primera versión fue aprobada definitivamente por acuerdo del Consell de 28 de enero de 2003²¹², y que, tras más de diez años de vigencia, debía revisarse conforme a lo indicado en el artículo 5.c) de su

²⁰⁷ También la resolución núm. 3 de la CEMAT de Liubliana.

²⁰⁸ En otro orden de cosas, 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.

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ 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 derogado ROGTU.

²¹¹ OLCINA CANTOS, J. (2007, *in totum*).

²¹² DOGV núm. 4429, de 30.01.2003.

normativa²¹³. 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 inundables.

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 inundación²¹⁴ y en el posterior RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación²¹⁵, 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 RD 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 normativa²¹⁶.

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*²¹⁷, y el punto h.5, primer párrafo, del punto I de la parte A de su Anexo, en el que se regula el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación²¹⁸, 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)²¹⁹, 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

²¹³ 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).

²¹⁴ Podemos recordar el citado proyecto de colaboración interregional europeo INUNDA INTERREG, de gran ayuda para la posterior redacción de la Directiva 2007/60/CE.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (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, A. (2015, pp. 36-45).

²¹⁷ 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 el carácter rural de los suelos en los que concurran dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves.*

²¹⁸ *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.*

²¹⁹ 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

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 inundaciones²²⁰.

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. Y finalmente, la revisión del PATRICOVA fue aprobada tras las elecciones autonómicas de mayo de 2014, mediante Decreto 201/2015, de 29 de octubre²²¹.

Posteriormente, el citado RD 903/2010 será modificado mediante el RD 638/2016, de 9 de diciembre, confirmándose la tendencia recentralizadora estatal arriba apuntada.

En otro orden de asuntos, genera también especial interés la cuestión de los riesgos inducidos. Las Directivas SEVESO tuvieron su reflejo tanto en el artículo 14.7 de la LOTPP²²² (desarrollado por el artículo 36 del ROGTU²²³) 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 PAT de los Riesgos Inducidos, incluyendo las catástrofes tecnológicas, como vimos.

Cabe destacar la Directiva 2012/18/UE (SEVESO III), así como la aplicación práctica de las previsiones contenidas en el artículo 14 del RD 840/2015, de 21 de septiembre, 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

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.

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

²²⁰ Buena muestra de esta coordinación es el Proyecto del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar para el periodo 2016-2021, dado que recoge varias de las actuaciones previstas en el PATRICOVA.

²²¹ DOCV núm. 7649, de 03.11.2015.

²²² *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.*

²²³ 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. 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.

lugar o en otras áreas, y aplicar estrictamente el principio de precaución en caso de elevado riesgo²²⁴.

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 constitucional²²⁵.

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 a 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 Local²²⁶, se configura como una garantía institucional, mediante el mecanismo jurídico-distributivo de la atribución a las entidades locales de una serie de 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 LEÓN²²⁷ 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

²²⁴ 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.

²²⁵ *Vid.*, más recientemente, la 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.

²²⁶ Su artículo 3.1 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.*

²²⁷ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, p. 85).

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*²²⁸. 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 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*²²⁹.

La posterior STC 240/2006, de 20 de julio, supuso un cierto cambio evolutivo en la anterior jurisprudencia²³⁰, 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

²²⁸ 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.

²²⁹ Esta doctrina será resumida y reiterada por la STC 252/2005, de 11 de octubre.

²³⁰ 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).

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 RAMÓN²³¹ 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 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 autonómica²³², y los distintos controles de legalidad de la actuación urbanística municipal²³³. 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*²³⁴.

Por otra parte, la STS de 28 de diciembre de 2012 (recurso núm. 3735/2009) ha destacado la existencia de un dato sociológico que *podría 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*

²³¹ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 178-179).

²³² 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.

²³³ Hasta la fecha han 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 RD 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.

²³⁴ STC 170/1989, de 19 de octubre.

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 municipales²³⁵.

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 las CCAA sería pleno, con algún matiz respecto a los conceptos jurídicos indeterminados (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*²³⁶.

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 limitaciones²³⁷, 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 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 hasta la fecha 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

²³⁵ Crítica T-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2014, 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 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, E. (2015, pp. 123-166).

²³⁶ *Vid.* 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.

²³⁷ 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.

legislativo asegura una participación local efectiva, o la ley aprobatoria del instrumento de ordenación territorial de que se trate no se adecuará a la Constitución²³⁸.

En otro orden de cosas, 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 Local²³⁹, 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 urbanizable²⁴⁰, 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 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). Y 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 protegido²⁴¹.

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

²³⁸ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 98-100).

²³⁹ Vid. Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el 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.

²⁴⁰ GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. “Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica” en ROMERO GONZÁLEZ, J. y BOIX PALOP, A. (eds.). (2015, p. 194).

²⁴¹ 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.*

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 territorio²⁴². 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 intermedios, combinando ambos enfoques, en lo que ha venido a denominarse entre la doctrina germana “principio de contraflujo” (*Gegenstromprinzip*)²⁴³.

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 su 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*

²⁴² 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”.

²⁴³ 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, T. (2004, p. 52).

*grado de afectación de aquel interés local, tanto en la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento como en su ejecución*²⁴⁴.

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, como es el caso 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 Social²⁴⁵, las consecuencias de la supresión del Ministerio de Planificación del Desarrollo en

²⁴⁴ 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 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.*

²⁴⁵ *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 los 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*

1976²⁴⁶, 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 RD 2491/1978, de 1 de septiembre, de la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio, con el fin de lograr una mejor coordinación interministerial²⁴⁷. 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 competencias²⁴⁸. 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 constituyan *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 Autónoma²⁴⁹.

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.

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 Regional de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.* (1972, p. 89).

²⁴⁶ 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, T-R. (2014, p. 35).

²⁴⁷ 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, M. (2012, pp. 13-28).

²⁴⁸ BOIX PALOP, A. (2013, p. 8).

²⁴⁹ 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 Castilla y León. Esta ley "territorializa" 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 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.

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 flexibles²⁵⁰, y que en España, a diferencia de otros Estados miembros²⁵¹, 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 BOIRA²⁵², la formación del eje mediterráneo, materializada en mapas, reuniones de todo tipo, alianzas sociales, económicas, 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

En este punto nos interesa apuntar alguna idea sobre cuáles serían los ámbitos espaciales subregionales más idóneos para planificar el territorio valenciano y su posible pero no necesaria coincidencia con ámbitos administrativos. También cuestionarnos la actual planta municipal y la problemática metropolitana²⁵³.

Como sabemos, 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 mismas²⁵⁴.

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ 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, T. (2004, p. 46).

²⁵² 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, J. V. (2012, pp. 74-78 y 83-84).

²⁵³ 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, J. V. (2012, 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, A. (2013, *in totum*).

²⁵⁴ 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

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 industrialización²⁵⁵.

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 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)²⁵⁶. 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 territorio²⁵⁷.

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 HABA²⁵⁸, aunque durante la segunda mitad del siglo XX la industrialización y el turismo trajeron consigo un nuevo orden en el

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, J. V. (2012, pp. 75-76).

²⁵⁵ 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, A. (1983, pp. 29-30).

²⁵⁶ 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.

²⁵⁷ 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. 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 aparçada.

²⁵⁸ PIQUERAS, J. y SANCHIS, C. (1992, p. 54).

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 ferrocarriles, carreteras y caminos tuviesen también en cuenta el acceso a dichas cabezas de partidos.

Por otra parte, ya pudimos comprobar en el capítulo 3 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 PALOP²⁵⁹ 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-Elx, ya vimos también cuál fue el resultado del *Consell Valencià de L’Horta* en el caso de València²⁶⁰.

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 València (actualmente se han iniciado los trámites para la redacción de un Plan de Acción Territorial Metropolitano de València, PATEVAL²⁶¹), tras la disolución del CMH y el olvido de las nunca derogadas expresamente NNCM, la política autonómica de ordenación territorial se produce en ese ámbito 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 metropolitanas²⁶², caracterizadas como

²⁵⁹ BOIX PALOP, A. (2013, pp. 155-176).

²⁶⁰ En el caso de València, 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.

²⁶¹ Resolución de 1 de julio de 2016, de la consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por el que se inicia el Plan de Acción Territorial Metropolitano de València (DOCV núm. 7845, de 05.08.2016). La misma Conselleria también ha sacado a licitación el Plan de Movilidad Metropolitana Sostenible del Área de València.

²⁶² 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 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

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*²⁶³.

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 políticos²⁶⁴. Mientras tanto, se ha creado, como organismo autónomo, una Autoridad de Transporte Metropolitano de València²⁶⁵.

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 1978²⁶⁶. Tampoco lo ha hecho la LOTUP, más allá de lo 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 estrangulamientos²⁶⁷. Se trata de intentar hacer realidad uno

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*.

²⁶³ 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, añadió 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 València: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI) y la Entidad Metropolitana de Tratamiento de Residuos (EMTRE). Al mismo tiempo, el artículo 77 de la citada Ley 5/2013, de 23 de diciembre, introdujo 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.

²⁶⁴ 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. Cabe señalar, asimismo, el Área Metropolitana de Vigo, creada mediante Ley gallega 4/2012, de 12 de abril.

²⁶⁵ Creada por el artículo 90 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, regulándose mediante Decreto 81/2017, de 23 de junio, del Consell, por el que se aprueba su reglamento (DOGV núm. 8076, de 04.07.2017).

²⁶⁶ Como expuso BOIX REIG (1990, 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.

²⁶⁷ 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*

de los postulados contenidos en la Agenda Territorial de la Unión Europea de 2007²⁶⁸. 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, 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 MATEO²⁶⁹ 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 Local²⁷⁰, 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

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.*

²⁶⁸ 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, M. J. (2015, p. 81).

²⁶⁹ MARTÍN MATEO, R. Prólogo a: SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P. (1987, pp. 9-11).

²⁷⁰ En el preámbulo del texto legal se indica que estas medidas de fusiones municipales incentivadas encuentran respaldo en la STC 103/2013, de 25 de abril.

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.

Además del escueto y confuso artículo 44 de la LOTUP²⁷¹, la organización administrativa de la Generalitat en materia de ordenación del territorio se encuentra actualmente regulada básicamente en el Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el vigente Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat²⁷², texto adaptado a la LOTUP, 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 consellerias de la Generalitat²⁷³.

El artículo 1 del citado Decreto 8/2016 dispone que las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial y urbanística son ejercidas por los siguientes órganos:

- a) El Consell de la Generalitat.
- b) El conseller competente en materia de territorio y urbanismo.
- c) El secretario autonómico con competencias en materia de territorio y urbanismo.
- d) El director general con competencias en materia de territorio y urbanismo.
- e) El Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana.
- f) Las Comisiones Territoriales de Urbanismo.
- g) Las Comisiones Informativas de Urbanismo.

De esta relación se ha suprimido 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 LOTUP²⁷⁴.

A continuación pasamos a exponer brevemente cuáles son las competencias en materia de ordenación del territorio atribuidas a cada uno de estos órganos.

²⁷¹ Anteriormente se regulaba en el Título V de la LOTUP, relativo a la gobernanza del territorio y paisaje.

²⁷² DOCV núm. 7714, de 08.02.2016. Este reglamento sustituye al anterior Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, modificado a su vez mediante Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell.

²⁷³ DOCV núm. 7566, de 8.07.2015.

²⁷⁴ 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 conselleria 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 conselleria competente en la materia o quien ésta designase.

Al Consell le corresponden, obviamente, las competencias de mayor relevancia, concretándose buena parte de ellas, si bien no todas, en el artículo 2 del citado Decreto 8/2016²⁷⁵. 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 declarar las Actuaciones Territoriales Estratégicas y la aprobación definitiva de la ETCV y de los PAT²⁷⁶.

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 locales²⁷⁷.

Al margen de las competencias en materia de economía y fondos europeos²⁷⁸, 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 ambiental²⁷⁹.

Según el artículo 44.2 de la LOTUP y el artículo 3 del Decreto 8/2016, 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 Estratégicas²⁸⁰.

²⁷⁵ El precepto reglamentario omite toda competencia del Consell en materia de gestión territorial (*vid.* capítulos III y V), 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 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.

²⁷⁶ Otras importantes competencias del Consell más relacionadas, en buena parte, con la ordenación urbanística son: (i) acordar la tramitación urgente de los planes; (ii) otorgar al conseller competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo la habilitación necesaria para la redacción de planeamiento transitorio en situaciones de urgencia (artículo 66.1 LOTUP); y (iii) suspender la vigencia del planeamiento y establecer el régimen urbanístico aplicable transitoriamente (artículo 65.3 LOTUP).

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ Como señaló CAMPOS VENUTI (1971, 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*.

²⁷⁹ 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 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.

²⁸⁰ 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

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 elaboró un documento global de carácter político-técnico que no se sometió a ningún tipo de procedimiento ni a EAE: 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, de 30 de septiembre, por el que se aprobó el anterior Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, atribuyó buena parte de las competencias en materia de evaluación ambiental a la Comisión de Evaluación Ambiental, que creó y reguló esta norma²⁸¹.

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*²⁸².

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 podía tener más sentido cuando la evaluación ambiental de los planes era reactiva pero no ahora, que es proactiva²⁸³.

Sin embargo, sí cabía cuestionar la antigua composición de esta Comisión de Evaluación Ambiental contenida en el ya derogado Decreto 135/2011, desde las exigencias de la normativa comunitaria, por cuanto que todos sus vocales eran funcionarios designados mediante

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.

²⁸¹ Las atribuciones de esta nueva Comisión eran recogidas en el artículo 10 del citado Decreto 135/2011, siendo las principales competencias en materia de EAE: (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.

²⁸² 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).

²⁸³ 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 (2014).

el sistema de libre designación y la mayor parte de ellos eran dependientes jerárquicamente entre sí y de la misma dirección general competente en materia de ordenación territorial y urbanística. De esta manera, resultaba difícil cumplir las exigencias de separación funcional y autonomía real, todo sea dicho entre paréntesis, como reflexión movедiza en su sugerencia²⁸⁴.

Actualmente, y tras unas largas negociaciones entre las fuerzas políticas que componen o sustentan al actual Consell surgido tras las elecciones de mayo de 2015, la competencia de evaluación ambiental recae en la conselleria competente en materia de medio ambiente y agricultura. De hecho, mediante Decreto 230/2015, de 4 de diciembre, se aprobó un nuevo Reglamento del órgano ambiental de la Generalitat a los efectos de evaluación ambiental estratégica (planes y programas)²⁸⁵, cambiando sustancialmente la composición de la Comisión de Evaluación Ambiental, restándose peso a la representación de las materias de ordenación del territorio y urbanismo.

Por otro lado, la ahora denominada Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, surgida tras las elecciones de mayo de 2015, cuenta con distintos órganos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, unos unipersonales: los titulares de la Conselleria, de la Secretaría Autonómica²⁸⁶ y de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje; y otros de carácter colegiado, como son el 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 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 civil²⁸⁷. Al amparo del artículo 2 de ese Decreto y del artículo 6 del referido Decreto 8/2016, asume importantes competencias de asesoramiento y de seguimiento de la evolución de la ETCV²⁸⁸. 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.

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

²⁸⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2011 (asunto C-474/10).

²⁸⁵ DOCV núm. 7676, de 11.12.2015.

²⁸⁶ Son atribuciones de la Secretaría autonómica, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 8/2016: (i) dictar las disposiciones precisas para la mejor aplicación de la normativa de ordenación del territorio y urbanismo; y (ii) el fomento de la participación pública y la coordinación con otras administraciones públicas en estas materias.

²⁸⁷ 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.

²⁸⁸ (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.

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.

CAPÍTULO 5. 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 nunca¹. 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 instrumento².

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 jerárquicamente³. 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 umbrales⁴.

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 macroplanificación económica, que estuvo en auge en la década de los ochenta* (apartado I del preámbulo), para apostar por planteamientos menos estáticos y más basados en estrategias territoriales⁵, 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 instituciones⁶.

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*

¹ 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.

² Un breve recorrido por los distintos instrumentos de ordenación del territorio autonómicos puede consultarse in MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2009, pp. 175-178).

³ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 201).

⁴ Desde distintos ámbitos, destacados autores, como FRIEDMAN, FALUDI, INDOVINA o 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, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V. (2010, p. 15).

⁵ 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.

⁶ 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.

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 otros⁷.

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 Territorio⁸, 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.LO⁹, 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.

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 PAT¹⁰. 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.

⁷ 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, H. W. (1976, p. 243).

⁸ VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014).

⁹ Cit. in GARCÍA JIMÉNEZ, M. J. (2015, p. 127).

¹⁰ Vid. artículo 16.4.a) de la LOTUP.

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.

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 1, fue una de las principales innovaciones de la LRAU, esto es, la diferenciación entre determinaciones de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada¹¹.

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 Pormenorizada¹². 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 nítida¹³.

¹¹ Recordemos que la ordenación estructural, que para ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA (1996, p. 42) 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.

¹² 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, M. y HIRT, S. (2014, p. 33).

¹³ 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

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 28¹⁴, va a “remolque” de la zonificación, como indica ROMERO SAURA¹⁵. 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*¹⁶.

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 DEUOT de dichos Planes Generales, en consonancia con lo previsto en la disposición transitoria cuarta del TRLS 2015. 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 planeamiento¹⁷.

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*¹⁸. 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.

2. EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Hasta hace poco tiempo, ante la ausencia de ejercicio por parte de la Generalitat de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, a la vista de la

principalmente, la delimitación de las áreas de reparto y del aprovechamiento tipo. Sobre esta cuestión nos hemos referido en: GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2015, p. 149).

¹⁴ Nótese que en la primera versión del anteproyecto de ley expuesto al público desaparecía la institución de la clasificación del suelo, que era totalmente desplazada por la zonificación. La clasificación de suelo fue reintroducida en el texto del proyecto de ley.

¹⁵ 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 aparecen en otros países, que ofrecen figuras evolucionadas, tales como el *cluster zoning*, *performance zoning*, *overlay zoning* o las *floating zones*. HERVÁS MÁS, J. (coord.) y otros. (2015, p. 27).

¹⁶ 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*.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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*.

escasa aprobación definitiva por parte de ésta de instrumentos de planificación territorial, la Administración autonómica ha venido interviniendo en el planeamiento urbanístico a través de sus importantes competencias sectoriales y, en época más reciente, mediante la definición de la Infraestructura verde, lo que condiciona sobremanera el modelo territorial del municipio. Resulta deseable, por tanto, en aras a un mayor respeto del principio constitucional de autonomía local, que las competencias supramunicipales estén 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.

Esa 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, debe 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 1976¹⁹.

Por su parte, hasta hace bien poco²⁰, la LOTUP no contenía 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.

Las leyes autonómicas de ordenación del territorio suelen establecer un régimen más o menos directo de vinculación entre los distintos instrumentos de ordenación del territorio²¹ y del

¹⁹ 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.

²⁰ Modificación del artículo 7 de la LOTUP por el artículo 114 de la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOCV núm. 7689, de 31.12.2015), que añade al precepto un nuevo apartado 3 con el siguiente contenido: *3. El departamento competente en materia de ordenación del territorio, dentro del marco de las consultas a las administraciones públicas que recoge el artículo 53 de la ley, emitirá un informe con carácter vinculante sobre la aplicación a la planificación territorial y urbana de las determinaciones de la Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana y de los planes de acción territorial que así lo expresen en sus disposiciones normativas*.

²¹ 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

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 atienda 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 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 los últimos años desde la aprobación de la LRAU.

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 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

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, M. J. (2015, p. 58).

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 línea, además, con lo previsto en el actual artículo 7.3 de la LOTUP).

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 FERNÁNDEZ²², 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 estímulos²³. 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 mismos²⁴.

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 recomendaciones²⁵.

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 intermediación²⁶.

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

²² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (2014, 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.

²³ PARDO ÁLVAREZ, M. (2005, p. 75).

²⁴ Respecto al carácter normativo de los planes de ordenación territorial, *vid.* PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 547-553).

²⁵ *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).

²⁶ LÓPEZ BENÍTEZ, M. “La planificación territorial y el planeamiento urbanístico” en REBOLLO PUIG, M (coord.) y otros. (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).

expresamente la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio²⁷.

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 directores²⁸.

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”.

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 aquéllas 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 22.7 y de la disposición transitoria cuarta del TRLS 2015, 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)²⁹, 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 de fijar 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,

²⁷ 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). 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*.

²⁸ Vid. artículo 1.2 del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, y directriz 5 del anexo de directrices de la ETCV.

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 densidad edificatoria, por lo que tampoco se ajustaría satisfactoriamente al actual modelo turístico valenciano³⁰.

En el caso de la ETCV de 2011 se quiso apostar por un modelo recomendatorio, no impositivo, que orientase a los municipios y encauzase 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. A esto cabe añadir lo previsto en el apartado 3 del mismo artículo (introducido por la Ley 10/2015), que establece el carácter vinculante del informe del departamento competente en materia de ordenación del territorio a emitir con ocasión de la tramitación de planes territoriales y urbanísticos respecto de las determinaciones de la ETCV y de los PAT que así lo exprese en su normativa.

Esta adecuación deberá plasmarse en el documento ahora denominado *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

²⁹ Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.

³⁰ 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, en los términos previstos en el artículo 81 y siguientes de la LOTUP. 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.

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 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 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 territorial³¹.

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 urbanística³², 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 estructural³³, lo que en la

³¹ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, pp. 186-188).

³² Así se observaba, por ejemplo, en la versión del proyecto de PAT de Protección de la Huerta de València, que quedó paralizado desde 2011 (y en la actualidad retomado) cuando recogía 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 València.

³³ 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*.

práctica obligará a analizar caso a caso si se está respetando un ámbito mínimo de competencias a la Administración local, en aras a la salvaguarda de la autonomía local constitucionalmente reconocida, pues, como ya se ha recordado, 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 territorio³⁴.

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 urbanizable³⁵. De hecho suele ser algo excepcional que los instrumentos de ordenación del territorio impongan determinadas decisiones en otros tipos de suelo³⁶. 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 Supremo³⁷ 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 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 ocurrir que fuese exigible la entera revisión del planeamiento general de un municipio. La LOTUP no se ha planteado esta última cuestión³⁸.

También podían *reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, clasificar directamente terrenos y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal*.

³⁴ 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.

³⁵ 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 modificar o implantar normativas de uso de esta clase de suelo, pudiendo modificar de modo directo las previsiones de los Planes Generales vigentes*.

³⁶ 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*.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

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 LOTUP³⁹ 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 ROGTU⁴⁰.

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)⁴¹ era antes contemplada en el artículo 45 de la LOTPP 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 tramitación⁴².

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 determinado⁴³, y la subrogación de la Generalitat en el lugar del municipio para el caso de incumplimiento de la citada adaptación en el plazo otorgado⁴⁴.

³⁹ 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.

⁴⁰ *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.*

⁴¹ 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).

⁴² 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 punto son Canarias y las Illes Balears. *Vid.* el comentario realizado al respecto *in* MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2009, pp. 182-185).

⁴³ 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 PDT. 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.

⁴⁴ *Vid.* artículos 44.2.f) y 66 de la LOTUP.

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 territorial⁴⁵, pues con la LRAU, la LOTPP y la LUV asistimos a una mayor imbricación entre ambos niveles de planificación⁴⁶.

Como explica ROMERO SAURA, la ordenación territorial y la urbanística han venido coexistiendo como dos escalones entrelazados por unas relaciones 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*⁴⁷.

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 97⁴⁸.

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)⁴⁹. Esta distinción conceptual, que *ha sido adoptada como estándar por el resto de legislaciones urbanísticas*⁵⁰, continúa con algún cambio en la LOTUP.

⁴⁵ Sobre esta cuestión, *vid.* RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L. “El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico” en III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2002, pp. 679-694).

⁴⁶ HERVÁS MÁS, J. (2009, pp. 348-349).

⁴⁷ ROMERO SAURA, F. “Las determinaciones de la ordenación estructural” en SÁNCHEZ GOYANES, E., IVARS BAÑULS, J. A. y ROMERO SAURA, F. (Coord.) y otros. (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.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Y es que, tal como explica ROMERO SAURA (“Las determinaciones de la ordenación estructural” en SÁNCHEZ GOYANES, E., IVARS BAÑULS, J. A. y ROMERO SAURA, F. (Coord.) y otros. (2006, p. 542), el concepto de “estructura urbana” es una aportación del TRLS 1976 que luego explicitó con detalle el artículo 25 del Reglamento

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 territorial⁵¹.

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*⁵².

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 descoordinada⁵³.

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 residencial⁵⁴ y la ausencia, hasta la aprobación de la ETCV en 2011, de un planeamiento⁵⁵ o de unas directrices supramunicipales autonómicas que fijasen unos límites claros a la actividad urbanística de

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 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.

⁵⁰ Vid. el análisis comparativo de la distinción entre ordenación estructural y pormenorizada en las distintas CCAA in PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (2006, pp. 167-168 y 261-279).

⁵¹ 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.

⁵² *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, F. (“Las determinaciones de la ordenación estructural” en SÁNCHEZ GOYANES, E., IVARS BAÑULS, J. A. y ROMERO SAURA, F. (Coord.) y otros. (2006, p. 546).

⁵³ Ejemplo patente en el área metropolitana de València de falta de una adecuada ordenación supramunicipal son los desarrollos urbanísticos surgidos a lo largo del eje de la carretera CV-35.

⁵⁴ BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009a, p. 37).

⁵⁵ Ni el PAT de carácter integrado del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche (PATEMAE), ni el del Entorno de Castellón (PATECAS), sometidos en su día 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 definitivamente hasta la fecha.

planeamiento municipal⁵⁶, 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 límites⁵⁷.

Por su parte, el Tribunal Supremo, tras la aprobación de la Constitución, haciéndose eco de la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional, y de la mano de importantes voces doctrinales⁵⁸, ha ido estableciendo un cuerpo doctrinal⁵⁹ que ha sido decisivo posteriormente para los legisladores autonómicos.

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 superior⁶⁰.

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)⁶¹. 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 jurisprudencial⁶², parcialmente recogida por el legislador valenciano, primero en el artículo 40 de la LRAU (precepto legal imitado después en mayor o menor

⁵⁶ 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).

⁵⁷ BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009a, pp. 37, 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).

⁵⁸ Como voces contrarias a la eliminación de los controles administrativos de legalidad, PARDO ÁLVAREZ (2005, p. 598) cita la postura de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R, de clara desconfianza en los municipios, o la de PAREJO ALFONSO, Luciano.

⁵⁹ 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, M. (2005, 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 sólo podrían controlarse determinaciones discrecionales que tengan transcendencia para los intereses supralocales.

⁶⁰ MUÑOZ MACHADO, S. (2007, p. 724).

⁶¹ 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, C. (1991, p. 65).

⁶² 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.

medida por otros legisladores autonómicos⁶³) y posteriormente en el artículo 85 de la LUV⁶⁴, inevitablemente se verá alterada por el nuevo procedimiento 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 procedimiento⁶⁵.

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 sectoriales⁶⁶.

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”⁶⁷.

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

⁶³ Puede afirmarse, siguiendo a BAÑO LEÓN (2009, 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.

⁶⁴ Un análisis pormenorizado de este precepto puede leerse en: SÁNCHEZ GOYANES, E., IVARS BAÑULS, J. A. y ROMERO SAURA, F. (Coord.) y otros. (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 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.*

⁶⁵ No obstante, como denuncia LOZANO CUTANDA (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.

⁶⁶ BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009a, 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.*

⁶⁷ PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (2006, 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.*

definitiva en un acto con un alcance o naturaleza mucho más controlador que coordinador⁶⁸. 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 local⁶⁹.

3. 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, 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 objetivos⁷⁰, también recordaba en su artículo 4.2 que los criterios de ordenación del territorio (definidos en su Título I) debían informar los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico⁷¹.

⁶⁸ PARDO ÁLVAREZ, M. (2005, pp. 588-589).

⁶⁹ 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 estén 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, M. (2005, 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*.

⁷⁰ 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 patrimonio cultural, la revitalización del patrimonio rural, la implantación de las infraestructuras y el incremento de la eficiencia de los recursos energéticos.

⁷¹ Por su parte, el artículo 2 del ROGTU recalaba 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

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 por entonces en el artículo 2 del TRLS 2008 (actual artículo 3 del TRLS 2015)⁷², 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:

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.

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.*

⁷² 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.

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 ARANGUREN⁷³, 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 dotaciones⁷⁴.

En línea con los postulados de Henri LEFEVBRE sobre el “derecho a la ciudad”, el preámbulo del TRLS 2008 advertía 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*⁷⁵.

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 consecuencias⁷⁶, incluyendo sus costes ambientales, económicos y sociales⁷⁷. También la jurisprudencia empieza a pronunciarse sobre estas cuestiones⁷⁸. En nuestro caso, podríamos recurrir a la caracterización que realizaba el artículo 11 del ROGTU⁷⁹, que parte de los siguientes factores que resumimos a continuación:

⁷³ ALLI ARANGUREN, J. C. (2005, p. 109).

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Estas mismas preocupaciones fueron recogidas en el artículo 107 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, derogado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

⁷⁶ 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. (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.

⁷⁷ Como muestra, puede consultarse el amplio estudio monográfico: INDOVINA, F (2007, *In totum*).

⁷⁸ 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*

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 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 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 debe 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 Valenciana⁸⁰, de enorme trascendencia para el planeamiento urbanístico, y cuyas previsiones no integró 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

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).

⁷⁹ 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.

vieja LOT. Su ámbito espacial abarca la totalidad del territorio valenciano⁸¹, y pretende constituir el marco orientador de todas las acciones que se emprendan 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 Ordenación⁸².

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.

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 (aspecto este último corregido por el citado apartado 3 del artículo 7 de la LOTUP, introducido mediante Ley 10/2015).

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 LOTPP⁸³, dejando a salvo la cuestión del procedimiento de su tramitación y aprobación. Al requerir su tramitación del sometimiento al procedimiento de EAE⁸⁴, 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 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

⁸⁰ BOIX PALOP, A. y MARZAL RAGA, R. (eds.). (2014, pp. 177-221).

⁸¹ Anteriormente el artículo 37.2 de la LOTPP 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 posibilidad, la directriz 2.1 de la ETCV de 2011 sí recoge esa misma posibilidad en parecidos términos.

⁸² 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).

⁸³ Su regulación abrió el capítulo I del Título III de esta ley, dedicado a los instrumentos de ordenación territorial. MARTÍNEZ MORALES (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”.

⁸⁴ 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”.

de los planes y programas sujetos a la ahora denominada “evaluación ambiental y territorial estratégica” (EATE), lo que puede generar cierta inseguridad y confusión⁸⁵.

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 autonómico⁸⁶.

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.

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*⁸⁷.

En cuanto a su contenido, el apartado 4 del precepto legal apunta, como mínimo⁸⁸, 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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).

⁸⁷ *Vid.* apartado II del preámbulo de la LOTPP.

⁸⁸ Su contenido era anteriormente recogido en el artículo 38 de la LOTPP, cuyo último apartado 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.

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 Consell⁸⁹, 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 territorial valenciano no sectorial 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”⁹⁰, sí podemos advertir que el documento añade poco que no estuviese ya previsto en el anterior proyecto de PDU.

⁸⁹ DOCV núm. 6641, de 19.01.2011.

⁹⁰ 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 València 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

Tras un Título II dedicado a la contribución del territorio al desarrollo económico⁹¹, 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.

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 territorio⁹², siguiendo los criterios funcionales del artículo 38.d) de la LOTPP⁹³, 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 Medias⁹⁴ y Nodos de Apoyo al Sistema Rural⁹⁵. 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

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.

⁹¹ El documento pretende tomar como punto de partida el esquema de la Estrategia Europa 2020 de la UE (directriz 24 ETCV).

⁹² Conforme a la directriz 69.3 ETCV, se proponen las siguientes áreas funcionales: Els Ports-Baix Maestrat, Castellón, Valle del Palancia, València, 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, A. (2013, pp. 163-170).

⁹³ (...) *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.*

⁹⁴ 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).

⁹⁵ 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

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.

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*)⁹⁶ 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 elevados⁹⁷.

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 menor⁹⁸.

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 que el documento aprobado definitivamente, que

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).

⁹⁶ 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 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 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 fueron diseñadas por la LOTPP.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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, J. V. (2012, pp. 201-202).

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)⁹⁹.

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, con carácter vinculante, en la elaboración del planeamiento urbanístico municipal¹⁰⁰.

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, no se inició la tramitación de ningún PAT en desarrollo de las áreas funcionales. Sólo en fechas recientes, tras el cambio de gobierno autonómico producido tras las elecciones de mayo de 2015, se ha iniciado la tramitación de algunos PAT, como veremos.

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 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 aquélla 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.

⁹⁹ 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. 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.

¹⁰⁰ Vid. artículos 7.1 y 3, 15.3, 20, y 22.2.b) de la LOTUP.

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 vinculante¹⁰¹. Por tanto, no podía ir más allá en sus propósitos que servir de recurso diversivo para adecentar epidérmicamente la política de ordenación territorial de la Generalitat de aquel momento.

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 años¹⁰².

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 aquélla 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 produjo 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). Este vacío en la planificación territorial está tratando de corregirse actualmente, como veremos más adelante.

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 1976¹⁰³.

¹⁰¹ Como ejemplo de lo arriba indicado, puede citarse la declaración de interés general y área industrial y terciaria prioritaria (artículo 262 LUV, 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 València, 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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,

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*¹⁰⁴. En ambos casos, su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales¹⁰⁵.

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 hubiese querido reforzar y potenciar este tipo de instrumentos, no debería haberse efectuado esta radical simplificación. A modo de ejemplo, ahora ya no se prevé en el texto legal 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, sin que esta grave omisión haya sido subsanada en el citado Decreto 8/2016, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat¹⁰⁶.

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 PAT¹⁰⁷, tal como preveía anteriormente el artículo 45 de la derogada LOTPP¹⁰⁸. Por ello resultarían dudosos, o al menos discutibles, los anuncios, por parte de la Generalitat, de suspensión de licencias o programas, como el llevado a cabo con ocasión de la tramitación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL)¹⁰⁹, al que nos referiremos más adelante.

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, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, pp. 243-248).

¹⁰⁴ Dada la similitud conceptual entre los PAT de carácter integrado y los de carácter sectorial, MARTÍNEZ MORALES (2005, p. 59) considera que no se justificaba el tratamiento diferenciado que establecía la derogada LOTPP en sus aspectos procedimentales ni su dualidad.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ El artículo 9 del Decreto 8/2016 sí prevé expresamente que corresponde a las distintas consellerías de la Generalitat o a las direcciones generales de ellas dependientes, que sean competentes por razón de la materia, la promoción, tramitación, aprobación y gestión de los planes regulados en el artículo 44.3 de la LOTUP, pero ese precepto se refiere únicamente a planeamiento de ámbito municipal, esto es, urbanístico. De hecho el propio artículo 9 del Decreto se intitula *Otros órganos con competencias urbanísticas*.

¹⁰⁷ 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 ordenación territorial. *Vid.*, más recientemente, la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6. En cambio, PÉREZ ANDRÉS (1998, 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.

¹⁰⁸ 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 València hasta tanto no se aprueben PAT en esos ámbitos, cuestión esta siempre controvertida.

¹⁰⁹ Resolución de 11 de noviembre de 2015, de la consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se inicia el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 7658, de 16.11.2015). En dicho anuncio se suspende, por el plazo de un año la aprobación de nuevos programas de actuación en los suelos clasificados como urbanizables en el ámbito de 500 metros de la franja del litoral definidos en el borrador de plan y el documento inicial estratégico del PATIVEL, invocando, por una parte, el artículo 25.3 del TRLS 2015, que se refiere a la posible suspensión de instrumentos de ordenación o ejecución urbanística (no territorial) y, por otra parte, el artículo 64 de la LOTUP, que se refiere únicamente a la competencia de los ayuntamientos (no de la Generalitat) para acordar la suspensión de la tramitación y otorgamiento de determinadas licencias.

Pero es que la exposición de motivos del vigente texto legal tampoco se molesta en explicar las razones por las que desaparece la mención a los PAT que ordenaba redactar la derogada LOTPP, alguno de ellos inaplazables, como el del Litoral o el de la Huerta de València¹¹⁰.

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 mismos¹¹¹.

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 formulación también por la iniciativa local¹¹². 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, como decíamos, la LOTUP no deja clara la competencia de consellerias distintas a las competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje para formularlos y tramitarlos¹¹³.

Al igual que la ETCV, su aprobación en ambos casos corresponde al Consell, *salvo distinta previsión de su legislación específica*.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ 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, M. J. (2015, 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.

¹¹² 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.

¹¹³ *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

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:

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

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.

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 sectorial¹¹⁴.

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 LOTPP¹¹⁵, el texto legal vigente va más allá que la LOT y la LRAU (que introdujo los PAT de finalidad urbanística) 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, 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 CABALLERÍA¹¹⁶, 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 completa¹¹⁷, quedando su plasmación en los Planes Generales Estructurales como meramente supletoria en caso de ausencia de los primeros.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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 determinaciones de la ordenación estructural de los Planes Generales, para su posterior incorporación a éstos (artículo 54.2 de la LOTPP). La LOTPP 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.

¹¹⁶ VAQUER CABALLERÍA, M. (2013, p. 36).

¹¹⁷ LÓPEZ RAMÓN, F. (1995, p. 206).

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 práctica¹¹⁸. Sin embargo, la LOTUP ha 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 otorgado¹¹⁹, 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*¹²⁰.

Tampoco se incluye ahora la obligación de que los PAT incorporen un anexo en el que se acompañe un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor¹²¹. 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.*

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*¹²².

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 PAT que reserven terrenos para

¹¹⁸ 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 PDT. Hasta tanto se produce esa adaptación lo más lógico es que se impongan al planeamiento urbanístico municipal aquellas determinaciones del planeamiento territorial o supramunicipal que se califiquen como de aplicación directa.

¹¹⁹ 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, C. (1991, pp. 70 y 71).

¹²⁰ *Vid.* artículo 66 de la LOTUP. Este precepto se refiere a una casuística distinta, que es la de ausencia de planeamiento territorial o urbanístico.

¹²¹ 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 LOTUP, 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.

¹²² Anteriormente cabía estar a lo dispuesto en el artículo 53 de la LOTUP (desarrollado por el artículo 134 del ROGTU) para los PAT de carácter integrado y en el artículo 58 de la LOTUP (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, 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).

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 satisfacerlo¹²³.

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 EATE, 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 decreto¹²⁴. Sería deseable por tanto que se proceda al desarrollo reglamentario de esta cuestión, tal como, por ejemplo, se hizo en Cataluña en relación a sus Planes Territoriales Parciales¹²⁵.

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.

¹²³ 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 PDTG 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*. Vid, asimismo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo (sección 2) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 25 de julio de 2016, que examina el denominado Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Sector Turístico de San Bartolomé de Tirijana Maspalomas Costa Canaria (aprobado por Decreto 90/2013, de 22 de noviembre, del Gobierno de Canarias). La citada sentencia entiende que dicho plan habría incumplido la normativa estatal (por entonces el TRLS 2008) por existir un Estudio Económico.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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).

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 aconsejasen la elaboración coordinada de su ordenación urbanística o la consideración conjunta de ella para sectores comunes¹²⁶. La LOTUP ya no contempla esta posibilidad, tal vez por la existencia de los nuevos Planes Generales estructurales mancomunados¹²⁷.

Lamentablemente, como vimos, 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).

E 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).

Por eso decíamos que resultarían dudosos los anuncios de suspensión de aprobación de nuevos programas con ocasión del inicio de la tramitación de un PAT, como sucede en el caso del citado PATIVEL¹²⁸. En dicho anuncio se suspende, por el plazo de un año la aprobación de nuevos programas de actuación en los suelos clasificados como urbanizables en el ámbito de 500 metros de la franja del litoral definidos en el borrador de plan y el documento inicial estratégico del citado PAT, invocando, por una parte, el artículo 25.3 del TRLS 2015, referido a la posible suspensión de instrumentos de ordenación o ejecución urbanística (no territorial) y, por otra parte, el artículo 64 de la LOTUP, que se refiere únicamente a la competencia de los ayuntamientos (no de la Generalitat) para acordar la suspensión de la tramitación y otorgamiento de determinadas licencias.

Estas dos palmarias deficiencias de la LOTUP deberían ser subsanadas en aras a una mayor seguridad jurídica si el Consell pretende abordar la redacción y aprobación de PAT¹²⁹.

Pero más allá de lo exigido en la LOTUP y en la legislación sobre EAE¹³⁰, deben fomentarse más si cabe, en la práctica, los procesos participativos, a fin de que los distintos

¹²⁶ 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). El ROGTU 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*.

¹²⁷ En su descripción de los principios de la organización administrativa de la ordenación del territorio, ENÉRIZ OLAECHEA (1991, 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.

¹²⁸ Resolución de 11 de noviembre de 2015, de la consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se inicia el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 7658, de 16.11.2015).

¹²⁹ *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 Sessons Corts Valencianes* 10/IX, de 23.09.2015.

¹³⁰ 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

niveles administrativos y la ciudadanía se impliquen mayormente, promocionando el aprendizaje mutuo entre el experto en la planificación y la población afectada¹³¹, otorgando un plus legitimidad a los distintos PAT que se promuevan¹³². 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.

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 normativa¹³³.

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 omitía la referencia al carácter sectorial del mismo). Además, se declaraba de forma explícita la necesidad de realizar PAT de carácter sectorial referentes a las extracciones mineras¹³⁴ 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

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.

¹³¹ FRIEDMANN, J. (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.*

¹³² Para ello debería potenciarse el mecanismo de las consultas populares, pues como denunciaba MARTÍN MATEO (2007, 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.*

¹³³ 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.

¹³⁴ 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 deficiente 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).

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 ha venido abusando 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 la fecha, al amparo de la legislación de ordenación del territorio, sólo se han aprobado definitivamente dos auténticos PAT de carácter sectorial, ya citados: el PATRICOVA y el controvertido PAT de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunitat Valenciana, aprobado definitivamente bajo la vigencia de la LOTPP y anulado finalmente por sentencia del Tribunal Supremo¹³⁵.

Al igual que el PATRICOVA I aprobado en 2003, el PATRICOVA II, aprobado definitivamente, como vimos en el capítulo anterior, mediante Decreto 201/2015, de 29 de octubre, 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, por un lado, 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, y, por otro, que el citado RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, en relación con la delimitación de las zonas de riesgo y las Zonas de Flujo Preferente (ZPF) previstas en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), ha supuesto un cierto vaciamiento de las competencias de la Generalitat en esta materia.

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 normativa¹³⁶.

No se ha aprobado todavía el PAT de carácter sectorial aplicado a la distribución comercial (PATSECOVA), categorizado con tal carácter en la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana. El plazo máximo dado para su aprobación en dicha ley se ha ampliado mediante sucesivas leyes de acompañamiento¹³⁷, si bien,

¹³⁵ 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.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ 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

como vimos en el primer capítulo, en 2016 se ha sometido a consulta y participación pública una versión preliminar del plan¹³⁸.

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 su parte, el PAT del Paisaje de la Comunitat Valenciana fue concebido en el derogado 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, iniciado en el año 2010¹³⁹, despertó mucho interés al delimitar ámbitos territoriales a los que debía 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. Tras someterse a información pública en 2011¹⁴⁰, nunca más se supo de este documento.

Tampoco hubo ya noticia de los resultados de la licitación¹⁴¹ 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 Ontinyent¹⁴².

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 I y II 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

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).

¹³⁸ Resolución de 27 de mayo de 2016, del conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se somete a consulta y participación pública el estudio ambiental y territorial estratégico, estudio de paisaje, plan de participación pública y versión preliminar del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7797, de 03.06.2016).

¹³⁹ 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).

¹⁴⁰ 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).

¹⁴¹ DOCV núm. 5699, de 08.02.2008.

¹⁴² También se desconoce qué ocurrió 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 (DOCV núm. 5936, de 20.01.2009), y del Valle del río Guadalest (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 período 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).

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 industrial¹⁴³ y, por otro lado, la política de suelo de vivienda de protección pública¹⁴⁴. También se ha venido observando 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 ha venido eludiendo el cumplimiento de la legislación de ordenación del territorio, 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 han tratado luego de ser incorporadas a algunos instrumentos de ordenación territorial, como la ETCV o el PAT de protección de la Huerta de València (al que nos referiremos después), 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 ley¹⁴⁵. 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 territorial¹⁴⁶.

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 exigencias de los planes urbanísticos y territoriales resultantes de su propia normativa*¹⁴⁷.

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

¹⁴³ Puede constatar 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 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, Alcalá de Xivert, Tibi y Xixona).

¹⁴⁴ Varios ejemplos de Programas de Actuación Urbanística de la extinta empresa pública “Instituto Valenciano de la Vivienda, S.A.” (IVVSA) y de sus empresas mixtas resultan evidentes.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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 apoyarse en la doctrina del Consejo de Estado ya apuntada.

¹⁴⁷ Vid. STS de 3 de abril de 2014 (recurso núm. 2797/2011).

PAT de carácter sectorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR)¹⁴⁸, aunque la vigente ley forestal autonómica no obligase a ello.

Por otra parte, mediante Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell¹⁴⁹, 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 han venido siendo mal cubiertos mediante la suma de los distintos planes urbanísticos municipales¹⁵⁰ 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 territorio¹⁵¹.

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 ALFONSO¹⁵². 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 puede esconderse también detrás de la metodología de la Infraestructura Verde.

En buena parte de las protestas ciudadanas¹⁵³, 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.

¹⁴⁸ Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell (DOCV núm. 7019, de 8.05.2013).

¹⁴⁹ DOCV núm. 7054, de 26.06.2013.

¹⁵⁰ Por otra parte, y dado que el propio legislador no debió confiar demasiado en las intenciones del ejecutivo de ese momento 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.

¹⁵¹ 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.

¹⁵² PAREJO ALFONSO, L. (1985, pp. 234-235).

¹⁵³ Sobre este tema, *vid.* NAREDO, J. M. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2011, pp. 103-111. *Vid* también: SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA. (2004).

Por último, cabe apuntar que la crisis económica ha frenado la ejecución del planeamiento urbanístico municipal aprobado años atrás por falta de financiación y de mercado.

b.3) Viejos y nuevos PAT en tramitación. Litoral, huerta y entornos metropolitanos

En el año 2005 se sometió a información pública el PAT del Litoral¹⁵⁴, 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 ordenación¹⁵⁵. El documento sometido a información pública contenía 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 interior¹⁵⁶.

Este PAT fue paralizado en febrero de 2006, justo tras las numerosas alegaciones presentadas contra el mismo y que no se procedió a contestar. Además de defraudar la confianza de la ciudadanía en los procesos de elaboración de los planes de ordenación territorial la paralización implicó que el PAT debiese iniciar nuevamente su tramitación a la vista del régimen transitorio previsto en la legislación sobre la EAE. Sin embargo, alguna de sus determinaciones fue incluida en la ETCV.

Más recientemente, el gobierno surgido tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, inició la tramitación del PAT de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL). El documento consultivo de este PAT, que inició su tramitación, a efectos de EATE, mediante Resolución de 11 de noviembre de 2015¹⁵⁷, señala expresamente que tiene una naturaleza “específicamente urbanística” orientada a la definición y preservación de la infraestructura verde del litoral.

No aborda otros importantes elementos de la estructura territorial del espacio costero, como las infraestructuras de movilidad o el sistema de asentamientos, al ser su principal objetivo la preservación de los suelos de la infraestructura verde que no cuenten con un régimen de protección específico y adecuado a su gran valor territorial. Ello por entender que no es suficiente el actual régimen de protección ambiental que otorga la legislación sectorial a una buena parte de terrenos comprendidos en este espacio (parques naturales, Red Natura 2000, zonas húmedas, etc.), al quedar todavía sin protección suelos no transformados de gran importancia para asegurar la conexión de la infraestructura verde del territorio y desde la óptica del paisaje.

¹⁵⁴ 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).

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ Este PAT contenía una serie de actuaciones recogidas en 26 fichas, entre las cuales se encuentra el antiguo y controvertido proyecto de “Ruta Azul” entre València 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.

¹⁵⁷ DOCV núm. 1658, de 16.11.2015. Mediante Resolución de 28 de octubre de 2016, de la consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, se sometió a consultas y participación e información pública, por un período de dos meses, la propuesta del PATIVEL (publicándose una corrección de errores de dicha resolución en el DOGV núm. 7918, de 16.11.2016).

El ámbito estricto de este PAT se ciñe a la franja de 500 metros desde la ribera del mar, equivalente al área de influencia de la Ley estatal de Costas. Como ámbito ampliado o “de estudio” esa franja se amplía hasta los 2000 metros con carácter general, pudiendo ampliarse en determinados casos si fuese necesario garantizar mejor la conectividad con la infraestructura verde del interior. En cuanto al dominio público marítimo-terrestre, el documento se remite sin más a lo dispuesto en la legislación estatal de costas¹⁵⁸.

Obviamente, la definición de la infraestructura verde del litoral partirá del análisis del actual SNU. Pero la metodología obligará a contrastar los planeamientos urbanísticos vigentes y a estudiar todos aquellos casos en los que sea posible y conveniente desclasificar suelos actualmente urbanizables no programados, si dicha operación se considera imprescindible para el logro de los objetivos de interés público, o incluso suelos clasificados formulamente como urbanos, si bien en este caso la jurisprudencia no es pacífica¹⁵⁹.

De este modo, el PATIVEL pretende crear un red de espacios abiertos que incorpore los suelos de mayor valor ambiental (espacios naturales protegidos, Red Natura 2000m zonas húmedas, suelos forestales estratégicos, etc.), los elementos y lugares de valor paisajístico y cultural, los suelos agrícolas de elevada capacidad agrícola, espacios litorales de interés, suelos críticos por presencia de riesgos naturales (como el de inundación) e inducidos, suelos de gran pendiente, los conectores que permiten la permeabilidad del territorio y la conexión entre el litoral y los ecosistemas del interior, y los tramos vacantes entre continuos urbanizados.

La asunción y distribución de los costes económicos de las determinaciones del PATIVEL suponen un elemento de dificultad para el concierto político entre la Generalitat y algunos municipios y propietarios afectados, que deberá solventarse dando prioridad a la búsqueda del interés general en el proceso de elaboración de este PAT, que puede convertirse en experiencia de referencia para un cambio imprescindible en el modelo de ordenación y gestión de los espacios litorales¹⁶⁰.

Por otro lado, en el año 2010 también se sometió a información pública el PAT de la Huerta de València¹⁶¹, siendo el primer PAT en ser sometido a EAE. En este caso debe reconocerse que se intentó realizar por parte de sus responsables un importante esfuerzo de participación pública¹⁶².

¹⁵⁸ El documento indica que, analizando el planeamiento urbanístico de los primeros 500 metros de costa, puede deducirse que el 50% es suelo clasificado como urbano o urbanizable, el 44% suelo protegido por legislación sectorial ambiental y que el 6% (algo más de 1000 hectáreas) sería SNU común sin ningún tipo de protección.

¹⁵⁹ También deberán estudiarse detenidamente determinados casos de terrenos comprendidos en Programas de Actuación Integrada (PAI) reclasificatorios declarados nulos por sentencia firme.

¹⁶⁰ Sobre este PAT, vid. nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2017, pp. 361-375).

¹⁶¹ En relación con este PAT puede consultarse también nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA TOBARRA, E. (2011, 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* (1999); y el más reciente de ROMERO GONZÁLEZ, J. y FRANCÉS, M. (eds.) (2012).

¹⁶² Mediante resolución de 11 de mayo de 2010, del entonces conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por el que se sometió a información pública el proyecto de Decreto del Consell de aprobación del PAT de Protección de la Huerta de València (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 procedió 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 sometió 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).

El objetivo principal de este PAT es compatibilizar la protección de las áreas de valor de la huerta metropolitana de València 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, por lo que se propuso la elaboración de un proyecto de Ley de la Huerta con el fin de reforzar el modelo de protección que propone el PAT, estableciéndose, 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.

Del examen del artículo 22 de la LOTPP en seguida surgió 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 complejo¹⁶³.

Pese al mandato expreso que contenía el citado artículo 22.6 de la LOTPP¹⁶⁴ y al despliegue realizado para el Plan de Participación Pública de este documento, tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011 se paralizó sin explicación alguna la tramitación de este PAT, que ya había recorrido todas las fases de su tramitación y estaba sólo pendiente de aprobación definitiva. Podría sospecharse que, por razones meramente políticas, su aprobación sólo pudiera tener lugar una vez aprobada definitivamente la revisión simplificada del Plan General de València, en aquel momento y todavía 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 València.

Por el momento, se ha elaborado un proyecto de Ley de la Huerta de València¹⁶⁵, y, de forma prácticamente simultánea, se vuelto a impulsar la tramitación del ahora denominado PAT

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ La inclusión expresa de la necesidad de tramitar un PAT para el área metropolitana de València, 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.

¹⁶⁵ Mediante anuncio publicado en el DOCV núm. 7889, de 06.10.2016 se sometió a información pública el entonces Anteproyecto de Ley de la Huerta de València.

de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València¹⁶⁶. Y además, en 2016 se han iniciado también los trabajos para la elaboración de un PAT Metropolitano de València¹⁶⁷.

Una limitación que se apreciaba en el documento inicial eran las denominadas áreas de reserva (o áreas de estudio)¹⁶⁸, que eran aquellos espacios que conservaban la clasificación establecida por el planeamiento general del municipio, en previsión de posibles crecimientos urbanísticos¹⁶⁹. En su lugar, los ahora los proyectos de PAT y de Ley de la Huerta de València en tramitación recogen dos controvertidas figuras: los enclaves¹⁷⁰ y los sectores¹⁷¹ de recuperación de la Huerta.

Por último, el proyecto de Ley 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 consorcio de carácter asesor o técnico destinado fundamentalmente a labores de estudio y apoyo para los distintos programas y acciones que el proyecto de Ley plantea llevar a cabo. Lo que, aunque mejora la lamentable carencia de otros proyectos de PAT, como el PATEMAE y el PATECAS a los que nos referimos a continuación, parece realmente insuficiente como ente directivo y gestor de las previsiones del PAT.

En el año 2005, la entonces Conselleria de Territorio y Vivienda sometió a información pública una serie de PAT de carácter integrado: el PAT del Entorno Metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE)¹⁷², el PAT de la Vega Baja¹⁷³, y el PAT del entorno de Castellón

¹⁶⁶ Vid. Resolución de 23 de junio de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se somete a consultas y participación pública, por un período de tres meses, la propuesta del PAT de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València (DOCV núm. 7826, de 12.07.2016) Dicho plazo fue ampliado hasta el 31 de octubre de 2016 mediante Resolución de la misma conselleria, en fecha 21 de septiembre de 2016 (DOCV núm. 7890, de 07.10.2016).

¹⁶⁷ Resolución de 1 de julio de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se inicia el PAT Metropolitano de València (DOCV núm. 7845, de 05.08.2016).

¹⁶⁸ 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 Concierto 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.

¹⁶⁹ 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 València 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 Almàspera y en Moncada, lo que puede suponer una mayor presión sobre la Infraestructura Verde de la Huerta.

¹⁷⁰ Se trata de superficies de terrenos “degradados” sobre las que existen edificaciones en situación de ruina o “en mal estado de conservación”, sin valor patrimonial significativo, y sobre los que “sería necesario” realizar actuaciones de regeneración de la Huerta para su destino a explotación agraria, permitiendo reedificar o rehabilitar las superficies construidas o edificar una porción minoritaria del terreno.

¹⁷¹ Son espacios de Huerta lindantes con el suelo en situación de urbanizado, sobre los que existen edificaciones en situación de ruina o “en mal estado de conservación” o terrenos agrícolas “degradados”. Podrán destinarse en un tercio de su superficie como máximo a su transformación urbanística.

¹⁷² 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).

¹⁷³ 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).

(PATECAS)¹⁷⁴. Ninguno de estos PAT culminó su tramitación administrativa, lo que generó no poca incertidumbre acerca de la viabilidad de los mismos¹⁷⁵.

Como vimos, el III Plan de Desarrollo Económico y Social ya identificaba entre las áreas metropolitanas españolas de la época, además de la de València, 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 resultados positivos.

Mediante Decreto 112/1996, de 5 de junio¹⁷⁶, 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 quedó encallado, sin que parezca haberse favorecido consenso social alguno que contribuyese a viabilizar su inexplicablemente aplazada aprobación.

Recientemente, desde la actual Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, se ha reiniciado este PAT nuevamente desde cero, denominándose ahora PAT de Alicante y Elche¹⁷⁷.

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 integrado¹⁷⁸. Tras años de paralización en su tramitación, también ha vuelto a ser reiniciado desde cero por la actual Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, denominándose ahora PAT del Área Funcional de Castellón¹⁷⁹.

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 efectiva¹⁸⁰.

Tampoco en el caso del Área Funcional de València, si bien a las dos áreas metropolitanas sectoriales ya existentes en materia de residuos y de ciclo hidráulico habrá que

¹⁷⁴ 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).

¹⁷⁵ Un análisis crítico de estos tres documentos puede verse in BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009b).

¹⁷⁶ DOGV núm. 2771, de 17.06.1996.

¹⁷⁷ Resolución de 29 de septiembre de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se inicia el PAT de Alicante y de Elche (DOGV núm. 7944, de 27.12.2016). La consultoría y asistencia técnica para la elaboración de este plan se volvió a licitar de nuevo, con un presupuesto base de licitación por importe total de 348.480,00 euros (DOGV núm. 8052, de 31.05.2017).

¹⁷⁸ 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*.

¹⁷⁹ Resolución de 28 de septiembre de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se inicia el PAT del Área Funcional de Castellón (DOGV núm. 7905, de 27.10.2016). En este caso también se volvió a licitar la consultoría y asistencia para su reelaboración (DOGV núm. 7971, de 02.02.2017).

¹⁸⁰ En relación con estos dos PAT puede consultarse nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA TOBARRA, E. (2011, pp. 586-587).

sumar el recién creado organismo autónomo de la Generalitat “Autoridad de Transporte Metropolitano de València”¹⁸¹.

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 denominación¹⁸².

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 recoge una serie de requisitos para que una actuación concreta pueda ser calificada como “proyecto territorial estratégico”¹⁸³.

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 Estratégicas¹⁸⁴ 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.

En la actualidad, el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP¹⁸⁵ prevé la eliminación de esta figura, que sería sustituida por una muy similar denominada Proyecto de Inversión Estratégica Sostenible (PIES). A ambas figuras nos referimos a continuación.

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*¹⁸⁶. 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*

¹⁸¹ Creada mediante Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (artículo 99), como organismo autónomo adscrito a la conselleria competente en materia de transporte. Su reglamento ha sido aprobado mediante Decreto 81/2017, de 23 de junio, del Consell (DOGV núm. 8076, de 04.07.2017).

¹⁸² 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.

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ DOGV núm. 8054, de 02.06.2017.

¹⁸⁶ Preámbulo de la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat.

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 Consell¹⁸⁷, 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*¹⁸⁸.

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 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 Urbanizable¹⁸⁹, 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*¹⁹⁰. 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.

¹⁸⁷ El anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP introduce un nuevo trámite para los PIES, consistente en la remisión a las Corts para que éstas autoricen el PIES mediante resolución aprobada por la mayoría absoluta de los diputados.

¹⁸⁸ GARCÍA JIMÉNEZ, M. J. (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.

¹⁸⁹ 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.

¹⁹⁰ El anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP exige justificar no la imposibilidad, sino la *dificultad de gestionar urbanísticamente el desarrollo de su implantación mediante la aplicación de alguno de los instrumentos de ordenación establecidos en esta Ley para suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, en los términos establecidos en el apartado 4 del artículo 17* (artículo 60.1.b).

En su tramitación, se someten al procedimiento de EAE, jugando un papel importante las consellerías 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 LOTUP¹⁹¹ 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, 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)¹⁹². De este modo, se insiste en garantizar la viabilidad de la actuación y la sostenibilidad de las haciendas autonómica y local¹⁹³.

¹⁹¹ Artículo 17.6 de la LOTUP según el anteproyecto de ley de modificación de esta ley. Con esta reforma se introducirían, además, los siguientes requisitos: a) que el ámbito del PIES constituya una única zona de ordenación urbanística, cuyo uso predominante sea el propio del proyecto que motiva la modificación, planteándose desde el inicio de la iniciativa un estudio de alternativas, tanto del documento de ordenación como del proyecto a ejecutar; b) que el PIES se constituya como una única parcela urbanística, ejecutándose en régimen de unidad de gestión por sus titulares; y c) debe justificarse la dificultad de llevar a cabo su desarrollo urbanístico mediante PP, PRI, Estudio de detalle (por no ser necesaria la previsión en su ordenación de suelos o dotaciones de destino público constituyentes de un tejido urbano propio de la trama de polígonos industriales o terciarios, salvo los estrictamente precisos para garantizar su conexión con las redes generales, al vincularse la totalidad de su suelo al uso o actividad a la que se destina el PIES) o mediante DIC.

¹⁹² 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.

¹⁹³ GARCÍA JIMÉNEZ, M. J. (2015, 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.

- 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 vulnerar 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*¹⁹⁴.

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 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, que es lo que trataría de evitarse con la transformación de las ATE en PIES mediante la reforma de la LOTUP.

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 EATE, 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*¹⁹⁵.

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

¹⁹⁴ GARCÍA JIMÉNEZ, M. J. (2015, 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.

¹⁹⁵ 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.

un trámite previo de admisión, aclaración de que el promotor no debe confundirse con el urbanizador, sometimiento a licitación de todas las obras públicas conforme 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 continuación¹⁹⁶.

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 alguna¹⁹⁷.

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 vigente¹⁹⁸.

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]¹⁹⁹.

La conselleria competente en ordenación del territorio y medio ambiente²⁰⁰ 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 ETCV²⁰¹.

Si es admitida a trámite por dicha conselleria, previa audiencia de los municipios afectados²⁰², preparará un informe sobre: a) su adecuación a los requisitos legales para su

¹⁹⁶ El anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP contempla las tres fases siguientes: a) la fase de declaración del proyecto como inversión estratégica sostenible acordada por el Consell; b) la fase de aprobación del plan y proyecto en que se concreta la actuación por la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo; y c) aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de la ejecución de la actuación por el órgano de la Administración que, en cada caso, designe el Consell.

¹⁹⁷ Esta carencia pretende corregirse en el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP, que introduce un trámite de audiencia previa a los ayuntamientos afectados y un trámite de información pública de 45 días.

¹⁹⁸ *Vid.* notas 1298 y 1299.

¹⁹⁹ El anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP contempla una nueva letra g) en el artículo 60.1 con el siguiente contenido: *información acerca de la titularidad de los terrenos y de los acuerdos alcanzados entre el aspirante a promotor y los propietarios.*

²⁰⁰ Conselleria competente en materia de ordenación del territorio, según el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP. Desaparece aquí la mención a la materia “medio ambiente”.

²⁰¹ 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, J (coord.) y otros. (2015, p. 77).

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 estratégico²⁰³ y será elevado al Consell, que en caso de declaración favorable determinará los requisitos urbanísticos, ambientales y 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 proyecto²⁰⁴ 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 ambiente²⁰⁵.

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)²⁰⁶.

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 terrenos²⁰⁷. El sistema de expropiación se establecerá sólo con

²⁰² En relación a la cuestión de la articulación de los intereses supramunicipales y locales en este tipo de actuaciones, *vid.* VAQUER CABALLERÍA, M. (2013, 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 MÁ, Jorge (coord.) y otros. (2015, 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).

²⁰³ En el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP, admitida a trámite la documentación, se remite antes al órgano ambiental al objeto del inicio de la EAE y la emisión del documento de alcance ambiental y territorial estratégico.

²⁰⁴ Plan y proyecto según el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP.

²⁰⁵ Conselleria competente en materia de ordenación del territorio según el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP.

²⁰⁶ En el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP se indica que *la aprobación del plan y proyecto corresponde a la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y que la aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de su ejecución al órgano de la Administración que, en cada caso, designe el Consell.*

²⁰⁷ En el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP se prevé que sea la resolución aprobatoria del plan y proyecto la que fije justificadamente el sistema de gestión. En el caso de que el promotor del PIES fuese una Administración pública, la actividad de ejecución de la urbanización se realizará por la misma, por gestión directa o indirecta. Pero en el caso de que fuese un particular la ejecución de la urbanización *deberá asignarse previa selección mediante procedimiento sometido a condiciones de publicidad, concurrencia y criterios de adjudicación que*

carácter excepcional y en supuestos justificados en el interés general, pues debe pensarse en la posible contradicción que podría darse en ocasiones con el Derecho comunitario de la competencia si se siguiese el sistema expropiatorio²⁰⁸. 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:

a) Prevalencia sobre el “planeamiento vigente” (cabe entender PAT o planeamiento urbanístico)²⁰⁹ y directa modificación del mismo, mediante el 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 aprobatoria²¹⁰. 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 Biodiversidad²¹¹.

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”²¹² 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*²¹³.

salv salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas.

²⁰⁸ Opinión contraria es la mantenida in HERVÁS MÁZ, Jorge (coord.) y otros. (2015, p. 80).

²⁰⁹ 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 SNU protegidos, principalmente en virtud de PORN y de la Red Natura 2000.

²¹⁰ El anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP añade a esta previsión el siguiente inciso: *Para ello el plan deberá abarcar todas las modificaciones de ordenación, fuera y dentro del ámbito de la actuación, de todos los instrumentos de ordenación afectados por ella.* A este respecto, también respecto a los Planes Directores Urbanísticos catalanes, y ante la expectativa, en su momento, 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, J. M. (2013, p. 22).

²¹¹ 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).

²¹² “Debiendo” incluir, según el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP.

²¹³ 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.

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).

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 (actual artículo 9 del TRLS 2015)²¹⁴.

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 València²¹⁵, nos hacen pensar en cuál ha sido hasta la fecha la utilización de esta figura por parte de la Generalitat²¹⁶.

En el fondo, esta figura fue diseñada por el legislador para eludir los procedimientos ordinarios reglados de aprobación de planeamiento urbanístico, introduciendo un procedimiento discriminatorio que pretende flexibilizar exigencias legales para iniciativas fundamentalmente privadas (por lo que se ha podido comprobar hasta el momento), sin consenso social ni de la Administración local. La sustitución de las ATE por los PIES en el anteproyecto de ley de

²¹⁴ 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 redacción del artículo 6 fue dada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

²¹⁵ 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, M. J. (2015, 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 hartamente 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.

²¹⁶ Hasta la fecha, además de la ATE del municipio de València, 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) y denegada finalmente (DOGV núm. 7910, de 04.11.2016), no sin revuelo mediático y judicial (recurso contencioso-administrativo núm. 1/000562/2016-T seguido en la sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ-CV); 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).

modificación de la LOTUP pretende intensificar la participación de las Administraciones públicas en este tipo de figuras de carácter excepcional.

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 local²¹⁷.

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*²¹⁸.

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 vecinos²¹⁹. Para estos últimos, se establecía la exigencia de constitución de una mancomunidad municipal, tramitándose el PAT de acuerdo con una serie de especificaciones²²⁰.

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

²¹⁷ 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. (...)*

²¹⁸ 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.*

²¹⁹ Por el contrario, no parece responder esta figura a la filosofía del planeamiento comarcal elaborado en su día por la Diputación provincial de Valencia.

²²⁰ 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”, entendiéndose como tales aquellos que constituyan *acciones orientadas a crear o modificar reservas dotacionales e infraestructuras, públicas o privadas, de relevante función respecto del área metropolitana* objeto del PAT integrado en que se propongan.

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)²²¹, 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 1978²²². Por tanto, esta fórmula, apuntada también en las 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 LOTPP²²³.

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.

²²¹ BOIX PALOP, A. (2013, p. 133).

²²² 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.

²²³ Vid. nuestro trabajo: *Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica*, in ROMERO GONZÁLEZ, J. y BOIX PALOP, A. (eds.). (2015, p. 195).

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 22 del TRLS 2015 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 (que ahora debe interpretarse conforme a lo previsto en la STC 53/2017, de 11 de mayo). 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 clave²²⁴.

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.

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 declaración ambiental y territorial estratégica (DATE)²²⁵ como “informe preceptivo y determinante”, explicitando la

²²⁴ ALMENAR MUÑOZ, M. (2015, *In totum*).

²²⁵ 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.

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*²²⁶. 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 Ambiental²²⁷.

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 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 LEÓN²²⁸, 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 ciudadanos²²⁹ 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 pública²³⁰. Para ello la LOTUP prevé que se complementen las clásicas exigencias

²²⁶ 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.

²²⁷ 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 procede la impugnación a través del recurso del plan para el que se emitió la DAE (o DATE).

²²⁸ BAÑO LEÓN, J. M. (2009, pp. 212 y 227). *Vid.* asimismo, GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, A. (2013, p. 153).

²²⁹ 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.

²³⁰ *Vid.* artículo 5.c), d) y e) y artículo 25 .2 del TRLS 2015. La ETCV y el PAT de Protección de la Huerta de València, 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.

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 25.4 TRLS 2015)²³¹. De este modo, cualquier ciudadano debe poder consultar de manera inmediata y gratuita dicha información²³². Esta publicidad reforzada se configura así como medio para facilitar y fomentar la participación²³³.

En relación a las exigencias derivadas de la legislación sobre transparencia²³⁴, 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, ha habido un mayor retraso para hacer efectivo el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, previsto en el artículo 172 de la LOTUP, pues éste no ha comenzado a ponerse en marcha hasta la aprobación del Decreto 74/2016, de 10 de junio, del Consell²³⁵, casi dos años después desde la entrada en vigor de la LOTUP.

En líneas generales resulta constatable que los ciudadanos reclaman más información y, en menor grado, más participación en los procesos de toma de decisiones²³⁶. 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*. 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 pública²³⁷.

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*.

²³¹ Vid. artículos 49.2 (acceso mediante medios electrónicos) y 51.4 y 5 de la LOTUP.

²³² 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.

²³³ En las conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014) 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 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.

²³⁴ 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.

²³⁵ Que aprueba el Reglamento por el que se determina la referenciación cartográfica y los formatos de presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7806, de 15.06.2016).

²³⁶ ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009, 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.

²³⁷ 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 resultasen necesarios para facilitar, fomentar y garantizar la participación institucional y de los ciudadanos en la toma de decisiones en esta materia. Vid. FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V. (2010, 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”²³⁸.

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 territorial²³⁹. 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 censurable²⁴⁰. 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 territorio²⁴¹. 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 efecto²⁴². Estos planes suelen establecer prioridades de ejecución para distintos proyectos y actuaciones, aunque sin concretar fechas, por requerir financiación plurianual de distintas Administraciones públicas.

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

²³⁸ En ese sentido apunta al mecanismo de las *non natus* 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.

²³⁹ LÓPEZ RAMÓN, F. (2005, p. 60).

²⁴⁰ 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).

²⁴¹ PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998, pp. 538 y 547).

²⁴² Resulta necesario para ello en muchos casos la existencia de órganos de cariz político de dirección y control, dado que suele 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.

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 mismos²⁴³.

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 a lo que preveía 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 territorio²⁴⁴.

Por otra parte, cabe también considerar las exigencias de vigilancia y control de la EAE de los instrumentos de ordenación territorial²⁴⁵, 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 22.6 del TRLS 2015 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.*

Por su parte, el artículo 56.3 de la LOTUP²⁴⁶ 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

²⁴³ BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006, pp. 411 y 412).

²⁴⁴ 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.

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ 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 DOGV: 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.

actuante y el 5% para la Generalitat, con el fin de destinar los ingresos derivados de ese patrimonio a la mejora de la Infraestructura verde²⁴⁷.

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 estatal²⁴⁸.

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 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 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.

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ CANTÓ LÓPEZ, M. T. (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 (aunque ya no se ha sabido más de su tramitación). Y porque los terrenos que se incluyen en la Infraestructura verde son en su mayoría de dominio público estatal, o de propiedad particular.

4. 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)²⁴⁹, 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 desarrollan²⁵⁰. Su importancia ha sido puesta de manifiesto en numerosas iniciativas²⁵¹ y documentos, tanto de la Unión Europea (por ejemplo la ETE²⁵²) como de la CEMAT²⁵³.

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 2015 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

²⁴⁹ 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, T. (2004, p. 437).

²⁵⁰ Conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014).

²⁵¹ 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), contempla (punto 67 del objetivo prioritario nº 5) *mejorar la base de información de la política de medio ambiente*. 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.

²⁵² 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.

²⁵³ Vid. por ejemplo, la Declaración de Lisboa sobre *Redes para el desarrollo territorial del continente europeo: Puentes a través de Europa* (14 CEMAT 2006).

interoperatividad fijadas en la propia directiva, lo que incluye la posibilidad de descarga y transformación de la información territorial por parte los usuarios²⁵⁴.

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 Generalitat²⁵⁵ 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*²⁵⁶. Con un considerable retraso desde de la entrada en vigor del texto legal, se aprobó el citado Decreto 74/2016, de 10 de junio, del Consell, instrumento necesario para la puesta en marcha del Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, que debe 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*²⁵⁷.

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.

5. 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)²⁵⁸ y con la LS 1990, con evidentes incumplimientos en la práctica que generaron graves situaciones de inseguridad jurídica.

²⁵⁴ En este punto, resulta de interés la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

²⁵⁵ 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.

²⁵⁶ 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*.

²⁵⁷ 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. 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.

²⁵⁸ Vid. RD-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.

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 ROGTU²⁵⁹, 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 innecesariedad 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 (sustituido ahora por el PATIVEL) o del PAT de Protección de la Huerta de València, por poner sólo dos ejemplos²⁶⁰.

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 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

²⁵⁹ COSTA CASTELLÁ, E. “Régimen transitorio” en HERVÁS MÁZ, J. (coord.) y otros. (2015, p. 941).

²⁶⁰ *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 Consellería 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 anunció la aprobación de la revisión del PATRICOVA y que se iba a volver a someter a información pública el PAT de Protección de la Huerta de València. Se anunció 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 (sustituido ahora por el PATIVEL), 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 fueron anunciados, junto al PAT para el área metropolitana de València (PATEVAL).

planeamiento, dada su consideración de disposiciones de carácter general²⁶¹, y que, en todo caso, no sería válido mezclar previsiones de 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 LOTUP²⁶². 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 DOGV 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 DOGV las anteriores memorias ambientales²⁶³ o las actuales DATE.

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 LOTUP 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 LOTUP 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 parcelación, 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.

²⁶¹ Mantiene esta postura COSTA CASTELLÁ (*op. cit.* p. 942), al entender que el artículo 66 de la LRJPAC (actual artículo 51 de la LPAC) 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.

²⁶² *Vid.* disposición final 11 de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

²⁶³ Por ejemplo, la memoria ambiental emitida con ocasión del expediente de revisión simplificada del Plan General de València.

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 Estructural²⁶⁴.

Como apuntan ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA²⁶⁵, 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.

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 ley²⁶⁶.

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 ambiental²⁶⁷. Muchos de ellos se están revisando conforme a lo previsto en la LUV y los menos con la vigente LOTUP, que ya ha iniciado los trámites para su modificación²⁶⁸.

²⁶⁴ 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.

²⁶⁵ ROMERO SAURA, F. y LORENTE TALLADA, J. L. (1996, pp. 213-214).

²⁶⁶ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F. (1999, p. 555).

²⁶⁷ GARCÍA JIMÉNEZ, M. J. (2015, pp. 18-19).

²⁶⁸ *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, y el anuncio de información pública del anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP (DOGV núm. 8054, de 02.06.2017)

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, movimiento de fuerte carácter ecológico y local, y que será extendido posteriormente a los Estados Unidos de América; el modelo de *aménagement 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 València 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 CCAA, 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.

La regulación de algunos instrumentos de ordenación territorial, como los PAT, posibilita el efecto directamente vinculante de alguna de sus determinaciones. 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, el planeamiento urbanístico se está empapando de elementos provenientes de la ordenación del territorio. 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. También en el caso de las nuevas figuras de urbanismo supramunicipal, como las ATE.

La necesaria 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 remarcar 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 omnicomprendivos 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. Dejando a un lado los análisis y estudios previos que contiene, el 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 SNU 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 SNU 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 posteriormente 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 los objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto (antiguas DEUOT) del planeamiento general estructural municipal.

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 del planeamiento municipal,

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 plenamente 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 EAE, 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 histórica y 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 han venido descartando intentos de moratoria urbanística, pues en los últimos lustros 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, si bien recientemente esto se pretende solucionar en el ámbito litoral, de la Huerta de València 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 omnicompreensiva, 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 València 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 varias de las previsiones 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 considerarla 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 ha ofrecido y 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 valor 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 ha sido la causante 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 nombramiento 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. A la espera de los resultados que arrojen los intentos más recientes de ordenación del litoral, de la Huerta de València y de los entornos metropolitanos, 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 era 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 omnicompreensiva. 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 demasiados puntos sustanciales que reprocharle.

Es cierto que la LOTPP no consiguió sus objetivos, pero parece lícito dudar que pueda conseguirlos la aprobación de una ley como la 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 algunos riesgos.

Además, algunas de las carencias apuntadas en la vigente regulación resultan contraproducentes y no ofrecen soluciones a los problemas actuales, sino una agravación de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLI ARANGUREN, J-C. (2005): «Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 219.
- ALMENAR MUÑOZ, M. (2015): *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Factores ambientales, riesgos y afecciones legales (en especial en la Comunidad Valenciana)*. Tesis doctoral. Universitat Politècnica de València. Valencia.
- ALOMAR ESTEVE, G. (1981): *Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista*. 2ª ed. IEAL. Madrid.
- ALONSO MAS, M. J. (2006): *El nuevo derecho urbanístico valenciano: dos estudios*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- ÁLVAREZ MARTÍN, J. A. (2012): «Urbanismo, suelo y vivienda. Problemas vigentes (Parte 1)». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 272.
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1984): *Estudios de Derecho Urbanístico*. IEAL. Madrid.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1972): *Descentralización y planificación*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- ASCHER, F. (2004): *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.
- ÁVILA ORIVE, J. L. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco. Análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Instituto Vasco de Administración Pública-Civitas. Madrid.
- BAÑO LEÓN, J. M. (2004): «El mercado público de las obras de urbanización. Notas sobre las consecuencias de la Sentencia Scala 2001». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4.
- (2009): *Derecho Urbanístico Común*. Iustel. Madrid.
- (2011): «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.
- BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros (2007): *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Civitas. Madrid.
- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Montecorvo. Madrid.
- (1981a): «Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos». *Revista de Administración Pública*, núm. 95.
- (1981b): «El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio». *Documentación Administrativa*, núm. 190. Madrid, abril-junio 1981.
- (1982): «Ordenación del Territorio y Cuencas Hidrográficas». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 80.
- (1986): «Panorama del Derecho Urbanístico español». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 100.
- (2002). «Los instrumentos de ordenación del territorio», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.) *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. El Consultor. Madrid.
- (2006): «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*, núm. 225.
- (2012): «La Comisión Central de Urbanismo: trayectoria histórica hasta su reciente y definitiva extinción». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271.

- (2013): «El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285.
- (2014): «El Derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 293.
- BLANCA BLANQUER, M. (1993): *Derecho Urbanístico actual*. Tomos I y II. Editorial Montecorvo. Madrid.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *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.
- BERMEJO VERA, J. (2005): *Derecho Administrativo. Parte Especial*. 6ª ed. Thomson Civitas, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).
- BIGADOR LASARTE, P. (1967): «Situación general del urbanismo en España (1939-1967)». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 4.
- (1969): «La coyuntura actual del urbanismo en España». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 162.
- BOIRA MAIQUES, J. V. (2010): «L'Eix Mediterrani: entre les dinàmiques locals i la perspectiva megarregional». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. Universitat de Barcelona, vol. 56/1.
- (2012): *Valencia, la tormenta perfecta*. 2ª ed. RBA. Barcelona.
- BOIX PALOP, A. (2004): *Las convalidaciones legislativas*. Iustel. Madrid.
- (2013): *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.
- BOIX PALOP, A. y MARZAL RAGA, R. (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2014.
- BOIX REIG, V. (1990): *Urbanismo y Derecho*. Trivium. Madrid.
- BOQUERA OLIVER, José Mª. (1989): «Las provincias valencianas». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 243.
- BOQUERA OLIVER, J. M. (coord. y presentación) y otros (1992): *Derecho Urbanístico Local*. Civitas – Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Valencia. Madrid.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo. (Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio)*. Atelier. Barcelona.
- (2009): *La planificación del territorio en Gran Bretaña. Especial referencia al sector turístico*. Civitas-Thomson. Madrid.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009a): «Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 54.
- (2009b): «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.
- (2009c): «La Unión Europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?». *Boletín de la A.G.E.*, núm. 49.
- CALATAYUD PRATS, I. (2013): «Las autorizaciones previas turísticas en Canarias y la posible vulneración de la Directiva de Servicios». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279.
- CAMPOS VENUTI, G. (1971): *La administración del urbanismo* (traducción de SOLER LLUSÀ, J.). Editorial Gustavo Gili. Barcelona.

- CAMPOS VENUTI, G. y OLIVA, F. (1994): *Cincuenta años de urbanística en Italia (1942-1992)*. BOE-Universidad Carlos III de Madrid.
- CANALES ALIENDE, J. M. y MENÉNDEZ ALZAMORA, M. (eds.) (2013): *El sistema político y administrativo valenciano*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- CANO CAMPOS, T. (coord.) (2009): *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente). Iustel. Madrid.
- CANO MURCIA, A. (1998): *El Urbanismo en la Doctrina del Tribunal Constitucional*. Aranzadi. Pamplona.
- (2000): *Urbanismo y Legislación Sectorial. Comentarios, Legislación y Jurisprudencia*. Aranzadi. Elcano (Navarra).
- CANTÓ LÓPEZ, M. T. (2014): «La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1984): *Instituciones de Derecho Urbanístico*. 3ª ed. Montecorvo. Madrid.
- (1987): «La competencia urbanística de los municipios en la nueva legislación de Régimen Local». *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3.
- (1988): «La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 110.
- (1997): *Introducción al Derecho Urbanístico*. 3ª ed. Tecnos. Madrid.
- CARRETERO SÁNCHEZ, S. (1996): «La Ordenación del Territorio». *Actualidad Administrativa*, núm. 8.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (CEOTMA) y CONSEJO DEL PAÍS VALENCIANO (1981): *Informe de reconocimiento territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana*. Promociones Económicas Valencianas (PREVASA). Valencia.
- CERVERA PASCUAL, G. (2013): *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.
- CHUECA GOITIA, F. (1968): *Breve Historia del Urbanismo*. Alianza Editorial. Madrid.
- CONGRESO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1988): (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 (2002): (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.
- VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2014): (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.
- II CONGRESO MUNDIAL VASCO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (1988): (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.

- CORCHERO, M. (dir.) y otros (2007): *Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico*. Thomson-Aranzadi – Junta de Extremadura. Cizur Menor (Navarra).
- DE DIEGO, A. (1985): «Urbanismo. Suelo. Ordenación Territorial». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 95.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2010): «Geología constitucional del Derecho urbanístico». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 89.
- (2014): «Las plusvalías urbanísticas en el Derecho español. Un sistema de incentivos perversos», en JAREÑO, LEAL, A. (dir.). *Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (I)*. Iustel. Madrid.
- DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.) y otros (2003): *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.
- EMBID IRUJO, A. (dir.) (2008): *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Iustel – Gobierno de Aragón. Instituto Aragónés del Agua. Madrid.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*. Civitas - Herri Andulararitza Euskal Erakundea (HAEE)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati.
- ENTRENA CUESTA, R. (presentación) y otros (2008): *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*. Reus. Madrid.
- ERQUICIA OLACIREGUI, J. M. (2003): *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.
- ESCRIBANO COLLADO, P. (1990): «Comunidades Autónomas y ordenación del territorio». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3.
- ESCUIN PALOP, C. (1991): *Aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Valencia.
- FARINÓS DASÍ, J. (2005): «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional». *Ería*, núm. 67.
- (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 46.
- (2010): «Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: Hacia la innovación socio-territorial», en MARTÍN, A., MERINERO, R. (coords.). *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. Sevilla, Junta de Andalucía/U. de Jaén/Radeut.
- (2014): «Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía», en Vicerrectorado de Participación y Proyección Territorial. *El desenvolupament territorial valencià. Reflexions entorn de les seues Claus*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia.
- (2015a): «Gobernanza Territorial», en LÓPEZ TRIGAL, L. (coord.). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León. León.
- (2015b): «Administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno», en SERRANO, A (ed.). *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo*. Publicacions de la Universitat de València-Fundicot (en prensa).
- (2016): «Planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional», en NOGUERA, J.

- (ed.). *La visión territorial sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidisciplinar*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia.
- FARINÓS DASÍ, J. (ed. y coord.) (2011a): *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.
- FARINÓS DASÍ, J. (ed. y coord.) (2011b): *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia.
- FARINÓS, J., ROMERO, J., y SALOM, J. (eds.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia.
- FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V. (2010): «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.
- FARINÓS DASÍ, J. y FERRAO, J. (2015): «Gobernanza», en LÓPEZ TRIGAL, L. (coord.). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León. León.
- ESTÉVEZ GOYTRE, R. (2006): *Manual práctico de planeamiento urbanístico*. 3ª ed. Comares. Granada.
- FEAL LAGO, C. (1970): *La política francesa de ordenación del territorio en la última década*. Ministerio de la Vivienda. Madrid.
- (1971): *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.
- FERNÁNDEZ, G. R. (2011): *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*. Iustel. Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. (1974): *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.
- (2001): *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*. Aranzadi. Elcano (Navarra).
- (2014): *Manual de Derecho Urbanístico*. 23 ed. Civitas. Madrid.
- FORQUET ALMELA, H. (2014): «El nuevo modelo urbanístico de la Comunitat Valenciana: la LOTUP». *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, núm. 131.
- FRIEDMANN, J. (2001): *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1981): *Territorio y función. La evolución de la planificación regional*. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). Madrid.
- FRUTOS MEJÍAS, L. M. (1981): «Conceptualizaciones sobre Ordenación del Territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura». *Estudios Territoriales*, núm. 3.
- DE LA FUENTE CABERO, I. (2004): «La interrelación entre los Fondos Estructurales y la ordenación del territorio». *Noticias de la Unión Europea*, núm. 234.
- FUENTES BODELÓN, F. (1981): «El Proyecto de Carta Europea de Ordenación del Territorio». *Estudios Territoriales*, núm. 4.
- GALERA RODRIGO, S. (2014): «Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de las políticas europeas». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289.
- GALERA RODRIGO, S. y HERNÁNDEZ-BATALLER, B. (2012): «Crónica Europea V». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 274.

- (2013): «Crónica Europea VI». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 286.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (1981a): *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.
- (1981b): «La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías». *Estudios Territoriales*, núm. 1.
- (1983): «El concepto de “desarrollo regional equilibrado” en la política de ordenación del territorio». *Estudios Territoriales*, núm. 9.
- GARCÍA BELLIDO, A. y otros (1968): *Resumen histórico del urbanismo en España*. 2ª ed. IEAL. Madrid.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M. J. (2015): *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.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *La lucha contra las inmunidades del poder*. 3ª ed. Civitas. Madrid.
- (1985): *Estudios sobre autonomías territoriales*. Civitas. Madrid.
- (1998): «El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99.
- (1999): *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Civitas. Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y otros (1980): *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.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y otros (1983): *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Civitas. Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (coord.) (2012): *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Civitas. Madrid.
- GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2015): «Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación urbanística valenciana», en JAREÑO, LEAL, A. (dir.). *Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (II): la Comunitat Valenciana*. Iustel. Madrid.
- GARNER, J.F. (1976): *Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental* (traducción española). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- GARRIDO FALLA, F. y otros (2001): *Comentarios a la Constitución*. 3ª ed. Civitas. Madrid.
- GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS, A. (2008): *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.
- GAVIRIA, M. (dir.) (1974): *Ni desarrollo regional ni ordenación del territorio. El caso valenciano*. Ediciones Turner. Madrid.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Direcció General d'Arquitectura i Paisatge (2007): *Buenas prácticas de Paisaje. Líneas guía*. Barcelona.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo (1986): *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*. Valencia.

- Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (1993): *Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo*. Valencia.
- Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial (1995): *Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Síntesis del Avance P.D.U.* Valencia.
- Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial (1995): *Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)*. Valencia.
- Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial (1995): *El uso del suelo en la Comunidad Valenciana. Documento III del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)*. Valencia.
- Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial (1998): *El suelo como recurso natural en la Comunidad Valenciana* (ANTOLÍN TOMÁS, C. coord.). Valencia.
- Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial (2000): *Bases para el consenso. Un diagnóstico percibido sobre el territorio valenciano*. Valencia.
- Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial (2001): *Grandes retos para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana*. Valencia.
- Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial (2002): *Hipótesis de modelo territorial de la Comunidad Valenciana*. Valencia.
- Conselleria de Territorio y Vivienda. Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial (2005): *Prediagnóstico de funciones urbanas. Procedimiento de su elaboración en el ámbito de CIUMED*. Valencia.
- Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (2011): *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia.
- GIFREU I FONT, J. (2012): *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Marcial Pons-Associació Catalana de Municipis. Madrid.
- GIL OLCINA, A., OLCINA CANTOS, J., y RICO AMORÓS, A. M. (eds.) (2004): *Aguaceros, aguaduchos e inundaciones en áreas urbanas alicantinas*. Publicaciones de la Universidad de Alicante. Murcia.
- GÓMEZ OREA, Domingo (2002): *Ordenación Territorial*. Ediciones Mundi – Prensa – Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.
- GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, A. (2013): *Ordenación Territorial*. 3ª ed. Mundi-Prensa. Madrid.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, P. M. (2012): «Urbanismo: pionero en el nuevo modelo de control de las competencias locales». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 277.
- GONZÁLEZ HABA, José Luis, y MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto (1980): “Ordenación territorial en una nueva situación”. *Ciudad y Territorio*, núm. 1.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1981): *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico. Con un Estudio Complementario sobre 'Autonomías y Ley del Suelo'*. Montecorvo. Madrid.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1990): *Comentarios a la Ley del Suelo*. Tomo I. Civitas. Madrid.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. (1975): *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*. 2ª ed. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid.
- (1986): *Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo*. Montecorvo. Madrid.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2007): *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. 4ª ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).
- (2012): *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo V (Urbanismo y Ordenación del territorio). 2ª ed. Civitas - Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. y DE LA FUENTE CABERO, I. (2006): *La nueva legislación urbanística valenciana. Doctrina y texto legal*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. y SERRANO LÓPEZ, J. E. (2007): *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).
- GRAU ÁVILA, S. (2011): «De nuevo una institución metropolitana para el área metropolitana de Barcelona. Comentarios a la Ley 31/2010, del Parlamento de Cataluña». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 263.
- GREGORI MARÍ, F. (2008): *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- HARRISON, J. (1980): *Historia económica de la España contemporánea*. Vicens Vives. Barcelona.
- DE HEREDIA SCASSO, R. (1982): «La planificación estratégica y la ordenación territorial». *Estudios Territoriales*, núm. 6.
- HERVÁS MÁS, J. (2009): *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Bosch. Barcelona.
- HERVÁS MÁS, J. (coord.) y otros (2015): *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.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996a): «Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio». *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, núm. 1.
- (1996b): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- IBARRA ROBLES, J. L. (1982): *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública. Oñati.
- INDOVINA, F. (coord.) (2007): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- IVARS BAÑULS, J. A. y GARCÍA GARCÍA, S. (2005): *La financiación del urbanismo y el urbanismo como financiación de las entidades locales*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- JIMÉNEZ DORANTES, M. (2003): *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*. Marcial Pons. Madrid.
- LÁZARO ARAÚJO, L. (1983): «Tipologías regionales y estrategias de ordenación del territorio». *Estudios Territoriales*, núm. 9.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1987a): «Planificación territorial». *Revista de Administración Pública*, núm. 114.
- (1987b): «La ordenación territorial en la Comunidad de Madrid», en GÓMEZ-FERRER, R. *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Civitas. Madrid.
- (1995): *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*. Aranzadi. Pamplona.
- (2004): «Fundamentos y tendencias del urbanismo supramunicipal europeo». *Revista Urbanismo y Edificación (RUE)*, núm. 9.
- (2005): *Introducción al Derecho urbanístico*. Marcial Pons. Madrid.
- LÓPEZ RODÓ, L. (1981): «La ordenación territorial y las Comunidades Autónomas». *Estudios Territoriales*, núm. 3.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (2012): «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.
- LORA-TAMALLO VALLVÉ, M. y HIRT, S. (2014): «La compatibilidad de usos o por qué los europeos no zonificamos». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289.

- LORENTE PINAZO, J (coord.) (2008): *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro Homenaje a José Luis Lorente Tallada*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- LORENTE TALLADA, J. L. (1975): «La ordenación del territorio a nivel comarcal». *El Funcionario Municipal*, núm. 183.
- (1977): «La planificación comarcal». *El Funcionario Municipal*, núm. 203.
- LOZANO CUTANDA, B. (2007): «Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo». *Revista de Administración Pública*, núm. 172.
- (2010): *Derecho Ambiental Administrativo*. 11ª ed. La Ley (1ª ed.) Madrid.
- MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (eds.) (1994): *Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza.
- MARTÍN BLANCO, J. (1968): «La especulación del suelo en la problemática general urbanística». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 7.
- MARTÍN MATEO, R. (1980): «La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional». *Revista Española de la Vida Local*, núm. 206.
- (1984): «Ciencia, tecnología y promoción del desarrollo regional». *Revista de Administración Pública*, núm. 104.
- (1988a): «Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 110.
- (1988b): «La calidad de vida como valor jurídico». *Revista de Administración Pública*, núm. 117.
- (1989): «El ambiente y el Acta Única Europea». *Noticias de la Unión Europea*, núm. 51.
- (1991): *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. Madrid.
- (1999): «Aportaciones legislativas a la resolución de recursos hídricos». *Revista de Administración Pública*, núm. 149.
- (2007): *La gallina de los huevos de cemento*. Thomson Civitas. Madrid.
- MARTÍN MATEO, R. y VERA REBOLLO, J. F. (1989): «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.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1993): *Instituciones autonómicas: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*. Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria. Santander.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1973): «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje». *Revista de Administración Pública*, núm. 71.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S. (coord.) (1991): *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Civitas. Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y SALAS HERNÁNDEZ, J. (1973): «El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.) y otros. *Descentralización Administrativa y Organización Política*. Tomo III (Nuevas fórmulas y tendencias). Alfaguara. Madrid.
- MARTÍNEZ DÍEZ, R. (1983): «Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España». *Ciudad y Territorio*, núm. 55.
- MARTÍNEZ MORALES, J. L. (2005): «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.
- MARTÍNEZ DE LA VALLINA, J. J. (2013): *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Valencia.

- MAUSBACH, H. (1973): *Introducción al Urbanismo. Un análisis de los fundamentos de la planificación actual*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona.
- MEILÁN GIL, J. L. (1971): *El territorio, protagonista del desarrollo*. Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Madrid.
- (1988): «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): «La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 76.
- (1992): «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico». *Documentación Administrativa*, núm. 230-231.
- (1997): «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.
- (2003): «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200.
- (2015): «Delimitación de zonas inundables y planes de gestión del riesgo de inundación». *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 110.
- MIGUEL GARCÍA, P. de (1982): «La acción territorial y los desequilibrios regionales». *Documentación Administrativa*, núm. 196.
- (1984): «La acción territorial y los desequilibrios regionales», en DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO. *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Vol. III. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- MILLARUELO APARICIO, J. y ORDUÑA REBOLLO, E. (coords.) (2004): *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO RURAL Y MARINO (2009): *La huella ecológica en España. Sostenibilidad y territorio*. Madrid.
- MIRALLES I GARCIA, J. Ll. (2014): *El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria*. Fundació Nexè. Barcelona.
- MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA TOBARRA, E. (2011): «L'Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada», en *Actes del III Congrés d'Estudis de L'Horta Nord*. Editorial Universitat Politècnica de València. València.
- MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2014): «VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente 2014-2020 y Huerta de Valencia», en SANCHIS-IBOR, C. y otros (eds.). *Irrigation. Society. Landscape. Tribute to Thomas F. Glick*. Universitat Politècnica de València.
- (2017): «Nuevos intentos de ordenación del litoral valenciano. El proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana», en SERRANO RODRÍGUEZ, A. (coord.) y FARINÓS DASÍ, J. y SERRANO RODRÍGUEZ, A. (eds.), *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*. Universitat de València. València.
- MONTORO CHINER, M. J. (1988): «La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58.
- MORELL OCAÑA, L. (1972): *Estructuras locales y ordenación del espacio*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

- MORENO REBATO, M. (coord.) (2007): *Estudios jurídicos de Derecho Urbanístico y Medioambiental. Libro-Homenaje al Profesor Joaquín M^a Peñarrubia Iza*. Montecorvo. Madrid.
- MUNAR FULLANA, J. (2012): «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*, núm. 25.
- MUÑOZ AMOR, M. del M. (2013): «La difícil tarea de poner ‘barreras administrativas al campo’». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 286.
- MUÑOZ CRIADO, A. (2009): «La política de paisaje de la Comunitat Valenciana». *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, núm. 53.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1986): *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*. Civitas. Madrid.
- (2004): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo I. 1^a ed. Thomson-Civitas. Madrid.
- (2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 2^a ed. Iustel. Madrid.
- (2009): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo III. Iustel. Madrid.
- (2012): *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Crítica. Barcelona.
- MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2009): *El planeamiento urbanístico*. 2^a ed. Iustel. Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.) y otros (2003): *Tratado de Derecho Municipal*. 2^a ed. Thomson Civitas. Madrid.
- NARBÓN LAÍNEZ, E. (2009): «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, J. M. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Icaria. Barcelona.
- NOGUÉS GALDÓN, H. y MUSTAFÁ TOMÁS, Y-H. (2012): «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*, núm. 25.
- OLCINA CANTOS, J. (2007): *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.
- ORTIZ DÍAZ, J. (1982): «Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico». *Revista de Administración Pública*, núm. 99.
- PALA, J. M. y ARAGÓN, F. (1986): «Las Directrices Territoriales en el marco de la política territorial de España». *Estudios Territoriales*, núm. 21.
- PALLARÉS MORENO, M. (1982): «La ordenación del territorio». *Revista de Estudios Regionales*, vol. VII extraordinario.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. (2013): *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*. 14^a ed. Open Ediciones Universitarias. Madrid.
- PARDO ÁLVAREZ, M. (2005): *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. Marcial Pons – Junta de Castilla y León. Madrid.

- PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*. Montecorvo. Madrid.
- (1981): «El urbanismo ante el Derecho». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 71.
- (1985): «La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 226.
- (1986): *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza.
- (1987): «La organización administrativa de la ordenación del territorio». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 105.
- (1997): «Ordenación del Territorio», en JIMÉNEZ-BLANCO, A. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dirs.) *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización del Estado*. Tomo IV. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.
- (2003): «Urbanismo, política territorial y marco legal general». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200.
- (2012): *La disciplina urbanística*. 2ª ed. Iustel. Madrid.
- (2013a): «La ordenación urbanística en Alemania (parte 1)». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 281.
- (2013b): «La ordenación urbanística en Alemania (parte 2) ». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 282.
- (2014a): «La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU. (parte 1)». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291.
- (2014b): «La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU. (parte 2)». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 292.
- PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F. (1999): *Derecho urbanístico valenciano*. 2ª ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ, G. R. (2009): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Iustel. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (dir.) y otros (1998): *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (dir.) y otros (1999): *Derecho Urbanístico de Castilla – La Mancha*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (dir.) y otros (2001): *Derecho Urbanístico de Galicia*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons – Xunta de Galicia. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (dir.) y otros (2012): *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden socioeconómico y sectores de referencia*. 3ª ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2004): *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.
- PEMÁN GAVÍN, I. (1988): «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.
- PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (1983): *La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: la planificación urbanística*. Instituto de Estudios de Administración Local en Valencia. Valencia.
- (2006): *Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general*. Ediciones Generales de la Construcción. Valencia.

- PERALES MANDUEÑO, F. (1988): «Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de Ley de Costas». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Instituto Universitario de Derecho Público “García Oviedo” – Marcial Pons. Madrid.
- PÉREZ MORENO, A. (1976): «Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8.
- PIQUÉ I CAMPS, J. (2001): «El Arco Mediterráneo de la Unión Europea: balance y perspectivas de futuro». *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 36 (monográfico).
- PIQUERAS, J. y SANCHIS, C. (1992): *La organización histórica del territorio valenciano*. Generalitat Valenciana. Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transports. Valencia.
- POMED SÁNCHEZ, L. A. (1995): «¿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.
- PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÁS, D. (coords) y otros (2008): *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 intencional*. Marcial Pons. Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1972): *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.
- PUNCEL CHORNET, A. (1999): «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.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (1988): «Las actividades mineras y la ordenación del espacio». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 106.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.) y otros (2001): *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- RACIONERO, L. (1986): *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*. 3ª ed. Alianza Universidad. Madrid.
- RAMOS MEDRANO, J. A. (2012): «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.
- REBOLLO PUIG, M. (coord.) y otros (2007): *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Manuales Breves. Iustel. Madrid.
- RICHARDSON, H. W. (1976): *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza Universidad. Madrid.
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (1988): «La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 109.
- (1993): «Las competencias de la Comunidad Autónoma gallega y el Camino de Santiago». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 133.
- RODRÍGUEZ LEÓN, L. C. (coord.) (2008): *El futuro de la Ordenación Territorial*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2012): «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.

- ROMÁN MÁRQUEZ, A. (2011): «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.
- ROMERO ALOY, M. J. y ROMERO SAURA, F. (2013): *La zonificación urbanística*. La Ley. Madrid.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (eds.) (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Trea. Gijón (Asturias).
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FRANCÉS, M. (eds.) (2012): *La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con futuro incierto*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y BOIX PALOP, A. (eds.) (2015): *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. València.
- ROMERO SAURA, F. *La calificación urbanística del suelo: de la Ley de 12-5-1956 al régimen de 1975*. Montecorvo. Madrid, 1975.
- ROMERO SAURA, F. y LORENTE TALLADA, J. L. (1996): *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.
- RUBIALES TORREJÓN, A. (1973): *La Región: historia y actualidad*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. Sevilla.
- RUIZ DE LOBERA, C. (2007): «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.
- RUIZ OJEDA, A. (2010): *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Iustel. Madrid.
- SÁENZ DE BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Gadiana. Madrid.
- (1982): «Sentido de la ordenación territorial en la España actual». *Estudios Territoriales*, núm. 7.
- SALA ARQUER, J. M. (1980): *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*. Instituto Nacional de Prospectiva, Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional y Centro de Estudios Constitucionales Madrid.
- (1984): «Comunidades Autónomas y dominio público», en Dirección General de lo Contencioso del Estado. *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Vol. IV. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- SALOM CARRASCO, J. (1995): «La política territorial de la Comunidad Valenciana». *Cuadernos de Geografía*, 58. Valencia.
- SALVÀ TOMÀS, P. A. (1998): «El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro». *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 22.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2009): «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.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.) y otros (2005): *Derecho Urbanístico de Castilla y León*. 2ª ed. La Ley – El Consultor – Junta de Castilla y León. Madrid.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., IVARS BAÑULS, J. A. y ROMERO SAURA, F. (coords.) y otros. (2006): *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. La Ley – El Consultor. Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): «Planificación hidrológica y ordenación del territorio». *Revista de Administración Pública*, núm. 123.
- (1993): «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional». *Revista de Administración Pública*, núm. 131.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.) y otros (1999): *El Derecho Urbanístico en la Comunidad de Madrid*. Lex Nova. Valladolid.
- SÁNCHEZ SOLER, M. (2001): *Ricos por la Patria*. Plaza & Janés. Barcelona.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2009): *Principios de Derecho Administrativo General*. Vol. I. y II. 2ª ed. Iustel. Madrid.
- SANTOS DíEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (2005): *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*. 6ª ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid.
- SANZ CEBRIÁN, R. (2004): *Planeamiento territorial y urbanístico de Euskadi*. Gomylex. Bilbao.
- SECCHI, B. (1974): *Análisis de las estructuras territoriales*. Ariel. Barcelona.
- SERRANO GUIRADO, E. (1963): *Planificación territorial, política del suelo y administración local*. Ministerio de la Vivienda. Madrid.
- SIMÓ, Trinidad (1973): *La arquitectura de la renovación urbana en Valencia*. Albatros Ediciones. Valencia.
- SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (2004): *La actividad urbanística de la Comunidad Valenciana. Principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos. Comunicación extraordinaria a las Cortes Valencianas*. Alicante.
- SOLÁ TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*. 2ª ed. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla.
- SORRIBES MONRABAL, J. (1999): *Las áreas metropolitanas: análisis teórico y experiencia comparada*. Consell Metropolità de l’Horta. Valencia.
- SOSA WAGNER, F. y MIGUEL GARCÍA, P. de (1987): *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- TEIXIDOR DE OTTO, M. J. (1976): *Funciones y desarrollo urbano de Valencia*. Instituto de Geografía de la Institución Alfonso El Magnánimo. Diputación Provincial de Valencia. Valencia.
- TORRES RIESCO, J. C. (1982): «Propuestas para una política de ordenación del territorio en España». *Estudios Territoriales*, núm. 8.
- (1983): «España sin política de ordenación del territorio». *La Revista Municipal*, núm. 59, Barcelona, CEUMT.
- TERÁN TROYANO, F. de (1999a): *Historia del urbanismo en España (siglos XIX y XX)*. Cátedra, vol. III. Madrid.
- (1999b): *Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*. Comunidad de Madrid. Madrid.
- TRAYTER, J. M. (2013): *Derecho Urbanístico de Cataluña*. 4ª ed. Atelier. Barcelona.
- TRAYTER, J. M. (dir.) y otros. (2005): *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Thomson – Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

- VALLEJO PÉREZ, G. (2012): *La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias*. Eolas Ediciones. León.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2013a): «El urbanismo supramunicipal». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279.
- (2013b): «El desgobierno del territorio», en PIÑAR MAÑAS, J. L. (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.
- VERCHER NOGUERA, A. (2002): *La delincuencia urbanística. Aspectos penales prácticos sobre urbanismo y ordenación del territorio*. Colex. Madrid.
- VICENTE DOMINGO, R. de (2010): *Los planes de reforma interior. Evolución histórica y regulación en el derecho urbanístico valenciano*. La Ley. Las Rozas (Madrid).
- VV.AA. (1990): *Jornadas sobre la Ley de Costas*. Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea (HAEE) / Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati.
- VV.AA. (1999a): *Els valors de la Punta. 18 arguments en defensa de l'horta*. Universitat de València. València.
- VV.AA. (1999b): *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 Andularitzaren Euskal Erakundea (HAEE)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati.
- VV.AA. (2001): *Introducció al Dret local i urbanístic de Catalunya. In memoriam de Màrius Viadel i Martín*. Tirant lo Blanch. València.
- VV.AA. (2004): *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*. Centro de Estudios DELTA. Valencia.
- VV.AA. (2006): *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.
- VV.AA. (2008): *Terra Crítica 2001-2007. país, ciutat, ciutadania i planeta*. Universitat Politècnica de València, Universitat de València i Col·lectiu Terra Crítica. València.

DESARROLLO TERRITORIAL

1. *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Joan Romero, Joaquín Farinós, eds.
2. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Joaquín Farinós, Joan Romero, eds.
3. *Los hábitos de movilidad en la Universitat de València (2005-2006). Problemas de acceso a los campus y sostenibilidad*, Juan M. Albertos, Joan Noguera, María D. Pitarch, Julia Salom
4. *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, Ana María Fuertes Eugenio, Leonardo Gatica Villarroel, eds.
5. *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Joan Noguera Tur, Javier Esparcia Pérez, eds.
6. *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*, Julia Salom, Juan M. Albertos, eds.
7. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Joaquín Farinós, Joan Romero, Julia Salom, eds.
8. *Desarrollo local y regional*, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney
9. *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Joaquín Farinós Dasí, ed. y coord.
10. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Gilles Pinson.
11. *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, J. Fernando Vera Rebollo, Isabel Rodríguez Sánchez, eds.
12. *Turismo de interior: renovarse o morir. Estrategias y productos en Catalunya, Galicia y Murcia*, G. Cánovas, M. Villarino, A. Blanco-Romero, E. De Uña, C. Espejo, eds.
13. *Identity and Territorial Character. Re-Interpreting Local-Spatial Development*, Julia Salom Carrasco, Joaquín Farinós Dasí, eds.
14. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Andrés Boix Palop, Reyes Marzal Raga (eds.)
15. *Valencia, 1940-2014: Construcción y destrucción de la ciudad*, Josep Sorribes i Monrabal
16. *El Corredor Mediterráneo. Desencuentro político y territorial*, Eloïse Libourel
17. *Los Servicios Sociales en la provincia de Valencia. Análisis territorial y estado de la cuestión*, Lucía Martínez Martínez, Francesc Xavier Uceda-Maza, coords.
18. *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Andreas Hildenbrand Scheid
19. *Turismo de interior en España. Productos y dinámicas territoriales*, G. Cánovas, A. Blanco-Romero, J. M. Prat, M. Villarino

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

1. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas y desarrollo territorial en Dénia. Aplicación de un sistema de indicadores*, Joan Romero (dir.), Fernando Vera (coord.), Jorge Olcina, Emili Obiol, Josep Sorribes, J.V. Sánchez
2. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas en Cullera*, Fernando Vera Rebollo, Joan Romero González, Jordi Cortina Beltrán, Emili Obiol Menero
3. *Planificació i govern del territori a l'arc mediterrani espanyol. Noves i velles respostes en un context globalitzat*, Luis del Romero Renau

4. *Gestión y promoción del desarrollo local*, Joan Noguera Tur, M^a Dolores Pitarch Garrido, Javier Esparcia Pérez
5. *El paisaje agrario aterrazado. Diálogo entre el hombre y el medio en Petrer (Alicante)*, Sabina Asins Velis
6. *La explosión urbana del litoral. Transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Juan Martín García
7. *Construyendo paisajes mediterráneos. Apropiación de tierras y transformaciones del paisaje en la sierra de Enguera (1580-1930)*, Josep Rafael Pérez Borredà
8. *Comarques centrals valencianes. Un nou marc cap al desenvolupament territorial sostenible*, Joan Ignasi Cervera Arbona
9. *Un territori per al desenvolupament. Les comarques centrals valencianes davant el seu futur*, Josep-Antoni Ybarra
10. *Pla de recuperació i valorització dels recursos culturals de Tavernes de Valldigna*, Joan Noguera Tur, Adrián Ferrandis Martínez, Mar Riera Spiegelhalder
11. *The future of non-metropolitan regions in the European Union. A member-state comparative report*, Joan Noguera, Laura Morcillo
12. *Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro*, Carmen Zornoza Gallego
13. *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*, María Dolores Pitarch Garrido (dir.)
14. *Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local*, Indira Betancourt López, Adrián Ferrandis Martínez, eds.
15. *Opciones para la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, María José García Jiménez
16. *Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià. Lògiques i resistències en el procés valencià de desenvolupament territorial*, Nèstor Vercher Savall
17. *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*, Joan Romero y Andrés Boix (Eds.)
18. *Life Satisfaction, Empowerment and Human Development among Women in Sex Work in the Red Light Area of Pune (Maharashtra, India). The Case of Saheli HIV/AIDS Karyakarta Sangh*, Anna Rodríguez Casadevall
19. *Costes del Urban Sprawl para la administración local. El caso valenciano*, Eric Gielen
20. *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España*, Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas
21. *Gasto no obligatorio de los municipios. Una muestra de ayuntamientos valencianos*, Leonardo Margareto Layunta
22. *La evolución de los cruceros marítimos en España. Desde sus comienzos hasta la actualidad (1848-2016)*, Gaetano Cerchiello
23. *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Pasado y actualidad*, Eduardo García de Leonardo Tobarra

DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

idl
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA
PUBLICACIONS **PUV**

