

María José García Jiménez

Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico

Aproximación al caso valenciano

Estudios y Documentos

15



Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico

Aproximación al caso valenciano

María José García Jiménez

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 15

Director: Joan Romero

La presente obra recoge y amplía los principales resultados del Trabajo de Fin de Máster del Máster Universitario en Técnicas para la Gestión del Medio Ambiente y del Territorio, título oficial de la Universitat de València, presentado por la autora en septiembre de 2014. Obtuvo la máxima distinción y fue realizado bajo la tutorización del Dr. Joaquín Farinós Dasí, investigador responsable del proyecto de investigación “Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial” (del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental en el marco del VI Programa Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada con referencia CSO2012-36960), dentro del cual se ha enmarcado su desarrollo y a partir del que se genera esta publicación.



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

© Del texto: María José García Jiménez, 2015
© De esta edición: Universitat de València, 2015

Fotografías de la cubierta: Arturo Sutter

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-9753-4>

ISBN: 978-84-370-9704-6 (papel)
ISBN: 978-84-370-9753-4 (PDF)

Edición digital

*“...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**”*

Fernando Romero Saura
“Las determinaciones de la ordenación estructural”

Índice

CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO 2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA	15
CAPÍTULO 3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO A LAS DISTINTAS ESCALAS, DE LA EUROPEA A LA VALENCIANA	21
1. Contexto europeo	21
1.1. Antecedentes	21
1.2. La agenda territorial europea	24
1.2.1. El Programa de Acción de las Azores de la Agenda Territorial Europea	27
1.2.2. Anexo al Primer Programa de Acción	29
1.3. Informes de la primera acción del primer programa de acción de la TAE europea	32
1.3.1. Informe Acción 1.1. Presidencia eslovena Noviembre 2008	32
1.3.2. Informe de la Acción 1.1a, relativo a las cuestiones urbanas y rurales en el contexto de la TAE. Presidencia checa de la UE, mayo de 2009	38
1.3.3. Informe y Anexo de Evaluación de la TAE y su Programa de Acción. Presidencia sueca de la UE, noviembre de 2009	41
2. Contexto español	44
2.1. Ordenación del territorio <i>versus</i> urbanismo	44
2.2. La praxis planificadora	46
2.2.1. A nivel estatal	46
2.2.2. A nivel autonómico	47
2.2.3. A nivel local	49
2.3. Relación entre planificación urbanística y territorial	51
2.3.1. La Planificación Territorial. Caracterización	52
2.3.2. La Planificación Urbanística. Caracterización	56
2.3.3. Conflictos entre la Planificación Urbanística y Territorial	60
3. Contexto valenciano	65
3.1. Antecedentes	65
3.2. La aparición de la dimensión europea en la política territorial: la ley de OT y protección del paisaje de 2004	68
3.3. 2004-2014: caos legislativo, crisis y desconcierto	70
4. Primeras conclusiones	73

CAPÍTULO 4. OPCIONES EN EL CASO VALENCIANO	81
1. Introducción	81
1.1. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	81
1.2. El procedimiento de evaluación ambiental estratégica	84
2. Planes de acción territorial	85
2.1. De carácter integrado	85
2.2. De carácter sectorial	90
2.3. Conclusiones	97
3. Las actuaciones territoriales estratégicas	99
3.1. Actuaciones declaradas por el Consell	99
3.2. Metodología adoptada para el análisis: el caso de los <i>Clusters</i> franceses	102
3.3. Valoración de las ATE valencianas en términos de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico	103
4. La revisión de los planes generales	114
4.1. Antigüedad de los instrumentos de planeamiento municipal en la Comunidad Valenciana	116
4.2. Revisión de instrumentos de planeamiento municipal en la C.V. que se tramitan en la actualidad	118
4.3. Procedimiento de revisión de los planes generales	121
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141
LISTADO ALFABÉTICO DE ACRÓNIMOS	147

Capítulo 1. Presentación

El texto que el lector tiene en sus manos tiene como objetivo la valoración de los instrumentos de planificación territorial valencianos de la última década, incidiendo fundamentalmente en el análisis de las relaciones entre el planeamiento territorial y urbanístico. Interesan, por un lado, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) y los Planes de Acción Territorial (PAT), como planes de mayor rango normativo dentro de la jerarquía planificadora que deben marcar las pautas de los planes que los desarrollan y, por otro, las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE) y los Planes Generales (PG), en tanto que recorren el camino entre lo territorial y lo urbanístico desde las determinaciones propias de la escala del mapa a las del plano, en el marco competencial mixto de las administraciones autonómica y local.

Con él se pretende dar continuidad a uno de los temas incluidos en el Programa de Acción de la Agenda Territorial Europea (TAE) adoptada en 2007 y revisada en 2011: la *“mejora de las relaciones entre el planeamiento territorial y urbanístico”*, implementado durante los años siguientes a su adopción por las sucesivas presidencias del Consejo de la Unión Europea, que culminan con la publicación de sendos informes cuya metodología y conclusiones constituyen referencia obligada en el análisis del caso valenciano que aquí se realiza.

Una primera impresión fruto del análisis del material europeo mencionado es que las determinaciones contenidas en estos documentos resultan excesivamente genéricas y ajenas a la problemática del planeamiento español y particularmente valenciano, por lo que se hace necesaria una interpretación o una adaptación de las recomendaciones europeas para dotarlas de un sentido preciso en este particular contexto. Es el caso de las propuestas de la primera de las acciones de la TAE, dirigida a centrar su actividad en: *“la identificación de temas comunes entre el planeamiento territorial y urbanístico como el desarrollo sostenible, el examen de las posibilidades de coordinación, el estudio de ejemplos acerca del modo de abordar los desafíos territoriales, el fortalecimiento de patrones y estrategias de solución para la mejora de las relaciones urbano-rurales, el fomento del desarrollo económico...”*; entendemos que estos y otros enunciados, precisan ser contextualizados con un lenguaje más propio y más especializado para poder aplicarse de manera práctica.

Es por tanto una segunda lectura de todas estas cuestiones, la que va a permitir esa contextualización y la posibilidad de vislumbrar algunos de los aspectos que serán objeto de análisis posterior en el contexto español y valenciano:

- “*el desarrollo sostenible y la necesidad de hacer frente a los desafíos territoriales*” sugiere una revisión del objeto del planeamiento, con especial atención a las partes estructuralmente más débiles del territorio, recordando la importancia del planeamiento de protección.
- “*la identificación de temas comunes entre el planeamiento territorial y urbanístico*” puede hablar de la conciliación de técnicas como la clasificación del suelo en las categorías clásicas (urbano, urbanizable y no urbanizable) en las diferentes escalas del planeamiento.
- “*las posibilidades de coordinación*”, bien se puede relacionar con las fricciones interadministrativas y los conflictos competenciales.
- “*el fomento del desarrollo económico*” tiene una clara vinculación con algunas de las medidas adoptadas por los gobiernos autonómicos para la implantación de grandes actividades productivas/económicas en el territorio.
- “*la mejora de las relaciones urbano-rurales*”, conlleva en definitiva una revisión en profundidad de los modelos de crecimiento y de las directrices estratégicas del planeamiento.

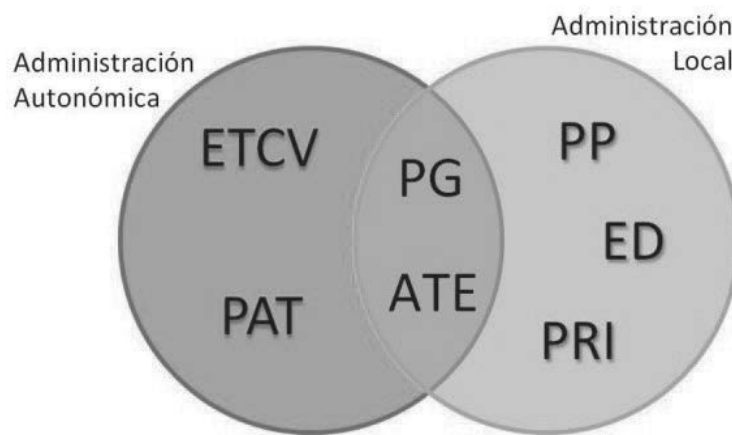
Las opciones para la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico se desarrollan en España de acuerdo con la distribución competencial hecha por la Constitución de 1978, que otorga a las Comunidades Autónomas las competencias en Ordenación del Territorio, sin excluir a la Administración General del Estado y las administraciones locales, que también desempeñan un papel importante en materia planificadora. La experiencia legislativa y el desarrollo del planeamiento durante los años transcurridos desde entonces han quedado en multitud de ocasiones empañados por la falta de cooperación entre las administraciones, por la descoordinación del planeamiento y por los conflictos judiciales que han puesto en evidencia la necesidad de mejora.

El sistema de planificación territorial y urbanística valenciano se organiza de acuerdo con el modelo piramidal en el que la ECTV se sitúa en la cúspide como instrumento marco de la Ordenación del Territorio y los PAT como instrumentos que la desarrollan en ámbitos territoriales (PAT integrales) o ámbitos temáticos (PAT sectoriales) más reducidos. La redacción de la ETCV y de los PAT, elaborados hasta la fecha con escaso éxito, se ha llevado a cabo con mayor o menor consenso, participación, publicidad, difusión...; en cualquier caso las decisiones finalmente adoptadas se asumen bajo la competencia exclusiva de la administración autonómica, que no precisa de la conformidad de las administraciones locales.

Por otro lado, también existen planes de competencia exclusiva local: planes parciales, planes de reforma interior y estudios de detalle (planeamiento diferido), cuyas determinaciones de carácter pormenorizado desarrollan las del Plan General municipal y quedan directamente relacionadas con la gestión urbanística y la edificación.

En la intersección de ambas esferas competenciales encontraremos, como muestra la figura 1, dos instrumentos, los PG y las ATE, en los que necesariamente se deben procurar espacios para la coordinación interadministrativa y para la coherencia planificadora entre determinaciones provenientes de distintas escalas de planeamiento, habida cuenta de la confluencia en ellos, de un marco normativo complejo (territorial, urbanístico y ambiental) en el que deben conciliarse intereses correspondientes a agentes públicos y privados, y en el que las administraciones responsables de la toma de decisiones son tanto autonómicas como locales, todo ello a lo largo de un procedimiento administrativo que recorre de manera intersectorial las propias administraciones involucradas.

Fig. 1: Esferas competenciales en la redacción de planes según la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y la Ley Urbanística Valenciana.¹



Fuente: elaboración propia.

Pese a detectarse numerosas coincidencias entre ambos instrumentos, paradójicamente la tramitación de los PG y las ATE muestra dos caras muy distintas de la misma moneda. El primer caso es el exponente máximo de atrofia, con tramitaciones que se dilatan a lo largo de años llegando a sufrir incluso su completa paralización con consecuencias difíciles de ponderar. Por su parte, la tramitación de las segundas se proclama como el mejor ejemplo de virtuosismo procedimental, al que aspira cualquier plan pero solo al alcance de unos pocos.

Tanto la ETCV, como los PAT, ATE y PG que se analizan en este trabajo, tienen en común su desarrollo bajo el marco legislativo² dado por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del

¹ Para una comparación con los cambios que introduce la LOTUP de 2014 véase la figura 47 en el capítulo final de este trabajo

² A excepción del PAT de carácter sectorial de prevención de riesgo de inundación que fue aprobado en 2003.

Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)³. Dicha ley constituyó una normativa novedosa, por su clara sintonía con multitud de preceptos europeos (no solo para la Comunidad Valenciana, también a nivel nacional resultó pionera en la importancia otorgada al concepto de Paisaje) y rupturista con la dinámica desarrollista de ocupación del territorio que durante años había caracterizado a la Comunidad Valenciana, que derivó en una situación imposible de sostener por más tiempo.

En la implementación de las determinaciones de la LOTPP ha jugado un papel fundamental la postura adoptada por las diferentes administraciones públicas en la elaboración de los planes territoriales que deben contener las decisiones tácticas –que han de ser desarrolladas por otros instrumentos– y de los planes urbanísticos que contienen las decisiones operativas –generadoras en última instancia de derechos y obligaciones–. El alcance de las decisiones que adopta cada administración y sus posteriores implicaciones en el planeamiento de desarrollo, las consultas que realiza, los medios de los que dispone o la vinculación con otros agentes ajenos a las propias administraciones, son algunas de las cuestiones que afectan a la relación entre el Urbanismo y la Ordenación del Territorio que se abordan en los distintos epígrafes de este trabajo.

Veremos que los mandamientos de la ya extinta LOTPP, ya no solo las recomendaciones europeas, no resultaron ser todo lo eficaces que cabría esperar para la consecución de unos objetivos elementales: el ejercicio de las competencias en ordenación del territorio con planes coherentes a diferentes escalas en desarrollo de un territorio equilibrado, con la gobernanza y la participación ciudadana como garantes de un proceso planificador transparente y flexible. Por esta razón, la necesidad de mejora de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, que constituyó uno de los ejes incluidos en el programa de desarrollo de la TAE adoptada en Leipzig en 2007, posee en estas circunstancias plena vigencia.

Sorprende la escasa o nula trascendencia que han tenido los documentos e informes que la desarrollan, ni siquiera traducidos al español, en tanto que constituye una declaración expresa de la necesidad de la mejora de las relaciones entre las diferentes escalas de planificación fuera de nuestras fronteras al que poder referirse, siquiera como pretexto, para establecer una aproximación al panorama español y valenciano en el que el problema de la descoordinación entre los agentes y aspectos — administraciones competentes, desarrollos normativos de aplicación, procedimientos administrativos objetivos o determinaciones — que inciden en el planeamiento e intervienen en su implementación, es manifiesto

³ Además de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana y Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Todas recientemente derogadas por la Ley 5/14, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que introduce en su art. 14 algunas novedades respecto a los tipos de instrumentos de ordenación que serán analizados en el capítulo 5 de este documento.

La metodología utilizada para ello se expone en el siguiente capítulo 2. La investigación se vale de diferentes recursos para conseguir sus objetivos: los métodos cualitativos como el estudio de documentos especializados y las entrevistas a expertos aportan el criterio y la base experimentada que marcan o corrigen las pautas que dirigen el rumbo del trabajo. Se opta sin embargo por la metodología cuantitativa cuando se maneja una cantidad importante de datos (este ha sido el caso en el estudio de los Planes Generales de los municipios valencianos) y conviene organizar la información previa a su análisis.

El capítulo 3 se dedica a establecer el marco teórico y conceptual en el que se fundamenta el estudio. Se parte de la obligada referencia al contexto de desarrollo de las políticas territoriales europeas en el que se adopta la TAE y su programa de acción, así como a los documentos que evalúan la implementación de sus medidas con objeto de averiguar cuáles fueron las conclusiones obtenidas de dicha implementación y su posible aplicación al caso español y particularmente valenciano.

Previamente a la aproximación al caso valenciano, se define la situación española de acuerdo con los análisis realizados por diversos autores, dado que las peculiaridades del modelo territorial y del marco competencial establecido por la Constitución de 1978 resultan aspectos clave en la comprensión del problema, y constituyen el mismo marco en el que tienen lugar las experiencias planificadoras del resto de Comunidades Autónomas (CC.AA.).

Este capítulo finaliza con unas conclusiones iniciales que recogen las ideas principales extraídas de los documentos, informes, planes, estudios y artículos diversos, quedando establecidos los fundamentos teóricos de la investigación sobre los planes valencianos que se abordará en el capítulo 4.

El capítulo 4 se centra de lleno en los casos de estudio seleccionados de la Comunidad Valenciana en los que se considera relevante o significativo el papel de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Los casos son limitados, el planeamiento territorial vigente de carácter integral se reduce a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), aprobada en 2011, y a algunas experiencias en Planes de Acción territorial de carácter sectorial. A ellos cabe añadir un instrumento a caballo entre la planificación territorial y la urbanística teóricamente diseñado para el desarrollo de la ETCV e introducido en la Comunidad Valenciana por la Ley 1/2012⁴: las Actuaciones Territoriales Estratégicas.

Por último y aunque fuera del ámbito convencionalmente considerado de planificación territorial, se analizará también la situación de los planes generales, por su doble dimensión como destinatarios directos por un lado y como proponentes “*de facto*” por otro, de determinaciones con

4 Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

incidencia territorial. Especial atención merece la tramitación de los planes en revisión (en el marco legal vigente en fecha de abril de 2014, la Ley Urbanística Valenciana, fecha en que la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente actualiza en su página web los datos relativos al estado de la tramitación de los planes en revisión) por el interés, —desde el punto de vista de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico—, del método de evaluación que dirige su tramitación (el ambiental estratégico) y por las consecuencias de la irrupción de la reciente Ley 5/14, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que limitan la capacidad de definir, por parte de las corporaciones locales, las determinaciones de carácter estructural del planeamiento municipal.

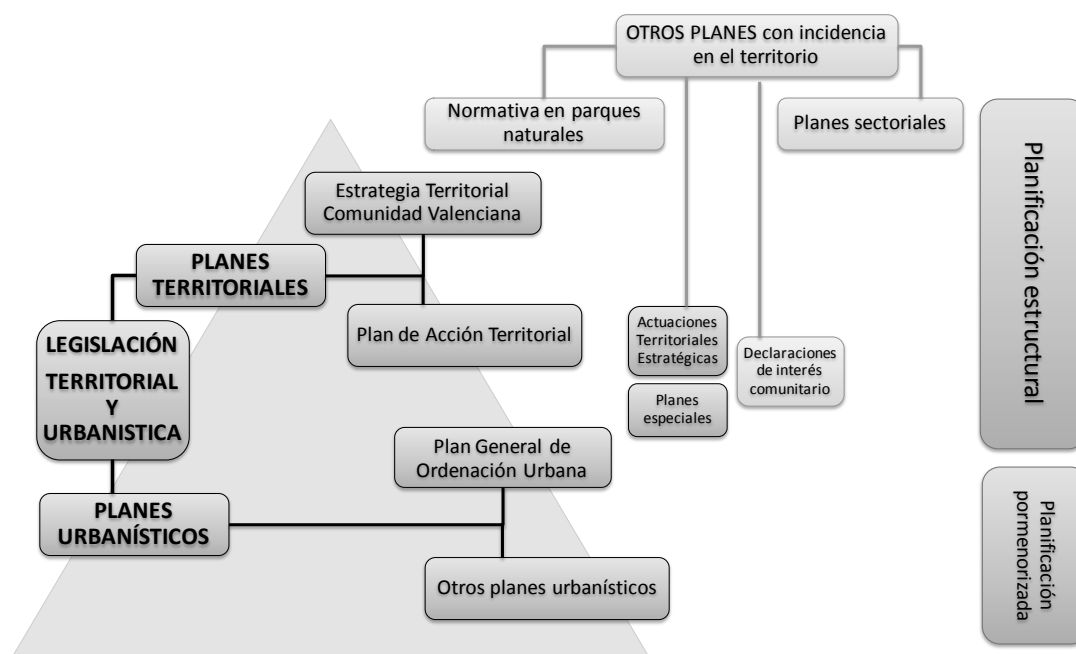
Finalmente las conclusiones y recomendaciones del capítulo 5, complementan las conclusiones iniciales hechas al final del capítulo 3, aportando una visión sintética de las aportaciones hechas, y enfrentándolas a los objetivos primeros para terminar recogiendo algunas cuestiones surgidas durante la investigación, que podrían retomarse para ser desarrolladas por futuras investigaciones en el nuevo marco legal que ofrece la reciente publicación de la Ley 5/2014, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

Capítulo 2. Objetivo y metodología

El objeto del texto es la valoración de los instrumentos de ordenación territorial valencianos que se han promovido o desarrollado a lo largo de esta última década, incidiendo fundamentalmente en el análisis de las relaciones entre el planeamiento territorial y urbanístico (vid. capítulo 4).

La figura siguiente muestra el repertorio de planes con incidencia sobre el territorio del que se dispone en la Comunidad Valenciana. Una primera aproximación a su tipificación podría venir dada por la normativa que les es de aplicación (hasta el inicio de la vigencia de la Ley 5/2014, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en agosto de 2014): la territorial y urbanística (coloreada gris en la figura) desarrollada fundamentalmente en virtud de las leyes 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y 16/2005, Urbanística Valenciana, u otras leyes (coloreados en verde en la figura), como la 10/2004, del Suelo No Urbanizable (que regula las declaraciones de interés comunitario) o la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana (referente a planes de ordenación de recursos naturales o rectores de uso y gestión) de cuya elaboración y gestión que pueden ser responsables diferentes administraciones y que por su carácter sectorial, en ocasiones, sitúan planes concretos en una posición jerárquicamente preponderante respecto al resto.

Fig. 2. Instrumentos de planificación territorial.



Fuente: elaboración propia.

Los instrumentos que se analizan en el capítulo 4, son aquellos que tienen incidencia en la planificación estructural del territorio de acuerdo con las disposiciones legislativas en materia territorial y urbanística vigentes desde 2004, año de publicación de la Ley de Ordenación del territorio y protección del paisaje, en la Comunidad Valenciana. Así pues son objeto de estudio la ETCV, los PAT, las ATE y los PG (particularmente los que han sido revisados, con objeto de analizar en su tramitación, la relación interadministrativa). Quedan fuera del objeto de estudio los planes especiales puesto que se trata de planes con finalidades muy diversas⁵ que si bien podrían presentar puntualmente (un plan concreto con incidencia sobre el territorio o cuya gestión corra a cargo de administraciones diferentes) interés para el análisis de opciones de coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, la heterogeneidad de sus contenidos y tramitaciones hacen que como instrumento de planeamiento no se consideren en el presente estudio.

Previo a este análisis, el trabajo se propone un encuadre de la OT y el Urbanismo desde la escala europea, pasando por la española y finalmente a la valenciana (vid. el capítulo 3), para posteriormente, entrar de lleno en el análisis de los instrumentos de planeamiento de ámbito supramunicipal previstos por la legislación territorial y urbanística valenciana (ETCV y PAT) y en la valoración de las dos experiencias valencianas de ámbito territorial más reducido (ATE y PG) en las que los potenciales desencuentros entre las administraciones autonómica y local son susceptibles de aparecer (en tanto que el marco competencial en el que se desarrollan es mixto).

La metodología utilizada varía en función de los objetivos que se persigue:

- Cualitativa:
 - El análisis documental:
 - De documentos europeos: Utilizados para comprender el contexto en el que se plantea la problemática que analiza este trabajo (la Agenda Territorial Europea adoptada en Leipzig en 2007 y su Programa de Acción de Ponta Delgada del mismo año), y conocer

5 De acuerdo con el art.177 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. (Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell) en referencia al art. 38.d) y 75 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, “podrán formularse Planes Especiales como complemento, desarrollo, mejora o incluso modificación del planeamiento general y parcial, que pueden cumplir alguno o algunos de los siguientes cometidos:

a) La reserva de suelo cuando tengan por objeto crear o ampliar reservas de suelo para dotaciones, actuaciones de interés público o patrimonios públicos de suelo.

b) La protección, integración y funcionalidad de las dotaciones e infraestructuras: cuando tengan por objeto definir y proteger las infraestructuras o vías de comunicación o concretar su funcionamiento.

c) La conservación y preservación: cuando tengan por objeto definir y proteger el paisaje y el medio natural o adoptar medidas para la mejor conservación de los inmuebles de interés cultural o arquitectónico.

d) La definición de las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos, con carácter de sector, sujetos a actuaciones urbanísticas singulares.

e) La vinculación a regímenes de protección pública: cuando tengan por objeto vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública cuando el Plan General se hubiera limitado a prever su destino residencial.”

el modo en que se implementan las acciones previstas y las conclusiones que se obtuvieron (Informes esloveno de 2008, checo y sueco de 2009).

No se dispone de estos documentos en español, lo que supone una dificultad añadida a la ya de por sí complejo estudio de estos textos, cuya vaguedad, provoca que en ocasiones, la lectura atenta de un párrafo aporte poco a la lectura del anterior. Se entiende que puede haber al menos dos razones que justifiquen el que esto ocurra. La primera, la falta de competencias en OT que priva a sus autores de la posibilidad de decir lo que se pretende con mayor claridad y concisión. La segunda, la necesidad de utilizar un lenguaje “estándar”, válido para destinatarios de cualquier estado miembro, que elimina la posibilidad de ilustrar la explicación con ejemplos específicos o de utilizar la terminología especializada que requeriría la profundización en determinadas cuestiones.

- De la legislación y el planeamiento territorial desarrollado por las diferentes CC.AA., para establecer los precedentes en los que localizar referencias y variables para establecer comparaciones. Con objeto de disponer de la información actualizada de la legislación y el planeamiento territorial de las CC.AA. se han consultado las páginas web de los organismos competentes de la planificación territorial y urbanística de cada uno de los gobiernos regionales. La accesibilidad a la información y el contenido de la misma da una idea de la relevancia que las distintas administraciones otorgan a las políticas territoriales.

La Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana (CITMA) ocupa una posición bastante destacada en este sentido.

De entre la enorme cantidad de documentación alojada en su sitio web, se ha consultado:

- la legislación vigente y no vigente, estatal y autonómica referente a las áreas de actividad relacionadas con OT y urbanismo.
- información sobre el planeamiento municipal en vigor; planes territoriales vigentes (ETCV y PAT vigentes de carácter sectorial: Corredores de Infraestructuras, Prevención del Riesgo de Inundación —y su revisión— y Forestal).
- información de la tramitación de planes y programas sometidos a evaluación ambiental, con posibilidad de consulta y descarga de documentos y actas de la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA), de las ATE declaradas, con acceso a la documentación sometida a participación pública.
- cartografía (accesible mediante visor o carga de servicios WMS para usuarios SIG) y acceso al centro de documentación de planes y programas y proyectos europeos.

- Bibliografía especializada para la descripción y análisis del contexto español y valenciano, a cargo de reconocidos autores cuyo conocimiento de la materia les permite efectuar su análisis desde la perspectiva de la experiencia de la elaboración de planes.
- El análisis utilizado para evaluar las ATE valencianas:
 - En la elaboración del apartado 3 del capítulo 4 se ha seguido el esquema establecido para el estudio de casos en los que se fundamenta el informe esloveno de la primera acción de la Agenda Territorial. Se ha dispuesto para su mejor exposición y seguimiento en tres cuadros: presentación del caso, valoración del caso de estudio desde el punto de vista del proceso de planeamiento, y valoración del caso de estudio desde el punto de vista de los instrumentos empleados para su implementación. La exposición y explicación inicial del instrumento de planeamiento se desarrolla y completa con el análisis de los de cinco puntos que se consideran más relevantes para el objeto de la investigación:
 - Diseño de herramientas específicas para mejorar la tramitación de los planes.
 - Relación con otros niveles de planeamiento.
 - Debilidades del proceso de planeamiento.
 - Implementación.
 - Participación pública.
 - El capítulo de conclusiones propone una valoración cualitativa de las ATE respecto de los parámetros extraídos, entre otros, de los informes europeos.
Pretende una estimación preliminar⁶ de la incidencia en la implementación de los principios de sostenibilidad y gobernanza recogidos por la ETCV en las ATE, dado que se trata del primer y único instrumento de planeamiento territorial (en ausencia de Planes de acción territorial de carácter integrado) que se plantea en desarrollo de sus prescripciones.
- Cuantitativa:
 - El planeamiento municipal tiene, en la práctica totalidad de los municipios de la Comunidad Valenciana, al Plan General o Normas Subsidiarias de Planeamiento como instrumento de planificación que abarca la ordenación física del espacio del término municipal. La manipulación de datos referentes a los 539 municipios de la Comunidad Valenciana hizo

6 Basada en la metodología de asignación de colores (semáforo) utilizado en proyecto ESPON TerrEvi (Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programmes). Consultado en:
http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ScientificPlatform/TerrEvi/DFR_TerrEvi_131031.pdf

necesaria la organización de la información previa a su análisis, bajo una metodología cuantitativa para dirigir su explotación hacia los objetivos que persigue la investigación. Interesan particularmente los planes en revisión, cerca del 45%, dado que la tramitación se alterna en diferentes momentos, entre la administración autonómica y la municipal.

Para ello se ha trabajado sobre una base de datos de planeamiento por municipios que se encuentra disponible en la web de la CITMA (fichero Excel actualizado a fecha abril 2014), a la que se ha incorporado toda la información necesaria sobre el estado de tramitación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), obtenida de la misma fuente (en concreto del buscador por municipios de instrumentos sometidos a evaluación ambiental). Las tablas y gráficos que ilustran la explicación se generan con la aplicación Excel 2010.

- Cartografía:
 - Los apartados 2, 3 y 4 del capítulo 4 analizan el planeamiento territorial valenciano (PAT, ATE y PG) cuya elaboración se ha llevado cabo en la última década. La delimitación gráfica de cada uno de los ámbitos de los PAT, tanto los de carácter integral como sectorial, así como la localización de las ATE y de los municipios cuyo Planeamiento municipal se encuentra en fase de revisión, se recoge en los correspondientes mapas.

Capítulo 3. La ordenación del territorio y el urbanismo a las distintas escalas, de la europea a la valenciana

1. CONTEXTO EUROPEO

1.1. Antecedentes

Las cuestiones que afectan a la OT, en primer término, y a la planificación urbana y regional, en segundo término, están encomendadas en el contexto europeo a la política de cohesión territorial que, de acuerdo con el Tratado de Lisboa (por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), aprobado en diciembre de 2007 y en vigor desde diciembre de 2009, constituye la tercera dimensión de la política de cohesión, añadida a los tradicionales objetivos de cohesión económica y social.

No obstante, la Unión Europea no tiene competencias directas sobre la OT, lo que dada la enorme diversidad geográfica, cultural e institucional que alberga la Unión Europea, ha provocado que en los sucesivos Tratados, se mantenga como un propósito de la Comunidad el reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones.

Sobre la base del artículo 2 del Tratado de Roma (firmado en 1957 y en vigor en 1958) y los artículos 2 y 158 del Tratado de Niza (firmado en 2001 y en vigor en 2003), la cohesión territorial podría definirse como la misión encomendada a la Unión Europea de promover en el conjunto de su territorio un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas.

A ese concepto en el que se basa la política regional europea se le añade elementos de autoorganización, desarrollo endógeno, buena gobernanza y competitividad. Pretende un desarrollo a la vez equilibrado y competitivo del territorio de la Unión Europea a través del aprovechamiento del potencial territorial endógeno (en su diversidad). La cohesión territorial como objetivo, combina solidaridad y justicia con competitividad territorial, para lo que requiere nuevas formas de gobernanza. La cohesión territorial debe entenderse como crisol de políticas con impacto territorial destinada a: conseguir un desarrollo armonioso (entre territorios) e integral (económicamente competitivo, socialmente justo y medioambientalmente sostenible), por medio del aprovechamiento del propio capital territorial (diverso) de cada espacio, coordinando los esfuerzos de administraciones, actores y ciudadanía para definir estrategias de desarrollo territorial pertinentes, mediante la cooperación entre territorios que se asocian para poder competir mejor (Farinós, 2009: 11).

Esta idea es enormemente trascendente porque proporciona fundamento a la política comunitaria sobre Fondos Estructurales y Fondo de cohesión, con importantes impactos territoriales.

El origen de esta política puede situarse en 1983 con la Carta europea sobre la OT del Consejo de Europa (Torremolinos), donde se produce llamamiento para la cooperación internacional de cara a alcanzar una “*auténtica ordenación europea*”. La Carta de Torremolinos se centró en el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones de Europa, aumentando su calidad de vida, la administración responsable de los recursos naturales y la protección al medio ambiente, además de un uso racional del suelo. Pero no es hasta principios de la década de los años 90 cuando se produce un giro de las políticas europeas hacia lo territorial, con dos comunicaciones de la Comisión Europea en el ámbito de la OT. En 1991 se publicó “*Europa 2000: las perspectivas de desarrollo del territorio comunitario*” y en 1994 Europa “*2000+: cooperación para la ordenación del territorio europeo*”. La segunda comunicación actualiza la primera, contienen los datos y grandes ejes estructurales relativos a la OT europeo, y efectúan a una comparación de los distintos sistemas institucionales. Su objetivo final era proponer orientaciones estratégicas y así, sentar las bases de una reflexión más amplia sobre el valor añadido de una visión comunitaria del territorio europeo.

El impulso definitivo de la componente territorial en el marco de las políticas europeas se produce en 1999, con la aprobación en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam, de la European Spatial Development Perspective (ESDP), publicada en castellano como Estrategia Territorial Europea (ETE) —en ocasiones como Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)—, tras un proceso de 10 años de negociaciones para su elaboración iniciado en Nantes con la primera reunión informal de ministros responsables de OT de la Unión Europea, donde se puso de manifiesto la necesidad de iniciar una reflexión sobre el futuro del territorio europea y definir el papel de la OT en el marco de la Comunidad.

A pesar de la ausencia de competencias en materia de OT, los Estados Miembros son quienes, apoyados por la Comisión, elaboraron este seminal documento antecedente de desarrollos posteriores como la Agenda Territorial Europea (TAE), también por ellos promovida, y sin duda el de mayor relevancia.

La Estrategia consta de 2 partes: a) la contribución de la política de ordenación territorial en su calidad de nueva dimensión de la política europea, y b) las tendencias, perspectivas y retos del territorio de la Unión. Proporcionó forma e impulso al proceso de armonización de las políticas territoriales europeas, incrementando su capacidad de contribuir eficazmente al desarrollo sostenible procurando una visión transversal o integrada (territorial) de las políticas comunitarias o en todas aquellas que quisieran contar con financiación comunitaria.

El año siguiente de la aprobación de la ETE, la Conferencia europea de ministros responsables de la OT (CEMAT, 2000) se reunió en Hannover y adoptó los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (PDDTS). Este nuevo documento ratificaría en gran

medida los principios establecidos por la ETE, aunque esta vez desde una perspectiva continental y más medioambientalista. Los Principios Directores otorgaban una gran importancia al fortalecimiento de la cohesión territorial, especialmente en lo que concierne a las estructuras y sistemas territoriales. Seguían la línea del marco conceptual establecido por la ETE, al tiempo que introducían o enfatizaban algunos nuevos conceptos y objetivos relacionados con la OT. En opinión de Farinós, 2009 y Farinós y Sánchez, 2010 no es de extrañar por cuanto los países líderes de ambos procesos son los mismos, a veces representados por idénticos responsables.

Por otra parte, ese mismo año el Consejo de Europa también impulsó la firma de un innovador y relevante documento para la OT europea: el Convenio Europeo del Paisaje (CEP). El CEP, que se firmó en Florencia (Italia) en octubre del 2000, sería el primer convenio internacional específico para la protección del paisaje, por lo que se convirtió en un documento de referencia para muchos países (a fecha de hoy ya Tratado Internacional al haberlo ratificado un número suficiente de países, entre ellos España, aunque tardíamente, como señala Farinós, 2009 y Farinós y Sánchez, 2010).

Pese a no ser un plan o unas directrices de ordenación propiamente dichas, proponía la inclusión del paisaje en las políticas de OT, por lo cual constituyó un documento importante debido a su capacidad de influir sobre los aspectos jurídicos y administrativos de la ordenación territorial en el interior de los Estados que lo ratifican.

Fig. 3: Evaluación comparada entre los documentos europeos de referencia hasta la publicación de la TAE.

DOCUMENTO	PROMOTOR	AÑO DE PUBLICACION	OBJETIVOS
Estrategia Territorial Europea	Estados miembros de la UE	1999	- Cohesión económica y social. - Conservación y gestión de los recursos y del patrimonio. - Competitividad más equilibrada.
Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo	CEMAT (CdE)	2000	- Desarrollo sostenible - Cohesión social. - Lograr un nivel de vida aceptable.
Convenio Europeo del Paisaje	CdE	2000	- Promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos. - Organizar la cooperación europea en ese campo.
Agenda Territorial Europea	Estados miembros de la UE	2007	- Cohesión territorial. - Competitividad. - Crecimiento sostenible. - Desarrollo social y ecológico.

Fuente: Elorrieta, 2013: 236

1.2. La agenda territorial europea

A partir de 2000, a través de un proceso de cooperación iniciado con motivo de la reunión ministerial informal celebrada en Rotterdam en 2004 —y que continuó durante las siguientes Presidencias de Luxemburgo, Reino Unido, Austria y Finlandia de la UE— el proceso de la ETE fue objeto de revisiones y adaptaciones que dieron lugar a la Agenda Territorial Europea, “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”⁷. Sería finalmente aprobada en Leipzig en mayo de 2007 bajo presidencia alemana de la UE, junto con la Carta de Leipzig sobre ciudades sostenibles, documentos que guardan entre sí una estrecha relación. Con ella, se pretende profundizar en el concepto de cohesión territorial y lograr una mayor coherencia de las políticas comunitarias y nacionales con impacto territorial, promoviendo la cooperación territorial en Europa.

La TAE establece un marco de referencia para las políticas comunitarias con incidencia territorial y para las políticas de OT promovidas por los estados miembros a través de sus poderes nacionales, locales y, sobre todo, regionales, que en la mayoría de los casos son las instituciones competentes para la realización de estas políticas, como sucede en el caso español.

La TAE, al igual que la ETE, no es un instrumento de política comunitaria anclada en el derecho comunitario, sino que es fruto del consenso político logrado en el marco de los Consejos informales de los ministros de los Estados miembros responsables en materia de OT (Hildenbrand, A., 2007: 2). Presenta por tanto una naturaleza particular, y no se corresponde con el método comunitario, ni intergubernamental por parte de los Estados únicamente, sino que constituye un ejemplo de lo que se ha denominado Método Abierto de Coordinación (Open Method of Coordination —OMC—). El OMC proporciona un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros, con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. En el marco de este método intergubernamental, los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros (control de grupo) y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. Para autores como Faludi, Farinós o Waterhout este método se perfila como una vía hacia una gobernanza territorial.

A partir de la presidencia alemana de 2007 se puso en marcha un nuevo sistema de colaboración entre tres presidencias consecutivas para hacer frente al corto plazo de seis meses de cada Presidencia, favoreciendo la implantación de un programa de trabajo que abarcara las tres presidencias —es decir, tres semestres— y en el que se integrara el programa concreto de cada una de ellas con una agenda común. La primera troika (presidencia en curso más la anterior y la siguiente) la compusieron las presidencias de Alemania (primer semestre 2007), Portugal (segundo semestre 2007)

⁷ Consultado en: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>

y Eslovenia (primer semestre 2008); seguirían Francia (segundo semestre 2008), República Checa (primer semestre 2009) y Suecia (segundo semestre 2009).

Son estos los años en los que se implementan las primeras acciones previstas en la Agenda Territorial, de acuerdo con el marco temporal que queda previsto para cada presidencia.

Finalmente, el programa de acciones de las Azores (también de 2007), que acompañó a la TAE y del que se hablará seguidamente, se extendió hasta la presidencia húngara del Consejo Europeo en 2011, año en el que se publicó la revisión de la Agenda Territorial, un documento conocido como Agenda Territorial Europea 2020, que suponía el intento de dotar de dimensión territorial a la nueva Estrategia Europa 2020 (que sustituye a la fallida Estrategia de Lisboa de 2000 y de Gotemburgo 2001). Esta nueva TAE fue adoptada en el Consejo Informal de Ministros celebrado en Gödöllő (Hungria) en mayo de 2011, y constituye la revisión de la Agenda Territorial de Leipzig, llevada a cabo en cumplimiento de lo previsto en el primer programa de acción, el ya mencionado de las Azores, que la dejó prevista para el primer semestre de 2011 (punto 45 de la TAE).

Volviendo al año 2007, año de publicación de la TAE, se producen importantes impulsos para una mayor consideración de la dimensión territorial de la agenda política europea:

- Se inicia el segundo programa European Spatial Planning Observation Network ESPON II (2007-2013), red de cooperación europea que mediante su labor de análisis y prospectiva territorial presta a las instituciones de la UE y a los Estados miembros, apoyo científico a sus políticas.
- Comienza a operar en la práctica la cooperación territorial como el tercero de los grandes objetivos de la política de cohesión de la UE, junto con el de convergencia y el de competitividad-empleo; de modo que la instrumentación de actuaciones a nivel transfronterizo, transnacional o interregional cobra gran protagonismo (esto supone un salto de categoría a mejor, de iniciativa comunitaria —INTERREG— a objetivo de la política de cohesión; pero no en un cambio en cuanto a la dotación presupuestaria).
- En el Tratado de Lisboa, fruto del pacto alcanzado el 19 de octubre de 2007 en el Consejo europeo de Lisboa por los jefes de Estado y de Gobierno, la cohesión territorial se convierte en uno de los grandes objetivos de la UE, junto con la cohesión económica y social, pasando a ser competencia compartida entre la UE y los Estados miembros al menos nominalmente, al añadirse el adjetivo ‘territorial’ a los de ‘económica y social’ que acompañaban a la ‘cohesión’ desde Maastricht.

Fig. 4: Principales hitos en el proceso de consolidación de la política europea de OT.

1957	Tratado de Roma, CEE, artículo 2 “La Comunidad tendrá por misión promover (...) un desarrollo armonioso (...) de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. “
1967	Creación de la Dirección General XVI, encargada de la política regional
1970	1ª CEMAT: Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación territorial del Consejo de Europa (Bonn, Alemania)
1975	Creación del FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional [Reglamento n° 724/75 de 18 de marzo de 1975]
1983	Carta europea sobre la ordenación del territorio del Consejo de Europa (Torremolinos, España)
1986	Acta Única Europea, Título V Objetivo de cohesión económica y social
1989	1ª reunión informal de ministros encargados de la OT y las políticas territoriales (Nantes, Francia)
1991	Europa 2000: las perspectivas de desarrollo del territorio comunitario [COM (91) 452 final]
1992	Tratado de Maastricht, Tratado CE, artículo 130 A a 130 E Política de cohesión económica y social
1993	Creación del Fondo de Cohesión [Tratado de Maastricht, Tratado CE, artículo 130 D]
1994	Europa 2000 +: cooperación para la ordenación del territorio europeo [COM (94) 354]
1994	Creación del Comité de las Regiones [Tratado de Maastricht, Tratado CE, artículos 263 a 265]
1999	PEOT: Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio iniciada por el Consejo informal de Lieja (1993) y aprobada en el Consejo informal de Potsdam (mayo de 1999)
2000	Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (PDDTS). CEMAT
2000	Convenio Europeo del Paisaje (CEP). CdE
2002	ESPO/ORATE: Observatorio en red de la OT europeo creado en Luxemburgo a propuesta de la PEOT
2007	Agenda territorial aprobada en el Consejo informal de Leipzig (mayo de 2007)
2007	Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles aprobada en el Consejo informal de Leipzig (mayo de 2007)
2007	Tratado de Lisboa TÍTULO XVIII Cohesión económica, social y territorial
2011	Revisión Agenda territorial TAE 2020. Aprobada en el Consejo informal de Gödöllő, Hungría, (mayo de 2011)

Fuente: Elaboración propia a partir de COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Sección ECO “Unión económica y monetaria y cohesión económica y social” (2009): Cohesión territorial.

1.2.1.El Programa de Acción de las Azores de la Agenda Territorial Europea.

En este contexto temporal se acuerda el Primer Programa de Acción para la aplicación de la Agenda Territorial por parte de los ministros de la UE responsables de la OT con motivo de la reunión ministerial informal celebrada en Ponta Delgada (Azores) en noviembre de 2007, bajo la presidencia portuguesa de la Unión.

Para la aplicación de la Agenda Territorial fue diseñada la Plataforma de Cooperación para la Cohesión Territorial (COPTA⁸) con objeto de reforzar la difusión de la información y la comunicación entre todos los interesados en la Agenda Territorial de la UE y su proceso de implementación.

El primer programa de acción fue diseñado para ser implementado en el período 2007-2011, en el contexto de la cooperación informal sobre la cohesión territorial entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea, y con el respeto al marco establecido por el Tratado que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Lisboa) que como ya se ha dicho, reconoció la cohesión territorial como la tercera dimensión de la política de cohesión.

El primer programa de acción⁹ de la TAE constituye un documento más explícito y menos generalista que la propia TAE; se rige por cinco principios:

- La solidaridad entre regiones y territorios (puntos 3 y 8 de la TAE).
La adopción de este principio refuerza la solidaridad entre los Estados y las regiones, y expresa el compromiso de aplicar un enfoque coherente e integrado adaptado a la diversidad territorial cuando influir o decidir sobre las prioridades y la financiación de las políticas territoriales y urbanas de desarrollo en la Unión Europea y en los niveles nacional, regional y local.
- La gobernanza multinivel (puntos 5 y 17 de la TAE).
La adopción de este principio se expresa en el compromiso de estructurar los canales adecuados de comunicación, la participación y la cooperación con el fin de realizar la evaluación territorial, la planificación y la gestión de un proceso plenamente democrático, transparente y eficiente.
- La integración de las políticas (puntos 10, 11, 23 y 27 de la TAE).
La adopción de este principio expresa el reconocimiento de las responsabilidades específicas de los responsables de políticas sectoriales y la voluntad de cooperar e influir en ellos a fin de

⁸Consultado en: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx>

⁹ Consultados en:

http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/AP1_23NovembroVfinal.pdf y

<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/AP%201%20Anexo.pdf>

garantizar un enfoque territorial y urbano más fuerte cuando se conciben y desarrollan las políticas temáticas. El objetivo es proponer acciones temáticas específicas más acertadas, para facilitar su coordinación y reducir las externalidades no deseadas.

- La cooperación en cuestiones territoriales (punto 35 de la TAE)

La adopción de este principio reconoce la importancia de desarrollar y apoyar iniciativas de cooperación interregional, transnacional y transfronteriza, con el objetivo de promover activamente la integración territorial. La cooperación territorial debe tener en cuenta las dimensiones territoriales y urbanas del desarrollo económico y social, e incluir a los países vecinos de la UE en el contexto de programas de la UE para la Cooperación Territorial Europea.

- La subsidiariedad (puntos 30 y 33 de la TAE).

La función de éste principio es regular el ejercicio de competencias compartidas entre los Estados Miembros y la Comunidad Europea, quien sólo va a intervenir cuando los objetivos de la acción pretendida no sean alcanzados de forma suficiente por los Estados Miembros y sí lo sean a nivel comunitario.

La adopción de este principio establece que la realización plena y eficaz de los objetivos de la Agenda Territorial, puede llevarse a cabo de acuerdo a los mecanismos institucionales de cada Estado miembro, a través de una fuerte participación de los poderes nacionales, regionales y locales y los interesados, y un diálogo con la Comisión Europea y las demás instituciones europeas.

El propósito principal del Primer Programa de Acción (AP1) es *“proporcionar un marco para facilitar la aplicación de la Agenda Territorial, dando a los Ministros, las instituciones europeas y todas las partes interesadas una plataforma estructurada pero flexible para promover el debate e influir en las decisiones sobre temas de desarrollo europeos, asegurando que la dimensión territorial se tenga suficientemente en cuenta al evaluar las políticas actuales y el diseño de las futuras políticas de la Unión Europea y teniendo en cuenta la revisión del presupuesto”*.

El AP1 relaciona las prioridades territoriales, retos y acciones establecidas en la Agenda Territorial con acciones específicas cuya aplicación está vinculada a actores y agentes institucionales concretos en un marco temporal de medio plazo (2007-2011). Se centra principalmente en las cuestiones territoriales, pero reconoce que el desarrollo y la cohesión territorial de cada una de las políticas urbanas integradas hacen contribuciones complementarias para la implementación de los objetivos del desarrollo sostenible. La integración de las políticas de desarrollo territorial y urbanístico también surge de la necesidad de crear y poner en práctica nuevas formas de partenariados urbano-rurales, junto con las nuevas formas de gobernanza territorial multinivel.

Para el cumplimiento de los fines citados, dentro de un periodo 2007-2011, el API se estructura en cinco líneas de acción (LA), la primera de las cuales consiste en *“Implementar la Agenda Territorial en las áreas de competencia de los Ministros de la Unión Europea y en los Estados miembros además de la participación directa de los Ministros, esta línea de acción está destinada a inspirar a otras instituciones y partes interesadas para que se sumen a este esfuerzo”*.

1.2.2. Anexo al Primer Programa de Acción.

Contiene fichas correspondientes a cada una de las acciones concretas que se vinculan a cada una de las 5 líneas de actuación, concretando para cada una de ellas, los siguientes campos: línea de acción, código, nombre de la acción, descripción, resultados esperados, términos de referencia para la implementación de las acciones, responsable de la aplicación, socios en la implementación, grupos destinatarios, marco temporal, acciones relacionadas, prioridades territoriales relacionadas, retos territoriales relacionados, tipo de acción y otras observaciones.

Concretar el desarrollo de estas acciones entraña una enorme dificultad ya que las medidas se deben trasladar para su implementación a los diferentes marcos planificadores correspondientes a cada uno de los 27 Estados Miembros a los que están dirigidas (con terminología, normativa y estructura administrativa diferente), desde la limitación de un documento ‘soft law’ emitido por una institución que no cuenta con la competencia necesaria en OT.

Sin embargo, como ya se dijo, desde la perspectiva del planeamiento español se pueden vislumbrar en las descripciones algunas de las cuestiones que, como veremos, serán objeto de análisis en el contexto español y valenciano: *“el desarrollo sostenible y la necesidad de hacer frente a los desafíos territoriales”* sugiere una revisión del objeto del planeamiento, *“la identificación de temas comunes entre el planeamiento territorial y urbanístico”* puede hablar de la conciliación de técnicas como la clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) en las diferentes escalas del planeamiento o *“la mejora de las relaciones urbano-rurales”* se puede relacionar con la necesidad de una revisión en profundidad de los modelos de crecimiento y de las directrices estratégicas del planeamiento.

Las fichas describen genéricamente los enunciados de las acciones y constituyen el origen de toda una cadena de trabajos llevados a cabo por las sucesivas presidencias del Consejo objeto de desarrollo en los apartados que siguen.

A continuación se detalla la ficha completa traducida al español correspondiente a las acciones 1.1 y 1.1a, relativas al fomento de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico:

Fig. 5: Ficha acción 1.1.

Línea de acción		Código
LA 1: Para implementar la Agenda Territorial en las áreas de competencia de los Ministros de la Unión Europea y en los Estados miembros		Acc 1.1
Nombre de la acción ELABORAR Y PROMOVER POLÍTICAS PARA POTENCIAR LA COORDINACIÓN ENTRE EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO A LA LUZ DE LA AGENDA TERRITORIAL Y LA CARTA DE LEIPZIG, A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS		
1 Descripción	Las políticas de cohesión territorial y desarrollo urbano tendrán como misión aplicar los objetivos de desarrollo sostenible y hacer frente a los desafíos territoriales. La mejora de la coordinación entre ambas políticas podría contribuir a una mayor sinergia y una mejor aplicación de los objetivos comunes. El objetivo de esta tarea es proponer opciones para coordinar el planeamiento territorial y urbanístico con el objetivo de mejorar la eficacia de las políticas tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros. La actividad se centrará en: La identificación de temas comunes entre el planeamiento territorial y urbanístico, la aplicación de las prioridades territoriales de la TA y estrategias de la Carta de Leipzig. El examen de las posibilidades de coordinación, complementado con estudios de casos como con las relaciones “urbano-rurales” y ejemplos acerca del modo de abordar los desafíos territoriales.	
2 Resultados esperados	Opciones políticas para la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico a nivel de la UE y MS (acuerdo previsto en la reunión ministerial bajo presidencia francesa).	
3 Términos de Referencia para la implementación de las acciones	Documento de trabajo de ajuste del concepto y de la estructura principal de las opciones de política para la coordinación que. Será preparado durante la presidencia eslovena y confirmada en la reunión de Directores Generales en Liubliana, 13 a 14 mayo 2008. Un mayor desarrollo de la propuesta sobre la base de las respuestas al documento de trabajo de los Estados miembros, las instituciones de la UE y otras partes interesadas, será presentado en la reunión ministerial bajo la presidencia francesa. Creación de un grupo de tareas, con la participación de MS, la Comisión Europea y otras instituciones y partes interesadas de la UE.	
4 La responsabilidad de la aplicación	Eslovenia+ presidencia en funciones	
5 Los socios en la implementación	Portugal, Bélgica, otros Estados miembros (que se indican más adelante), Noruega, Comisión Europea, otras instituciones de la UE y otras partes interesadas.	
6 Grupos destinatarios	A nivel regional y local, nacional, expertos, público amplio miembros y Estados asociados, instituciones de la UE, las partes interesadas de asistencia técnica y tomadores de decisiones	
7 Marco temporal	Previsto 2007-2008	
8 Acciones relacionadas / líneas de acción (de AP1)	Acciones 1.2, 1.3, 1.4 y todas las acciones en LA2 y acción 5.3	
9 Prioridades territoriales relacionadas (de TA)	Todos	
10 Retos territoriales relacionados (de TA)	Todos	
11 Tipo de acción (véase el capítulo 4, TA)	Acciones para una estrecha cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros.	
12 Otras observaciones	La Información y el conocimiento existente es la base predominante para el trabajo que debe llevarse a cabo	

Fuente: Plan de acción TAE 2007. Elaboración Propia.

Las fichas generales que describen y apoyan la aplicación de las medidas pueden ser preparadas para describir y apoyar sub-acciones específicas dentro de las acciones, como en el caso de la acción 1.1 complementada con la 1.1a, que incide específicamente en la necesidad de mejora entre lo urbano y lo rural como cuestión expresamente destacable dentro de la problemática general que aborda la primera acción. El AP1 la describe del siguiente modo:

Fig. 6: Ficha acción 1.1a

Línea de acción LA 1: Para implementar la Agenda Territorial en las áreas de competencia de los Ministros de la Unión Europea y en los Estados miembros		Código Acc 1.1a
Nombre de la acción ELABORAR Y PROMOVER DIRECTRICES Y MEDIDAS POLÍTICAS PARA POTENCIAR LA COORDINACIÓN ENTRE EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO A LA LUZ DE LA AGENDA TERRITORIAL Y LA CARTA DE LEIPZIG, A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS. Relaciones urbano-rural		
1	Descripción Las ciudades que funcionan como centros regionales deben cooperar como partes de un modelo policéntrico para garantizar su valor añadido para otras ciudades en las zonas rurales y periféricas, así como para las zonas con problemas y necesidades (por ejemplo, partes estructuralmente débiles de las islas, zonas costeras y montañosas geográficas específicas áreas). Para facilitar este proceso se necesita una mejor comprensión de las propiedades estructurales y funcionales de las relaciones urbano-rurales. Preguntas importantes que deben abordarse son: el fortalecimiento funcional de las ciudades medias y pequeñas, el fomento del desarrollo económico endógeno a fin de fortalecer los patrones y estrategias para la mejora de las relaciones urbano-rurales.	
2	Resultados esperados - Contribución a la prioridad temática 1 de la TA- reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades. - Identificación de los obstáculos, los potenciales y las estrategias para el desarrollo rural y la cooperación urbana. - Seminario / Conferencia sobre los resultados, junto con los grupos de interés. Estrategia de aplicación de la TA/PA1.	
3	Términos de Referencia para la implementación de las acciones Solicitud de un estudio ESPON de la prioridad 2 del Programa ESPON (ver 12), con el fin de: - Aclarar las potencialidades y obstáculos particulares de desarrollo / cooperación rural-urbana e identificar estrategias para la cooperación urbano-rural - Promover la integración de los resultados en las políticas de desarrollo regional en los niveles correspondientes Difusión de la información obtenida a través de sitios web de las partes interesadas y los actores interesados a nivel europeo, nacional y regional / local-	
4	La responsabilidad de la aplicación Será seleccionado	
5	Los socios en la implementación La búsqueda de socios está abierta para los Estados Miembros, los Estados asociados del Programa y regiones ESPON 2013	
6	Grupos destinatarios A nivel regional y local, nacional, expertos, público amplio miembros y Estados asociados, instituciones de la UE, las partes interesadas de asistencia técnica, los tomadores de decisiones	
7	Marco temporal 2008-2010	
8	Acciones relacionadas / líneas de acción (de API) Todas las acciones en la LA1, LA2 y LA4	
9	Prioridades territoriales relacionadas (de TA) Prioridad 1, 2, 3	
10	Retos territoriales relacionados (de TA) Todos	
11	Tipo de acción (véase el capítulo 4, TA) Acciones para una estrecha cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, acciones para el fortalecimiento de la cohesión territorial en los Estados miembros de la UE, las actividades conjuntas de los Ministros	
12	Otras observaciones La iniciativa parte de Noruega, como miembro de pleno derecho del Programa ESPON. También podría considerarse un seguimiento del proyecto ESPON 1.1.2 Urbano Rural. La acción se basa en una solicitud para un proyecto ESPON sujeta a la decisión de la Comisión de Seguimiento de ESPON.	

Fuente: Plan de acción TAE 2007. Elaboración Propia.

1.3. Informes de la primera acción del primer programa de acción de la TAE europea

1.3.1. Informe Acción 1.1. Presidencia eslovena Noviembre 2008¹⁰.

De acuerdo con lo previsto en el Anexo del Primer Programa de acción de la Agenda territorial europea, en noviembre de 2008, bajo la presidencia eslovena del Consejo de la UE, fue publicado el informe relativo a la implementación de la primera acción: *“La elaboración y promoción de políticas para potenciar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico a la luz de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig, a nivel de la Unión Europea y de los Estados Miembros”*.

El documento define el concepto de coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico entendido como una cuestión que afecta a varios niveles y que atañe a la política y la gobernanza, así como al proceso de planificación y sus instrumentos.

Un enfoque integrado entre el planeamiento territorial y urbanístico constituye una parte fundamental del desarrollo coordinado, que incluye:

- La coordinación vertical entre los distintos niveles con competencias territoriales.
- La coordinación horizontal entre los diferentes ámbitos.
- La coordinación territorial entre diferentes zonas.
- La necesidad de involucrar a todos los interesados, incluidos público y las partes interesadas del mundo empresarial, la investigación, y organizaciones académicas y de sector no gubernamental.

Aunque la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig no definen específicamente los términos desarrollo “territorial” y “urbano”, el documento explica que puede ser comúnmente entendido que el desarrollo territorial está tomando en consideración una más amplia zona territorial / espacial (es decir, todo tipo de espacios, las conexiones y las relaciones entre ellos), y que el desarrollo urbano se centra en las zonas urbanas (pueblos / ciudades). Los términos de desarrollo territorial y urbano se entenderán del siguiente modo:

- La Agenda Territorial se ocupa de todos los tipos de regiones, y se centra en la interrelación entre ellos y el papel de ciertos tipos de áreas (por ejemplo, zonas costeras, zonas montañosas, etc.). Por lo tanto, se ocupa de la OT, que comprende todo el territorio de la UE. También dirige el reto de coordinar las políticas de la UE y los Estados miembros con respecto a sus impactos espaciales.
- La Carta de Leipzig, por el contrario, se refiere a un solo y específico territorio, pero muy importante, ciudades y áreas urbanas.

¹⁰ Consultado en:
http://www.eu-territorial-agenda.eu/Summary%20Documents/Act11_Final%20Report.pdf

Los temas clave de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig que relacionan aspectos urbanísticos y territoriales son:

En el caso de la Agenda Territorial las prioridades son:

- El desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de ciudades y ciudades-región.
- Las nuevas formas de asociación y gobernanza territorial, es decir, entre las zonas urbanas y rurales.
- Los *clusters* regionales de la competencia y la innovación.
- Las redes transeuropeas de fortalecimiento y extensión.
- La gestión de riesgos transeuropea, incluyendo los impactos del cambio climático.
- El fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como potencial para el desarrollo.

En la Carta de Leipzig el esquema las estrategias para la acción se desarrolla a partir de:

- Hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano
 - o Creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad.
 - o La modernización de las redes de infraestructuras y la mejora de la eficiencia energética
 - o La innovación proactiva y las políticas educativas.
- Especial atención a los barrios desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad
 - o La búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico.
 - o El fortalecimiento de la economía local y la política del mercado laboral local.
 - o La educación proactiva y las políticas de formación para los niños y los jóvenes.
 - o Promoción de eficiente y el transporte urbano asequible.

El método de trabajo se fundamentó en el intercambio de experiencias basadas en el estudio de 15 casos (vid. figura 7). La Dirección de Planificación espacial del Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la República de Eslovenia, en cooperación con los socios del grupo de trabajo de la acción 1.1, organizó un taller de en septiembre de 2008 con el objetivo de mejorar el intercambio de experiencias de los estudios de caso elaborados dentro de esta acción, y para la formulación de mensajes y recomendaciones. El taller fue organizado para reunir a los representantes de los estudios de casos, con la posibilidad de investigar y mejorar el intercambio de experiencias. Las conclusiones del taller contribuyeron a la formulación de las propuestas para la promoción de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. La selección de los temas de los estudios de casos fue muy variada. Podrían ser cuestiones de interés común para el desarrollo territorial y

urbano, o de áreas específicas o estudio de actuaciones cuya escala de planeamiento solapara lo territorial y lo urbanístico:

- Cuestiones de interés común podrían incluir, por ejemplo, la adaptación al cambio climático, los efectos de los cambios demográficos y las migraciones, las redes de transporte eficiente.
- Áreas específicas donde los niveles de desarrollo territorial y urbano se superponen; podrían ser áreas de alta densidad de población y, al tiempo, grandes cualidades naturales (por ejemplo, zonas costeras o valles en zonas de montaña).

La superposición de escalas podría presentarse en ámbitos más amplios de la ciudad individual, sin llegar a alcanzar toda una región; ejemplos podrían incluir áreas urbanas funcionales.

La estructura de los informes¹¹ presentados se ajustó a la establecida por el grupo de trabajo¹²:

- Valoración del estudio de caso desde el punto de vista del planeamiento
 - o Prioridades de la agenda territorial a las que está dirigido .
 - o Estrategias de acción de la Carta de Leipzig a las que atiende.
 - o Tipo de proceso de planeamiento .
 - o Agentes que intervienen en el proceso de planeamiento.
 - o Programación del proceso de planeamiento.
 - o Relación con el proceso de planeamiento a otros niveles.
 - o Herramientas para facilitar el proceso de planeamiento.
 - o Fortalezas y debilidades del proceso de planeamiento en términos de coordinación territorial y urbanístico.
- Valoración del Estudio de Caso desde el punto de vista de los instrumentos para su implementación. Medidas proyectadas de refuerzo urbano-territorial desde el planeamiento
- Conclusiones
 - o Importancia del tema en términos de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico.
 - o Propuestas de mejora de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico.

11 En la definición de la metodología adoptada en esta investigación para el estudio de las Actuaciones Territoriales Estratégicas valencianas que se abordará en el capítulo 4, se consideran entre otros, los aspectos considerados en el informe esloveno.

12 La puesta en común de los informes presentados tuvo lugar en Ljubljana, los días 16 y 17 de septiembre de 2007, cubriendo tres fases:

- Taller de intercambio de experiencias con la presentación detallada de 9 de los 15 casos de estudio y posterior discusión de cada uno de ellos.
- Taller de formulación de “mensajes clave” en relación con el desarrollo urbano y territorial.
- Discusión plenaria cuyo objetivo fue proponer actividades de seguimiento de la acción 1.1 sobre la base de los mensajes clave formulados en la sesión anterior.

Fig. 7: Casos de estudio del Informe de la Presidencia eslovena de la UE.

1	Urban dimension of International Accessibility – EUROCITIES	El tema del estudio de caso aborda el papel de la cooperación territorial en el desarrollo urbano eficiente y de las redes transeuropeas integradas y los beneficios económicos que aportan a las ciudades.
2	Cluster support policies in Lyon, Francia – EUROCITIES	El objetivo de este estudio de caso es centrarse en la aplicación por parte de la Autoridad de Lyon de la política de polos de competitividad (de la DATAR a nivel nacional) como un ejemplo para los temas recurrentes en la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico.
3	Rennes-Metropole: the “archipelago city” – Francia	El estudio de caso se refiere a la ciudad de Rennes, la capital de la región de Bretaña, en el oeste de Francia. Junto con su conurbación que forma un área intermunicipal (“Communauté d’agglomération”) que comprende 37 municipios, incluyendo la ciudad de Rennes.
4	European Metropolitan Region of Nuremberg – Alemania	La Región Metropolitana de Nuremberg basa su gobierno regional en una exitosa tradición de cooperación regional cuya actividad principal es el desarrollo de la propia marca de la Región Metropolitana
5	Cottonera Action Plan – Malta	Este Plan de Acción es un enfoque integrado y holístico hacia el lanzamiento de comunidades sostenibles en las tres ciudades a través de una mejor movilidad y una mejor accesibilidad.
6	Rotterdam Climate Initiative – Holanda	Rotterdam es la segunda ciudad más grande de los Países Bajos cuyo puerto y la potentísima actividad industrial condicionan su medio ambiente.
7	Leidsche Rijn, Utrecht – Holanda	En el perímetro occidental de Utrecht se está creando el mayor desarrollo habitacional e industrial en los Países Bajos.
8	“Nisjelandet” – Noruega	Identifica y expone una variedad de (sub)expresiones y proyectos culturales realizados por los jóvenes en las zonas rurales de Noruega.
9	Distributed incubators – Noruega	La Corporación para el Desarrollo de la Industria de Noruega, SIVA, ha desarrollado varios modelos de viveros de empresas ajustadas a las condiciones empresariales noruegas.
10	Coastal Area Management Programme – Eslovenia	El Programa de Gestión de las Zonas Costeras es un programa en el marco del Plan de Acción Mediterráneo en el marco del Programa Ambiental de las Naciones Unidas.
11	Ljubljana Urban Region – Eslovenia	La Región Urbana Ljubljana es el nombre de la zona en el centro de Eslovenia que tiene las características de una zona urbana funcional, con su centro en Liubliana.
12	Área Central Asturias – España ¹³	Este estudio de caso tiene como objetivo discutir el papel de la planificación territorial y urbana en el refuerzo de policentrismo a nivel regional como una forma de promover el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado en Europa
13	France-Vaud-Geneva Charter – Suiza	Los documentos de planificación por lo general tienen un claro enfoque nacional o regional. Para las regiones fronterizas metropolitanas, la falta de planificación transfronteriza anticipa de alguna manera las soluciones a largo plazo para muchos de los retos territoriales de la actualidad.
14	Brain Gain - Brain Drain – Suiza	La “Fuga de cerebros”, la pérdida de personas con educación superior a otras regiones, puede llegar a producir una desaceleración en el desarrollo económico de una región.
15	Northern Way – Reino Unido	La iniciativa está diseñada para producir un enfoque integrado del desarrollo regional y urbano en todo el norte de Inglaterra en base a dos escalas de desarrollo de políticas y la prestación: la escala pan-norte entre las regiones y la ciudad-región.

Fuente: Informe Esloveno. Elaboración Propia.

13 Disponible en español en http://www.arcatlantique.org/pdf/doc_travail/167_es.pdf

Las principales conclusiones fueron:

- En la mayoría de los casos de estudio fue el nivel nacional tiene un papel clave en la creación de un marco favorable para la coordinación entre los diferentes niveles administrativos, y para estimular directamente la formación de asociaciones adecuadas.
- Otro aspecto en el que se hizo hincapié fue en la importancia de los documentos de planificación estratégica, como marco para visiones comunes y estrategias claras, para la creación de las condiciones para la coordinación y la comprensión mutua.
- La mayoría de los estudios de caso también insistieron en la necesidad de asociaciones intermunicipales claramente estructuradas y bien organizadas, destacando la importancia de un fuerte liderazgo y de involucrar a los actores adecuados (el papel de los actores privados y la responsabilidad adecuada en cada nivel).
- Varios estudios de caso también analizaron la dimensión política de la cooperación, donde la estabilidad política y el apoyo político estable fue visto como beneficioso o incluso necesario para la coordinación.
- La utilidad de combinar los instrumentos de planificación y de proyecto, para cerrar la brecha entre los efectos a largo plazo y corto plazo.

El trabajo se organizó en cuatro grupos pequeños para trabajar en torno a las cuatro preguntas sobre las que se estructura la figura 8 para posteriormente, en discusión plenaria, llegar a convenir acerca de las mismas.

Fig. 8: Dinámica de grupos de trabajo Informe de la Presidencia eslovena de la UE.

¿Por qué / dónde / cuándo ves la necesidad de coordinación?	- se necesita la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico para lograr mejores resultados de las políticas y planes - la coordinación permite la creación de un entendimiento común acerca de las visiones y objetivos - la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico también hace posible el uso más eficiente de recursos para la implementación de políticas y planes - la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico es parte de un enfoque integrado del desarrollo, que incluye la coordinación vertical entre los niveles administrativos y de elaboración de políticas, la coordinación horizontal entre los diferentes sectores y la coordinación territorial entre áreas diferentes y tipos de territorios - la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico se debe tener lugar en una etapa muy temprana de la política o el desarrollo del proyecto - debe ganar un nuevo impulso en todos los pasos clave en el amplio proceso de acuerdo
¿Cuáles son los puntos clave para una buena coordinación?	- se necesitan una visión y una estrategia comunes - la gobernanza y competencias genéricas son importantes, en particular las habilidades de liderazgo - plataformas, grupos de trabajo y las asociaciones pueden ser creadas para facilitar la coordinación - se requiere un enfoque plenamente participativo - deben ser reconocidas las diferentes funciones de los diferentes grupos de interés - debe existir una total transparencia entre las partes involucradas, sin agendas ocultas - la coordinación requiere tiempo y dinero, por lo que los recursos específicos deben reservarse temprana y sucesivamente - la estabilidad política es altamente beneficiosa para una coordinación efectiva - los desequilibrios de poder entre los distintos niveles de toma de decisiones pueden obstruir la coordinación
¿Cuáles son los obstáculos para una buena coordinación?	- altos costos en tiempo y recursos - límites administrativos - diferencias entre las agendas y prioridades, las diferencias culturales y la falta de entendimiento común de los involucrados y afectados - falta de motivación de la coordinación debido a la falta de reconocimiento de sus beneficios - agendas ocultas, baja transparencia o inestabilidad política
¿Cuáles son las posibles acciones para mejorar la coordinación (especificando en qué nivel)?	- mejorar el diálogo mediante el establecimiento de plataformas y redes (todos los niveles) - actividades de apoyo y sensibilización y difusión (todos los niveles) - creación de foros abiertos para el intercambio de experiencias (todos los niveles) - desarrollar directrices metodológicas que apoyan la coordinación (nivel europeo y nacional) - creación de condiciones marco para la coordinación (nivel nacional) - establecer un grupo de trabajo temático para la promoción de la cuestión de la coordinación territorial-urbana, bajo el subcomité COCOF para la Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos (TCUM) (nivel de la UE)

Fuente: Informe Esloveno. Elaboración propia

1.3.2. Informe de la Acción 1.1a, relativo a las cuestiones urbanas y rurales en el contexto de la TAE¹⁴. Presidencia checa de la UE, mayo de 2009.

De acuerdo con lo previsto en el Anexo del Primer Programa de acción de la Agenda territorial europea, en noviembre de 2009 (la previsión se marcó entre 2008-2010), bajo la presidencia checa del Consejo de la UE, fue publicado el informe relativo a la implementación del segundo aspecto, las *“Urban-Rural Relations”*, de la primera acción: *“La elaboración y promoción de políticas para potenciar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico a la luz de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig, a nivel de la Unión Europea y de los Estados Miembros”*.

El informe establece que el objetivo principal de la acción 1.1a es preparar y promover directrices y medidas de política para fomentar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, en referencia a la TAE y la Carta de Leipzig (LC) en la UE y Estados miembros. Al mismo tiempo, contribuir al fortalecimiento del desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades con sus alrededores, para identificar obstáculos, potencialidades y estrategias para el desarrollo rural - urbano y la cooperación en búsqueda de sinergias entre ejes temáticos.

El informe para la implementación de la acción 1.1a, desarrolla varios apartados:

- Para el desarrollo del primer apartado se lleva a cabo una investigación documental muy elaborada y un análisis multicriterio (mediante grupos de trabajo) de un total de 103 documentos que fueron clasificados en función de su relevancia y posteriormente analizados. Tan sólo uno –publicado por el centro de investigación de políticas europeas de la Universidad de Strathclyde, en Glasgow–, se refería a España. Con objeto de identificar los temas fundamentales relativos a la Agenda territorial, se clasificaron desde tres perspectivas: la descripción del documento, su relación con el tema en cuestión y las posibilidades de utilizarlo para la implementación del programa de acción. El trabajo realizado analiza los documentos según las siguientes variables:
 - objeto del documento: urbano, urbano-rural, rural
 - tipo de documento: estratégico, ejecutivo, legislativo, metodológico
 - ámbito territorial: EU (Estado miembro o región), o si se trata de un documento checo (nacional o regional)
- Continúa el informe exponiendo los antecedentes contextuales del marco propuesto para la solución de problemas “urbano-rural” con expresión de las conclusiones alcanzadas en el informe esloveno.

14 Consultado en: http://81.47.175.201/urban_rural/documents/docs_reference/Interim_CZECH.pdf

- El tercer apartado plantea cinco preguntas clave:
 - ¿Cómo se resuelven las relaciones entre lo urbano y lo rural a nivel europeo y nacional?
 - ¿Cuáles son los temas de contenido clave, así como cuáles son las perspectivas de futuro, relativos a las relaciones entre los espacios urbano y rural?
 - ¿Cuáles son los instrumentos, así como cuales son las perspectivas de futuro, que garantizan la optimización de los vínculos entre los espacios urbanos y rurales?
 - ¿Qué tipo de herramientas existentes están disponibles y cuales están previstas para la solución de las desproporciones fundamentales existentes entre los espacios urbanos y rurales?
 - ¿Cuáles son los posibles obstáculos y qué soluciones se proponen a este problema?

A partir de cuyas respuestas se plantean propuestas concretas para solucionar los asuntos concernientes a las relaciones “urbano-rurales” a nivel de la EU, de los Estados Miembros y a nivel regional/ local.

Se presenta a continuación una tabla resumen de las recomendaciones recogidas por el informe para los niveles regional y local, por considerarlas de mayor interés para el objeto del presente estudio:

Fig. 9: Conclusiones del Informe de la Presidencia checa de la UE.

Promover las alianzas, la cooperación y la complementariedad de las relaciones “urbano-rurales” por medio de:	Intercambio de información y conocimientos entre los participantes a través de la creación de redes entre las zonas urbanas y rurales
	Mejora de la acción de las asociaciones en la implementación de los proyectos y entre los diferentes niveles de proyectos (transnacional, transfronterizo, regional, local) con el objetivo de conseguir el desarrollo territorial sostenible, incluyendo la integración de los negocios y las inversiones
	Integración de las infraestructuras (es decir, la mejora de las carreteras, transporte ferroviario, aéreo y (si procede) el transporte marítimo y fluvial, establecimiento de plantas de infraestructura municipal para el tratamiento de aguas residuales, gestión de residuos, el medio ambiente, uso de fuentes energéticas renovables y otros proyectos de infraestructuras
	Cooperación para la prestación de los servicios sociales a través de la utilización conjunta de sus capacidades
	Promoción de los Grupos de Acción Local mediante el método LEADER, que ayuden a desarrollar las zonas rurales en simbiosis con las zonas urbanas
Contribuir, al fomento de pequeñas y medianas empresas, para el desarrollo policéntrico de la UE en el contexto de la promoción del desarrollo armónico de las regiones de la UE por medio de:	La utilización del potencial educativo de las ciudades pequeñas y medianas (centros tradicionales de la educación secundaria y de tercer ciclo) para innovaciones o investigaciones
	El fomento de los servicios públicos (servicios médicos y sociales, escuelas secundarias, actividades extraescolares de los niños y jóvenes) en las ciudades pequeñas y medianas como requisito previo para la estabilidad de la población en sus áreas rurales
	Servicio público para asentamientos específicos (por ejemplo crecimientos dispersos, áreas de “microvillages”...) para asegurar la accesibilidad adecuada y equitativa a los servicios
	El papel de las ciudades en materia de prevención de riesgos y la coordinación de medidas (sistema integrado de rescate)
	El turismo como una de las actividades que permiten la creación y el desarrollo de las relaciones entre las ciudades medianas-pequeñas y (y su entorno rural), utilizando el atractivo de las ciudades (su historia, cultura, actividades sociales y deportivas) por un lado, y el carácter rural del paisaje con fines recreativos por otra (marketing común del territorio, creación de nuevos o la innovación de los productos turísticos existentes, etc.)
	Las actividades de recreo y ocio de los habitantes locales (deportes, cultura)
Profundizar en la coordinación de los instrumentos disponibles de las políticas regionales / locales centrados en el desarrollo territorial, con el objetivo de aumentar la sinergia de las relaciones urbano-rurales. La experiencia en el funcionamiento de los instrumentos de ingeniería financiera utilizados para la coordinación de los diversos flujos financieros, vinculados al desarrollo regional y local, es apropiada para coordinar a nivel regional / local, no sólo de los flujos financieros, sino también las actividades (proyectos) que aumenten la sinergia de los fondos utilizados.	
Mejorar el funcionamiento de la administración pública por medio de “la administración pública inteligente”, mediante la promoción de la creación de asociaciones entre las autoridades públicas, con el objetivo de transferir experiencias en el ámbito de la gobernanza y la aplicación de modelos de calidad en la administración pública	
Organizar a nivel local / regional una recopilación de información relativa a la cohesión del territorio del que se trate	
Diversificación de las actividades en las zonas rurales para evitar la emigración y el envejecimiento de la población	

Fuente: Informe de la Presidencia checa de la UE. Elaboración propia.

1.3.3. Informe¹⁵ y Anexo¹⁶ de Evaluación de la TAE y su Programa de Acción. Presidencia sueca de la UE, noviembre de 2009.

La Presidencia sueca de la UE se desarrolla en el segundo semestre de 2009 y continuó con los trabajos iniciados por las presidencias anteriores de seguimiento y evaluación del primer programa de acción de la Agenda Territorial de la UE.

El informe presenta sugerencias concretas sobre cómo proceder con el primer programa de acción, y propone la forma de desarrollar todo el proceso en torno a la Agenda Territorial de manera más eficiente. Destaca que durante los dos años de trabajo en este programa, la cohesión territorial ha ganado terreno en el campo de la política de la UE, de manera que en ese contexto de la cooperación intergubernamental de los Estados miembros, deciden renovar la Agenda Territorial durante la Presidencia húngara en 2011, tal y como estaba previsto.

En el trabajo sueco, se proponen seis aspectos clave para establecer un nuevo impulso político que garantice la continuidad del proyecto en los Estados miembros:

- Relación con la comisión europea
- Dialogo intersectorial
- Concreción
- Sacar rentabilidad a los éxitos
- La coordinación de las acciones y su relación con la agenda
- Una visión más amplia para afrontar nuevos retos

A modo de conclusión, el informe propone una lista con los criterios básicos que deben seguirse para la reorientación de la Agenda, así como las tareas que deben afrontarse bajo la responsabilidad de coordinación de la presidencia correspondiente.

El informe se acompaña de un anexo con las recomendaciones hechas por cada uno de los documentos elaborados referidos a cada una de las acciones de la Agenda territorial llevados a cabo hasta el 15 de junio de 2009¹⁷

Las recomendaciones más relevantes contenidas en el anexo al informe sueco para las acciones 1.1 y 1.1a (procedentes de los informes esloveno y checo respectivamente) se destacan a continuación:

15 Consultado en: http://www.rtpi.org.uk/media/5988/B-hme_Assessment-Final.pdf

16 Consultado en:

http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/SE_Annex%20TAEU%20AP1.pdf

17 Durante la Presidencia Sueca, para la elaboración del informe se dispuso del correspondiente informe de 11 de las 32 acciones previstas en la Agenda territorial, no se contó ni se esperaba el informe para 5 de ellas y los informes correspondientes a las 16 acciones restantes, se encontraban en esta fecha, en distinta fase de elaboración.

Acción 1.1 – Planeamiento territorial y urbanístico; fuente: Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Informe final sobre la Acción 1.1.: *“Preparar y promover opciones de políticas para fomentar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico a la luz de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig a nivel de la UE y Estados Miembros”*.

Recomendaciones para el éxito de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico:

- Asociaciones y plataformas para facilitar la coordinación entre los distintos niveles de formulación de políticas, en las que deben participar los principales beneficiarios o receptores como empresas u organizaciones de la comunidad. Las plataformas también sirven como una herramienta para la comunicación y el intercambio de información.
- Estrategias comunes acerca de los objetivos y las prioridades para el desarrollo entre todas las partes interesadas; son la herramienta fundamental para el éxito de la coordinación.
- Enfoque participativo en las primeras etapas de creación de estrategias comunes y alianzas eficaces.
- Liderazgo en todas las fases de planificación e implementación; es importante para la aplicación con éxito de estrategias comunes, planes y proyectos de desarrollo. También es importante para asegurar asociaciones fuertes.
- Gobernanza para facilitar la coordinación.
- Condiciones marco adecuadas, tales como el marco legislativo; es necesario para permitir la coordinación entre los diferentes niveles administrativos.
- Recursos. Se debe tener en cuenta que la coordinación requiere tiempo y dinero.
- El apoyo político y la continuidad de las políticas de apoyo para el fortalecimiento de la coordinación en todos los niveles es crucial para su éxito.
- Equilibrio de poder. Es necesario mitigar los desequilibrios de poder tanto como sea posible, mediante el establecimiento de reglas claras de cooperación y fortalecimiento de los niveles más débiles.

Actividades que pudieran emprenderse por todos los niveles de la formulación de políticas:

- Mejorar el diálogo entre los niveles mediante la creación de plataformas y redes.
- El aumento de las actividades de sensibilización y difusión.
- Foros abiertos para el intercambio de experiencias.

Actividades que pudieran emprenderse en particular por el nivel de la UE y los Estados miembros:

- La creación de condiciones marco para la coordinación.

- Orientaciones metodológicas para la coordinación.
- Seguimiento de la aplicación de la coordinación.

Acción 1.1a - Planeamiento territorial y urbanístico. Relaciones urbano-rurales; fuente: Documento informativo de Introducción a la aplicación de la Acción 1.1a en los temas urbano-rurales en el contexto de la Agenda Territorial de la Unión Europea. Informe provisional (mayo de 2009):

A nivel europeo:

- Más reflexión sistemática de los temas urbano-rurales en los documentos de programación.
- La aplicación práctica de nuevos conceptos.
- Las modificaciones de las políticas europeas.

Los Estados miembros:

- Promover herramientas para la integración de las ciudades y su entorno rural.
- Fortalecer el enfoque territorial en la planificación estratégica (tanto en lo conceptual como en lo estratégico) a través de procesos iterativos y la cooperación entre las actividades de planificación sectorial y territorial.
- Fortalecer las alianzas urbano-rurales, para promover la igualdad de posición de las ciudades y las zonas rurales de esas asociaciones.
- Promover la preparación de proyectos clave estratégicos de infraestructura, educación y otros que tienen un impacto positivo en la cohesión urbano-rural.
- Promover la explotación común de energías renovables en el territorio.
- Fortalecer el entorno empresarial dentro del sistema jerárquico sobre la base de las recomendaciones europeas, para establecer una base de datos para la evaluación de las relaciones urbano-rurales y promover la investigación de estos temas.

Las recomendaciones dirigidas a los niveles local y regional han sido íntegramente recogidas en el apartado correspondiente del informe checo.

2. CONTEXTO ESPAÑOL

2.1. Ordenación del territorio *versus* urbanismo

Una de las definiciones más aceptadas de OT vino dada en 1983, en Torremolinos, en la Carta Europea de OT, y lo define como *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque multidisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física según un principio rector”*.

Por su parte, en 1997 la Comisión Europea afirmaba que *“la ordenación territorial se refiere a los métodos usados desde hace años por el sector público para influir en la futura distribución de las actividades en el espacio. Se sobreentiende que con la voluntad de compaginar las demandas de desarrollo con las necesidades de protección del medio ambiente, y para conseguir objetivos sociales y económicos. La ordenación territorial comprende medidas para coordinar los impactos territoriales de otras políticas sectoriales, para alcanzar una distribución más uniforme del desarrollo económico de las regiones, y para regular la conversión de la tierra y los usos de la propiedad”*.

De estas definiciones de OT bien podría entenderse que las ciudades quedan incluidas en su ámbito de aplicación, dado que no se mencionan límites administrativos, escalas de trabajo, o contenido de los instrumentos de planificación que establezcan o desarrollen sus determinaciones.

No obstante la identificación de ciudad y territorio no es tan sencilla, y por consiguiente la de planeamiento territorial y urbanístico tampoco lo es. La comúnmente aceptada concepción del urbanismo como ordenación física de la ciudad frente a la OT, que supera el ámbito municipal para imponer criterios al planeamiento urbano en los términos del desarrollo sostenible, genera conflictos que en la mayoría de ocasiones tienen que ver con la voluntad de hacer prevalecer uno sobre el otro, estableciendo diferencias y enfrentamientos que poco tienen que ver con la concepción común de ambos como instrumento al servicio de los mismos valores.

La distinción entre OT y urbanismo no es tanto material como de perspectiva. Las dos persiguen la racionalización, la ordenación del aprovechamiento y la utilización del territorio. La diferencia no está en el qué, sino en el cómo. Frente a lo que atañe al ámbito local de la ciudad, a lo urbano, la OT adopta una perspectiva supralocal, preferentemente regional, que se concreta en las decisiones sobre la estructura, la disposición y la composición de las actividades principales y más determinantes o estructurantes del territorio (Peñaranda Ramos, 2013: 8).

Entre los años sesenta y setenta se impuso en España la expresión OT, traducción literal de la expresión francesa *“Aménagement du territoire”*; un tiempo caracterizado por una visión del desarrollo centralista, interesado en el impulso económico regional y en la corrección de los

desequilibrios regionales en la línea con las experiencias francesas de la época. A partir de los años ochenta la OT, transferida ya su competencia a las CC.AA, se asemeja más a las prácticas germánicas de planificación espacial de los usos del suelo (Raumordnung o Raumplanung), así como a la coordinación, al menos en teoría, de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial.

Hoy en día en España la OT se entiende básicamente como planificación física de ámbitos regionales y subregionales, apareciendo estrechamente ligada a la escala regional. Las CC.AA. asumen plenamente la competencia legislativa y ejecutiva, otorgada en el artículo 148.1.3a de la Constitución Española, en materia de OT, urbanismo y vivienda. No obstante esta competencia autonómica sobre la OT es concurrente con otras competencias atribuidas a los tres niveles administrativos, General del Estado, autonómico y local, que también desarrollan acciones con incidencia territorial.

La Administración General del Estado (AGE), aun sin tener competencias en OT, se reserva numerosas vías en virtud de la atribución competencial dada por el artículo 149 de la Constitución: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13a), legislación básica de protección del medio ambiente (149.1.23a), puertos, aeropuertos y obras públicas de interés general... (149.1.20a y 24a), desarrollo rural, costas...que constituyen competencias sectoriales de fuerte impacto sobre el territorio a través de las cuáles puede configurar profundamente el mismo (infraestructuras de transporte de interés general o infraestructuras hidráulicas, por ejemplo) además de la política económica y de incentivos regionales.

Por su parte, a la escala local le compete la planificación urbanística, mediante la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y sus instrumentos de desarrollo; si bien su aprobación depende de la regional, las CC.AA., a través de las Comisiones Territoriales de Urbanismo.

El presente apartado va a revisar la manera en que se lleva a cabo la planificación del territorio desde los tres ámbitos competenciales. Se tratará de definir los rasgos que caracterizan la OT y la planificación urbanística —o urbanismo—, que contribuyen a establecer la comprometida delimitación entre ambos y que constituye una cuestión clave para entender el origen de sus desencuentros, de la descoordinación, de la falta de cooperación y de los conflictos competenciales entre las administraciones responsables.

2.2. La praxis planificadora

2.2.1. A nivel estatal.

Como se ha dicho, la Constitución de 1978 estableció la competencia exclusiva autonómica en materia de OT quedando la AGE sin la posibilidad de desarrollo legislativo en la materia y de coordinar o aglutinar las distintas políticas de OT regionales; de hecho, sorprendentemente no existe legislación ni órgano estatal que promueva la coordinación entre las políticas territoriales de las CC.AA.

Actualmente corresponde sin embargo al Ministerio de Fomento:

- La propuesta y ejecución de la política del Gobierno en los ámbitos de las infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo, de competencia estatal; de control, ordenación y regulación administrativa de los servicios de transporte correspondientes.
- De acceso a la vivienda, edificación, urbanismo, suelo y arquitectura, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado.
- De ordenación normativa de los servicios postales y telegráficos.
- De impulso y dirección de los servicios estatales relativos a astronomía, geodesia, geofísica y cartografía.
- De planificación y programación de las inversiones relativas a las infraestructuras, materias y servicios mencionados.

También el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente desarrolla su actividad en materias con incidencia sobre el territorio:

- Lucha contra el cambio climático.
- Protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar.
- Agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros y alimentación.

En los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución en 1978, la AGE ha mostrado diferentes niveles de sensibilidad a las políticas con incidencia territorial y ha organizado en Ministerios con variadas denominaciones MOPUT, MOPTMA, MAMARyM sus áreas de actividad. Estos años han constituido un periodo de implantación, donde se ha ido consolidando un modelo de Estado singular. En el marco de este proceso se han sentado las bases de la OT como función pública, al tiempo que se ha realizado una importante reflexión sobre su papel en relación con el urbanismo, las políticas sectoriales, la política ambiental, la de protección del medio natural, la del paisaje y el desarrollo rural.

2.2.2. A nivel autonómico.

Como ya se ha dicho todas las CC.AA. han ejercido su competencia en materia de OT y cada una de ellas cuenta con su propia legislación. Al principio eran leyes que regulaban exclusivamente la función de OT (Cataluña, País Vasco y Andalucía). Posteriormente se fue generalizando la práctica de leyes que regulaban en un mismo texto la ordenación territorial y la urbanística.

Fig. 10: Legislación en materia de OT y Urbanismo en las CC.AA.

Comunidad Autónoma	Legislación de OT
ANDALUCÍA	Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la CA de Andalucía
ARAGÓN	Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio de Aragón
ASTURIAS	Ley 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial
	Ley 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de OT y urbanismo
CANTABRIA	Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
CASTILLA-LA MANCHA	Decreto Legislativo 1/2010 por los que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
CASTILLA -LEON	Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León
CATALUÑA	Ley 23/1983 de Política Territorial
COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA	Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco
	Decreto 90/2014 sobre Protección, Gestión y Ordenación del paisaje en la Ordenación del Territorio
COMUNIDAD VALENCIANA	Ley 5/2014, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
EXTREMADURA	Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
GALICIA	Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia
ISLAS BALEARES	Ley 14/2000 de Ordenación Territorial
	Ley 2/2014 de Ordenación y uso del suelo
ISLAS CANARIAS	Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de OT y de Espacios Naturales
LA RIOJA	Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja
MADRID	Ley 9/1995 de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo
MURCIA	Ley 4/1992 de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia
	Decreto Legislativo 1/2005 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo
NAVARRA	Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Fuente.: Código de Derecho Urbanístico. Elaboración propia.

Cabe hacer aquí especial referencia a la legislación valenciana, cuya ley 4/2004 fue pionera en legislar conjuntamente para OT y protección del paisaje. La recientemente aprobada Ley 5/14, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje refunde en un solo texto las disposiciones

normativas relativas a OT, urbanismo y paisaje, anteriormente recogidas en cinco leyes y dos desarrollos reglamentarios¹⁸.

A pesar de que todas las CC.AA. cuentan en esta materia con idéntico nivel competencial, sus tan distintas realidades territoriales provocan que los instrumentos de ordenación deban adecuarse a cada tipo de territorio. El hecho de presentar notables diferencias en términos demográficos, extensión superficial, sistema de ciudades, actividad económica, etc., se manifiesta en la diversidad de instrumentos de planificación existentes, en los que intervienen cuestiones no sólo de escala sino que atañen al grado de implantación y orientación de la política de OT en cada Comunidad, lo que ha dilatado un proceso todavía inconcluso.

Existe una secuencia común en el procedimiento que deben seguir para llevar a cabo la planificación de su territorio:

- En primer lugar, desarrollar y aprobar la legislación autonómica sobre OT.
- En segundo lugar, redactar su respectivo instrumento de planificación territorial de escala regional, que constituye el principal instrumento de ordenación de las CC.AA.
- Y, por último, desarrollar los instrumentos de planificación de escala subregional y sectorial que, aunque en teoría se sitúan en un escalón inferior dentro de la lógica de la jerarquía del planeamiento territorial, en ocasiones acaba siendo prioritario sobre lo subregional integral.

El principal instrumento de planificación y coordinación en que se materializa la política de OT son los planes territoriales, que pueden ser de escala regional o subregional. No obstante, existen otra serie de instrumentos de gran importancia para la planificación, un conjunto de figuras de variado alcance y contenido que vienen a completar el marco de acción de la política territorial (Elorrieta, 2013: 23).

- Planes sectoriales, que pueden ser aplicables a diferentes escalas territoriales.
- Los planes de ordenación de espacios rurales y del medio natural, destinados a proteger ámbitos delimitados por sus especiales características.
- Los programas de actuación, que abordan la programación de las acciones definidas por los planes territoriales y sectoriales a corto y medio plazo.

¹⁸ La nueva ley sustituye y deroga la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera (por coherencia con la disposición derogatoria única). Asimismo, deroga dos importantes desarrollos reglamentarios, como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell.

- Los proyectos de ejecución, dirigidos esencialmente a la construcción de infraestructuras y viviendas.
- Las evaluaciones de impacto que trata de considerar los costes y beneficios de las actuaciones territoriales.
- Los sistemas de información, en realidad herramientas de apoyo a la planificación, encargados de recopilar datos territoriales.

Los diversos instrumentos de ordenación de ámbito regional reciben la calificación de “directrices” en la mayoría de las leyes autonómicas, aunque en algunos casos se los denomina también “planes” (Andalucía, Cantabria y Cataluña) o incluso, más recientemente, “estrategias” (Navarra y la Comunidad Valenciana y La Rioja). Presentan diferencias notables entre sí, con contenidos muy diversos (Benabent, 2011: 11), alcanzando diferente nivel de detalle de las propuestas de acuerdo con el papel que se le quiere otorgar al instrumento de planificación más que con su ámbito físico de desarrollo.

Las determinaciones de los planes varían sustancialmente, presentándose habitualmente bajo diversas concepciones atendiendo a:

- Su diferente naturaleza (normas, directrices, recomendaciones). Las normas informan sobre las actuaciones permitidas y prohibidas sobre el territorio (representan el aspecto más regulador del plan), las directrices establecen las actuaciones que se deben llevar a cabo (líneas a seguir de manera obligatoria) y las recomendaciones señalan lo que debería hacerse (carácter menos vinculante).
- La previsión de instrumentos propios de ejecución de los planes territoriales que eviten la necesidad de diferir su implementación a los planes urbanísticos.

A juicio de Benabent, en la mayoría de los casos los planes de ámbito regional son de carácter más estratégico que regulador, debido a su propio ámbito territorial. No presentan un alto grado de concreción de sus determinaciones, sino que definen lo que desde la perspectiva político-administrativa es el territorio de la Comunidad y el modo en que se desea que ésta se organice.

2.2.3. A nivel local.

Las corporaciones municipales son las encargadas de la elaboración y gestión de sus PGOU, dentro de la amplia autonomía que permite el marco de las determinaciones impuestas por el planeamiento territorial, la legislación sectorial e instrumentos de desarrollo estatal y autonómico que sean de aplicación.

La escala local abarca no solo a la administración municipal, sino también a las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y diputaciones provinciales; no obstante, en materia de

planeamiento urbanístico, con la redacción del planeamiento general y sus instrumentos de desarrollo, el poder de decisión se ha concentrado fundamentalmente en los municipios. Existen recientes experiencias en las que se supera el ámbito exclusivamente municipal, caso del Pla Territorial Metropolità de Barcelona, aprobado en 2010, que abarca el Barcelonès, el Baix Llobregat, el Garraf, el Alt Penedès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental y el Maresme, con una superficie total de 3.236 km² repartidos en 164 municipios, o el caso de los Planes de OT de las aglomeraciones urbanas de las capitales andaluzas de Granada, Sevilla, Málaga, Almería, Huelva y Jaén.

Los planes generales deben definir la estructura orgánica del territorio municipal, con la previsión de infraestructuras públicas y áreas dotacionales, y establecer el modelo de ciudad de acuerdo con los criterios que se consideren pertinentes dentro del marco constitucional (impedir la especulación, acceso a la vivienda digna, mejorar la calidad de vida...) y de la legislación urbanística y ambiental vigente en cada una de las CC.AA. Técnicamente adoptan las decisiones que condicionan el ejercicio de la propiedad: la clasificación y calificación de todos los terrenos que se encuentran dentro del término municipal. Su contenido debe ser congruente con los fines y objetivos perseguidos, adaptándose a las características del territorio, garantizando su sostenibilidad y su viabilidad técnica y económica, el equilibrio de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la nueva ordenación.

En los casos en los que no existe planeamiento territorial que lo enmarque o coordine, el Plan General es el destinatario directo de mandatos territoriales. Si hay Plan Territorial, el Plan General opera como instrumento de segundo escalón, asumiendo las determinaciones territoriales que correspondan. Si no hay Plan Territorial, el Plan General es el instrumento de primer escalón y asume –en una determinada medida, como se explica a continuación– los mandatos territoriales directamente de la correspondiente ley de OT. En este caso hace las veces de instrumento de primer escalón. (Romero, F, 2009: 7).

Si bien es cierto que el planeamiento general en estos casos respeta los mandatos legislativos vigentes, incluso la planificación sectorial, la inexistencia de plan territorial de carácter integral produce planes municipales deficitarios de incardinación supralocal y la adopción de alternativas de ordenación adolece de suficiente justificación de su inserción en una escala más amplia, al carecer de las variables necesarias para ello.

La tradicional ausencia de planeamiento territorial en la Comunidad Valenciana, –a pesar de algunos decididos intentos de desarrollarlo durante la vigencia de la Ley 6/89 de Ordenación del Territorio (LOT) –, ha propiciado que los planes generales municipales deban asumir esta carencia, con la consiguiente integración de los aspectos territoriales como elementos de su ordenación estructural con las “directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del

territorio”. Tratadas aunque escuetamente en la LRAU en 1994 (desarrolladas por el RPCV), 10 años más tarde la LOTPP las utiliza como herramienta con la que vuelca los contenidos territoriales sobre el Plan General al imponer la adecuación de los planes municipales a los instrumentos de OT. El art. 91.5 de la recientemente derogada LOTPP establecía que:

“Los planes generales, al establecer su ordenación urbanística estructural, estarán sujetos a los criterios y determinaciones propias de los instrumentos de ordenación del territorio que sean de aplicación en su ámbito, al menos en las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio, en la clasificación del suelo, en la división del territorio en zonas de ordenación urbanística, en la ordenación del suelo no urbanizable, en el tratamiento de los bienes de dominio público no municipal, 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.”

Los planes generales son instrumentos muy complejos casi imposibles de modificar (Fariña, 2010: 27). La mayor parte de las ciudades españolas se limitan a mantener sus planes generales, normalmente muy antiguos, y funcionan mediante modificaciones puntuales del planeamiento. Estas modificaciones en ocasiones son tan importantes que cambian de forma notable los principios sobre los que se fundamentaba en el plan. Por ejemplo, en Barcelona, de los 257 expedientes de urbanismo en el año 2007 correspondían el 7,4% a planes aprobados, el 0,4% a revisiones de planes y el 92,2% a modificaciones puntuales. Y lo mismo pasaba en Madrid (más de 50 modificaciones puntuales), o en Valencia cuyo plan cuenta ya con más de 25 años de antigüedad y hace nueve se inició su revisión.

2.3. Relación entre planificación urbanística y territorial

En el presente apartado vamos a describir los rasgos definitorios del planeamiento territorial y del planeamiento urbanístico de manera separada valorando en ambos casos y de forma paralela, cinco aspectos con los que se puede conseguir una caracterización completa de ambos tipos de planeamiento: a) objeto fundamental que justifica su desarrollo, b) tradición o antecedentes, c) su ámbito (territorial y material), d) coordinación con otros tipos de planificación y e) las características de los planes en si (gestión, implementación o ejecución). Veremos que hay tantas similitudes como diferencias; unas y otras ayudan a explicar los conflictos existentes entre Ordenación del Territorio y Urbanismo.

2.3.1. La Planificación Territorial. Caracterización.

a) Objeto.

Las prioridades para el planeamiento territorial de acuerdo con lo expresado en 2006 por más de 100 expertos en urbanismo en el célebre manifiesto *“Por una nueva cultura del territorio”*, se resumen en el párrafo siguiente:

“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”.

Esta prioridad viene a complementar las definiciones de OT ya mencionada al considerar el territorio es un bien limitado que cabe preservar del modelo de crecimiento urbanístico desaforado para el que prima el interés económico. Sobre las CC.AA. recae la gran responsabilidad de demostrar una mayor voluntad política de ordenar su territorio, incrementando su capacidad administrativa y técnica no sólo para realizar planes, sino para garantizar su ejecución y gestión (Jurado y Mata, 2011: 43).

b) El escaso arraigo del planeamiento territorial.

En los inicios de la planificación territorial por parte de las CC.AA. la primera dificultad pudo derivar de la falta de experiencia, tanto política como técnica, sobre cómo abordarla. Su práctica estaba hasta entonces inédita en la administración pública española; los instrumentos establecidos en la Ley del Suelo de 1975 —el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación— ni siquiera se habían llegado a iniciar (Burriel de Orueta, 2009: 2).

Tras más de 30 años de desarrollo legislativo y de planeamiento territorial, lo cierto es que, en lo relativo a la OT, no existen reglamentos que precisen los contenidos de las respectivas leyes, de manera que existe una gran libertad propositiva y una notable diferencia entre planes, incluso dentro de las propias CC.AA. (Benabent, 2004 pág.13).

Algunos autores opinan que estos retrasos no tienen una causa técnica sino que es un problema de naturaleza política, ya que parece ser un reflejo del escaso interés en llevar a la práctica las políticas territoriales por parte de algunas CC.AA. (Feria, Rubio, Santiago, 2005: 20); aunque también de la dificultad de poner en marcha políticas territoriales operativas y concretas en la escala regional. No obstante, Benabent señala: *“...el uso de la planificación se ha generalizado con independencia de las tendencias ideológicas de los gobiernos de las CC.AA., aunque no debe dejar de hacerse notar que los partidos nacionalistas y, en general, las tendencias de izquierda han hecho un uso más profuso de la planificación poniendo el acento en las zonas con mayores conflictos de usos”.*

c) El ámbito material y territorial.

La ordenación territorial a escala regional significa, entre otras cosas, la determinación de un sistema de ciudades en el que se establece cuáles son los centros cabeceras existentes a potenciar, y sus áreas de influencia (a mantener, crear o modificar), y el modo en que este sistema debe articularse internamente. También en estos planes se determina el modo en que debe integrarse la región con el exterior.

Algunos de los contenidos habituales de los planes territoriales (regionales y subregionales) son en síntesis los siguientes (Benabent, 2004: 5):

- Definición del sistema urbano.
- Indicación de los núcleos de población que han de ejercer una función directiva y reequilibradora.
- Criterios para la localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales.
- Delimitación de áreas a proteger por sus características naturales, agrícolas, forestales o paisajísticas.
- Delimitación de ámbitos de aplicación de planes territoriales subregionales y sectoriales.
- Delimitación de zonas con características homogéneas por situación o características socioeconómicas y/o potencial de desarrollo.
- Áreas en las que deben promoverse usos específicos.

El contenido de los planes subregionales es creciente, pues incluyen las determinaciones habituales referidas a ordenación de usos, protección de espacios, determinación de proyecto y más recientemente otras regulaciones más novedosas que en ocasiones constituyen el aspecto central del plan (tratamiento de riesgos, paisaje...) y políticas sectoriales (protección del patrimonio, proyectos de abastecimiento en alta, depuración de vertidos, instalaciones energéticas y de telecomunicaciones, afecciones de dominio público y servidumbres, tratamiento del espacio de la agricultura, del turismo, del litoral...). La complejidad y rigidez que implica la inclusión de tanto contenido, en ocasiones enmascara el discurso pretendido y la realidad de su contenido (Benabent, 2011: 42).

La escala del planeamiento condiciona el contenido de las decisiones que se acuerdan. Cuando se abandona la escala de los esquemas, de los gráficos y mapas a escala 1:1.000.000 y se desciende a la escala 1:40.000 o 1:20.000, se plantean problemas diferentes al pasar de la escala regional, en que cada ciudad del sistema de ciudades es un nodo, a una escala en la que percibimos que ese nodo puede tratarse de una aglomeración metropolitana o de una conurbación litoral. (Benabent, 2011: 11-13).

d) La coordinación del planeamiento territorial integral y sectorial.

La legislación de OT de las CC.AA. estructura y organiza básicamente un sistema jerarquizado de planificación en que el planeamiento urbanístico queda vinculado por la planificación territorial y sectorial, y los planes sectoriales son vinculados a su vez a los planes territoriales¹⁹; asimismo dentro de este último tipo de planes, los de ámbito subregional quedan sometidos a los de ámbito regional. De este modo el sistema establecido trata de garantizar la prevalencia de la planificación integral y su materialización a través de los restantes instrumentos (Benabent, 2004: 4).

Los planes regionales se pueden convertir en programas de gobierno del territorio, incluso confiriéndoles el papel simbólico de la expresión de la territorialidad. Establecen las estrategias y pautas que deben ser desarrolladas por las políticas sectoriales y por la planificación territorial a escala subregional. Por su parte los planes subregionales concretan y obligan, ordenan y disponen infraestructuras, equipamientos y usos del territorio, de ahí que en algunos casos su promulgación se evite si se estima puede entrar en conflicto con las determinaciones del planeamiento urbanístico, tanto o más concreto y obligatorio que los planes subregionales y con suficiente respaldo político local como para rivalizar con el criterio de las autoridades competentes del nivel autonómico.

Con carácter general, las políticas sectoriales de incidencia territorial se encuentran vinculadas en las CC.AA. por la planificación integral y se desarrollan, cuando existe, en consonancia con aquélla. No obstante, la OT ha ido sufriendo una deriva desde esta consideración como una política integral que establece la pauta de lo que se pretende que el territorio sea, a una realidad bien distinta, en la que las políticas sectoriales están haciendo prevalecer su lógica (Benabent, 2011: 3).

La OT se anticipa a las necesidades para dar soluciones integrales, resolviendo las cuestiones territoriales a gran escala pero dejando pendiente su inserción física vía proyectos concretos, en respuesta a necesidades aparecidas, a cargo de la planificación sectorial y la planificación derivada.

e) Gestión e implementación de los planes territoriales.

Las legislaciones de OT establecen mecanismos muy similares a los establecidos por la legislación urbanística para la redacción de su planeamiento, con unos procedimientos de elaboración de los planes que suelen incluir dos fases de exposición pública, previas a la aprobación provisional y definitiva del plan.

¹⁹ Aunque no en todos los sistemas de planificación; caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la que la planificación sectorial prima sobre la territorial.

Respecto a la metodología empleada en la elaboración del planeamiento, la utilización del modelo racional comprensivo, basado exclusivamente en el conocimiento experto, no produce buenos resultados por varios motivos (Benabent, 2011: 15):

- No posibilita la cooperación y el consenso.
- Favorece la toma en consideración de los intereses mejor defendidos.
- Promueve una actitud reactiva.
- No facilita la participación.

Los mecanismos de participación que establecen generalmente son los mismos de participación formal que se establecieron en la primera legislación urbanística de 1956 (pese a que varias leyes de ordenación autonómicas sitúan la participación pública entre sus objetivos y procedimientos). Es decir, la participación (cuando existe) tiene lugar en la fase de avance con el documento del plan ya redactado, sin dar la posibilidad efectiva de intervenir en la toma de decisiones. Las leyes de OT no establecen el modo de implementación de sus planes. La implementación constituye uno de los aspectos menos desarrollados y es una cuestión que se obvia comúnmente en la planificación, como si no formase parte del plan sino de una fase posterior y ajena al mismo (Benabent, 2011: 21).

Las dificultades en la implementación de estos planes es una de sus principales desventajas. Los planes establecen prioridades de ejecución, pero no suelen concretar las fechas en que deben ser desarrollados, ya que se requieren fondos públicos para financiar las mismas, implicando incluso procedimientos parlamentarios a nivel autonómico.

A juicio de Benabent la solidez del plan y su vigencia temporal vienen determinadas por la conjunción de flexibilidad y certidumbre: *“Un plan puede ser duradero si se mantiene en su nivel de certidumbre y si es flexible en sus determinaciones”*.

- Certidumbre: la propuesta del plan se puede materializar prácticamente sin intermediaciones; las decisiones de planificación se sitúan próximas a las decisiones operativas.
- Flexibilidad: la propuesta marca qué hacer pero no cómo.

Michel Godet propone una visión más actual de la planificación, según la cual la prospectiva constituye una nueva metodología de análisis que aporta una visión múltiple, sistémica, flexible y de largo plazo. No obstante Godet entrelaza la prospectiva, la estrategia y el planeamiento estratégico, al decir que la anticipación no tiene mayor sentido si no sirve para esclarecer la acción. Los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos conlleva el otro y se entremezclan; se trata de que ambas metodologías coexistan y se refuercen.

2.3.2.La Planificación Urbanística. Caracterización.

a) Objeto.

En el modelo de planificación urbanístico español los planes, además de prefigurar el futuro del territorio planificado, determinan el contenido del derecho de propiedad del suelo. El planeamiento es el instrumento base conforme al cual el propietario materializará su derecho al aprovechamiento urbanístico correspondiente, previo cumplimiento de una serie de deberes, dado que al clasificar el suelo se generan estatutos diferentes para la propiedad privada.

La relación entre el derecho de la propiedad y el planeamiento urbanístico interfieren de forma notable la una con el otro provocando que el plan urbanístico se convierta en algunos casos, más que como un planteamiento de futuro, como un sistema para distribuir los valores monetarios y plusvalías del suelo. Esta afirmación se recoge y se explica en el Libro Blanco de la sostenibilidad del Planeamiento (Fariña, 2010: 25); el punto 2 del decálogo a favor de un urbanismo más sostenible dice así:

“La capacidad municipal en relación con el planeamiento urbanístico es amplísima, ya que pese a estar mediatizada por la tutela de la Comunidad Autónoma correspondiente, esta tutela está reglada y es complicado ejercer una oposición frontal a la mayor parte de las determinaciones incluidas en el plan, sobre todo si éstas se enmarcan en la discrecionalidad que se atribuye al planificador. De este modo al constituirse las Corporaciones Locales en dispensadoras de “incrementos” en el valor de los suelos, con frecuencia se les suponen serias dificultades para resistir las malas prácticas y la corrupción. Probablemente sea éste uno de los problemas más importantes con los que se enfrenta la planificación urbanística el momento actual.

La vigente Ley de Suelo²⁰ al igual que lo hicieran ya otras anteriores (básicamente y sobre todo la Ley 8/1990, que luego conformaría en parte el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992), introduce un sistema que trata de desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico. Este paso no resulta sencillo, porque pese a la desvinculación de la tradicional clasificación del suelo de los más importantes efectos producidos por la legislación estatal, y su sustitución por las “situaciones” básicas en las que puede encontrarse dicho suelo, existe una limitación competencial en esta materia, que impide a la Ley estatal llegar mucho más lejos”.

20 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo

b) El arraigo del planeamiento urbanístico.

Conocimientos acerca de las formas de actuar sobre la realidad urbana, o incluso de crearla, hubo desde la antigüedad:

“...al recorrer las sucesivas etapas de formación de la realidad urbana nos fuimos encontrando con que esa formación no era sólo el resultado de un proceso puramente espontáneo, sino que, muchas veces, había habido formas claras de intervención voluntaria, especialmente visibles en la creación de nuevas ciudades” (Terán, 1982: 33).

Ya la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956 otorga al planeamiento un papel primordial y establecía la primera regulación del régimen del suelo en España. Aparecen los planes nacional, provincial y general de ordenación urbana, así como los instrumentos de desarrollo que perviven hasta nuestros días. La larga tradición en planificación urbanística explica la rápida proliferación de la legislación en las CC.AA., que incluso suelen completarse con desarrollos reglamentarios que precisan y concretan las determinaciones de los planes, sus contenidos y las escalas a que se deben presentar las propuestas. La legislación urbanística deja pocos espacios a la indeterminación.

Las previsiones del planeamiento urbanístico se desarrollan mediante operaciones y técnicas de gestión de suelo bien conocidas y muy experimentadas por las sucesivas legislaciones (aprovechamiento tipo, reparcelación, expropiación...), haciendo congruentes las expectativas surgidas de los planes con su materialización sobre el terreno.

c) El ámbito material y territorial.

El planeamiento territorial actúa como marco, casi siempre limitativo (espacial y competencial) del planeamiento urbanístico. El planeamiento general se desarrolla supeditándose en sus determinaciones de carácter estructural a las establecidas por el planeamiento territorial, completándolas y detallándolas. El cambio de escala supone un cambio de estructura, cambia el carácter de los fenómenos y se introducen nuevos elementos que deben considerarse en la redacción del proyecto (Benabent, 2011: 12).

Las consecuencias de la inserción física de los proyectos en el territorio y de conocer el alcance de las decisiones concretas de intervención, aunque permite la aproximación a la materialidad de las acciones, también introduce nuevas variables que aproximan al planeamiento territorial a la compleja problemática de los intereses locales. La escala de sus determinaciones da a conocer con exactitud el alcance de la acción que se propone.

El ámbito administrativo del plan urbanístico se ciñe en casi todos los casos a los límites municipales, lo que resulta incompatible con la consideración de la sostenibilidad como un elemento

determinante en la redacción de los planes, sin embargo, las cuestiones que inciden en el medio ambiente y el territorio, que pudieran incidir en la toma de decisiones de carácter urbanístico, normalmente no se encontrarán circunscritas a límites administrativos artificialmente determinados.

d) La coordinación del planeamiento urbanístico con el territorial.

El sistema de vinculación entre los distintos instrumentos de planificación varía de unas CC.AA. a otras en función de lo que establezca su legislación, de manera que podemos encontrar principalmente tres tipos de vinculación entre los planes (Benabent, 2011: 3):

- Una estructura jerárquica piramidal cerrada: el instrumento de ámbito regional vincula al de ámbito subregional y ambos al planeamiento sectorial (Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Autónoma Vasca).
- Una estructura piramidal abierta: el plan regional vincula a los planes territoriales de escala inferior pero éstos no siempre vinculan al planeamiento sectorial o a los planes de ordenación del medio físico (Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana).
- Una estructura reticular: los planes territoriales y sectoriales tienen en general el mismo rango (Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja).

La legislación de OT de las CC.AA. estructura y organiza del modo expresado un sistema jerarquizado de planificación en que el planeamiento urbanístico queda vinculado por la planificación territorial y sectorial, y los planes sectoriales vinculados, aunque no en todos los sistemas de planificación, por los planes territoriales. Asimismo, dentro de este último tipo de planes, los de ámbito subregional quedan sometidos a los de ámbito regional. El sistema establecido trata de garantizar la prevalencia de la planificación integral y su materialización a través de los restantes instrumentos.

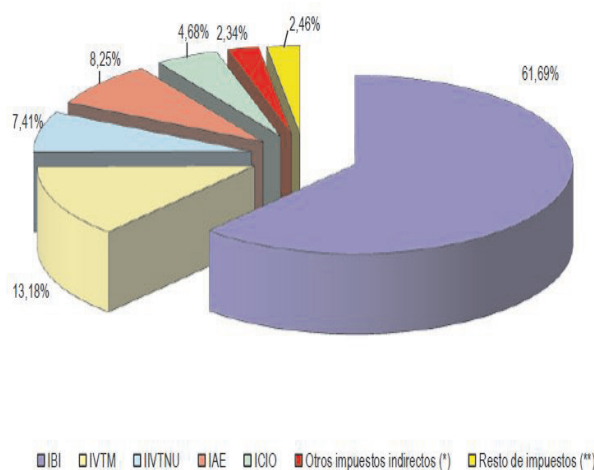
e) Gestión e implementación de los planes urbanísticos.

La legislación otorga eficacia normativa a gran parte de las determinaciones de los Planes Generales, tanto integrantes de la ordenación estructural como pormenorizada, y a sus instrumentos de desarrollo. La validez de las normas, entendida desde el ángulo de su eficacia, se expresa en la existencia de instituciones y mecanismos aseguradores del cumplimiento y de la propia realización de la normativa. El principio de obligatoriedad de los planes urbanísticos constituye un continuo en la legislación urbanística.

La gestión pública del planeamiento queda establecida en las legislaciones autonómicas de acuerdo con dos sistemas: la gestión pública directa a cargo de la Administración o, de forma indirecta, por la iniciativa privada, sea o no propietaria del suelo. Las legislaciones autonómicas españolas establecen matizaciones entre estos dos sistemas; no obstante pervive mayoritariamente la figura del Agente urbanizador, a pesar de las críticas a las que se ha visto sometida y la casi constante revisión de sus determinaciones desde su aparición en la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística.

Por otra parte el actual modelo de financiación de las administraciones locales, con importantes competencias pero con escasos recursos económicos, les ha llevado a contraer grandes deudas. Las causas se pueden encontrar en las características particulares del ámbito local, donde a los políticos les resulta mucho más complicado dejar de prestar determinados servicios y asignar fondos públicos demandados por los ciudadanos con la excusa de “el objetivo del déficit cero”. Esta circunstancia ha tenido repercusión evidente en la planificación urbana y el suelo municipal se ha convertido en uno de los principales activos en el financiamiento local (Sánchez de Madariaga 2004). El sistema de financiación actual nutre muy significativamente los presupuestos de las administraciones públicas a nivel local con impuestos procedentes del sector inmobiliario (figura 11).

Fig. 11: Composición de los impuestos locales recogida en el cap. 1 (impuestos directos) y cap. 2 (impuestos indirectos).



IBI: Impuesto sobre bienes inmuebles; IVTM: Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica; IIVTNU: Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana; IAE: Impuesto sobre actividades económicas; ICIO: Impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras

Fuente: Secretaría general de coordinación autonómica y local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El papel preponderante del IBI se reproduce en la totalidad de las CC.AA. representando en todas ellas más de la mitad de los ingresos impositivos (excepto en Navarra y País Vasco)²¹.

2.3.3. Conflictos entre la Planificación Urbanística y Territorial.

Los dos epígrafes previos han pretendido una caracterización, mediante el análisis de aspectos comparados, de los conceptos de OT y urbanismo. La figura siguiente resume, de acuerdo con todo ello, algunas de las diferencias del planeamiento territorial y urbanístico que encuentran en su propia naturaleza el origen de los desencuentros que pasan a comentarse a continuación.

Fig. 12: Comparativa de la caracterización entre planeamiento territorial y urbanístico.

		PLANEAMIENTO TERRITORIAL (competencia autonómica)	PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (competencia local)
EL OBJETO FUNDAMENTAL		Ordenación y gestión sostenible el territorio	Establecimiento del contenido del derecho de la propiedad
LA TÉCNICA		Legislaciones recientes sin desarrollo reglamentario	Amplia tradición legislativa y desarrollo reglamentario
EL ALCANCE	Territorial	Supramunicipal	Municipal (excepcionalmente supramunicipal)
	Material	Determinaciones con carácter Integral o sectorial	Determinaciones integrantes de la ordenación estructural
LAS VINCULACIONES		Sistema piramidal jerárquico que puede presentar diferente grado de obligatoriedad (normas, directrices, recomendaciones...)	
DETERMINACIONES Y EJECUCIÓN		Planes estratégicos (sin previsiones temporales, sin asignaciones presupuestarias, sin vinculación con acciones concretas)	Eficacia normativa de las determinaciones del planeamiento general
		Gestión y ejecución pública (excepcionalmente privada)	Gestión y ejecución pública o privada

Fuente: Elaboración propia.

a) Objeto.

La Constitución no conceptualiza ni le asigna explícitamente un contenido a la OT. Sin embargo de la lectura del texto constitucional, de las normativas aprobadas por las CC.AA., de los propios planes aprobados y de las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional, se va a derivar la concepción de una actividad pública que tiene por objeto las decisiones básicas condicionantes de la

21 Dato extraído de “Haciendas locales en cifras. Año 2011” Septiembre 2013. Consultado en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras%202011.pdf>

estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio. La OT queda consolidada como una competencia de las CC.AA. que ha de tener en cuenta, para llevarse 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 y el equilibrio entre las distintas partes del territorio (Benabent, 2004: 3).

Por su parte, la visión del urbanismo fundamentada en aspectos económicos sin la suficiente consideración cualitativa de los aspectos territoriales, ha dado lugar a sistemas urbanos insostenibles, que justifican el rechazo del modelo de expansión y crecimiento.

Conciliar los intereses de la OT y el urbanismo supone en definitiva establecer prioridades, eliminar “agendas ocultas” o clarificar la “hoja de ruta” que debe seguir la política territorial y urbanística, desde el reconocimiento del planeamiento territorial y urbanístico como un instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos.

Los problemas fundamentales de coordinación entre la OT y el urbanismo se derivan de la necesidad de articular las prioridades de las distintas administraciones competentes (entidades locales, CC.AA. y AGE), cada una de las cuales tiene sus propios intereses, llegando a chocar frontalmente hasta el punto de paralizar las iniciativas planificadoras, territoriales o locales indistintamente. Los intereses locales, ligados a la voluntad popular raramente coinciden con los supralocales.

b) Tradición legislativa.

El urbanismo se desarrolla durante años a espaldas de la legislación territorial –que suele ser ambigua y poco vinculante– y de la planificación supramunicipal –que en varias CC.AA. ni siquiera se ha desarrollado–.

No obstante, la legislación reguladora en materia territorial sufre una inflexión, adquiriendo una dimensión de especial interés, cuando pasa a insistir en el efecto vinculante que los instrumentos de ordenación territorial ejercen sobre los planes de urbanismo, y cuando dicha legislación reguladora empieza a contener preceptos de carácter puramente urbanístico directamente aplicables por la Administración de planeamiento o los agentes de gestión urbanística. Según esto, los planes de urbanismo se ven obligados a seguir los instrumentos de OT o incluso a modificar sus contenidos. Y este planteamiento basado en la vinculación jurídica estricta que pretende fortalecer la presencia de las Administraciones regionales en el ámbito puramente urbanístico, implica la necesidad de compensar o equilibrar el sistema jurídico otorgando garantías a favor de la Administración local ante la pérdida de su poderío en la materia urbanística (González Varas, 2006: 37).

Los conflictos entre las determinaciones normativas de rango territorial precisamente se producen en el caso de la Comunidad Valenciana cuando la LOTPP de 2004 incorpora un sistema de

instrumentos de ordenación –y gestión– y su cumplimiento –o incumplimiento– por parte del planeamiento municipal puede dar lugar a la aplicación sanciones y cuotas (con la aplicación del discutible principio de que “quien contamina paga” se pone precio a la vulneración de las determinaciones mencionadas). La Administración autonómica, competente en materia de OT, ejerce su función reguladora y planificadora imponiendo vía mandamiento legislativo su criterio frente al de las administraciones locales.

c) Planificación concurrente.

La coincidencia de dos administraciones que actúan descoordinadamente sobre el mismo ámbito territorial, provoca la aparición dos interpretaciones que ponen de manifiesto la preponderancia que se le otorga a la planificación territorial o urbanística por parte de cada una de ellas:

- Una primera visión donde la ordenación territorial queda conformada desde los criterios necesarios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, con las prioridades para la programación de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos, con la definición funcional de las distintas zonas del territorio, las áreas a proteger y los ámbitos supramunicipales de ordenación, estableciéndose con todo ello el sistema de relaciones entre las diversas zonas y las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas (perspectiva de arriba a abajo: el plan en la escala regional repercute en la escala inferior, no al contrario). Bajo esta perspectiva, fundamental para conseguir unos planes más sostenibles, es necesario relacionar las unidades naturales con las unidades administrativas de regulación, control y gestión –que gocen de la flexibilidad que les permita adaptarse a las diferentes unidades naturales y socioeconómicas, y a su carácter cambiante– (Fariña, 2008: 26).

En este contexto cobra sentido el superior rango normativo de los instrumentos de ordenación ambiental de los espacios naturales protegidos (los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales –PORN– y los Planes Rectores de Uso y Gestión –PRUG–) por ser sus determinaciones vinculantes para el resto de instrumentos de ordenación urbanística y territorial, sin referencia necesaria ni vinculación alguna respecto a demarcaciones administrativas.

- El segundo punto de vista advierte del peligro de convertir la OT en la suma de planes urbanísticos que puede desembocar en una política por medio de la cual los gobiernos autónomos legitiman la planificación urbana a escala supramunicipal (Cruz Villalón, 2004). De esta manera, la normativa de OT, especialmente a nivel subregional, puede convertirse en reglamentos para la planificación urbana en lugar de instrumentos de concertación

interinstitucional e intersectorial real, instrumentos para controlar el desarrollo urbano en lugar de los planes de desarrollo espaciales reales para la zona en cuestión. La OT termina siendo considerada secundaria a la planificación urbana, que actúa contra el nivel local, en la que se impone muchas limitaciones y poca promesa de desarrollo a cambio.

Por el contrario, en muchos casos sencillamente no existe planeamiento territorial que enmarque o coordine el urbanismo, con lo el plan municipal se constituye en muchos lugares como la única referencia, sin ningún tipo de limitación ni cortapisa, más que la resistencia que pueda oponer la planificación sectorial (como, por ejemplo, los planes de transportes e infraestructuras, o de ordenación de recursos naturales) (Fariña, 2010: 20). Bajo esta perspectiva desde la administración local se entiende la OT como barrera a los desarrollos urbanísticos.

d) Concurrencia competencial.

Las competencias legislativas se reparten entre el nivel estatal y el autonómico, y se separan por campos (sectorialmente). La administración local, aunque posee muchas competencias en materia de gobierno, planificación y gestión, no tiene competencias legislativas.

La articulación de las competencias de la AGE y de las CC.AA., o dicho de otro modo, la manera en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de organización territorial del Estado, es uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por la Constitución (Benabent, 2004: 6). A partir de finales de los años 80 se fueron constituyendo sin previsión legal específica Comisiones Bilaterales de Cooperación, órganos de colaboración entre el Estado y las CC.AA., regulándose cada una de ellas por sus respectivas normas internas de funcionamiento. Estas Comisiones recibieron un impulso decisivo con la reforma del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, que les atribuye la finalidad de evitar el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

- La relación de la planificación urbanística y territorial.

No existe un proceso de interacción que permita armonizar los intereses entre ambos sistemas de planificación cuando surge la discrepancia. La opción general adoptada por la legislación de OT ha sido el sometimiento del planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación integral y sectorial del territorio, produciendo, de este modo, una clara prevalencia de éstos sobre aquél.

Tradicionalmente los municipios son competentes para la aprobación inicial y provisional de los planes, residiendo en el nivel autonómico su aprobación definitiva con objeto de efectuar un control de la legalidad y de oportunidad, sin limitación alguna, sobre los Planes Generales, así como sobre las restantes figuras de planeamiento cuando su aprobación definitiva radique en

órgano autonómico. Sin embargo el Tribunal Supremo ha formulado amplia jurisprudencia según la cual la decisión autonómica solo prevalece, y puede alterar la decisión municipal, cuando se fundamenta en la existencia de intereses que trasciendan el ámbito local. Así junto con los aspectos que presentan plena certeza, como los relativos a la calificación del suelo o a la determinación de su régimen de usos, etc., para el régimen local o la previsión de grandes infraestructuras para el régimen supralocal, existen zonas de penumbra, como pueden ser los modelos de crecimiento y ocupación territorial o la regulación del suelo no urbanizable.

La opción adoptada por la nueva Ley de OT, Urbanismo y Paisaje de la CV de 2014 (defendida por Pareja Lozano desde 2001) consiste en procurar la disminución del alcance de las determinaciones del planeamiento general a cargo del municipio. Estas deben estar más centradas en la adopción de decisiones estrictamente urbanísticas de interés local, mientras que el desarrollo de determinaciones de alcance supralocal quedan bajo la tutela de las competencias autonómicas en materia de OT contribuyendo a una mejor definición de las grandes opciones territoriales.

- Las políticas territoriales de carácter integral en relación con las competencias sectoriales del Estado.

Las soluciones también están aún lejos de encontrarse si se producen desencuentros. La coordinación, de acuerdo con la doctrina emanada de varias sentencias del Tribunal Constitucional, ha de ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de las respectivas competencias. Sin embargo la legislación sectorial se ha limitado a asegurar la supremacía de las determinaciones sectoriales que les incumben sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial mediante informes vinculantes y reglas de decisión unilateral por parte del Estado en caso de conflictos territoriales.

- Los conflictos entre las distintas administraciones territoriales.

La legislación de OT de las CC.AA., salvo algunas excepciones, carece de fórmulas de arbitraje destinadas a la resolución de este tipo de conflictos. La administración autonómica, sectorizada en compartimentos horizontales estancos funcionan en ocasiones de manera inconexa. A excepción por ejemplo de las Comisiones mixtas de concertación para la resolución de las discrepancias que puedan surgir entre la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma en relación con la planificación sectorial estatal.

e) Gestión e implementación

Para el cumplimiento de las previsiones de los planes territoriales se hace necesaria la intervención de los municipios para incorporar determinaciones que posibiliten el efectivo cumplimiento de sus propuestas, lo que en ocasiones puede dar lugar a algo muy diferente de lo que estaba previsto inicialmente en estos planes de ordenación territorial. Este hecho origina tensiones con los municipios, que se ven requeridos a modificar o revisar el planeamiento para la adopción de determinaciones que se justifican sólo desde la perspectiva supralocal y que han de tener acomodo en sus instrumentos (Benabent, 2004: 4).

Para potenciar la operatividad de los planes se ha dado paso a la conformación de nuevos instrumentos cuyo propósito ha sido, por una parte, habilitar a los gobiernos para la ejecución de proyectos sin que éstos deban estar incluidos en planes y, por otro, hacer más operativos los instrumentos de planificación integral.

En el primer caso, con instrumentos incorporados en la mayoría de las leyes de OT de las CCAA con diferentes denominaciones (proyectos de interés regional, actuaciones de interés regional, proyectos singulares de interés, o actuaciones territoriales estratégicas en la Comunidad Valenciana), se consigue aprobar proyectos de gran incidencia territorial al margen del plan territorial. El recurso a este instrumento que normalmente, aunque no en todos los casos, puede operar en cualquier clase de suelo y sin necesidad previa de plan territorial, supone la clara ruptura de la secuencia planificación/proyecto y a juicio de Benabent, es un recurso utilizado por las CC.AA. que no se distinguen por su hábito planificador.

Del segundo recurso de los mencionados, hacer más operativos los instrumentos de planificación integral, son ejemplos los planes especiales (Andalucía), los planes territoriales de ordenación (Canarias), los planes directores territoriales (Cataluña) o los planes directores de acción territorial (Navarra), cuyo objeto es desarrollar, concretar o precisar el contenido de los planes de OT posibilitando, a modo de un nuevo escalón de intersección o tránsito, la materialización de algunos contenidos de los planes territoriales que en las primeras legislaciones se hacía descansar exclusivamente en el planeamiento urbanístico (Benabent, 2011: 4).

3. CONTEXTO VALENCIANO

3.1. Antecedentes

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana se aprobó en el año 1982, tras lo cual llegaría el primer instrumento de ordenación territorial supramunicipal en 1988, con la aprobación de las Normas de Coordinación Metropolitana. El ámbito de aplicación de este instrumento era la ciudad de Valencia

y otros 43 municipios de la comarca de l'Horta, y supuso un hecho novedoso en un contexto muy celoso de la autonomía municipal. Se trataba de un texto extenso y documentado, aunque la mayoría de las normas eran ambiguas y poco vinculantes. En cualquier caso, estas Normas metropolitanas constituyeron el primer instrumento de planificación territorial de la Comunidad Valenciana y, sorprendentemente, el único que estuvo vigente durante más de dos décadas (Elorrieta, 2013: 274).

En 1989, apareció el primer texto jurídico que hablaba de los instrumentos de planificación de escala regional: la Ley 6/89 de Ordenación del Territorio (LOT) de la Comunidad Valenciana. Con esta norma, la Comunidad Valenciana se convertía en una de las primeras en ejercer las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial, después de Cataluña (1983), Navarra (1986) y Asturias (1987).

La planificación territorial en la Comunidad Valenciana comenzó a desarrollarse observando la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la LOT de 1989. Para ello dispuso instrumentos de planificación en cascada:

- Plan de OT de la Comunidad Valenciana. Sus determinaciones constituirán el fundamento de los criterios y previsiones que se contengan en los Programas Económicos Valencianos.
- Planes de Acción Territorial: desarrollan las directrices del Plan CV.
 - o Sectoriales: en un sector determinado y un territorio determinado.
 - o Integrales: políticas sectoriales y urbanísticas en un área territorial determinada.
- Programas de OT: Instrumento de coordinación Subregional que define criterios, acciones y proyectos de interés territorial de la CV para un período máximo de 4 años.
- Proyectos de Ejecución: actuaciones territoriales concretas.

La LOT preveía que el Plan de OT debía ser formulado y presentado por el Consell en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la ley, pero dicho mandato no llegó a cumplirse. En la década de los noventa la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo decidió elaborar en sustitución del Plan de Ordenación del Territorio, un Plan de Desarrollo Urbanístico (publicado bajo el título de Estrategias de Vertebración Territorial de la CV), que consistió en un estudio del sistema territorial regional, principalmente del sistema de centros urbanos y rurales. El Plan de Desarrollo Urbanístico contenía unas auténticas directrices de ordenación territorial de la Comunidad Valenciana y constituía un marco de referencia para la coordinación de las políticas sectoriales. Sin embargo, el cambio político en el gobierno regional que tuvo lugar en 1995 (cuando el plan se encontraba ya en información pública) hizo que este documento nunca llegara a aprobarse (Burriel de Orueta, 2009).

La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994 —LRAU—, a pesar de que la LOT seguía vigente, introduce una nueva figura en el esquema de instrumentos de ordenación: los Planes de

Acción Territorial de finalidad urbanística. La LRAU en el fondo vino a insertar la planificación territorial en la urbanística por una doble vía: por un lado, reduciendo la estrategia de carácter supramunicipal a la figura de los PAT de finalidad urbanística—se produce una formalización innovadora de las relaciones entre la OT y el planeamiento urbanístico (Romero, F., 2008: 12)— y, por otra parte, articulando las necesidades “territoriales” ulteriores de la Administración sectorial a través de las figuras ordinarias del planeamiento urbanístico, aunque tramitadas según el procedimiento de los Planes Especiales (Parejo y Blanc, 1999: 261).

Los PAT de finalidad urbanística resultaron ser instrumentos inéditos; en el periodo transcurrido entre 1995 y 2004 un único PAT llegó a aprobarse: el de prevención de Riesgo de inundación de la Comunidad Valenciana, de carácter sectorial. Si por algo se puede caracterizar esta década es por la intensa actividad urbanística desarrollada al margen de toda previsión o consideración territorial.

Ese contexto favoreció a la radicalización de posturas enfrentadas que defienden o bien la supremacía de la planificación territorial que debe controlar los abusos del urbanismo, o bien el fomento ultraliberal de una actividad económica que para esta región, costera y turística, constituye uno de los pilares fundamentales de la economía.

Siempre justificado en la mejora del empleo y de las economías locales, muchos municipios valencianos de las tres provincias pretenden en estos años desarrollar con el respaldo de corporaciones de cualquier signo político, auténticas “ciudades de nueva planta” que cifran su superficie en millones de metros cuadrados reclasificados sin contar con el respaldo de previsiones (planes) de alcance territorial, de la mano de la iniciativa privada en unos casos o incluso con el sello de la propia Generalitat Valenciana a través del Instituto Valenciano de la Vivienda (IVVSA) en otros. Algunos de estos macroproyectos no se han desarrollado o se encuentran todavía pendientes de resolución judicial. Sus características fundamentales se resumen en la figura 13.

Lo cierto es que la actividad urbanística desenfrenada acabaría convirtiéndose en el mejor argumento en defensa de la planificación territorial y justifica por sí sola el rechazo al modelo que produjo y la búsqueda de soluciones paliativas y alternativas de futuro.

Fig. 13: Ejemplos de programas de actuación integrada reclasificatorios.

Actuación	Superficie (en millones de m ²)	Nº viviendas	Aprobación	Situación actual	Promotor
Sant Gregori (Burriana)	2,5	5.400	4/05/00 (Resolución Conseller)	Inactivo	Golf Sant Gregori
PAI de la Serreta (La Nucía)	2,7	4.000	28/09/05 (CTU)	Inactivo	Les Cases del Pinar
PAI de L'Algar (Altea)	1,4	2.350	31/01/06 (CTU)	Anulado Sentencia TS	Paraje Cautivador, SA.
Porxinos (Riba-Roja)	1,2	3.000 y ciudad deportiva	30/06/06 (CTU)	Pendiente resolución judicial	Litoral del Este SL
Gran Manises (Manises)	1,4	10.000 (65% protegidas)	18/04/07 (CTU)	Inactivo	IVVSA Ortiz e hijos
Nou Mil•leni (Catarroja)	1,5	12.000 (50%protegidas)	20/04/07 (CTU)	Anulado Sentencia TSJCV	IVVSA y Llanera
Molí Nou (Benaguasil)	2,6	4.400	30/10/09 (CTU)	Inactivo	'Benaguasil Urbana SL'
Plan Rabassa (Alicante)	4	13.500 (8.000 protegidas)	5/05/09 (Resolución Conseller)	Anulado Sentencia TSJCV	Ortiz e hijos
Marina d'Or Golf (Oropesa y Cabanes)	18	30.000, 7 hoteles y zonas de ocio y comerciales	23/04/10 (CTU)	Anulado Sentencia TSJCV	Jesús Ger

CTU: Comisión Territorial de Urbanismo; TS: Tribunal Supremo;

TSJCV: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Fuente: elaboración propia.

3.2. La aparición de la dimensión europea en la política territorial: la ley de OT y protección del paisaje de 2004

En el año 2004 se aprobó una nueva legislación en materia territorial: la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que marca el inicio de la renovación del marco normativo de carácter territorial, ligado a contenidos medioambientales y paisajísticos, y en el que se han desarrollado los planes y actuaciones que se analizan en el Capítulo 4.

La Ley 4/2004, muestra en multitud de ocasiones una sintonía clara con los preceptos de la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje:

- Las referencias a la ETE aparecen tanto en el preámbulo de la Ley como en muchos de sus artículos, así como con la creación del Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje, la del sistema de información territorial y de la red de observatorios territoriales nunca desarrollados plenamente.

- El paisaje cobra en esta ley una posición muy relevante, siguiendo la pauta establecida en el Convenio Europeo del Paisaje. La política de la Generalitat sobre el paisaje será concretada posteriormente en el Reglamento del Paisaje de la C. Valenciana.

En la Ley 4/2004 por primera vez se hablaba de la evaluación ambiental de planes urbanísticos y territoriales, para lo que se establecía un contenido adicional a los Estudios de Impacto Ambiental hasta disponer de desarrollo legislativo específico. A pesar de ello los planes se tramitaron hasta 2009 de acuerdo con la Ley 2/89, de 3 de marzo, del Consell, de impacto ambiental.

Esta ley estableció un nuevo instrumento de ordenación regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), en sustitución del Plan de OT propuesto por la ley anterior, abandonando el carácter vinculante de aquél por un documento “soft-law”, que basa su implementación en recomendaciones más que en disposiciones normativas. Ambas opciones responden a las decisiones políticas adoptadas por los correspondientes gobiernos autonómicos de la época. Según esta ley la ETCV habría de ser el instrumento que definiera un modelo territorial de futuro para la Comunidad Valenciana, con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio, fruto de los cuales se formulan muchas de las propuestas que propone el documento.

La función adjudicada a la Estrategia era la de establecer los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad, aunque no se fijaba para ello plazo alguno. Cabía esperar su rápida aprobación (Burriel de Orueta, 2009), pero ésta no llegaría hasta el año 2011, siete años después de la aprobación de la ley.

Aparece²² un novedoso concepto en la legislación española, procedente del mundo anglosajón: la “Green Infrastructure”. Poco tiempo después se iniciaría la tramitación de su Plan de acción territorial de carácter sectorial, que sin embargo quedó paralizada en 2011.

La concepción de la Infraestructura verde la explica su autora intelectual en el siguiente párrafo:

“Definimos un nuevo marco legal para establecer una metodología en el proceso de planeamiento que integraba las tres herramientas más importantes: la Evaluación Ambiental Estratégica, el Planeamiento del Paisaje y el Planeamiento Urbanístico. Actualmente para la redacción y aprobación de un plan, todas las administraciones públicas deben respetar ese marco que crea una metodología por medio de la cual para llevar a cabo un nuevo desarrollo se tiene en cuenta el destino y uso racional del suelo, la protección del medioambiente y el patrimonio

22 La Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat modifica la LOTPP introduciendo art. 19 bis que tiene por objeto regular la Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana.

cultural y la integración de la participación pública en el proceso de planeamiento. La infraestructura verde constituye el principio unificador para la coordinación del paisaje en todas las escalas y el marco de la planificación territorial y urbanística” (Muñoz Criado y Domenech, 2014: 287).

Resultan también novedosas las fórmulas de gestión que propone la LOTPP de 2004, en conexión con los principios de sostenibilidad en el planeamiento que defiende Europa: programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida, umbrales de consumo (agua, suelo y energía) y emisión de contaminantes a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales, nuevas fuentes de obtención de financiación, sistemas de coordinación y control del cumplimiento de los objetivos o las Juntas de participación de territorio y Paisaje, que constituyen el cauce directo de la intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje y que resultarán reforzadas con la Ley 11/08 de participación ciudadana de la comunidad valenciana y su Reglamento de desarrollo (Decreto 76/2009). Un análisis crítico de estos instrumentos de participación puede encontrarse en Farinós y Sánchez, 2010.

3.3. 2004-2014: caos legislativo, crisis y desconcierto

La LOTPP se publica en un momento extraordinario desde el punto de vista del desarrollo del planeamiento urbanístico que se acompaña en muchas ocasiones de controversia, rechazo ciudadano y procesos judiciales todavía hoy inacabados, algunos de los cuales traspasan las fronteras nacionales. Desde 2003 el Parlamento Europeo recibe denuncias de afectados en la Comunidad Valenciana contra la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, que reprueba los casos de abuso contra ciudadanos comunitarios. Poco se puede aportar a lo dicho a este respecto por instituciones nacionales y extranjeras, expertos de reconocido prestigio y ciudadanos afectados o simplemente sensibilizados por determinadas actuaciones urbanísticas.

La situación desembocó en la sustitución en 2006 de la LRAU por la ley Urbanística Valenciana (LUV). Sin embargo los conflictos con Europa no se paralizaron, dado que la Comisión acabó denunciando en 2007 a España ante el Tribunal de Justicia Europeo al entender que la nueva LUV vulneraba las directivas europeas sobre contratos públicos. El desprestigio de la Comunidad Valenciana era ya de alcance internacional.

Comienzan años de frenesí legislativo en el ámbito autonómico con objeto de enmendar los errores cometidos en materia urbanística, ambiental y territorial, aunque también en el estatal, produciéndose una incesante publicación de normas y modificaciones de las mismas; la figura 14 recoge las de mayor rango normativo y trascendencia.

Fig. 14: Relación de normativa estatal y autonómica, de carácter territorial, urbanístico y ambiental, aparecida entre los años 2004 y 2013.

NORMAS ESTATALES
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 e incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)
Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio
Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero
Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (Deroga la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente -trasposición Directiva 2001/42/UE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente-)
NORMAS AUTONOMICAS
Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable
Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana
Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.
Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell. Reglamento de Paisaje de la CV
Decreto Ley 1/2008. 27/06/2008. Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo. Modifica: Ley 16/2005 (LUV); Decreto 67/2006 (ROGTU); Decreto 75/2007, Reglamento de Protección Pública de la Vivienda.
Ley 11/2008 de 3 de julio de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la CV.
Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la CV
Ley 1/2012, de 10 de Mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Valida, modifica y sustituye al Decreto-Ley 2/2011.

Fuente: elaboración propia.

Los conflictos jurídicos abiertos con Europa en materia urbanística y la superproducción normativa condujeron a una situación de falta de claridad, de estabilidad y de seguridad jurídica para los distintos operadores de la ordenación urbanística y territorial que provocó una desaceleración muy notable de su actividad, previa al estallido de la burbuja inmobiliaria.

El urbanismo había empezado a caer en desgracia. La Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes ostentó hasta 2003 las competencias de Urbanismo y OT que ese mismo año pasaron a la Conselleria de Medio Ambiente, la cual cambió su nombre por el de Conselleria de Territorio y Vivienda (como sucede en la denominación actual el término “urbanismo” desapareció de la denominación de la Conselleria que posee las competencias en dicha materia).

Las modificaciones de los planes no prosperaban, los informes de justificación de suficiencia de recursos se tornaron más exigentes, los rumores de inminentes novedades legislativas paralizaban los procedimientos. Los titulares de la Conselleria –renovados en 2003 y 2006– profundamente reestructurada, y sus nuevos responsables al frente de la CTU quedaron encargados de poner en marcha una política urbanística que diera por terminados el desarrollismo y la permisividad de las administraciones responsables de la Comunidad Valenciana, con anterioridad a la crisis económica y financiera que hundió definitivamente el sector.

De las directrices europeas recogidas por la LOTPP y la LUV emanaban mandatos concretos de orden territorial que toman cuerpo con la aparición pública de la ETCV²³ que, tras varios anuncios fallidos, se produjo finalmente en enero de 2011, coincidiendo con el contexto temporal en el que más profundamente dañado se encuentra el sector inmobiliario, con la Ley Urbanística Valenciana recurrida ante el Tribunal de Luxemburgo y varios requerimientos de la Comisión Europea para que el Consell pusiera freno a los abusos urbanísticos en la Comunitat.

Se hace cada vez más patente la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo territorial basado en la sostenibilidad que culminará en 2014 con la publicación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (DOCV 7329/2014, de 31 de julio), presentada como una ruptura radical con el modelo urbanístico anterior, y cuyas determinaciones concernientes a los instrumentos de ordenación territorial se analizan en los siguientes capítulos de este documento.

23 Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

4. PRIMERAS CONCLUSIONES

En 2007 los ministros responsables en OT propusieron, dentro del marco de sus competencias, el plan de acción de la Agenda Territorial Europea con una serie de medidas concretas para corregir el modo de ocupar el territorio, que en muchos lugares se produce ambiental, económica y socialmente de manera insostenible. La primera de estas medidas fue el fomento de políticas encaminadas a procurar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico.

Los informes de evaluación de esta primera medida encargados a las presidencias eslovena, checa y sueca, coinciden en señalar que el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, crearía un entendimiento necesario para optimizar el empleo de los recursos utilizados en la implementación y logro de mejores resultados de políticas y planes.

De acuerdo con las conclusiones de los informes mencionados, la mala relación entre planeamiento territorial y urbanístico se produce genéricamente por:

- la existencia de diferencias entre las agendas y prioridades, diferencias culturales y falta de entendimiento de los involucrados y afectados.
- los desequilibrios de poder entre los distintos niveles de toma de decisiones que obstruyen la coordinación.
- la inestabilidad política, baja transparencia y existencia de agendas ocultas.
- los altos costos en tiempo y recursos que produce la descoordinación.
- la rigidez de los límites administrativos.
- la falta de reconocimiento de los beneficios que reporta la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico.

Respecto a las **propuestas concretas formuladas por los informes europeos** la figura 15 trata de agruparlas bajo los cinco epígrafes que se utilizaron en el apartado 2 (objeto del planeamiento, marco, ámbito territorial y material, aspectos relativos a la coordinación-cooperación y consideraciones acerca de los planes), para establecer los rasgos definitorios del planeamiento territorial frente al urbanístico.

Hay que tener siempre presente que dada la falta de competencias en materia de OT por parte de la UE, la propia TAE es un documento ‘soft law’, y las aportaciones hechas por estos informes son recomendaciones. Se plantea en este punto una primera **reflexión acerca de la eficacia de un marco no vinculante**, que aspira a ser favorable para la coordinación entre los diferentes niveles administrativos pero cuya implementación efectiva es decisión soberana de cada Estado.

Para la expresión de las recomendaciones europeas se utilizan algunos conceptos que en una primera aproximación parecen utilizarse de manera eufemística: cohesión territorial, gobernanza,

relación “urbano-rural”... Se trata de “conceptos clave” en el laxo marco competencial europeo, pero que parecen evitar o no encuentran correspondencia con los conceptos “habituales” de la práctica cotidiana del urbanismo, ni son empleadas por la normativa urbanística o en la normativa territorial más tradicional españolas. La utilización de ese “novedoso” vocabulario dificulta la comprensión y la tarea de extraer conclusiones de unos textos que manejan un lenguaje excesivamente genérico, falto de especificidad, demasiado versátil, que conduce a la ambigüedad y a la falta de concreción. Estrategias, políticas, coordinación, cooperación, fortalecimientos, vinculaciones, profundizaciones, asociaciones, desarrollo, actividades... en definitiva un repertorio bastante amplio de palabras polisémicas, cuyo significado queda demasiado abierto a interpretaciones, matices o encuadres locales que los doten de un sentido preciso.

No obstante la Agenda Territorial Europea no renuncia a la idea de que algún día pueda formularse una política de desarrollo territorial en Europa con plenas competencias (como ocurre con las políticas agraria, ambiental o energética), al considerar que el Tratado de Lisboa deja abierta esa posibilidad. Así se recoge en la nueva TAE 2020²⁴, documento adoptado en 2011 bajo la presidencia húngara en la reunión de Gödöllő, que revisa la TAE de Leipzig según quedó previsto en su propio programa de acción²⁵. Aun reconociendo la limitación de las determinaciones de Agenda, cuya aplicación también queda a voluntad de cada Estado, con la TAE 2020 se vuelve a dar vigencia a los temas que planteó la de Leipzig, insistiendo en la necesidad de coordinación y mejora de los mecanismos y en los compromisos para lograrla, aspecto en absoluto superado, siquiera suficientemente tratado, por el planeamiento territorial y urbanístico español.

24 Disponible en: <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/654E747E-1247-4FF6-A8D6-1B6B979703FB/111561/TA2020.pdf>

25 Previsto en el párrafo 45 de la TAE y en la acción 5.3.: “Evaluación del modo en que se han conseguido los objetivos de la TAE teniendo en cuenta los resultados de la implementación del primer programa de acción”

Fig. 15: Recomendaciones para mejorar las relaciones entre el planeamiento urbanístico y territorial.

OBJETO COMÚN	Estrategias comunes acerca de los objetivos y las prioridades.
MARCO ADECUADO	Condiciones marco adecuadas, tales como el marco legislativo.
	El apoyo político y continuidad de las políticas en todos los niveles.
AMBITO TERRITORIAL, NO ADMINISTRATIVO	Aplicación efectiva de la Política Agrícola común de la UE y de la política de sostenibilidad ambiental desde la perspectiva de la política de desarrollo rural y la relación urbano-rural.
	Proporcionar apoyo a largo plazo a la dimensión urbana de la política de cohesión por parte de las ciudades y las áreas metropolitanas. Los lazos entre las ciudades, en particular entre las ciudades medias y pequeñas, son importantes para las zonas rurales. Al mismo tiempo, estas relaciones para las ciudades y la existencia de efectos sinérgico, está condicionada a la existencia y profundización de vínculos socio-económicos.
AMBITO MATERIAL INTERSECTORIAL	Fortalecer el enfoque territorial en la planificación estratégica (tanto en lo conceptual como en lo estratégico) a través de procesos iterativos y de la cooperación entre las actividades de planificación sectorial y territorial.
	Fomento y profundización de vínculos socio-económicos.
COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN A TODOS LOS NIVELES	Proyectos clave estratégicos de infraestructura, educación y otros que tienen un impacto positivo en la cohesión urbana-rural.
	Coordinación vertical entre los niveles administrativos y de elaboración de políticas; coordinación horizontal entre los diferentes sectores y coordinación territorial entre diferentes zonas.
	La estabilidad política resulta altamente beneficiosa para una coordinación efectiva.
	Asociaciones y plataformas para facilitar la coordinación entre los distintos niveles encargados de la formulación de políticas. En ellas deben participar los principales beneficiarios o receptores de las medidas, tales como empresas u organizaciones de la comunidad. Las plataformas también sirven como una herramienta para la comunicación y el intercambio de información.
	- Asociaciones entre las autoridades de la administración pública en las ciudades y en los municipios de su entorno rural. - Las asociaciones entre ciudades y en los municipios de su entorno rural en el campo de la educación. - Las asociaciones entre el sector público y el sector privado sin ánimo de lucro para la prestación de servicios médicos y sociales en el territorio en cuestión. - Las asociaciones entre ciudades y municipios de su entorno rural en el ámbito de la cultura (la renovación y el mantenimiento de las tradiciones y la creación de otras nuevas).
	Actividades para promover el intercambio de experiencias en todos los niveles, tales como: - Desarrollar directrices metodológicas que apoyen la coordinación y la gobernanza. - Apoyar las actividades de concienciación y difusión. - Mejorar el diálogo mediante la creación de plataformas y redes. - Crear foros abiertos para el intercambio de experiencias.
	Enfoque participativo en las primeras etapas de creación de estrategias comunes y generación de alianzas eficaces.
	Liderazgo en todas las fases de la planificación y la implementación; es importante para la aplicación con éxito de estrategias comunes, planes y proyectos de desarrollo y para asegurar asociaciones fuertes.
	Gobernanza y plena participación de todos los actores (plataformas, grupos de trabajo, asociaciones...). Total transparencia entre las partes involucradas, sin agendas ocultas.
	Recursos; se debe tener en cuenta que la coordinación requiere tiempo y dinero.
	Equilibrios de poder. Es necesario mitigar los desequilibrios de poder tanto como sea posible, mediante el establecimiento de reglas claras de cooperación y fortalecimiento de los niveles más débiles.
	Fomento de la creación y la cooperación de las organizaciones profesionales y redes de negocio.
LOS PLANES	Mejorar el funcionamiento de la administración pública por medio de “la administración pública inteligente”, con la creación de asociaciones entre las autoridades de la administración pública con el objetivo de transferir experiencias en el ámbito de la gobernanza y la aplicación de modelos de calidad en la administración pública.
	Contribuir al fomento de pequeñas y medianas empresas para el desarrollo policéntrico de la UE, en el contexto de la promoción del desarrollo armónico de las regiones.
	Profundizar en la coordinación de los instrumentos disponibles de las políticas regionales / locales centrados en el desarrollo territorial, con el objetivo de aumentar la sinergia de las relaciones urbano-rurales. La experiencia en el funcionamiento de los instrumentos de ingeniería financiera utilizados para la coordinación de los diversos flujos financieros, vinculados al desarrollo regional y local, es apropiada para coordinar a nivel regional / local, no sólo de los flujos financieros, sino también las actividades (proyectos) que aumenten la sinergia de los fondos utilizados.
	Recursos específicos reservados temprana y sucesivamente a lo largo del desarrollo de los proyectos (recursos económicos y adecuada programación temporal).

Fuente: Informes europeos TAE 2007. Elaboración propia

En la introducción de este trabajo se reconocía el contexto europeo como una referencia necesaria y, al margen de la efectividad que finalmente se puedan reconocer a las recomendaciones extraídas de los documentos europeos analizados, indudablemente son una importante base que da fundamento al debate, y su metodología resultará útil para la aproximación al caso valenciano.

Tras estas primeras reflexiones -en el marco de los trabajos europeos- acerca de la necesidad de mejorar la coordinación efectiva entre todas las escalas del planeamiento -así como de las herramientas propuestas para poder lograrlo-, el siguiente paso obliga a concretar, matizar, y en ocasiones justificar, de acuerdo con las particularidades dadas por la singular organización territorial del Estado Español. El reparto de competencias en materia de OT y urbanismo entre las distintas administraciones tiene como resultado en muchas ocasiones unos planes muy mejorables en lo referente a los aspectos relacionados con su coordinación.

La gobernanza se ha constituido en el paradigma para el desarrollo sostenible del territorio que articula conjuntamente las funciones de ordenación y desarrollo territorial. Los documentos de planificación estratégica deben establecer visiones comunes para la coordinación y la comprensión mutua. Se proclama la necesidad de alianzas de cooperación interinstitucional (vertical multinivel y territorial al mismo nivel), asociaciones intermunicipales claramente estructuradas y bien organizadas. Se destaca la importancia de involucrar a todos los actores que cuenten con el suficiente apoyo político de manera estable.

A nadie extraña que la OT promulgue el desarrollo sostenible como uno de sus principios rectores, y que sus determinaciones contengan multitud de estrategias y directrices para conseguirlo. Son otros los problemas a los que se enfrenta la planificación territorial que de acuerdo con lo dicho en el apartado 2, se podrían concretar en tres grandes carencias:

- de decisión política para ejercer las competencias autonómicas.
- de prevalencia de sus determinaciones respecto a las sectoriales o urbanísticas.
- de concreción (espacial, temporal y financiera) de sus previsiones.

La OT tiene otros frentes abiertos y de gran trascendencia, referentes a su propia concepción: la perspectiva “de arriba a abajo”, para la que los planes territoriales deben contener las decisiones primeras, las vinculantes, de las que el resto de planes dependen, o bien “de abajo a arriba”, considerando la OT como suma de planes urbanísticos cuya misión principal sea legitimar la planificación urbana a escala supramunicipal. Si el objetivo es un territorio ordenado con coherencia y coordinación, el segundo punto de vista no tiene cabida (como no se podría concebir la planificación completa de un municipio a cargo de los diferentes barrios o pedanías de manera independiente e inconexa).

Se reconoce y se asume por tanto la necesidad de planificar a escala territorial, de manera previa a la planificación urbanística. Las decisiones contenidas en los planes que se desarrollan a diversos niveles de escala deben influenciarse mutuamente y retroalimentarse, para responder a las mismas prioridades y los mismos intereses. Para el acercamiento de posturas, las enmiendas fundamentales deben correr a cargo del planeamiento urbanístico que debe proponer alternativas y renunciar a lo que Fernando de Terán define como la *“expansión de un modelo territorial inconveniente, devorador del espacio”*. Algunos autores hablan de búsqueda de nuevos paradigmas del urbanismo, procesos basados en el principio de la sostenibilidad y la gobernanza. José Fariña aboga explícitamente por un planeamiento urbanístico sostenible; su decálogo de propuestas se recoge esquemáticamente bajo los epígrafes habituales en la figura 16.

Fig. 16: Recomendaciones para la mejora entre el planeamiento urbanístico y territorial.

OBJETO COMÚN	Conseguir un urbanismo más sostenible que desactive la voracidad urbanizadora y reclasificatoria de los suelos con el fin de obtener plusvalías, y reducir las posibilidades de incidir en prácticas corruptas. Desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico.
MARCO ADECUADO	Conseguir una base común en el sistema de planeamiento, con las especificidades propias de cada Comunidad Autónoma, para todo el territorio nacional.
	Vincular la legislación estatal de suelo con la legislación ambiental, de modo que ambas pudieran llegar a constituir una única norma con capacidad para condicionar la incidencia ambiental de la planificación urbanística (concepto extrapolable a todo el territorio nacional y de la Unión Europea).
	Condicionar la fiscalidad y la financiación pública al cumplimiento del protocolo de mínimos hacia la sostenibilidad por parte de las administraciones implicadas.
	Marco institucional que desactive la ilegalidad y la corrupción, a la vez que promueva la rehabilitación y el uso eficiente del territorio y del patrimonio construido.
AMBITO TERRITORIAL, NO ADMINISTRATIVO	Considerar la sostenibilidad como un elemento determinante en la redacción de los planes implica que el ambiente no se circunscribe a unos límites administrativos artificialmente determinados, lo que hace imprescindible relacionar las unidades administrativas de regulación, control y gestión, con las unidades naturales.
AMBITO MATERIAL INTERSECTORIAL	Considerar cuestiones sociales y económicas en la redacción de los nuevos planes.
	Ámbitos administrativos y de planeamiento que dispongan de una flexibilidad que les permita adaptarse tanto a las diferentes unidades naturales y socio-económicas como al carácter cambiante de las mismas.
COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN A TODOS LOS NIVELES	“Observatorios territoriales” que puedan monitorizar y seguir en tiempo real la evolución de los planes en relación con los cambios producidos en el conjunto del territorio considerado, con capacidad de decisión y participación en los planes.
	El organismo encargado de la redacción y seguimiento del plan y de la observación del territorio debe trascender las divisiones político-administrativas y del propio parcelario.
	El organismo encargado de la redacción, seguimiento del plan y observación del territorio debería asumir, además, la labor de educación y divulgación de los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico.
	Incentivar la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones sin burocratizarla. Actividades posibles: conferencias, cursos, foros, páginas de información en Internet... Un programa de divulgación y educación debería incluirse como parte integrante del propio plan, independientemente de que se siguiera manteniendo la llamada “información pública” en su aspecto puramente formal/legal.
LOS PLANES	Los nuevos planes, además de contener las determinaciones propias de los mismos, deberían incluir la manera de ser gestionados; en función tanto de su ámbito territorial como de las afecciones socioeconómicas y ambientales que puedan producir.
	Planificación territorial más operativa con determinaciones a corto plazo (de carácter económico relacionadas con los períodos de cada gobierno y con los presupuestos anuales), combinadas con otras a largo plazo (con limitaciones de carácter ambiental) que implicasen la necesidad de revisar sólo determinadas partes del plan.
	Planeamiento urbanístico con un sistema de revisión mucho más flexible que el vigente y. una mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos de cambio; así como un sistema de información que permitiera analizar en tiempo real la situación de la ciudad o de los territorios afectados y proyectar tendencias y escenarios de futuro.
	La planificación territorial debería contar con instrumentos que permitieran hacer de puente con el planeamiento urbanístico, adaptando el planeamiento municipal a determinaciones especificadas a una escala más amplia (que abarque, según los casos, una mancomunidad de municipios, una isla o una región).
	Planes urbanísticos con propuestas consensuadas, no modificables que constituyen el núcleo del plan, basadas en horizontes temporales de 20 a 30 años (plan de objetivos o planificación urbana a largo plazo) y otras decisiones de un plazo menor

Fuente: Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Elaboración propia.

La figura 16 propone medidas concretas entre las que se mencionan una base común, para todo el territorio nacional, de **un nuevo planeamiento** que considere cuestiones sociales y económicas, que desarrolle ámbitos que trasciendan las divisiones político-administrativas y parcelarias, y cuyos organismos a cargo asuman la redacción, el seguimiento del plan, la labor de educación y la divulgación de los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico.

Planes en los que la ciudadanía participe desde el principio, flexibles, capaces de prever y proyectar tendencias y escenarios de futuro dentro de una escala territorial amplia bajo la mirada continua de los “observatorios territoriales”. En un adecuado marco institucional y bajo el amparo de unas políticas que desactiven la ilegalidad y la corrupción, a la vez que promuevan criterios de sostenibilidad de carácter urbanístico basados en la reducción del consumo de suelo mediante la promoción de la rehabilitación y el uso eficiente del patrimonio construido frente a la nueva construcción.

La premisa sobre la que se fundamentan estos nuevos planes es un urbanismo más sostenible, menos afectado por los intereses actualmente ligados al valor del suelo. Sin embargo no cabe esperar una desvinculación espontánea del valor del suelo del planeamiento urbanístico municipal, ni la renuncia voluntaria a las plusvalías por parte de los propietarios del suelo. Para ello se requieren fórmulas alternativas tales como imponer la obligación de devolver a la comunidad las plusvalías íntegras generadas por la acción urbanística de los poderes públicos (o al menos una parte mucho más significativa que la que se rescata actualmente), o reconocer una “edificabilidad mínima” a cualquier terreno que sólo se concretaría si el plan lo permitiese, y que podría ser comprada o vendida; en definitiva, asignar a todos los terrenos aprovechamientos en condiciones igualitarias que coarten las expectativas de revalorización y detengan la especulación.

Una experiencia interesante es la del planeamiento territorial en Cataluña, que tras conseguir aprobar un conjunto de siete planes territoriales²⁶ que abarcan la totalidad del territorio catalán (Planes territoriales parciales), inició el camino para su aplicación y desarrollo. La concreción de buena parte de las propuestas territoriales estaba prevista a través del planeamiento urbanístico y de la planificación sectorial, pero ante la evidencia de que el planeamiento urbanístico municipal resulta, a menudo, una escala demasiado reducida para desarrollar estrategias efectivas de ordenación de los usos del suelo, se diseñó un novedoso instrumento de ámbito supramunicipal: los Planes Directores Urbanísticos. La elaboración de estos planes se produjo en paralelo a la de los planes territoriales, lo que permitió un diálogo del planeamiento a diversos niveles de escala, *“de modo que ambos niveles de*

26 El primero de ellos se aprueba en 2006, el último en 2010.

planificación supramunicipal se han enriquecido e influenciado mutuamente en un nuevo ejercicio de planificación concurrente, en pos de una estrategia común” (Nel·lo, 2011:27)²⁷.

En la Comunidad Valenciana han concurrido durante años la problemática general que se describe en el contexto europeo (diferencias de prioridades, falta de entendimiento, falta de cooperación entre niveles administrativos, desequilibrios de poder...), con lo que Javier García Bellido llamó “*peculiaridad del urbanismo español*”, según la cual los Planes Generales son instrumentos de reparto del poder económico del espacio (por la potestad que poseen de delimitar el contenido económico-jurídico de la propiedad) que puestos al servicio de intereses particulares y sin directrices supramunicipales a las que someterse dieron lugar a todo tipo de escándalos ligados a la actividad urbanística.

Aunque no se explicitara ninguna autocritica, es innegable que los responsables políticos no fueron ajenos a esta situación. A partir de 2004 se observa un acercamiento de la nueva legislación y de algunas de las decisiones que se adoptan hacia las consignas europeas en favor de la sostenibilidad y la gobernanza del territorio recogidas por la ley territorial (LOTPP) y la urbanística (LUV).

La valoración de los instrumentos de ordenación territorial valencianos que se han promovido o desarrollado a lo largo de esta última década, incidiendo fundamentalmente en el análisis de las relaciones entre el planeamiento territorial y urbanístico, es el objeto de los apartados que siguen.

27 En 2004 el Departamento de Política Territorial creó, en paralelo a la elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales, un programa de ayudas anuales a los municipios para la redacción del planeamiento urbanístico

Capítulo 4. Opciones en el caso valenciano

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

De acuerdo con las previsiones de la LOTPP, aunque con un retraso considerable, se aprobó mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, el instrumento marco de ordenación territorial para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana hasta 2030.

Con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) se dispone por primera vez de un documento de planificación estratégico de escala regional aprobado, sometido en su tramitación al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. La denominación del documento así como la terminología que utiliza a lo largo de su extenso desarrollo, incorporó significativamente conceptos que emanan de documentos europeos (tales como participación, coordinación administrativa, cooperación transfronteriza, subsidiariedad, etc.), de la Agenda Territorial Europea y del Convenio Europeo del Paisaje.

La ETCV declara en su preámbulo unas voluntades que responden perfectamente a los requerimientos de la TAE de Leipzig en lo relativo a la necesidad de mejora 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. Esta gobernanza tiene que fomentar la cultura del acuerdo entre todas las escalas, horizontales y verticales, de la administración y procurar la necesaria coherencia de sus políticas territoriales”*. Y también: *“Mención especial merecen las nuevas relaciones entre los mundos urbano y rural ampliamente recogidas en las propuestas de cooperación municipal en los ámbitos económicos, ambientales y culturales”*.

En esa línea, la ETCV define 15 áreas funcionales del territorio, utilizando los escasos criterios que exige la LOTPP²⁸, con la finalidad de establecer ámbitos territoriales que permitan orientar la planificación de los equipamientos y servicios de las administraciones sectoriales de la manera más eficiente posible y ser, al mismo tiempo, una referencia espacial para la planificación subregional. Queda establecido que en el marco de las áreas funcionales se podrán desarrollar planes

28 Según art. 38d de la LOTPP: “Se entiende por área funcional el ámbito adecuado para la ordenación del territorial 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”.

de acción territorial o estrategias territoriales que comprendan ámbitos geográficos menores, respetando las determinaciones que la ETCV propone para sus áreas funcionales respectivas.

La ETCV propone las siguientes áreas funcionales, no obstante prevé que su delimitación pueda ajustarse en los correspondientes PAT:

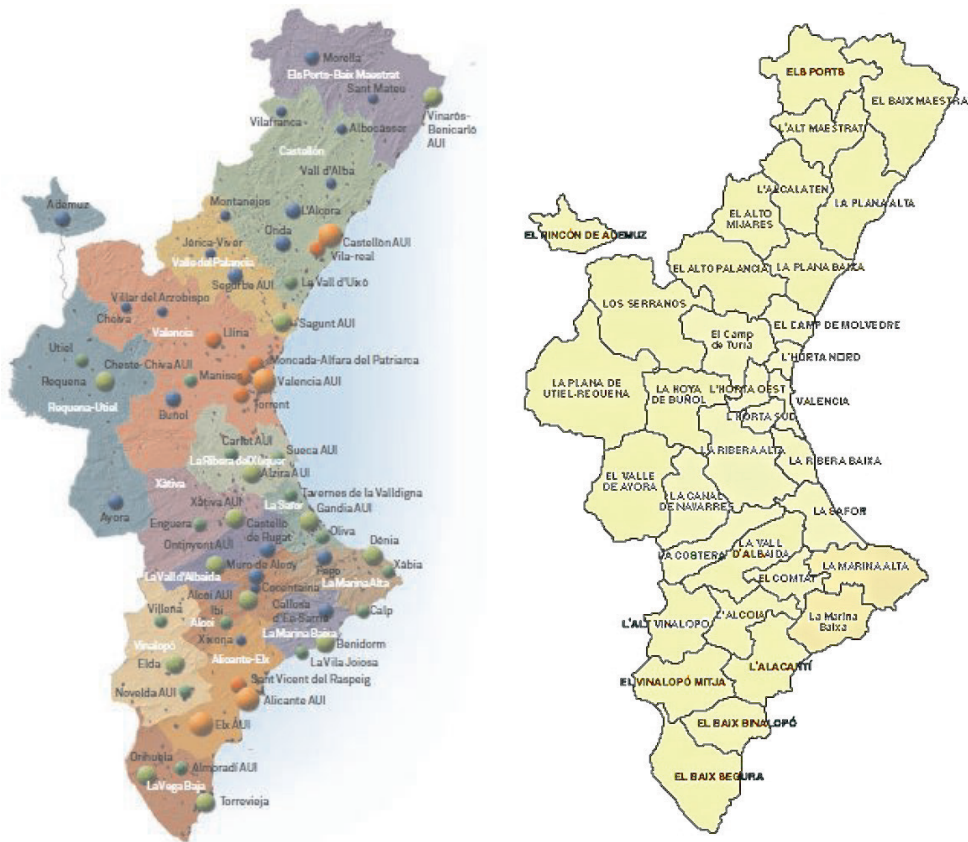
- a) Área Funcional de Els Ports-Baix Maestrat.
- b) Área Funcional de Castellón.
- c) Área Funcional del Valle del Palancia.
- d) Área Funcional de Valencia.
- e) Área Funcional de Requena-Utiel.
- f) Área Funcional de La Ribera del Xúquer.
- g) Área Funcional de Xàtiva.
- h) Área Funcional de La Safor.
- i) Área Funcional de La Vall d'Albaida.
- j) Área Funcional de La Marina Alta.
- k) Área Funcional de Alcoi.
- l) Área Funcional de La Marina Baixa.
- m) Área Funcional del Vinalopó.
- n) Área Funcional de Alicante-Elx.
- o) Área Funcional de La Vega Baja.

La planificación comarcal no se contempla, se opta por unidades mayores que tienen correspondencia con una o varias comarcas como puede apreciarse en la figura 17; tampoco se plantea la posible vinculación del planeamiento entre municipios, con planes generales comarcales o mancomunados.

La Estrategia propone criterios para garantizar la sostenibilidad de crecimientos urbanísticos (residenciales y para actividades económicas) basados en las expectativas demográficas para cada municipio desde una visión conjunta del territorio, aunque no se fijan plazos, prioridades o compromisos claros para el desarrollo de los planes de acción. De hecho, como veremos, tras la publicación de la ETCV, no se ha iniciado ningún PAT en desarrollo de las áreas funcionales.

Para su implementación no se dispone de un programa económico propio sino que recoge actuaciones de las distintas administraciones, señalando que a la financiación económica de los proyectos deben contribuir las administraciones de todas las escalas territoriales (incluyendo la UE) e incluso los particulares, mediante acuerdos de colaboración público-privada. Tampoco se señalan plazos ni prioridades de actuación para sus proyectos.

Fig. 17: Mapa de áreas funcionales según la ETCV y mapa comarcal.



Fuente: ETCV y <http://buscandomontsalvatge.blogspot.com.es>

El documento queda falto de claridad respecto al carácter vinculante o meramente recomendatorio. Formula unos objetivos y unos principios directores de la OT vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana, para lo que se formulan unas directrices que serán tenidas en cuenta en todas las acciones que tengan incidencia en el territorio.

No se logra discernir con claridad si fue o no un documento suficientemente consensuado. Se informó al público durante dos periodos, ya que fue el primer instrumento de planificación territorial tramitado con EAE, y así lo exigía el procedimiento. Además, muchas de las acciones que prevé fueron directamente propuestas por el público participante. No obstante otros juicios califican la difusión de la Estrategia de escasa y excesivamente restringida.

Lo cierto es que la participación ciudadana hoy por hoy, dista mucho de ser la vía de comunicación recíproca entre la ciudadanía y las instituciones: *“el análisis de las interacciones entre participación ciudadana y ordenación del territorio constituye un ámbito de reflexión al que cabe augurar un largo recorrido, al encontrarse abierto tanto a la interpretación crítica, e incluso*

contradictoria, de sus manifestaciones como a la controversia en torno a las líneas de acción planteadas o a la estimación de la efectividad real de los procesos participativos, debido a las particulares circunstancias que concurren en la perspectiva estratégica y la calidad democrática de los órganos de gobierno local, inmersos en tendencias caracterizadas, política y económicamente, por la variabilidad y la incertidumbre” (Manero Miguel, 2011: 69).

1.2. El procedimiento de evaluación ambiental estratégica

Todos los planes y programas se encuentran sujetos al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que actualmente debe realizarse en la Comunidad Valenciana siguiendo el procedimiento previsto por la reciente Ley 5/14 de 25 de Julio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que incorpora las previsiones de la Ley Estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (la cual deroga la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, trasposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo).

El procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica presenta especial interés desde el punto de vista del análisis de las relaciones entre los diferentes agentes que intervienen en los planes, por la necesidad de la consulta pública, tanto a las Administraciones Públicas afectadas como al público interesado, desde el inicio del Plan o Versión Preliminar y a lo largo del proceso de elaboración de los planes.

La mayoría de los planes que se analizan en los apartados siguientes iniciaron su tramitación de acuerdo con Ley 9/2006, que estableció un novedoso procedimiento administrativo de evaluación ambiental para planes y programas a efectuar en paralelo a la propia elaboración de forma interactiva a lo largo de todo el proceso.

Documentalmente el proceso de EAE de la Ley 9/06 se traduce en la redacción de un Documento Inicial o Consultivo (DC) que tiene que elaborar el órgano Promotor del Plan, que acompañará a la comunicación del inicio de la planificación al órgano Ambiental competente. Éste realizará una serie de Consultas Previas con el fin de redactar un Documento de Referencia (DR), estableciendo el alcance y contenidos del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) a elaborar por el órgano Promotor. Finalmente se debe elaborar una memoria Ambiental (MA) conjuntamente por el órgano Promotor y el órgano Ambiental.

El Plan de Participación Pública debe incorporar y gestionar las percepciones, voluntades e intereses de todos los implicados. Es un proceso complejo, de retroalimentación continua y sujeto a plazos que deben cumplirse conforme a los procedimientos establecidos en las distintas leyes a las que el Plan Territorial o urbanístico está sujeto (Farinós y Sánchez, 2010: 9).

Tras finalizar el proceso de participación pública, establecido en la Evaluación Ambiental Estratégica y el Reglamento de Paisaje, y teniendo en cuenta las consideraciones del público, se iniciarán los procesos de información y consulta pública propios de la legislación urbanística (Ley 4/2004, de 30 de junio de la Generalitat Valenciana, de ordenación del Territorio y Protección del Paisaje).

En lo referente a participación pública una opción acertada, tal y como se hizo en el PAT de Protección de la huerta de Valencia y en el procedimiento especial que la Ley 1/2012 estableció para las Actuaciones Territoriales Estratégicas, es la adoptada en la reciente Ley 5/14 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en la que se unifica la tramitación de los procedimientos urbanísticos, ambientales, territoriales y del paisaje.

2. PLANES DE ACCIÓN TERRITORIAL

Los PAT desarrollan los objetivos y criterios de la LOTPP y de la ETCV, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos (carácter integrado o sectorial). En ambos casos, su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales.

2.1. De carácter integrado

Los PAT de carácter integrado son necesariamente de ámbito territorial subregional dentro de la C.V., normalmente dirigidos a la ordenación de áreas funcionales o de ámbitos territoriales de escala intermedia. Algunos aspectos destacables que definen su relación con el planeamiento urbanístico son los siguientes:

- Los PAT integrados pueden reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, clasificar directamente terrenos y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal. En cumplimiento de su función de coordinación supramunicipal y de su finalidad integradora de políticas sectoriales, cuando la complejidad o relevancia de los problemas territoriales así lo aconseje, los PAT integrados podrán prefigurar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes generales, para su posterior incorporación a éstos.
- Sus determinaciones deben concretar las de la ETCV²⁹, cuando se haga necesaria su aplicación a una escala de mayor detalle. Su normativa de ordenación, constituida por un texto articulado, establecerá su propio ámbito y grado de vinculación, según se precise, sobre

29 El mayor grado de detalle de las determinaciones gráficas de la ETCV es el propio de la escala 1:100.000. Como consecuencia de ello, su representación es orientativa y no vincula directamente a la propiedad del suelo.

los usos del suelo y las actividades, y podrá ser de aplicación directa o diferida a través del planeamiento urbanístico o de la planificación sectorial.

- Son formulados por la Conselleria competente en materia de OT y urbanismo, y por iniciativa local. La segunda se contempla como posibilidad para los casos en los que concurran especiales circunstancias de conurbación o recíproca influencia territorial entre términos municipales vecinos que aconsejen la elaboración coordinada de su ordenación urbanística o la consideración conjunta de ella para sectores comunes.

En definitiva, la decisión de ordenar de manera integral el territorio con planes supramunicipales es difícil puesto que su ámbito territorial y el de sus decisiones es concurrente con el de las administraciones locales, lo que promueve el conflicto interadministrativo. La ordenación de los terrenos se produce a escala suficiente como para que las soluciones que se adopten comprometan a la propiedad e interfieran las decisiones tradicionalmente adoptadas por el planeamiento urbanístico. La administración autonómica se anticipa a la toma de decisiones de las corporaciones locales —o, lo que es peor, la contraviene, en caso de que ya se hayan adoptado por parte de aquéllas—.

Ni la LOTPP ni la ETCV exigen la elaboración de PAT integrales; no son necesarios de manera previa a la redacción de los Planes Generales, lo que explica que no se haya aprobado hasta la fecha ningún PAT de carácter integrado.

Se comenzaron a elaborar algunos planes con anterioridad a publicación de la ETCV (vid. figura 23), en concreto, los de los entornos metropolitanos de Alicante, Castellón y la Vega Baja. Todos ellos superaron la fase de información pública, sin embargo ninguno de los tres fue definitivamente aprobado.

Dado que no se disponía en esta fecha de norma que estableciera el ámbito territorial de dichos planes, se adoptó el de las “Áreas funcionales” que la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes estableció en un mapa incluido en la publicación de 2002 “Hipótesis del modelo territorial”³⁰. Los PAT que se sometieron a información pública en 2005, momento en el cual paralizaron su tramitación son:

- PAT del entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE). 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).

³⁰ La principal aportación de esta publicación es la fijación de los instrumentos de planificación que deberían desarrollar estas hipótesis. En primer lugar, los que denomina “Planes Territoriales a escala intermedia”, a los que califica como el instrumento básico para la ordenación territorial de escala supramunicipal. Su ámbito serían las mencionadas “Áreas Funcionales”, precedente claro de la ETCV.

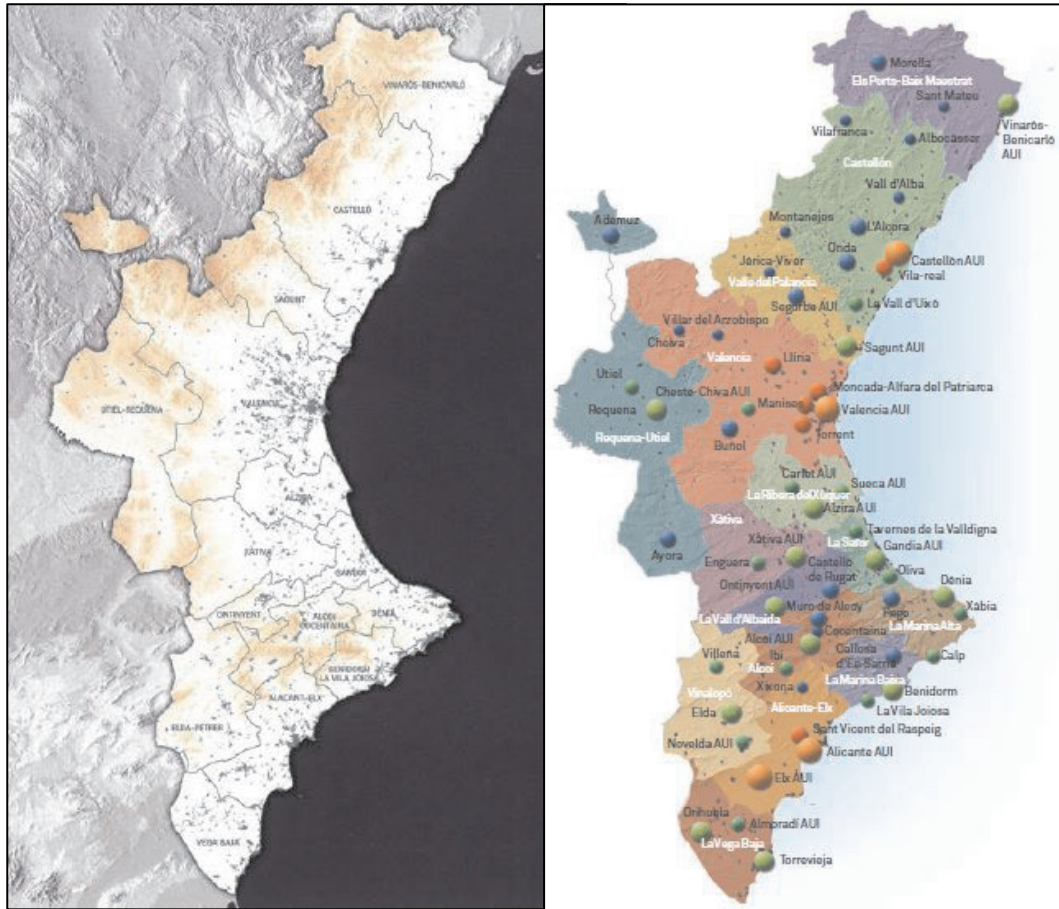
- PAT de la Vega Baja. Resolución de 3 de mayo de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PAT de carácter integrado de la Vega Baja (Área Funcional 15) (DOGV núm. 5023, de 8.06.2005).
- PAT del entorno de Castellón (PATECAS). Resolución de 10 de junio 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). Es el único PAT de los hasta entonces elaborados que no coincide con las áreas funcionales de la “Hipótesis del modelo territorial”, que se limita al entorno urbano de Castellón mientras que en el mapa de 2002 el área funcional de Castellón incluía casi toda la provincia excepto su parte norte (Burriel de Orueta, 2009: 16).

Las quince “Áreas Funcionales” de la publicación de 2002, precedente de las de la ETCV en las que se modifica poco más que alguna denominación (Vid. figura 18), son las siguientes:

- a) Vinaròs-Benicarló. Correspondiente en la ETCV al AF de Els Ports-Baix Maestrat.
- b) Castelló.
- c) Sagunt. Correspondiente en la ETCV del Valle del Palancia.
- d) Valencia.
- e) Utiel-Requena.
- f) Alzira. Correspondiente en la ETCV de La Ribera del Xúquer.
- g) Xàtiva.
- h) Gandía. Correspondiente en la ETCV de La Safor.
- i) Ontinyent. Correspondiente en la ETCV de La Vall d’Albaida.
- j) Denia. Correspondiente en la ETCV de La Marina Alta.
- k) Alcoi-Cocentaina. Correspondiente en la ETCV de Alcoi.
- l) Benidorm-La Vila Joiosa. Correspondiente en la ETCV de La Marina Baixa.
- m) Alacant-Elx.
- n) Elda-Petrer. Correspondiente en la ETCV del Vinalopó.
- o) La Vega Baja.

La redacción de otros cinco PAT de carácter integrado, cuatro de los cuales desarrollaban “áreas funcionales” de la “Hipótesis del modelo territorial”, llegó a adjudicarse en el verano de 2008 —con la LOTPP plenamente vigente, pero sin la ETCV— a contratistas externos a la Conselleria (vid. figura 23).

Fig. 18: Comparación entre las áreas funcionales de 2002 y las de la ETCV.



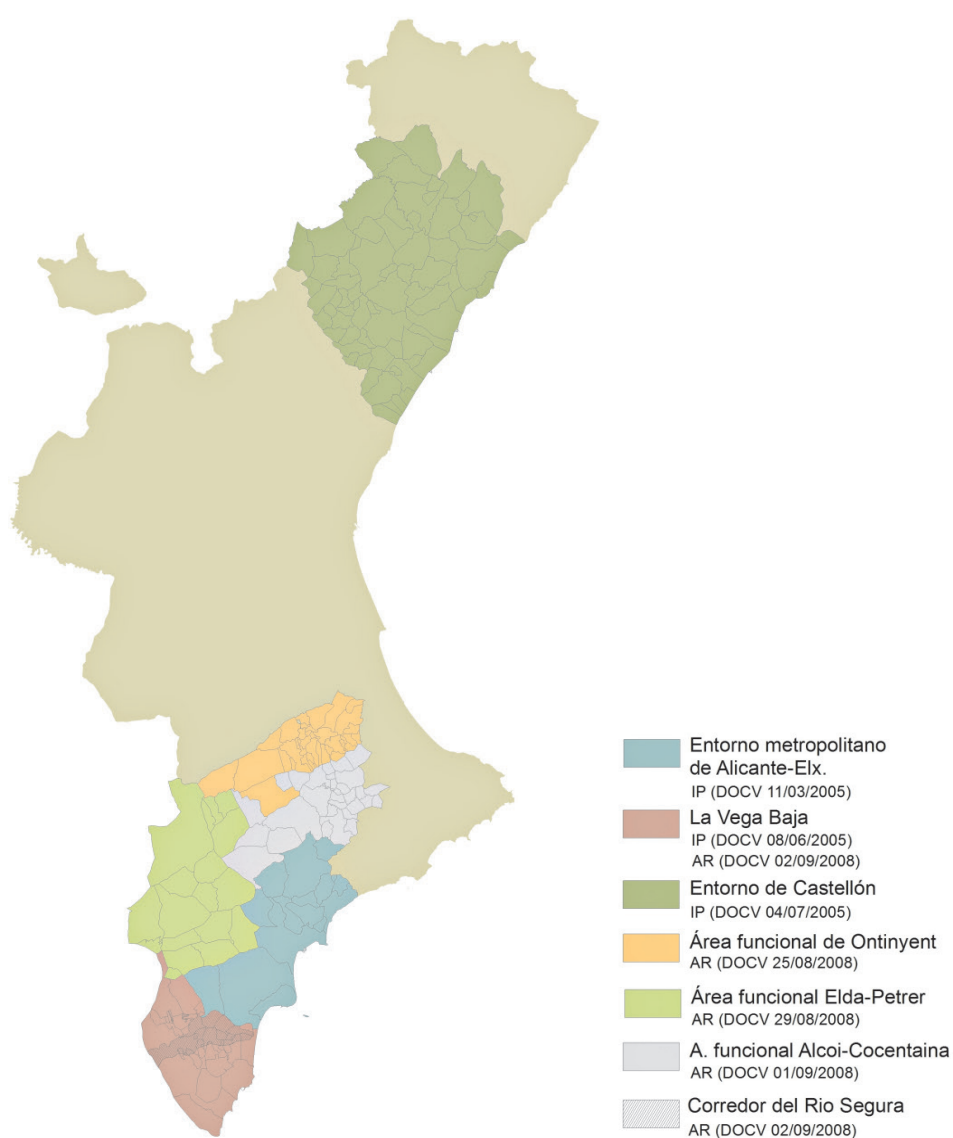
Fuentes: “Hipótesis del modelo territorial” de 2002; ETCV de 2011.

No obstante los trabajos no se concluyeron. Al parecer la falta de recursos públicos para poder hacer frente a los compromisos contractuales suscritos con las consultoras provocó la paralización de los trabajos en las primeras fases de su elaboración. En la circunstancia descrita quedaron los siguientes planes:

- PAT del área funcional de la Vega Baja. Adjudicación número CNMY08/5. Redacción del Plan de acción territorial del área funcional de la Vega Baja (Alicante). (DOCV núm. 5840, de 02.09.2008).
- PAT del área funcional Alcoi-Cocentaina. Adjudicación número CNMY08/6. Redacción del plan de acción territorial del área funcional de Alcoi-Cocentaina. (DOCV núm. 5839, de 01.09.2008).
- PAT del corredor del río Segura. Adjudicación número CNMY08/7. Redacción del Plan de acción territorial del corredor del río Segura. (DOCV núm. 5840, de 02.09.2008).

- PAT del área funcional de Elda-Petrer. Adjudicación número CNMY08/8. Redacción del plan de acción territorial del área funcional de Elda-Petrer. (DOCV núm. 5838, de 29.08.2008).
- PAT del área funcional de Ontinyent. Adjudicación número CNMY08/9. Redacción del plan de acción territorial del área funcional de Ontinyent. (DOCV núm. 5834, de 25.08.2008).

Fig. 19: Planes de Acción Territorial de carácter integrado iniciados (no vigentes)



IP: Información pública; AR: Adjudicada redacción

Fuente: CITMA. Elaboración propia.

2.2. De carácter sectorial

Los PAT de carácter sectorial 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.

La LOTPP explicitó la necesidad de que los PAT sectoriales fueran coherentes con el resto de instrumentos de ordenación territorial, y de integrar en ellos lo previsto en los instrumentos de planificación medioambiental. Se contempla la posibilidad de modificar directamente planes de acción territorial o planes urbanísticos aprobados, en cuyo caso se acompañará un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor. Esta posibilidad de modificación del planeamiento integral vulnera la supremacía de sus determinaciones, de modo que el esfuerzo de la planificación integral puede quedar desdibujado por las sucesivas políticas sectoriales que establecen su propia lógica.

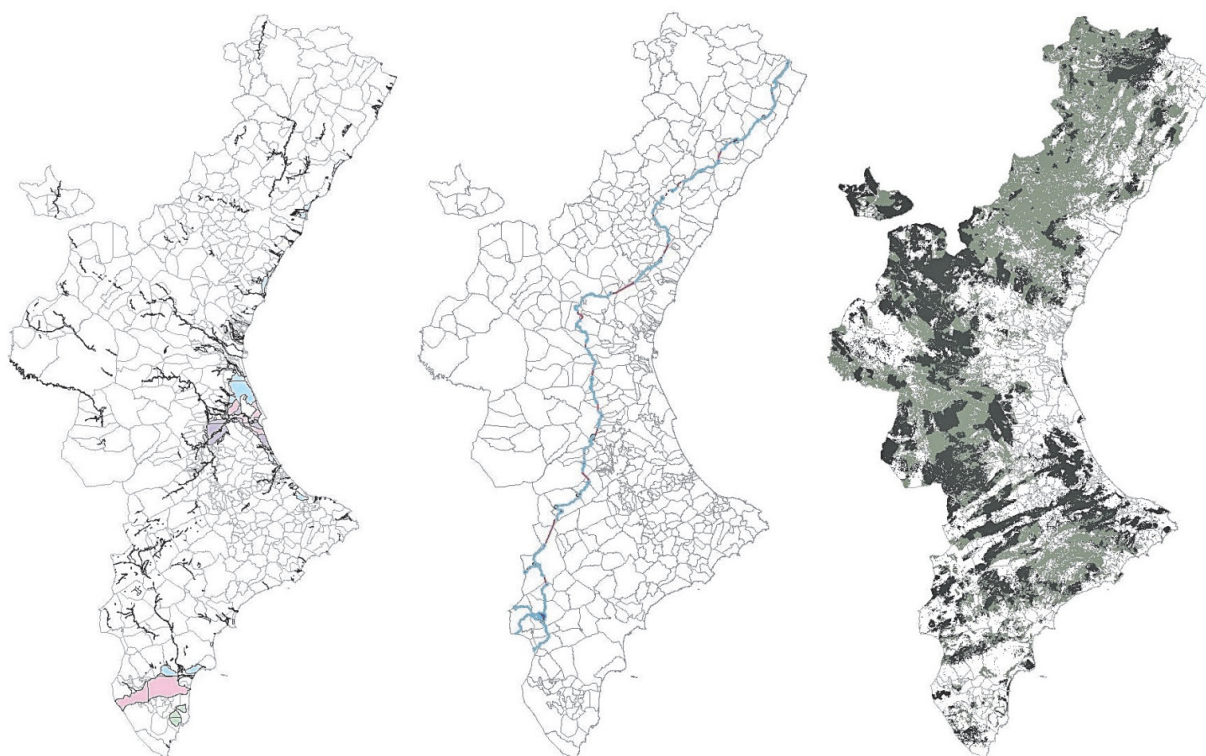
La LOTPP prevé expresamente la necesaria realización de los siguientes PAT sectoriales: del paisaje, PAT contra el riesgo sísmico, PAT del litoral de la C. Valenciana, PAT del sistema rural valenciano, PAT de protección de la huerta valenciana, PAT de carácter sectorial referente a las extracciones mineras y los recursos hídricos y PAT de la infraestructura verde de la C. Valenciana.

A ellos la ETCV añade los siguientes: PAT contra la erosión y contaminación de acuíferos, PAT forestal, PAT de prevención y actuación sobre el riesgo por regresión costera, PAT sobre el riesgo de deslizamiento de laderas, PAT del riesgo de incendios forestales y PAT de riesgos derivados del cambio climático, PAT sobre las instalaciones portuarias y aeronáuticas así como un PAT sobre la actividad comercial en la Comunidad Valenciana,

De entre todos ellos, actualmente únicamente se encuentran aprobados los siguientes PAT de carácter sectorial (Vid. figura 20):

- PAT de carácter sectorial de prevención de Riesgo de Inundación de la C. Valenciana (PATRICOVA), bajo el amparo de la anterior LOT y la LRAU; actualmente en revisión.
- PAT de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras de la C. Valenciana. Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana (DOCV núm. 4988, de 19.04.2005).
- PAT Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR). Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 7019, de 08.05.2013).

Fig. 20: Planes de Acción Territorial Sectorial Vigentes: PATRICOVA (izquierda), Corredores de Infraestructuras (centro) y Suelo Forestal (derecha).



Fuente: CITMA. Elaboración propia.

El ámbito territorial que abarcan estos tres planes es la Comunidad Valenciana completa (vid. la figura 20).

El PATRICOVA se revisa en la actualidad, tras 10 años de aplicación para adecuar sus determinaciones al nuevo marco normativo³¹ y a las tecnologías asociadas a los sistemas de información geográfica.

El Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras comprende los terrenos comprendidos en una franja de 200 metros a cada lado del trazado denominado “solución base” y “variantes”, y 400 metros en el entorno de los perímetros de los “elementos de regulación y auxiliares”, definidos en el Proyecto de las Transferencias autorizadas por el artículo 13 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional en el ámbito de la

31 RD 903/2010 de evaluación y gestión de riesgos de inundación (Trasposición de la Directiva 2007/60/CE).

Comunidad Valenciana, aprobado por Resolución de 13 de noviembre de 2003, del Secretario de Estado de Aguas y Costas, del Ministerio de Medio Ambiente. El ámbito comprende un total de: 65 términos municipales, 20 en la provincia de Castellón, 37 en la de Valencia y 8 en la de Alicante.

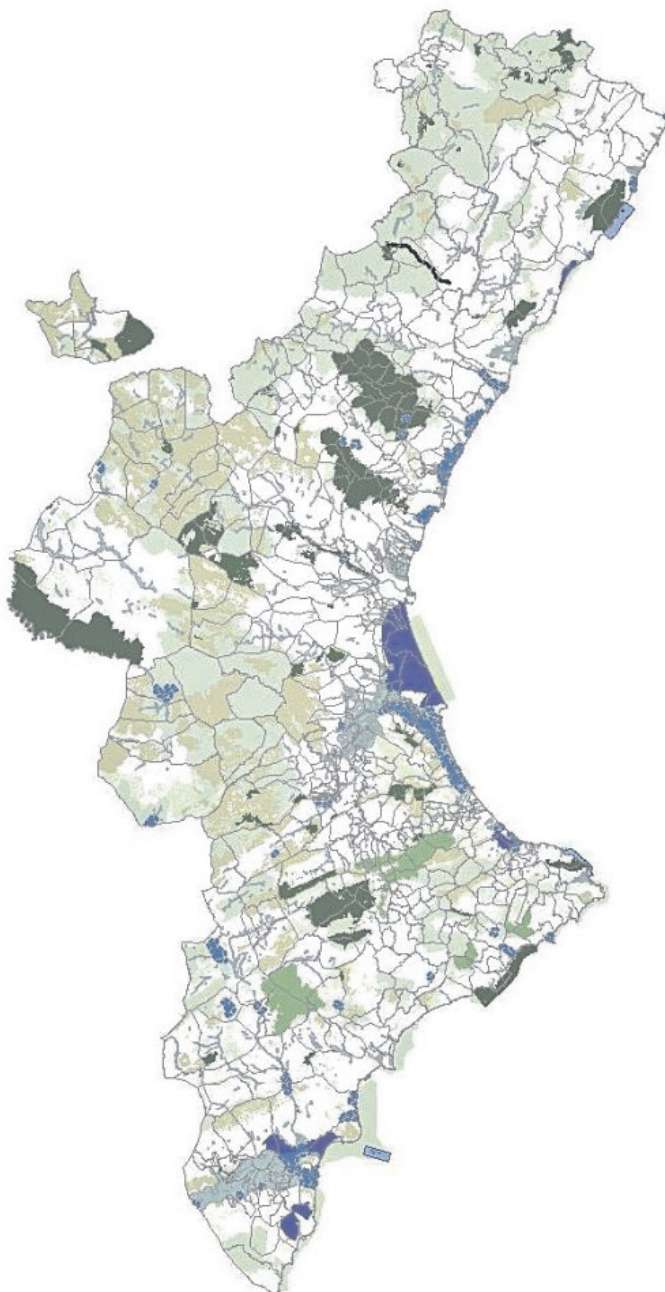
El mencionado Plan Hidrológico Nacional fue derogado once meses antes de la aprobación del PAT, pese a ello se mantuvo el Plan de Acción de Corredores de Infraestructuras para la eventual ejecución del proyecto de transferencias de recursos hídricos de la cuenca del Ebro, dado que el Gobierno valenciano interpuso recurso en julio de 2004 contra el Real Decreto de modificación del Plan Hidrológico Nacional que suprimía la transferencia de agua desde el Ebro, finalmente desestimado por el Tribunal Constitucional.

El PAT de Corredores de Infraestructuras, que dada la circunstancia descrita ya fue aprobado como una quimera, mantiene hoy día su vigencia tras 9 años desde su estéril aprobación, con el consiguiente bloqueo de una superficie de 150.000 m², lo que ha ocasionado no pocos conflictos con particulares y administraciones locales, sin que se vislumbre ninguna posibilidad de que la Administración General del Estado, de quien depende exclusivamente la gestión de las cuencas fluviales, contemple futuras transferencias desde el Ebro hacia la Comunidad Valenciana.

Por su parte el PATFOR, el de más reciente aprobación, identifica las diferentes tipologías de terreno forestal así como su compatibilidades, limitaciones de uso, metodologías y técnicas de gestión.

Un cuarto PAT de carácter sectorial y ámbito autonómico se incluye en la actualidad en la web de la CITMA, pese a no estar vigente: el Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde y Paisaje. La LOTUP otorga a la Infraestructura Verde un papel conformador de la OT a todas las escalas, este hecho unido a la imposición de su cumplimiento “*de facto*” por parte de los responsables de la CITMA, a pesar de no haber sido aprobado, nos sitúa en un escenario falto de rigor, coherencia e incluso de legitimidad, puesto que su tramitación fue paralizada, tras superar la fase de información pública a la que fue sometido en marzo de 2011, y continuar con ella no parece ser una prioridad en la actual agenda política.

Fig. 21: Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde y Paisaje (no vigente)



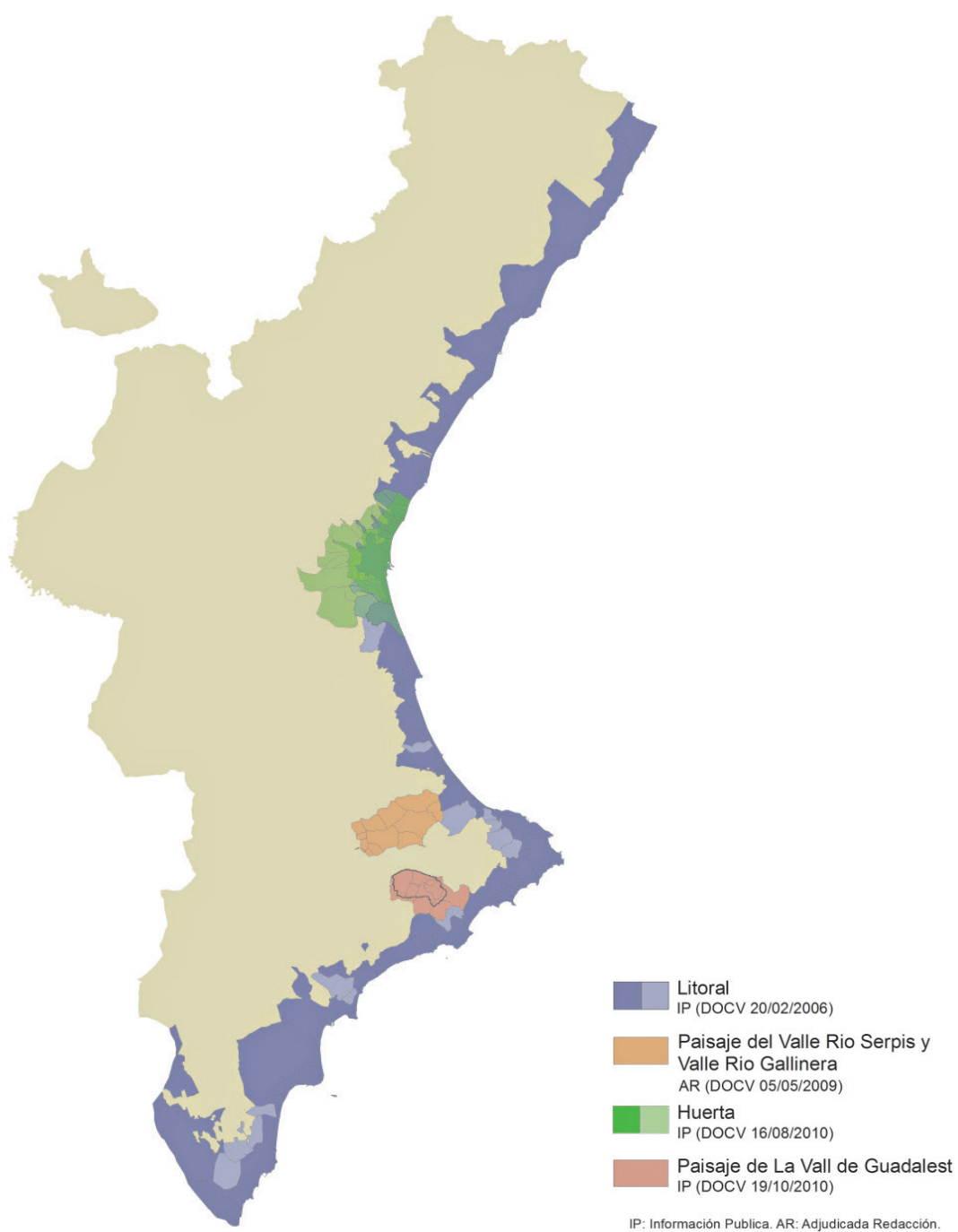
Fuente: CITMA

De modo similar a lo sucedido con los PAT de carácter integral, cuya elaboración y tramitación fue iniciada pero no alcanzaron la aprobación, se encuentran los siguientes PAT de carácter sectorial (vid. la figura 23):

- PAT de carácter sectorial aplicado a la distribución comercial (PATECO). Actualmente se encuentra en elaboración Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA) que promueve la Generalitat a través de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Conselleria de Economía, Industria y Comercio.
- PAT del litoral. 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).
- PAT de protección de la Huerta de Valencia. Resolución de 3 de agosto de 2010, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se amplía el periodo de información pública del proyecto de decreto del Consell de aprobación del Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia, establecido en la Resolución de 23 de junio de 2010 (DOCV núm. 6333, de 16.08.2010).
- PAT de la Infraestructura Verde y del Paisaje de la C. Valenciana (comentado anteriormente). 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 Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 6481, de 16.03.2011).
- PAT del Paisaje de la Vall de Guadalest³². Apertura del periodo de acreditación del cumplimiento de requisitos a los efectos de inclusión como público interesado en la fase de consultas del Plan de Acción Territorial del Paisaje de la Vall de Guadalest (DOCV núm. 6379, de 19.10.2010).
- PAT del paisaje del ámbito supramunicipal del Valle río Serpis y Valle del río Gallinera. Adjudicación del “asesoramiento técnico en arquitectura paisajística” por parte de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda DOCV núm. 6029, de 05.06.2009).

³² Consultado en: <http://www.citma.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/plan-de-paisaje-de-la-vall-de-guadalest>

Fig. 22: Planes de Acción Territorial de carácter sectorial iniciados (No vigentes).



Fuente: Elaboración propia

La LOTPP contemplaba la redacción de un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana para establecer las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera con criterios tendentes a asegurar la utilización racional del litoral, la gestión racional de los recursos como el agua, el suelo, las playas, el paisaje, los espacios naturales de interés, el patrimonio cultural, las infraestructuras y de los equipamientos.

El PAT del Litoral definió un doble ámbito de trabajo: el ámbito estricto y el ampliado. El ámbito estricto quedó integrado por los 60 municipios costeros de la Comunidad Valenciana, 16 de la provincia de Castellón, 24 de la de Valencia y 20 de la de Alicante. El ámbito ampliado consideraba otros municipios limítrofes y de influencia que participan o condicionan los procesos territoriales que se producen en el ámbito estricto. Este ámbito ampliado lo formaban los 19 municipios no costeros de las tres provincias.

El propio Plan se reconocía como factor limitante para los desarrollos urbanísticos, sin embargo, no planteó la preservación de los espacios litorales que quedaban libres ni prohibió la reclasificación de terrenos no urbanizables. La propuesta no contentó a las posturas más proteccionistas ni tampoco a las desarrollistas que continuaban apostando por desarrollos inmobiliarios costeros, lo que condujo a su paralización definitiva.

Por su parte el PAT de protección de la huerta desarrollo un documento de altísimo nivel técnico, que analiza el problema de la protección de la huerta del área metropolitana de Valencia, la fragmentación debida a las infraestructuras y al deterioro del borde urbano. Llega a reconocer la necesidad de que la sociedad asuma parte de los costes de protección de la agricultura como elemento que mejora la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, de las que constituyen su franja periurbana, pero no se desarrolla el modo de gestionar esa protección. Finalmente el plan se encontró con una problemática similar a la del litoral, y la colisión de las posturas que enfrentan la protección con el desarrollo de las previsiones de los PGOU de Valencia, en plena revisión, y Alboraya.

Respecto a los PAT del Paisaje mencionados, la CITMA describe en la publicación “Nueva política de paisaje de la Comunitat Valenciana”, tres líneas de actuación en territorio y Paisaje. La línea 2 de “Protección y Gestión de los paisajes culturales y agrícolas más significativos de la Comunitat Valenciana” consiste en la elaboración de los siguientes planes: PAT de Protección de la Huerta de Valencia, Planes de Paisaje del Valle del Río Serpis y la Vall de Gallinera, de la Vall de Guadalest, del Maestrat-Els Ports, de “les Vinyes de la Costera i la Vall d’Albaida”, de los Parques Naturales del Fondo y de las Salinas Santa Pola y su entorno, Estudio de paisaje del Parque Natural de la Mata-Torre Vieja, entre los que se encuentran los planes de los valles iniciados, mencionados anteriormente.

2.3. Conclusiones

La figura 23 muestra la relación de PAT integrales y sectoriales ordenados cronológicamente de acuerdo con la última fecha aparecida en el DOCV.

Fig. 23: Relación de Planes de Acción Territorial.

DOCV	INTEGRAL	SECTORIAL	ESTADO
30/01/2003		Prevención de Riesgo de Inundación (PATRICOVA)	R
02/07/2004	LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE		D (Ley 5/14)
11/03/2005	Entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE)		IP
19/04/2005		Corredores de Infraestructuras	V
08/06/2005	La Vega Baja		IP
04/07/2005	Entorno de Castellón (PATECAS)		IP
20/02/2006		Litoral	IP
25/08/2008	Área funcional de Ontinyent.		AR
29/08/2008	Área funcional de Elda-Petrer		AR
01/09/2008	Área funcional Alcoi-Cocentaina		AR
02/09/2008	Área funcional de la Vega Baja.		AR
02/09/2008	Corredor del río Segura.		AR
05/05/2009		Paisaje del Valle río Serpis y Valle del río Gallinera	AR
16/08/2010		Huerta	IP
19/10/2010		Paisaje de la Vall de Guadalest.	IP
19/01/2011	ESTRATEGIA TERRITORIAL DE LA COM. VALENCIANA		V
16/03/2011		Infraestructura Verde y del Paisaje	IP
08/05/2013		Forestal	V

R: En revisión; D: Derogada; IP: En información pública; AR: Adjudicada redacción; V: Vigente

Fuente: Elaboración propia.

Con la ayuda de la figura 23, se pueden extraer algunas conclusiones acerca de la política seguida en relación con la elaboración y tramitación de los PAT:

- La dinámica iniciada con los PAT integrales de 2005 que fracasa al intentar superar la fase de consultas (su aportación más destacable se realiza en los aspectos de la fase de análisis e incluso de estrategias y líneas de actuación, aunque sin llegar a concretar acciones ni criterios específicos relacionados con desarrollos urbanísticos) parece retomarse en 2008, con la LOTPP plenamente

vigente a través de experiencias algo más modestas, pues se descarta continuar con las propuestas de desarrollo de las áreas funcionales de Alicante-Elche y Castellón.

- La iniciativa planificadora de 2008 propone la adjudicación simultánea a consultoras externas de áreas funcionales al sur de la comunidad: 4 de las 5 pertenecen a la provincia de Alicante (evitando las áreas funcionales de La Marina y Alicante, fuertemente comprometidas con el PAT del litoral). Se desconocen los motivos por los que la, por entonces administración competente en materia de OT, la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, no se hace cargo directamente de la redacción de estos planes, profundamente relacionados entre sí por causa de su colindancia. La adjudica a cinco consultoras externas diferentes, de las que no cabría esperar excesiva coordinación, a la vista del desconocimiento total que parecen tener unas de otras acerca del destino que corrieron sus respectivos planes. No obstante se desistió pronto del intento; se optó por un cambio en la hoja de ruta dirigido hacia la focalización de esfuerzos en la redacción de la ETCV, motivo por el cual se abandonó la planificación del territorio a través de las áreas funcionales, en una escala subregional de mayor detalle, *a priori* más concreta y vinculante.
- La Dirección General de Territorio y Paisaje pone en marcha en 2009 una serie de trabajos previos al PAT del paisaje de la CV –que también adjudica a consultoras externas–, con objeto de *“conseguir la experiencia necesaria que ayude a definir los contenidos concretos de este tipo de planes en el futuro”*³³. Podría llegar a pensarse que quizás aquí se encuentra la razón por la cual la Conselleria adjudica la elaboración de algunos planes de acción territorial a consultoras externas: la preferencia por disponer de “experiencias piloto” previas sobre ámbitos territoriales más limitados, antes de abordar el PAT de carácter sectorial en materia de paisaje para la totalidad del territorio de la Comunitat. No obstante, esta hipótesis pierde consistencia a la vista de la suerte corrida por los dos PAT de Paisaje iniciados en 2009 (primero el del Valle del río Serpis y Valle del río Gallinera, del que no se tiene noticia, y más tarde el de la Vall de Guadalest) e incluso por el propio PAT de Infraestructura Verde y del Paisaje, que si bien recoge aquellas experiencias, igualmente sufre la paralización de su tramitación tras la fase de información pública hace más de 3 años.
- Respecto a los PAT del litoral y la huerta, no hay mucho que añadir; su capacidad de sintetizar toda la problemática derivada de la descoordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, y muy particularmente de la falta de cooperación entre las administraciones responsables, habla por sí sola.

33 Comunicación técnica para CONAMA10 de EVREN referida al Plan de Acción territorial del Paisaje de los valles del Serpis y Gallinera.

3. LAS ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS

3.1. Actuaciones declaradas por el Consell

Las ATE se mencionan por primera vez con la ETCV, si bien el Acuerdo de Declaración del Consell de la primera de estas actuaciones se produce tras la publicación de la Ley 1/2012, de 10 de mayo de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Por su parte, la reciente Ley 5/2014 de 25 de julio de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje incorpora a su articulado las determinaciones de la Ley 1/12, a la que sustituye y deroga, sin cambios significativos con respecto a la naturaleza del instrumento de planificación.

Según reza la guía publicada por la Conselleria de Infraestructuras Territorio y Medio Ambiente (CITMA), la declaración de un proyecto como Actuación Territorial Estratégica es un camino excepcional que la administración otorga sobre la base de sus singularidades extraordinarias y su carácter integral, con objeto de facilitar la gestión de los proyectos de verdadero valor estratégico para la Comunidad Valenciana. La guía propone algunos ejemplos que para clarificar el tipo de actuaciones a las que se puede dar cobertura: implantaciones singulares de áreas de actividad económica, entornos de puertos, aeropuertos y grandes nodos intermodales, parques logísticos, operaciones de recualificación urbana, complejos turístico-terciarios de excelencia, nodos singulares de actividad comercial o proyectos de desarrollo en el mundo rural.

Los Acuerdos de Declaración del Consell corresponden a las cinco actuaciones siguientes:

- Acuerdo de 29 de junio de 2012, del Consell, de declaración del proyecto Valencia Dinamiza, presentado por el Valencia Club de Futbol y la mercantil Newcoval, como Actuación Territorial Estratégica. (DOCV núm. 6830, de 31.07.2012).
Resolución de 12 de mayo de 2014, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se somete a consultas y participación e información pública la versión preliminar del Plan de Actuación Territorial Estratégica Valencia Dinamiza en el municipio de Valencia. (DOCV núm. 7287, de 03.06.2014).
- Acuerdo de 14 de diciembre de 2012, del Consell, de declaración del proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares, presentado por la mercantil Mijares Resort, SA, como Actuación Territorial Estratégica. (DOCV núm. 6927, de 20.12.2012).
- Acuerdo de 25 de enero de 2013, del Consell, de declaración como Actuación Territorial Estratégica del proyecto Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna, presentado por la mercantil Eurofunds Invest-Ment Puerto Ademuz, SL. (DOCV núm. 6960, de 07.02.2013).
Resolución de 29 de mayo de 2014, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente y de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se somete a

consultas y participación e información pública la versión preliminar del Plan de Actuación Territorial Estratégica Puerto Mediterráneo en los municipios de Paterna y Godella. (DOCV núm. 7303, de 25.06.2014).

- Acuerdo de 22 de febrero de 2013, del Consell, de declaración como actuación territorial estratégica del proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico, en el municipio de Alcoy. (DOCV núm. 6973, de 26.02.2013).

Resolución de 18 de septiembre de 2013, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se somete a participación pública la versión preliminar de la Actuación Territorial Estratégica Alcoinnova, proyecto industrial y tecnológico, en el municipio de Alcoy. (DOCV núm. 7123, de 02.10.2013).

Resolución de 7 de julio de 2014, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, del Plan de Actuación Territorial Estratégica Alcoinnova, proyecto industrial y tecnológico” (en septiembre de 2014 no se encuentra disponible para su consulta en la web de la CITMA. Queda pendiente de publicación en el DOCV).

- Acuerdo de 20 de junio de 2014, del Consell, de declaración del proyecto «Alicante Avanza-Innovation Park & Shopping Center», en el municipio de Alicante, presentado por la mercantil Alicante Avanza, SL, como Actuación Territorial Estratégica. (DOCV núm. 7301, de 23.06.2014).

Fig. 24: Estado de la tramitación de los proyectos de ATE



Fuente: CITMA. Elaboración propia

La Subdirección General de Ordenación, Planificación y Actuaciones Territoriales Estratégicas esgrime la excepcionalidad para estas actuaciones, junto con lo singular del emplazamiento requerido y la solvencia económica exigida, como justificación del escaso número de actuaciones territoriales estratégicas declaradas: cinco durante los dos años de vigencia (frente a más de cien proyectos presentados).

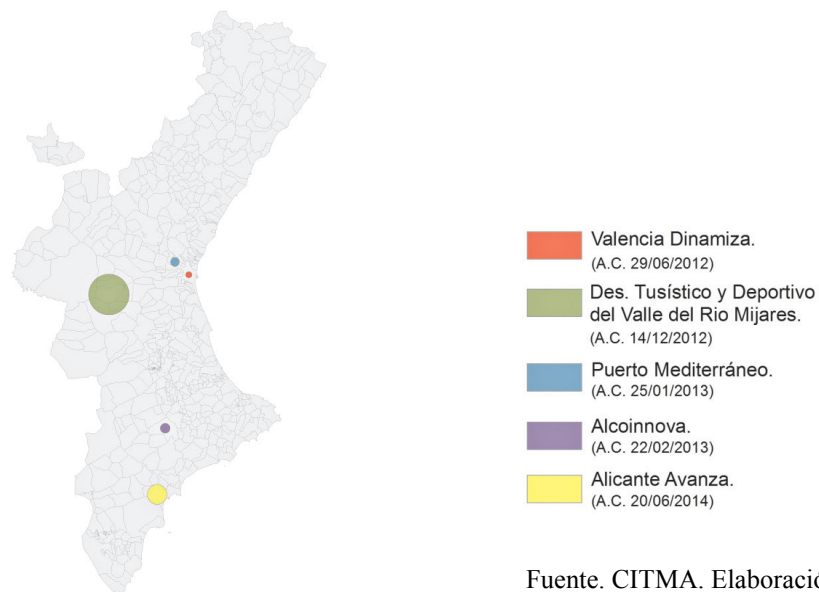
Según recoge el Título I de la Ley 1/12, la figura de la ATE fue creada en 2012 por el Gobierno valenciano, como “*medida de impulso a los procesos de planificación y gestión urbanística*

y territorial con las que contribuir a la dinamización económica y la creación de empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales”. La ley establece un procedimiento unificado ambiental, urbanístico, territorial y del paisaje para conseguir un sistema de tramitación de plazos previsibles (que la ETCV fija en un máximo de 8 meses), para facilitar la implantación urgente de estas actividades y “no dejar escapar ninguna oportunidad territorial por causas relacionadas con la lentitud de los procedimientos burocráticos”.

Con esta declaración de intenciones la propia administración autonómica reconoce la necesidad de mejorar los procedimientos y adecuar los instrumentos de planificación territorial y urbanística a los requerimientos de determinadas iniciativas empresariales. Asume por tanto la importancia de mejorar la cooperación de las administraciones públicas con los promotores privados para conseguir la deseada dinamización económica. Con objeto de conseguir la pretendida mejora diseña toda una serie de singulares medidas que constituyen dispensas excepcionales al procedimiento ordinario de implantación de actividades en el territorio, basadas, entre otras cosas, en una tramitación que precisa inexorablemente de la coordinación interadministrativa.

No es objeto de este estudio el análisis de los proyectos declarados ATE hasta la fecha, el interés del caso reside en la valoración de un instrumento de planificación creado *ex profeso* para desarrollar proyectos empresariales en emplazamientos imprevistos por los planes territoriales y urbanísticos, desde el punto de vista del proceso de planeamiento y de los instrumentos para su implementación, reconocida la importancia que presenta en términos de la coordinación territorial y urbanística.

Fig. 25: Actuaciones Territoriales Estratégicas declaradas por el Consell.



Fuente. CITMA. Elaboración propia.

3.2. Metodología adoptada para el análisis: el caso de los *Clusters* franceses

Para llevar a cabo el análisis de las ATE se adopta, como se adelantó en el capítulo 2, la metodología seguida con idéntico objetivo (la valoración en términos de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico), para la elaboración del informe esloveno de evaluación de la primera medida del plan de acción de la TAE de 2007 en el que se analizan de 15 casos que por diferentes motivos presentan particular interés desde el punto de vista de la coordinación.

Uno de los aspectos que se consideró para la selección de los casos fue el interés que presentaran actuaciones en las que la escala de planeamiento solapara lo territorial y lo urbanístico. Esta es sin duda, una de las cuestiones que hacen de las ATE el tipo de plan de los que se han desarrollado en el marco de la normativa territorial valenciana, más interesante para el presente estudio. Las determinaciones de los planes que se tramitan en desarrollo de las ATE abarcan todas las escalas: desde la elección de un emplazamiento a la escala territorial de la Comunidad Valenciana, pasando por la inserción a escala municipal de redes de infraestructuras hasta llegar a la aplicación de las técnicas urbanísticas propias del proyecto de reparcelación que exige definición precisa de la estructura de la propiedad de los terrenos.

Las ATE constituyen en este sentido un auténtico compendio de situaciones en las que se precisa de la coordinación por la que aboga la TAE de Leipzig:

- Coordinación interadministrativa: la coordinación vertical entre los distintos niveles con competencias territoriales.
- Coordinación intersectorial: la coordinación horizontal entre los diferentes ámbitos.
- Coordinación interterritorial: la coordinación entre diferentes zonas.
- Implicación de todos los interesados, incluidos público y las partes interesadas del mundo empresarial, la investigación, y organizaciones académicas y de sector no gubernamental.

De entre todos los casos estudiados en el informe esloveno, presenta especial interés por las analogías que presenta con las ATE valencianas, el caso francés que describe la política de implantación de *clusters* denominados “polos de competitividad” en Lyon. El fomento de los *clusters* regionales de competencia e innovación constituye una de las prioridades territoriales que establece la TAE de Leipzig, prioridad que también se destaca en la ETCV y que se traslada a la Ley de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas valencianas.

Su puesta en marcha en Lyon pone de manifiesto el funcionamiento de la política territorial del modelo francés altamente centralizado que sin embargo, ilustra la creciente importancia del nivel local en la implementación de la política del gobierno central que desea estimular el desarrollo económico a través de políticas territoriales. El esfuerzo de integración del nivel local en esta

experiencia (el modelo planificador francés denominado “*Aménagement du Territoire*” se caracteriza como se ha dicho por la centralización) junto con la supremacía de los condicionantes económicos caracterizan el caso seleccionado, a lo que cabe añadir el protagonismo que adquiere en el desarrollo de la iniciativa, las universidades, empresas privadas y la mancomunidad de Grand Lyon. La mancomunidad Gran Lyon actuó como iniciador y orquestó la creación de los 2 polos de competitividad y facilitó la labor el apoyo de un instrumento de gobernanza económica que ya existía “Gran Lyon, Espíritu de negocios”, que involucra instituciones económicas locales clave que comparten el objetivo de mejorar el ambiente de negocios en Lyon.

El informe presentado por el representante de Grand Lyon, responsable del promover la iniciativa, desarrolla las cuestiones primordiales de la actuación (presentación del estudio de caso, valoración del estudio de caso desde el punto de vista del proceso de planeamiento y valoración del estudio de caso desde el punto de vista de los instrumentos para su implementación) de acuerdo con una metodología que se adopta a continuación con las matizaciones pertinentes, para la valoración de las ATE valencianas.

3.3. Valoración de las ATE valencianas en términos de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico

La descripción de la figura de las ATE se ha dispuesto para la completa valoración de los aspectos relativos a la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico (a la manera del caso de los *clusters* franceses descrito en el apartado anterior) en tres tablas:

- Figura 26: Presentación de las ATE.
- Figura 27: Valoración de las ATE desde el punto de vista del proceso de planeamiento.
- Figura 28: Valoración de las ATE desde el punto de vista de los instrumentos para su implementación.

Esta exposición y explicación inicial no tiene por objeto valorar el objeto o el contenido de cada una de las actuaciones, sino las opciones que plantea el nuevo instrumento de planeamiento para mejorar las relaciones entre el planeamiento territorial y urbanístico. Tras la explicación inicial, el análisis se desarrolla y completa con el comentario de cinco de los aspectos, mencionados en distintos apartados de las figuras 26, 27 y 28, que se consideran más relevantes para el objeto de la investigación:

- Diseño de herramientas específicas para mejorar la tramitación de los planes; es el “punto fuerte”, el “aspecto crucial” del procedimiento diseñado para las ATE (Vid. nota 1, figuras 26 y 27).

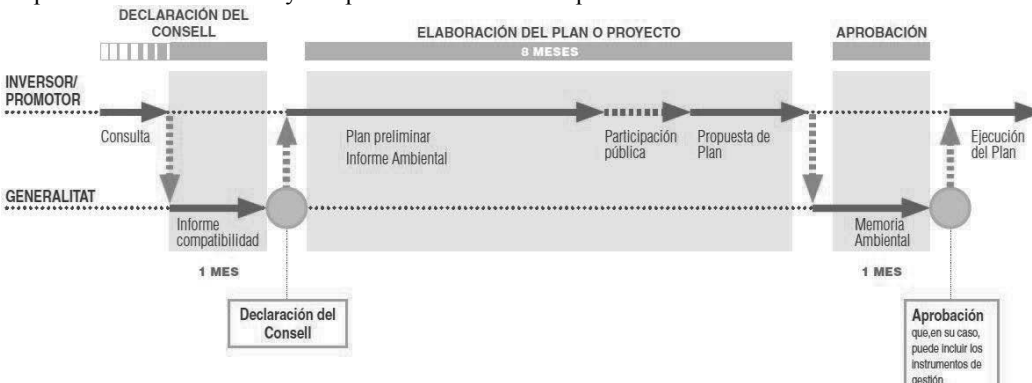
- Relación con otros niveles de planeamiento (Vid. nota 2, figura 27).
- Debilidades del proceso de planeamiento (Vid. nota 3, figura 27).
- Implementación (Vid. nota 4, figura 28).
- Participación pública (Vid. nota 5, figura 27).

Fig. 26: Presentación de las ATE.

Marco normativo.	Ley 1/2012, de 10 de mayo de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas derogada por la Ley 5/2014 de 25 de julio de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje. No será de aplicación supletoria la legislación autonómica en materia de Territorio y Urbanismo (su propio carácter de Ley le dota de la excepcionalidad necesaria para alcanzar sus objetivos con una mayor eficacia). El reconocimiento y Declaración del Consell implica excelencia de la actuación.
Prioridades de la agenda territorial a las que está dirigido.	Prioridad III TAE: El fomento de los <i>clusters</i> regionales de competencia e innovación. Reconocidos por la ETCV que los identifica sobre el territorio con la propuesta de 15 tipos de nuevas actividades en el territorio: Áreas de Actividades Económicas, los Parques Comarcales de Innovación y los Polígonos de Gestión Mancomunada del Mundo Rural (no vinculantes para emplazar actuaciones territoriales estratégicas).
Retos territoriales de la Agenda Territorial a las que está dirigido.	Gobernanza multinivel, con la creación de comisiones técnicas interdepartamentales. Integración de las políticas, acuerdos entre administraciones competentes y agentes privados involucrados en la actuación.
Lo que hace crucial el tema en términos de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico (1).	Las extraordinarias medidas adoptadas para agilizar la tramitación: reducción de plazos en la tramitación, creación de comisiones técnicas interdepartamentales, interlocutor único con la administración, dispensa del cumplimiento de otras determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico, posibilidad de tramitación conjunta de proyectos urbanísticos y edificatorios.
Estrategias de acción de la Carta de Leipzig a las que atiende.	No son objeto de las políticas de las ATE los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano. Las actuaciones se planifican sin vinculación necesaria con las ciudades de su entorno (excepto en las cuestiones que afecten a infraestructuras de suministros y accesibilidad). La ETCV diferencia entre ámbitos estratégicos para la cualificación del tejido urbano y aquellos otros relacionados con la implantación de las actividades económicas en el territorio.

Fuente: Guía de ATE y CITMA. Elaboración propia.

Fig. 27: Valoración de las ATE desde el punto de vista del proceso de planeamiento.

Tipo y programación del proceso de planeamiento	Evaluación ambiental estratégica. Fases: 1.Consulta del promotor ante la Conselleria competente en materia de territorio que en el plazo de 1 mes emite informe de compatibilidad 2.Declaración del Consell donde se determinan órganos responsables, plazos y garantías 3.Elaboración del Plan o Proyecto por parte del promotor y sometimiento de la misma a consultas y participación pública al menos 45 días (5) 4.Elaboración de la Memoria Ambiental o declaración de impacto ambiental 5.Aprobación del Plan o Proyecto por la Conselleria competente en materia de territorio 
Agentes que intervienen en el proceso de planeamiento	- Promotor (público, privado o mixto) - Conselleria con competencias en materia de territorio y medio ambiente, encargada de: a) Informar acerca de la viabilidad de la iniciativa desde el punto de vista de los aspectos legales para su declaración como ATE b) Determinar condicionantes ambientales, territoriales, urbanísticos y funcionales c) Aprobar y tramitar los instrumentos de planificación urbanística necesarios - Consell de la Generalitat, declara la ATE - Otras consellerias, ayuntamientos o la Administración General del Estado pueden ser administraciones impulsoras de la ATE
Relación con el proceso de planeamiento a otros niveles (2)	- Deben ser compatibles con los objetivos y principios rectores de la ETCV, pero pueden proponer nuevos crecimientos sobrevenidos a la ETCV y no incluidos en los índices - Debe acreditarse la compatibilidad con la Infraestructura verde - No necesitan estar previstas en el planeamiento municipal
Herramientas para facilitar el proceso de planeamiento (1)	- Puede desarrollarse en cualquier clase o categoría de suelo - Puede desarrollarse sobre un término municipal o varios - No se exige la revisión del PG pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él - Comisiones técnicas interdepartamentales para agilizar la emisión de informes sectoriales y donde el promotor puede explicar su proyecto - El reconocimiento y Declaración del Consell implica excelencia de la actuación que facilita su financiación
Fortalezas y debilidades del proceso de planeamiento en términos de coordinación territorial y urbanístico	Fortalezas (1) - Pueden llevarse a cabo por iniciativa pública, privada o mixta - Tienen un único interlocutor para el proceso de planeamiento y gestión - Procedimiento específico, ágil y simplificado para acortar plazos administrativos - Se podrán tramitar de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación/ reparcelación y edificación
	Debilidades (3) - Proceso de selección de las actuaciones sin publicidad ni implicación social ni participación pública - Instrumento diseñado exclusivamente para grandes empresas - La ausencia de determinaciones de rango territorial vinculantes puede provocar arbitrariedad y agravios

Fuente: Guía de ATE y CITMA. Elaboración propia.

Fig. 28: Valoración de las ATE desde el punto de vista de los instrumentos para su implementación (4).

Tipo de instrumentos de implementación aplicables.		- Resolución aprobatoria y adjudicación de condición de promotor (se somete a licitación pública si no se dispone de la adhesión del 50% de los terrenos). - Suscripción de acuerdos y convenios. Garantía definitiva. - Tramitación y aprobación de proyectos de infraestructuras externas. - Tramitación y aprobación de proyecto de urbanización. - Tramitación y aprobación de proyecto de reparcelación o expropiación (preferente) e inscripción. - Licitación de las obras públicas. - Ejecución del plan.
Agentes que intervienen en la implementación.		- Promotor (público, privado o mixto) de la actuación empresarial - Ejecutor de la urbanización (si es particular debe ser seleccionado mediante procedimiento con publicidad y concurrencia). El promotor ATE no es agente urbanizador³⁴. - La tramitación y aprobación de los proyectos de urbanización y reparcelación se lleva a cabo por el Ayuntamiento, así como el seguimiento de la contratación de las obras y concesión de licencias (de obras, ambientales, de ocupación y de apertura).
Fortalezas y debilidades de los instrumentos para la implementación en términos de coordinación territorial y urbanística.	Fortalezas	- Se exige la acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación en un contexto supramunicipal. - Se exige ejecución inmediata tras su aprobación administrativa. - Se pueden acoger a determinados incentivos económicos y fiscales y reducción de cargas urbanísticas.
	Debilidades	- Gestión del proceso (expropiatorio o reparcelatorio) puede ralentizar la su finalización. - Los condicionantes económicos se imponen a los territoriales y ambientales - Falta de experiencia y de referencias jurisprudenciales.

Fuente: Guía de ATE y CITMA. Elaboración propia.

(1) Lo que hace crucial el tema en términos de la **coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico**, es el diseño de herramientas específicas para solucionar problemas de coordinación en la tramitación de los planes.

Las prerrogativas que la Ley otorga a las ATE, las convierten en un instrumento de planificación efectivo desde el punto de vista de la coordinación entre los agentes que intervienen:

- Entre los agentes públicos y privados: La consulta del promotor ante la Conselleria competente en materia de territorio (con interlocutor único, evita contradicciones o propuestas incompatibles y proporciona agilidad) y la Declaración del Consell de la ATE,

³⁴ Acuerdo 30 de enero de 2013 de la comisión bilateral de cooperación AGE-CV.

acompañada de informe (emitido en el plazo de 1 mes) en el que se expresa la compatibilidad territorial y la viabilidad ambiental y funcional de la propuesta, posibilita que el promotor conozca los condicionantes que tiene que cumplir su actuación previamente a la elaboración del Plan y a la adquisición de compromisos o convenios con propietarios o administraciones.

- Entre departamentos de la misma administración autonómica con la creación de comisiones técnicas interdepartamentales para agilizar la emisión de informes sectoriales.
- Del propio instrumento planificador para el que se diseña un procedimiento específico, ágil y simplificado que acorta sensiblemente los plazos administrativos habituales.

La conclusión obvia e inmediata es que se conoce el origen de los problemas y se sabe cómo solucionarlos. Lo lamentable es que las medidas que se adoptan se propongan en exclusiva para las ATE, ningún otro plan de OT ni urbanístico tiene a su alcance ninguna de las prerrogativas mencionadas.

Cabría ponderar si esta tramitación extraordinaria del planeamiento y la adopción de alguna medida cuestionable —como que no se exija la revisión del PG pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él o los posibles incentivos económicos, fiscales e incluso reducción de cargas urbanísticas a la promoción—, conduce necesariamente a la pretendida dinamización económica, o más bien consume unos recursos desproporcionados (como ya se ha dicho, en dos años de vigencia de la norma se han declarado cinco ATE frente a más de cien proyectos presentados) y genera agravios con otras actuaciones que bien podrían ser merecedoras de atenciones semejantes (por causa de la complejidad de su gestión, del interés territorial, de la repercusión social, etc.) y sin embargo no se les otorga la posibilidad en base a criterios excesivamente discrecionales.

(2) La *relación con el proceso de planeamiento a otros niveles* no existe.

El instrumento de planeamiento que da soporte a las ATE tiene una peculiaridad fundamental que es su capacidad de vincular el planeamiento territorial (que a menudo queda falto de concreción no llegando a poder materializar sus previsiones) con el urbanístico, hasta llegar incluso la fase de edificación.

El problema es que esta vinculación se lleva a cabo sin la observación de determinaciones fundamentales (no resulta de aplicación supletoria la legislación autonómica en materia de Territorio y Urbanismo):

- Aunque deben ser compatibles con los objetivos y principios rectores de la ETCV y la Infraestructura Verde, pueden proponer nuevos crecimientos sobrevenidos a la Estrategia no incluidos en los índices ya calculados.

- No necesitan estar previstas en el planeamiento municipal (de un término municipal o varios) y no se exige la revisión del mismo pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él.
- Pueden desarrollarse en cualquier clase y categoría de suelo, como se señala en la figura 29.

Disponer de un instrumento tan poderoso y a la vez versátil, abre demasiado el margen a la discrecionalidad bajo el pretexto de que, el éxito de una iniciativa empresarial suficientemente interesante, puede justificar cualquier excepción.

Fig. 29: Resumen 1 de determinaciones de los proyectos ATE declarados.

ATE	Municipio	Superficie (m ²)	Clasificación del suelo	Usos
VALENCIA DINAMIZA	Valencia	160.000,00	Urbano	Res. y ter.(com., oficinas y hotelero)
MIJARES RESORT	Yátova	4.000.000,00	SNU	Ter. (com. y hotel.), Dep., Res. y agrícola
PUERTO MEDITERRÁNEO	Paterna	1.000.000,00	SNU común	Ter. (com. y ocio)
ALCOINNOVA	Alcoi	500.000,00	SNU común y protegido	Industrial
ALICANTE AVANZA	Alicante	2.200.000,00	Urbanizable	Ter. (com. y ocio)

Fuente: CITMA. Elaboración propia.

La reflexión que cabe en este sentido es si por la vía de las actuaciones territoriales estratégicas se da agilidad a un desarrollo urbanístico, soporte de una iniciativa empresarial muy potente, la cual hay que evitar que se malogre a toda costa como se justifica en el preámbulo de la Ley 1/12, o si con las ATE se abre una vía de legitimación a una actuación sobre el territorio bajo el pretexto de “lo estratégico”, que por los cauces convencionales no se conseguiría.

Se abusa del concepto de “lo estratégico”. En poco tiempo en la Comunidad Valenciana se ha pasado de no utilizarlo a disponer de actuaciones, directrices, evaluaciones y planes estratégicos. Aparece normalmente en referencia al grado de vinculación de la normativa, o bien en alusión a la metodología procedimental de la evaluación ambiental y territorial. En el caso de las ATE parecería más adecuado utilizar el calificativo de excepcional para evitar confusiones o interpretaciones erróneas.

(3) Debilidades del proceso de planeamiento.

La nueva Ley 5/14 de OT, Urbanismo y Paisaje detalla el contenido de la documentación con la que el aspirante a promotor debe dirigirse a la Conselleria competente en materia de OT y Medio Ambiente para realizar una primera consulta acerca de la viabilidad de la actuación pero no introduce criterios que contribuyan a justificar la emisión de la resolución favorable o desfavorable previa a la elaboración del informe de compatibilidad.

Así mismo, las novedades que introduce la LOTUP insisten en garantizar la viabilidad de la actuación, de la sostenibilidad por parte de las haciendas locales y regionales y en especial de garantizar la suficiencia de los recursos financieros, reforzando la idea de que en este tipo de actuaciones priman los condicionantes económicos frente a los territoriales y ambientales. Se trata de un producto dirigido a grandes empresas sin considerar la posibilidad de instrumentar algún recurso para fomentar la participación de las PYME.

Con estas premisas los usos terciarios se imponen a los industriales, si bien las cifras estimadas en inversión y empleo son dispares:

Fig. 30: Resumen. 2 de determinaciones de los proyectos ATE declarados.

ATE	Edificabilidad (m ² t.)				Inversión (en millones de €)		Empleo	
	Ter	Res	Ind	Otros	Directa	Directa, indirecta, inducida	Directo	Directo, indirecto, inducido
VALENCIA DINAMIZA	60.254	81.360			626	1.200		3.500
MIJARES RESORT	19.280	5.398		20.244	34	70	265	350
PUERTO MEDITERRÁNEO	516.000					1.120		5.000
ALCOINNOVA	150.000		50.000		80	152	300	650-2000
ALICANTE AVANZA	< 500.000					700		4.400+4.400

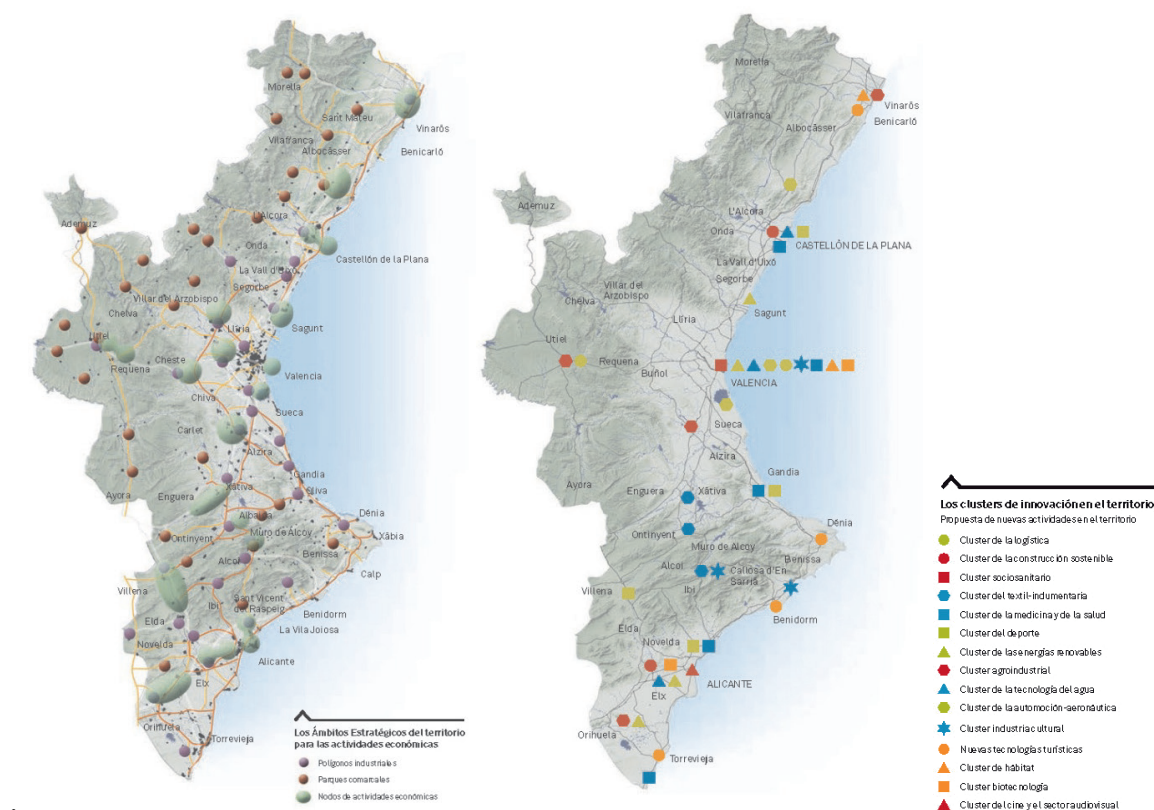
Fuente: CITMA. Elaboración propia

La ausencia de determinaciones de rango territorial vinculantes es responsable de tanta disparidad y de que quede abierto una vía a la arbitrariedad en la toma de decisiones: la limitación expresa de la directriz 114 de la ETCV, según la cual el uso residencial no puede sobrepasar 25 por ciento del total del techo edificable de la actuación, se vulnera en la ATE de Valencia, la justificación de la localización al margen de las pautas establecidas por la planificación urbanística y territorial es controvertida, la ubicación prioritaria de estos proyectos en la franja intermedia del territorio, según lo

establecido en la ETCV (Vid. figura 31) no tiene trascendencia ninguna a la hora de seleccionar las propuestas.

Como se ha dicho no es objeto del trabajo valorar el contenido de los cinco proyectos declarados ATE, solo señalar que la flexibilidad en el planeamiento debe acompañarse de suficientes garantías por parte de las propias administraciones responsables de la toma de decisiones y de los procedimientos para que no se dé cabida a nuevas ilegalidades.

Fig. 31. Los ámbitos estratégicos del territorio para las actividades económicas y *clusters* de innovación



Fuente: “Comunidad Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia territorial” (pág. 75 y 91)

(4) La valoración del estudio de caso desde el punto de vista de los *instrumentos para su implementación*.

El plazo de ocho meses que previó la ETCV para desarrollar una ATE no ha llegado a alcanzarse en ninguno de los cinco proyectos declarados por tanto no estamos todavía en disposición de poder valorar la implementación de las actuaciones. La previsión de ejecutarse de manera

inmediata tras su aprobación administrativa tampoco ha resultado ser un mandato legal efectivo, a la vista de lo sucedido con la primera de las ATE declarada.

La responsable de la implementación las actuaciones en esta fase (tramitación y aprobación de los proyectos de urbanización, reparcelación, seguimiento de la contratación de las obras y concesión de licencias) es la Administración local. Su intervención en el procedimiento se limita por tanto a su gestión urbanística, no territorial.

La gestión de los proyectos de expropiación o reparcelación, infraestructuras y urbanización necesaria para culminar el proceso nunca es sencilla. A este respecto, agiliza la tramitación el que el promotor sea propietario o disponga de la adhesión de los terrenos suficientes para evitar la licitación pública de las obras de urbanización, si bien dada la envergadura de algunos de los ámbitos y la habitual estructura de la propiedad del suelo en la Comunidad Valenciana, lo más probable será que la ATE se desarrolle por reparcelación, lo que implicará una gestión compleja en los casos en los que el promotor no disponga del 100% de la propiedad de los terrenos.

Podría incluso plantearse la expropiación de los terrenos dado que a estas actuaciones se les supone un interés social relevante, lo que precisaría de valoraciones del suelo en un marco legal específico que probablemente restaría agilidad a la actuación.

En definitiva, el proceso únicamente puede ser realmente ágil cuando el promotor sea propietario único de los terrenos; las alternativas en caso contrario: un proyecto forzoso de reparto equitativo de beneficios y cargas, o la declaración de utilidad pública o interés social y necesidad de urgente de ocupación a los efectos expropiatorios de los bienes y derechos precisos para la actuación, implicarían un coste temporal que malograría los objetivos marcados.

(5) Elaboración del Plan o Proyecto por parte del promotor y sometimiento de la misma a consultas y *participación pública* al menos 45 días.

Alcoinnova es la única ATE que, hasta septiembre de 2014, ha alcanzado la fase de emisión de Memoria Ambiental³⁵ y por tanto el único proyecto del que se tiene información sobre las consultas públicas realizadas.

La Memoria Ambiental es un documento emitido por la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial que contiene, de acuerdo con la Ley 9/06:

- a) Análisis del proceso de evaluación ambiental.

35 Consultado en: <http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101382/MEMORIA-AMBIENTAL-ALCOINNOVA.pdf/3b06205a-ad04-4fb1-b34d-da0bf247af49>

- b) Análisis del proceso de participación pública.
- c) Análisis del informe de sostenibilidad ambiental y su calidad.
- d) Evaluación del resultado de las consultas realizadas y cómo se han tomado en consideración.
- e) Valoración de la propuesta de memoria ambiental.

Interesa en este punto revisar lo referente al análisis de Participación Pública que se desarrolla en cuatro extensos apartados:

- Relación de la documentación sometida a consulta pública, formatos papel y electrónico, lugares en los que se ha realizado.
- Análisis del proceso de participación pública con detalle de las aportaciones realizadas en la fase de consulta ciudadana por el conjunto de agentes públicos y privados afectados por el plan, todo ello atendiendo al desarrollo del plan de participación pública establecido en el documento de referencia que acompaña a la declaración del Consell. En concreto, se detallan informes de las administraciones afectadas y alegaciones de particulares acerca de los impactos económicos, ambientales y territoriales del proyecto 'Alcoinnova'.
- Administraciones públicas afectadas y personas interesadas con detalle de las consultas formuladas para la elaboración del DR, para el proceso de PP y de las consultas de la versión preliminar del plan y del ISA con la relación exhaustiva de todas las administraciones públicas.

Las consultas para la redacción del DR son únicamente interadministrativas: Ayuntamiento de Alcoy, CITMA (DG de transportes y logística, DG de Evaluación Ambiental y Territorial, Servicio de Infraestructura verde y Paisaje, Subdirección general del Medio Natural, DT de Alicante), otras consellerías y Ministerio de Fomento.

Especial interés presenta la fase de consultas de la versión preliminar del plan. El informe en este punto no es todo lo explícito que sería deseable, no obstante, queda claro el parecer del Ayuntamiento que expresa la disconformidad con el proceder de la Administración Autonómica y con el emplazamiento elegido:

- El Ayuntamiento de Alcoy alude al recurso interpuesto Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, admitido a trámite y pendiente de resolución e incide en principios constitucionales de autonomía local, igualdad, legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
- Reconoce como positiva la actuación desde el punto de vista económico pero reclama la revisión del emplazamiento de la misma en tanto que el municipio dispone de zonas

urbanizadas previstas por el Plan General. El Ayuntamiento solicita así mismo justificación entre otras cosas, de la forma concreta que la actuación es capaz de producir impacto supramunicipal (a pesar de lo cual, no se realiza consulta a otros Ayuntamientos), de la desclasificación del suelo no urbanizable protegido por su PG o de la adecuación a las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio que prevé su planeamiento municipal.

Por el lado amable de las consultas, justificado por las especiales circunstancias que presenta su integración paisajística, se invitó a expertos de reconocido prestigio internacional en materia de arquitectura y paisaje Rafael Narbona (asociación Española de Paisajistas), Ian Philips (vicepresidente del Landscape British Institute), Neil Korostoff (Universidad de Pensilvania) y Arancha Muñoz Criado (Arquitecta y planificadora del paisaje), cuyas recomendaciones se recogieron en el informe del departamento competente en paisaje. Otras 20 opiniones fueron suscritas por particulares (en representación de otros muchos) y se realizaron reuniones informativas (según lo previsto en el Plan de Participación Pública y el Acuerdo del Consell) con grupos políticos, asociaciones y entidades ciudadanas, municipios próximos, administraciones y organismos así como Jornadas sobre la Infraestructura Verde y el Parque Natural Font Roja.

- Evaluación del resultado de las consultas realizadas y cómo se han tomado en consideración. En los anexos 1 y 2 de la propuesta de memoria ambiental remitida por el órgano promotor, incluida en el expediente administrativo del proyecto 'Alcoinnova', se detallaron tanto las aportaciones recogidas por la consulta pública como el grado de integración de las mismas en el plan.

No es objeto de este estudio entrar a valorar el contenido de las consultas efectuadas, más allá de aquellos aspectos que inciden en cuestiones territoriales que debieran solventarse coordinadamente entre las Administraciones. Se desconoce el contenido del recurso Contencioso-Administrativo interpuesto ante el TSJ, si bien se desprende el desacuerdo de corporación local con el proceder de la administración autonómica al entender que vulnera principios constitucionales relativos a la autonomía local, igualdad, legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

El Ayuntamiento de Alcoy muestra además su desacuerdo con el emplazamiento elegido que justifica en la existencia de suelo urbanizado disponible para acoger la actuación y que el modo en el que la prevé la ATE, no se adecua al modelo territorial que desarrolla su planeamiento municipal.

La trascendencia de los reparos objetados por el ayuntamiento es tal que en buena lógica, tendrían que haber sido solventados con anterioridad a iniciar el procedimiento de participación. Esta

circunstancia resta interés a disquisiciones posteriores sobre si el paisaje representa o no un valor añadido a la actuación, aun reconociendo la talla de los invitados a enjuiciar la cuestión.

No cabe objeción ninguna a un procedimiento de participación, que cumple escrupulosamente con los preceptos legales expresamente establecidos para la gestión de la actuación, así como a la abrumadora pormenorización con que se recoge en la memoria ambiental. Lo que se cuestiona aquí es su utilidad en una actuación de este tipo, si el proceso de participación pública es compatible con un proyecto que arranca con el respaldo político de una Declaración del Consell, con un procedimiento extraordinario de urgencia y un más que probable control de la propiedad de los terrenos.

La participación ciudadana según la explica la Ley 11/08 es *“sinónimo de diálogo, concertación, respeto y pluralidad; de implicación de la sociedad civil en el quehacer de las instituciones públicas y de cohesión social en la sociedad plural en que vivimos. Responde a una necesidad de relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción de gobierno y de integración de todas aquellas personas que viven en la Comunitat Valenciana”*, cualidades en las que el marco procedimental de las ATE difícilmente van a tener cabida.

El fracaso del procedimiento radica en pretender que un periodo de información pública (que las primeras leyes Urbanísticas ya preveían), por más publicitado y difundido que se haga, se homologue con el de participación ciudadana. La participación ciudadana va dirigida a mejorar los procedimientos y prácticas que afectan a la manera en que actúan las Administraciones Públicas en el marco de la Gobernanza. Implica involucrar a los interesados en el proceso planificador, no solo informarles de las decisiones que se han adoptado con objeto de que, si acreditan su interés, puedan hacer oír su opinión frente a los responsables de la actuación.

4. LA REVISIÓN DE LOS PLANES GENERALES

La revisión y sustitución de los planes generales procede cuando se manifieste la inadecuación de su modelo territorial a nuevas circunstancias, o en los casos que los propios planes regulen, dado que la vigencia de los planes generales es indefinida.

La elaboración de un nuevo Plan General, como ya se dijo en el capítulo 3, es complicada y costosa, por lo que en muchas ciudades españolas se limitan a mantener sus planes generales, normalmente muy antiguos³⁶, y funcionan mediante modificaciones puntuales del planeamiento, modificaciones en ocasiones son tan importantes que cambian de forma notable los principios sobre

36 Plan General de Ordenación Urbana de Madrid es de 1997, el de Barcelona (*Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana*) de 1976 y el de Valencia de 1988.

los que se fundamentaba en el plan. Desde el punto de vista de la coordinación entre el urbanismo y la OT, interesa investigar en los motivos que hacen complicada y costosa la tramitación de la revisión de los PG.

La reciente LOTUP de 2014 establece una diferenciación clara entre las determinaciones integrantes de la ordenación estructural o de la ordenación pormenorizada mediante la regulación de dos instrumentos: un plan general estructural y un plan de ordenación pormenorizada, como instrumentos que sustituyen al antiguo plan general. La ley otorga el rango de ordenación estructural a aquellas determinaciones que implican decisiones de relevancia ambiental y territorial significativa respecto del modelo territorial, mientras que la ordenación pormenorizada se subordina a la ordenación estructural, y regula el uso detallado del suelo y la edificación, y las actuaciones de gestión urbanística. La implantación del modelo propuesto por la nueva ley puede suponerse que tardará en generalizarse, teniendo en cuenta que los instrumentos de planeamiento en revisión que hubiesen iniciado su información pública con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley se seguirán tramitando conforme a la legislación anterior³⁷.

El presente apartado pretende un acercamiento a la realidad actual del planeamiento general de los municipios valencianos en tanto que se trata del instrumento en el que se articulan las determinaciones del planeamiento territorial y las del urbanístico. El estudio se realiza a partir del análisis de la base de datos de la CITMA que obran en su página web:

- Base de datos actualizados a abril de 2014³⁸: contiene datos de población, superficie, tipo de plan municipal, fecha de aprobación y en su caso estado de la revisión para cada municipio de la Comunidad Valenciana.
- Buscador de los municipios con planeamiento general en revisión³⁹: ofrece información sobre todo el proceso de evaluación ambiental, así como de los documentos de referencia y memoria ambiental (en caso de disponer de ella) emitidos por el órgano ambiental.

37 Disposición transitoria primera de la Ley 5/14 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje: Régimen transitorio de los procedimientos :

1. Los instrumentos de planeamiento, programación, gestión urbanística, reparcelación y expropiación por tasación conjunta, así como las declaraciones de interés comunitario y las actuaciones territoriales estratégicas que hubiesen iniciado su información pública con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, se seguirán tramitando conforme a la legislación anterior. No obstante, su promotor podrá optar por reiniciar su tramitación acogándose a las disposiciones de la presente ley, o proseguirla conforme a ella cuando los trámites ya realizados sean compatibles con la misma.

2. 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 presente Ley. No obstante, en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la información al público del Plan, resulte de aplicación la presente ley, el documento de referencia emitido se asimilará a todos los efectos con el documento de alcance, continuándose la tramitación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013 y en esta ley.

38 Consultado en: <http://www.citma.gva.es/web/evaluacion-ambiental-y-territorial/planeamiento-municipal-en-vigor>

39 Consultado en: <http://www.citma.gva.es/web/evaluacion-ambiental-y-territorial/buscador-por-municipios>.

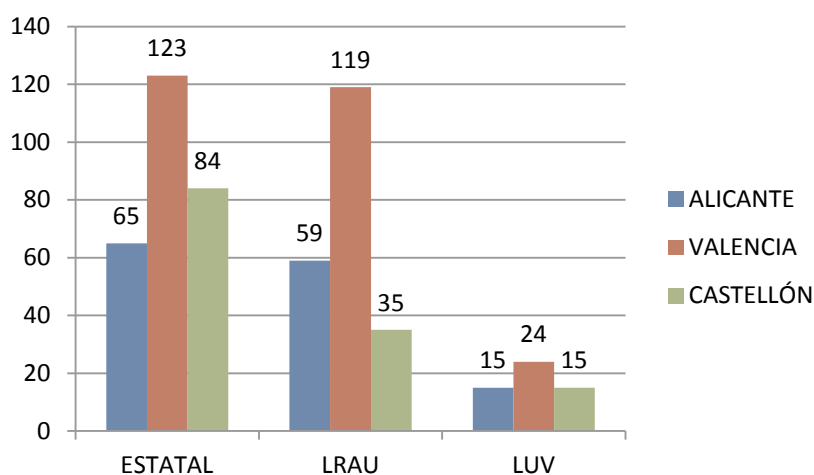
4.1. Antigüedad de los instrumentos de planeamiento municipal en la Comunidad Valenciana

Para determinar la antigüedad del planeamiento general de los municipios de la Comunidad se procede a estudiar la cronología de aprobación de los planes urbanísticos municipales.

La demarcación temporal utilizada corresponde a dos periodos, el anterior a la aparición de la primera ley urbanística valenciana⁴⁰ (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la actividad urbanística) y el posterior, subdividiéndose este último en los periodos de vigencia de la correspondiente legislación urbanística:

- Planeamiento general elaborado en el marco de legislación urbanística estatal
- Planeamiento general elaborado en el marco de legislación urbanística autonómica
 - Entre 1994 y 2005: Posterior a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la actividad urbanística y anterior a la Ley 16/2005, de 30 de Diciembre, Urbanística Valenciana.
 - Posterior a 2005: periodo de vigencia de la Ley 16/2005, de 30 de Diciembre, Urbanística Valenciana hasta abril de 2014 (fecha de actualización de los datos de que se dispone).

Fig. 32. Marco legal de elaboración de PGOU municipales, por provincias.



Fuente: CITMA. Elaboración propia.

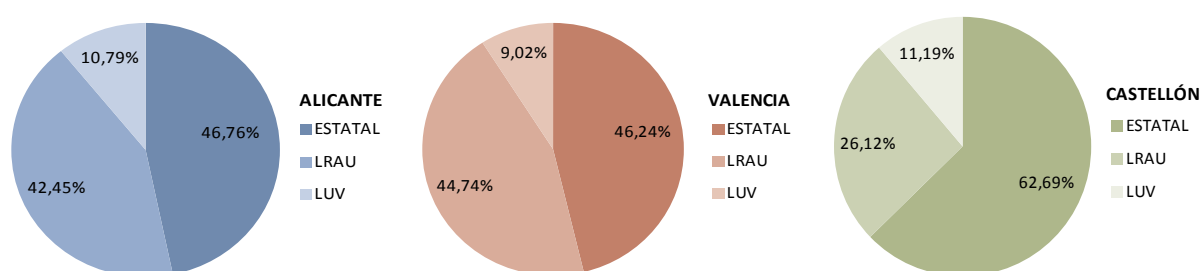
El gráfico muestra que la inmensa mayoría de planes generales tienen más de 10 años de antigüedad, incluso más de 20. Los planes redactados conforme a la legislación estatal representan todavía el 50,46 % de sobre el total, porcentaje que aumenta significativamente en los municipios de la

⁴⁰ La Comunidad Valenciana fue una de las primeras en elaborar y aprobar su propia legislación en ejercicio de las competencias otorgadas por la Constitución, con la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat Valenciana, pero esta ley no era urbanística, desarrollaba exclusivamente determinaciones en materia de Ordenación del Territorio.

provincia de Castellón. Esta circunstancia puede explicarse en que a mediados de los años ochenta la mayoría de municipios valencianos carecían todavía de planeamiento urbanístico pese a la obligatoriedad establecida por la Ley del Suelo de 1975; por este motivo el gobierno autonómico valenciano dedicó un gran esfuerzo de colaboración técnica y económica para que todos los municipios pudieran disponer cuanto antes de un planeamiento adecuado. (Burriel de Orueta, 2009: 6). Sorprende el escaso número de planes aprobados durante los años de vigencia de la LUV.

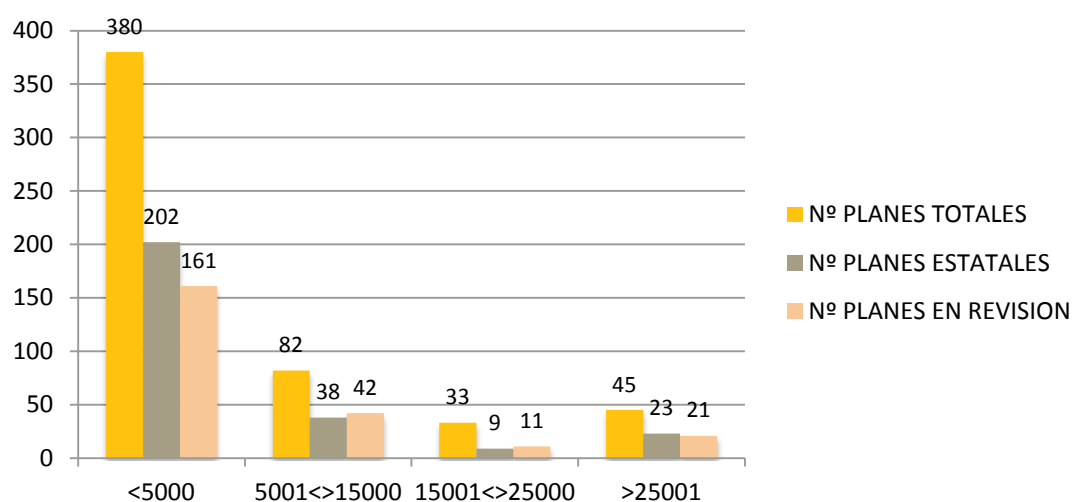
La relación entre antigüedad del planeamiento y el tamaño del municipio se expresa en la figura 34 para las cuatro categorías consideradas: municipios menores de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 15.000 habitantes, entre 15.000 y 25.000 habitantes o mayores de 25.000 habitantes. Se observa que el porcentaje de municipios con planes de más de 20 años es mayor en los municipios más pequeños (53,16 %) o más grandes (51,11 %).

Fig. 33: Marco legal de elaboración del planeamiento general, por provincias.



Fuente: CITMA. Elaboración propia.

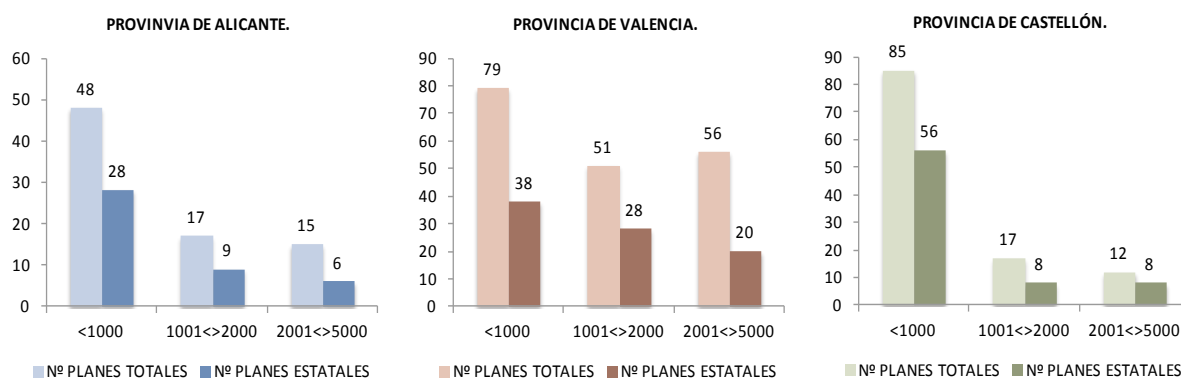
Fig. 34: Relación del tamaño de los municipios con de la antigüedad del planeamiento.



Fuente: CITMA. Elaboración propia.

Dado que más del 70% de los municipios de la Comunidad Valenciana tienen menos de 5.000 habitantes, cabe una reflexión más detallada con respecto a la antigüedad del planeamiento en los municipios de menor tamaño. En la figura 35 se constata en primer lugar que la diferencia por provincias es sensible: en Alicante el 53,75 % de los municipios menores de 5.000 habitantes tienen planes municipales vigentes con más de 20 años de antigüedad, mientras que en los municipios de la provincia de Valencia el porcentaje se sitúa en el 46,25 % y en los de Castellón en el 63,16 %. Puede apreciarse además, que en las tres provincias los municipios menores de 1.000 habitantes presentan mayor número de planes redactados conforme a la legislación estatal.

Fig. 35: Planes municipales estatales en municipios menores de 5.000 habitantes.



Fuente: CITMA. Elaboración propia.

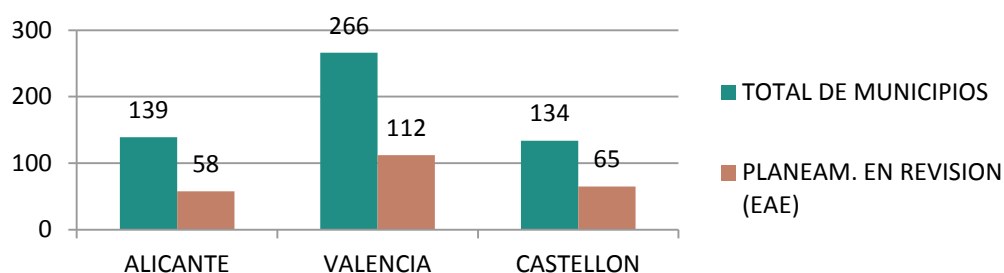
4.2. Revisión de instrumentos de planeamiento municipal en la C.V. que se tramitan en la actualidad

En buena lógica la antigüedad de los planes generales debe ser el motivo fundamental de la revisión de los mismos. La obsolescencia de las normas en que se fundamenta o a las que se refiere y el agotamiento del modelo de ciudad que propusieron, pueden ser alguna de las causas que justifiquen la revisión.

Como se desprende la figura 36, el 41,73 % de los municipios alicantinos revisan actualmente su Plan General, cifra muy similar a la del caso de los municipios valencianos, con el 42,11 %.

En el caso de los municipios de Castellón la cifra se eleva; prácticamente la mitad de los municipios de la provincia, exactamente el 48,51 %, tiene actualmente su instrumento de planeamiento municipal en fase de revisión, cifra congruente con el dato de antigüedad, dado que en la comparativa por provincias son los más antiguos.

Fig. 36: Planes en revisión con referencia al total de municipios, por provincias.

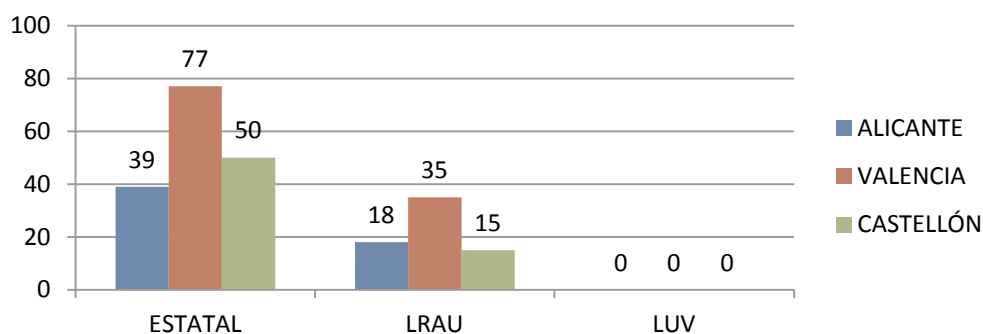


Fuente: CITMA. Elaboración propia

Como cabía esperar (Vid. figura 37) el mayor número de planes generales en revisión corresponde con los elaborados en el marco de la legislación estatal, por tanto con más de 20 años de antigüedad. Concretamente de los 272 planes que datan de esa época 166 se encuentran en revisión lo que representa un porcentaje superior al 60 %.

Al observar el fenómeno en el caso de los planes elaborados en el marco de la LRAU, el porcentaje desciende hasta la mitad; de los 213 de entre 10 y 20 años de antigüedad, tan solo 68 están siendo revisados.

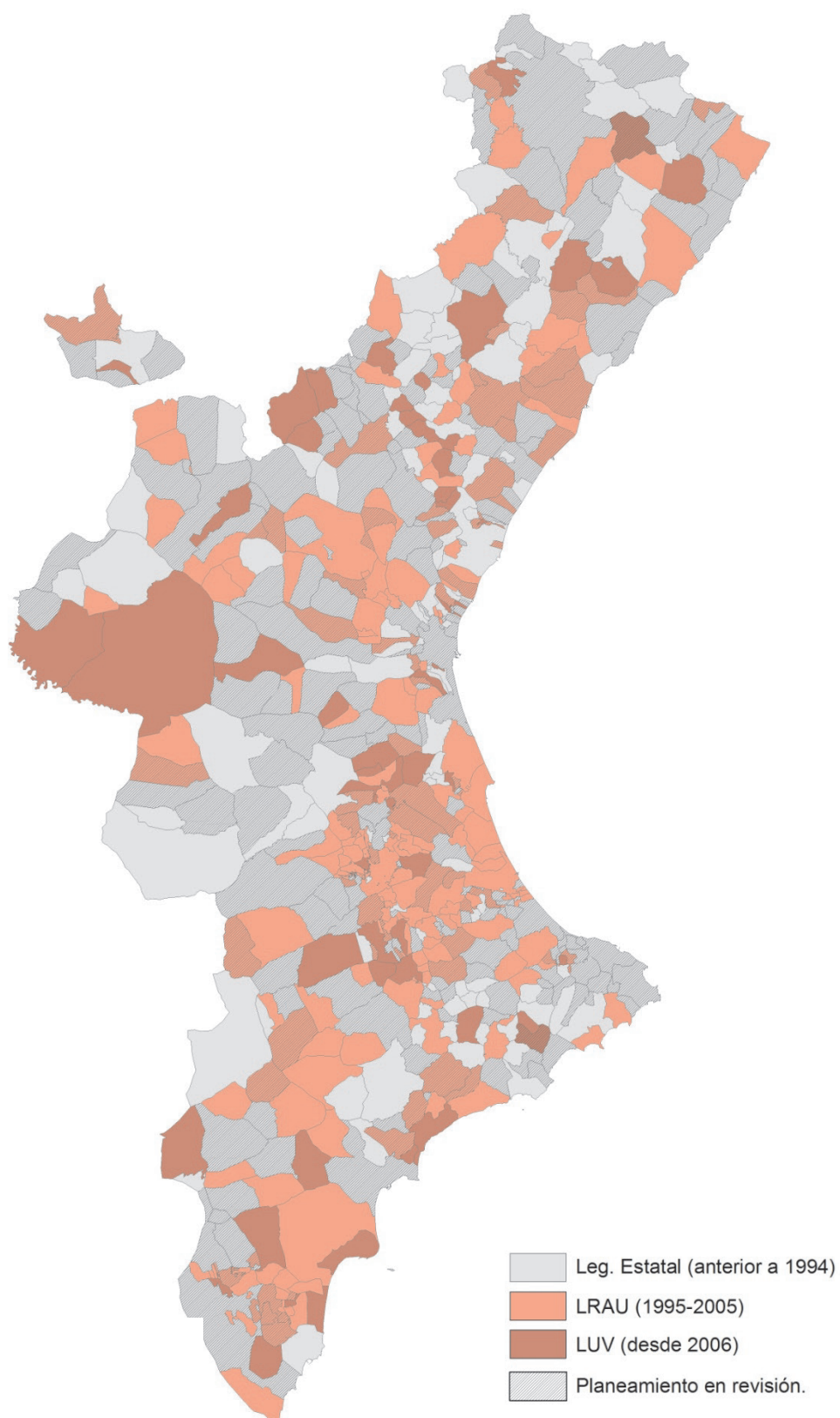
Fig. 37: Número y marco legal de elaboración de los planes en revisión, por provincias.



Fuente: CITMA. Elaboración propia.

La gran mayoría de los planes que se encuentran en revisión, el 70,63% se elaboró bajo los preceptos de la normativa estatal, aunque como puede apreciarse en la figura queda un número considerable de estos planes municipales que ni siquiera han iniciado su revisión.

Fig. 38: Marco legal del planeamiento general y planeamiento en revisión.

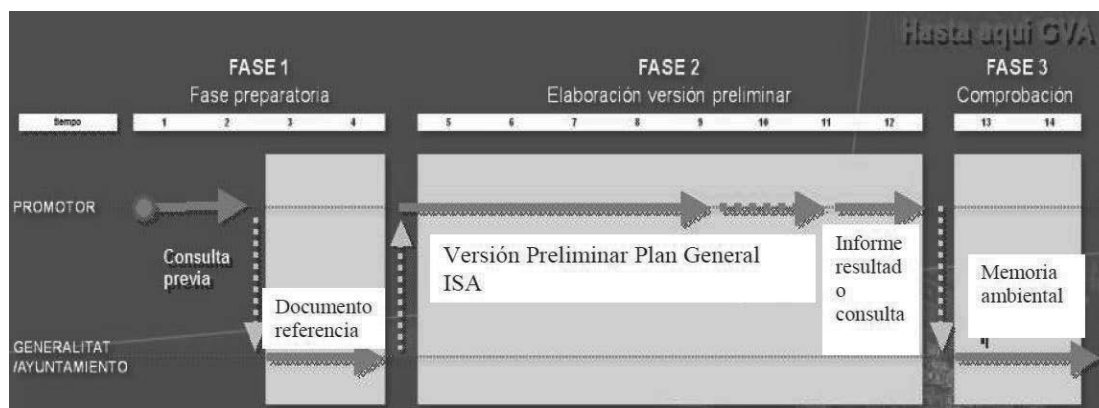


Fuente: CITMA. Elaboración propia.

4.3. Procedimiento de revisión de los planes generales

La tramitación de todos los planes generales en revisión se ha regido (hasta la entrada en vigor de la LOTUP, momento en el que se reconduce hacia el previsto en la Ley 21⁴¹) de acuerdo con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente cuya tramitación se esquematiza en la figura 39:

Fig. 39: Tramitación EAE Ley 9/2006.



Fuente: CITMA.

El contenido procedimental de cada fase es el siguiente:

- Fase1
 - o Entrega de solicitud y del documento consultivo al órgano ambiental.
 - o Verificación de la documentación.
 - o Realización de consultas a las administraciones afectadas.
 - o Elaboración (por parte del órgano ambiental) del documento de referencia (DR).
- Fase2
 - o Elaboración (Ayuntamiento) del informe de sostenibilidad ambiental (ISA) y de la versión preliminar del plan o programa.
 - o Participación pública realizada por el órgano promotor (Ayuntamiento): información pública y consultas a interesados.

41 La entrada en vigor de la Ley Estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental entró en vigor en la Comunidad Valenciana con la aprobación de la LOTUP cuyo régimen transitorio prevé que:

- Se aplica la Ley 9/2006 y la LUV a los planes que ya hayan iniciado el trámite de información al público antes del 20 de agosto de 2014, fecha de entrada en vigor de la LOTUP. En este caso, el trámite ambiental finalizará con la emisión de la Memoria Ambiental por el órgano ambiental (Comisión de Evaluación Ambiental).
- Se aplica Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y la LOTUP a los planes cuyo procedimiento de evaluación ambiental estratégica y urbanística no haya iniciado el trámite de información al público a la entrada en vigor de la LOTUP. En este caso el Documento de referencia emitido se asimila al Documento de Alcance de la Ley 21/2013, y el trámite ambiental finalizará con la emisión del Documento Ambiental Territorial y Estratégico (DATE).

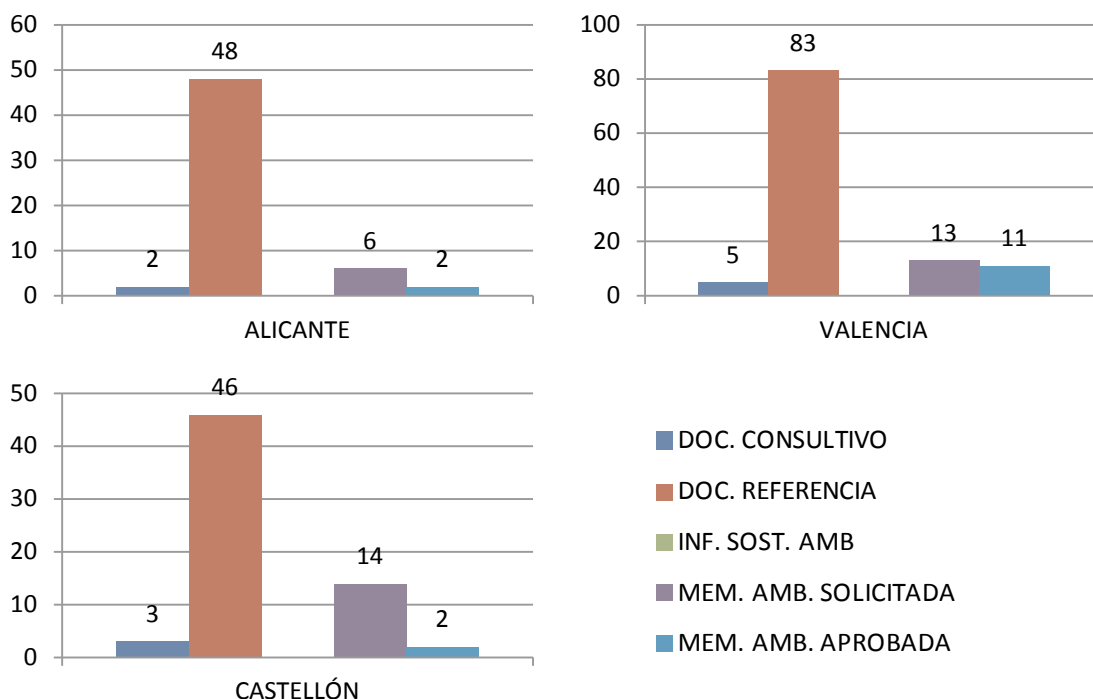
- Fase 3

- Solicitud (del Ayto. al órgano ambiental) de tramitación de la memoria ambiental.
- Verificación de la documentación.
- Realización de consultas a las administraciones afectadas (en su caso).
- Elaboración (por parte del órgano ambiental) de la memoria ambiental (MA).

La base de datos proporciona información detallada del momento procedimental en que se encuentra cada plan, no obstante los gráficos elaborados (Vid. figura 40) simplifican el procedimiento en 5 pasos que corresponden a la emisión de la documentación pertinente para continuar con el procedimiento, bien por parte del órgano ambiental de la Conselleria competente o del Ayuntamiento correspondiente:

- DC: Presentación en Conselleria del documento consultivo con la propuesta de planeamiento general aprobada inicialmente por el municipio.
- DR: Emisión de la Conselleria del documento de referencia.
- ISA: Elaboración municipal de la versión preliminar del PG y del ISA para su sometimiento a información pública.
- MA: Remisión a Conselleria de la documentación informada y solicitud de memoria ambiental.
- MAF: Memoria ambiental finalizada.

Fig. 40: Fase de la EAE de la revisión de los PG, por provincias.



Fuente: CITMA. Elaboración propia

La fase en la que se ralentiza o incluso bloquea la tramitación —y esto es válido para los municipios de las tres provincias— es tras la emisión del Documento de referencia (DR) emitido por la Comisión de Evaluación Ambiental, que contiene los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad que deben observarse en la elaboración del plan.

De los 58 municipios que revisan el Plan General en la provincia de Alicante, 48 se encuentran en esta situación; de los 112 que se revisan en Valencia 83 se encuentran paralizados, y 46 de los 65 de Castellón. De acuerdo con la revisión de alguno de estos documentos de referencia, la razón que justifica el bloqueo es la enorme dificultad o incluso la imposibilidad de conciliar el modelo territorial de planeamiento presentado por el municipio, con los criterios y objetivos ambientales que pretende imponer el órgano autonómico.

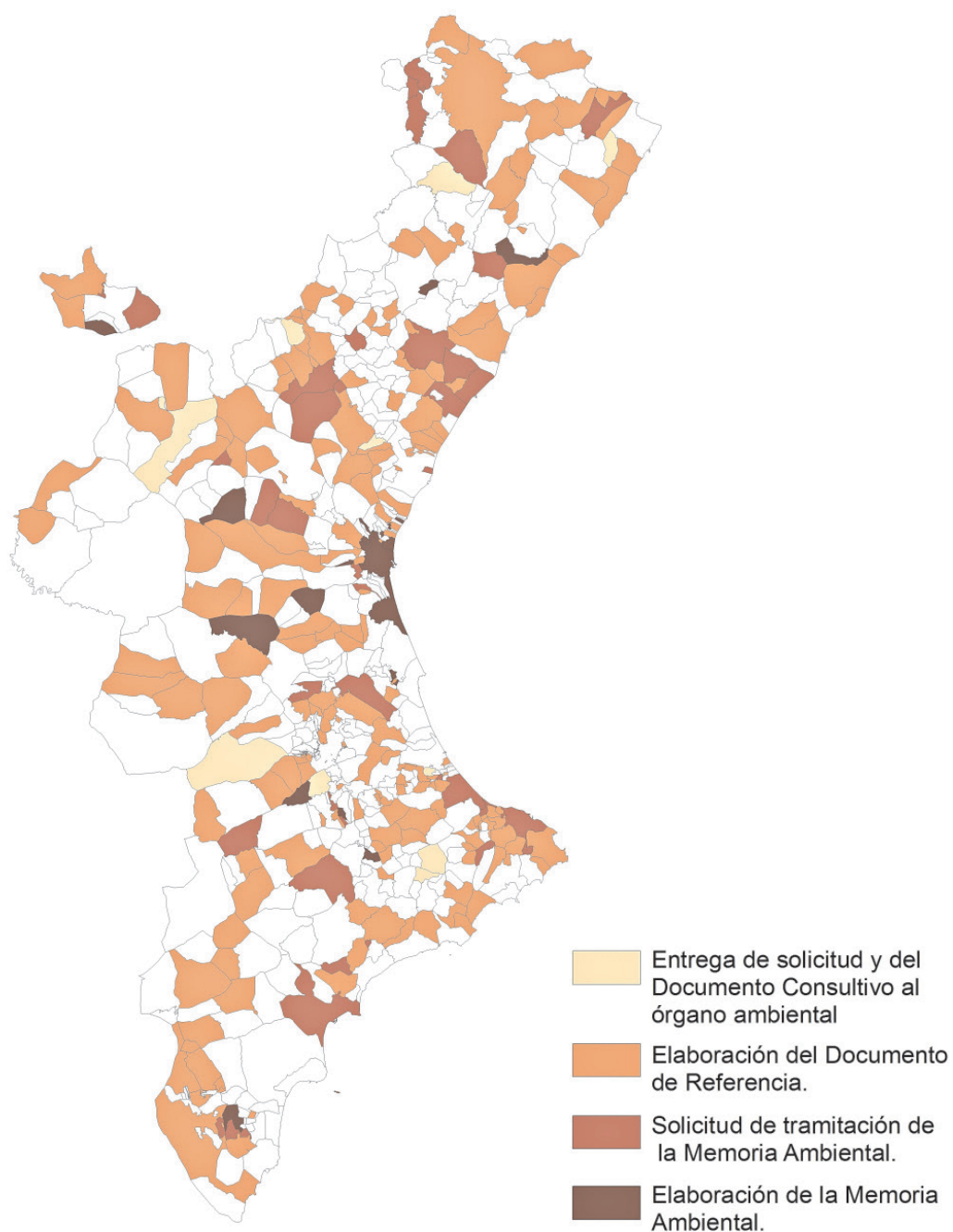
Se trata nuevamente del problema de descoordinación del planeamiento territorial y urbanístico, y de falta de cooperación entre las administraciones autonómica y local, que llegados a este punto, tras años de tramitación y de adaptaciones a novedades y reformas legislativas con el plan “de mesa en mesa”, todavía parecen sorprenderse de que se produzca el conflicto.

La situación expuesta ha provocado que tras años de tramitación, un gran número de planes que no iniciaron su información pública con anterioridad a la entrada en vigor de la LOTUP, deban reconducir su tramitación —conforme a lo previsto en la Disposición transitoria primera—, hacía las previsiones de la LOTUP y la Ley 21/ 2012; de este modo, en un periodo de tiempo relativamente corto, gran parte de los municipios valencianos se regirán por Planes Generales Estructurales y Planes de Ordenación Pormenorizada, lo que teóricamente clarificará las determinaciones, agilizará las tramitaciones y mejorará la relaciones entre las correspondientes administraciones competentes

Los pocos planes que han conseguido superar la etapa “crítica” referida, —8 en la provincia de Alicante, 24 en la de Valencia y 16 en la de Castellón—, han continuado la EAE, concluyendo el proceso finalmente 15 de ellos (vid. figura 41).

Respecto a la duración media del proceso, de acuerdo con los datos de la base mencionada, para los municipios de Alicante que alcanzan la fase de MA es de 2,54 años, y de 4,24 años los que consiguen finalizarla.

Fig. 41: Estado de la tramitación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica de los planeamientos generales en revisión a fecha abril 2014



Fuente: CITMA. Elaboración propia

Fig. 42: Municipios de Alicante cuya revisión de planeamiento ha alcanzado la fase de memoria ambiental

Municipios de Alicante	Fase revisión alcanzada	DC	DR	Elaboración ISA+ Plan y participación pública	MA	MAF
Alacant	MA	14/07/2008	01/10/2008	No se han comunicado las fechas de realización a la Conselleria	06/10/2010	
Alcalalí	MA	31/07/2007	12/03/2010		08/10/2013	
Alcoi	MA	13/01/2009	15/06/2009		25/03/2010	
Algorfa	MA	31/10/2008	16/07/2009		14/05/2011	
Almoradí	MAF	31/10/2008	13/07/2009		09/11/2010	21/10/2013
Benejúzar	MA	21/08/2009	16/03/2010		07/02/2011	
Dénia	MA	03/12/2007	23/06/2008		22/07/2009	
Millena	MAF	05/09/2008				08/03/2012

Fuente: CITMA. Elaboración propia.

La duración promedio del proceso para los municipios de Castellón que alcanzan la fase MA es de 3,75 años, y de 5 años los que logran finalizarla:

Fig. 43: Municipios de Castellón cuya revisión de planeamiento ha alcanzado la fase de memoria ambiental

Municipios de Castellón	Fase revisión alcanzada	DC	DR	Elaboración ISA+ Plan y participación pública	MA	MAF
Altura	MA	22/12/2008	13/01/2010	No se han comunicado las fechas de realización a la Conselleria	26/04/2012	
Ares del Maestrat	MA	12/11/2007	15/09/2009		12/07/2013	
Benlloch	MAF	17/04/2008	11/05/2010		08/11/2012	21/10/2013
Borriana	MA	10/01/2008	16/10/2009		31/01/2013	
Figueroles	MAF	07/08/2009	18/05/2012		26/09/2013	27/03/2014
Jérica	MA	11/03/2008	16/07/2009		11/05/2011	
La Mata	MA	12/08/2010	19/09/2012		25/09/2013	
Navajas	MA	29/04/2008	08/11/2011		25/07/2013	
Nules	MA	25/06/2008	16/10/2009		11/05/2011	
Onda	MA	07/01/2008	19/11/2009		20/05/2010	
Portell de Morella	MA	29/06/2010	08/11/2011		20/08/2013	
Todolella	MA	28/12/2009	24/10/2012		16/01/2013	
Torralba del Pinar	MA	17/06/2008	08/11/2011		10/04/2013	
Traiguera	MA	15/12/2008	18/05/2011		05/03/2014	
Vall d'Alba	MA	21/02/2008	27/11/2008		03/12/2010	
Vila-Real	MA	11/07/2008	11/05/2009		05/04/2011	

Fuente: CITMA. Elaboración propia.

En el caso de los municipios de la provincia de Valencia la duración promedio del proceso, que alcanzan la fase MA es de 3,69 años y de 4,18 años los que logran finalizarla.

Fig. 44: Municipios de Valencia cuya revisión de planeamiento ha alcanzado la fase de memoria ambiental.

Municipios de Valencia	Fase revisión alcanzada	DC	DR	Elaboración ISA+ Plan y participación pública	MA	MAF
Aielo de Malferit	MAF	10/10/2007	20/09/2010	No se han comunicado las fechas de realización a la Conselleria	08/11/2013	29/05/2014
Alaquàs	MAF	24/11/2009				11/01/2012
Albal	MA	18/12/2008	21/07/2010		21/08/2013	
Alboraya	MAF	25/10/2007	14/11/2008		13/01/2010	14/01/2011
Alzira	MA	04/04/2008	21/01/2010		27/09/2010	
Burjassot	MAF	31/07/2009	16/11/2010		05/12/2011	20/06/2012
Canet d'En Berenguer	MA	16/05/2007	15/04/2010		16/02/2012	
Carrícola	MAF	08/05/2009	20/05/2010		29/12/2011	27/11/2013
Casas Bajas	MAF	24/02/2010				20/06/2012
Dos Aguas	MAF	07/11/2007	18/06/2009		13/06/2011	18/05/2012
El Palomar	MA	15/10/2007	08/02/2011		18/07/2013	
Fontanars dels Alforins	MA	08/09/2008	03/02/2011		27/12/2013	
Fortaleny	MAF	17/11/2006	19/07/2010		01/03/2012	19/09/2013
Gestalgar	MAF					
Losa del Obispo	MA	18/06/2010	07/03/2011		31/01/2013	
Montserrat	MAF	16/09/2009	20/01/2010		02/03/2011	08/03/2012
Oliva	MA	09/09/2008	18/10/2010		24/08/2011	
Pedralba	MA	16/06/2008	22/06/2009		03/06/2010	
Picanya	MA	02/05/2008	25/03/2010		13/12/2010	
Puebla de San Miguel	MA	09/07/2010	08/11/2011		04/11/2013	
Rafelcofer	MA	04/02/2009	18/10/2010		02/08/2013	
Torrebaia	MA	16/02/2010	07/02/2011		26/03/2012	
Valencia	MAF	27/07/2007	11/01/2008		28/01/2009	06/11/2009
Vilamarxant	MA	20/02/2008	23/09/2009		05/02/2013	

Fuente: CITMA. Elaboración propia.

Estableciendo la comparación con la tramitación de las ATE, la duración del mismo procedimiento de EAE en la única ATE que hasta la fecha lo ha finalizado (la CEA emitió la MA el pasado abril en la actuación “Alcoinnova”) es de 14 meses (vid. la figura 24).

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

En las conclusiones iniciales recogidas al final del capítulo 2 se dijo: “a partir de 2004 se observa un acercamiento de la nueva legislación y de algunas de las decisiones que se adoptan hacia las consignas europeas a favor de la sostenibilidad y la gobernanza del territorio recogidas por las ley territorial (LOTPP) y la urbanística (LUV)”. Esta afirmación constituía una premisa a partir de la cual se iniciaba el análisis de los planes de mayor alcance territorial desarrollados en la Comunidad Valenciana en la última década:

La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es el instrumento de planificación territorial integral vigente, desde 2011, del que dispone la Comunidad Valenciana. Se trata de un documento criticado por falta de concreción, excesivamente genérico e impreciso que dista mucho de proponer soluciones efectivas para conciliar un modelo territorial con el desarrollo urbanístico.

La experiencia tras más de tres años en vigor demuestra que la falta de vinculación normativa deja vía abierta a la interpretación de la justificación del cumplimiento de sus determinaciones para la tramitación de los planes que exigen aprobación autonómica. Indeterminación no es lo mismo que simplificación de contenidos. Defendemos planes flexibles, revisables, que sean capaces de adecuarse a los nuevos condicionantes, planes sencillos y operativos, reconociendo que llegar a establecer el grado de flexibilidad con que dotar a los planes supone encontrar un punto de equilibrio difícil de lograr: “... *el esfuerzo colectivo deberá confrontarse con dos tipos de presiones: por una parte, la pulsión desreguladora amparada en el argumento de la simplificación de los procedimientos administrativos y la crisis económica; y, por otra, aquel municipalismo que responde, ante todo, a la propensión de ceder a los intereses particulares*” (Nel.lo, 2011: 28).

La flexibilidad en el planeamiento debe ir ligada a las garantías dadas por una parte por las propias Administraciones públicas, con la publicidad de sus actuaciones y la transparencia en su tramitación, y por otra por la participación ciudadana del público informado en todos los momentos de la tramitación del plan, desde su origen, con capacidad para intervenir en la elaboración del plan de manera que se establezca una comunicación recíproca entre administración y administrados.

Lamentablemente la puesta en práctica de los mecanismos de participación no forma parte todavía de nuestra cultura planificadora; por parte de las administraciones en muchas ocasiones no va más allá del mero cumplimiento de un trámite exigido por la Ley, y para los administrados suele carecer de todo interés a menos que se traten cuestiones que afecten directamente a sus intereses particulares.

Las circunstancias en las que se gesta la ETCV, con un orden territorial, urbano y constructivo insostenible a causa del colapso del modelo inmobiliario desarrollado en los últimos años, justificaron

el establecimiento en sus directrices de unos límites de crecimiento urbano (residencial y para actividades económicas) que forman parte de sus directrices fundamentales, aunque se trata de previsiones abiertas, para utilizar como referencia en cada Plan⁴². No obstante quizás la labor más destacable de la ETCV sea la “puesta al día” de la planificación urbanística del territorio de la Comunitat, que durante años ha modificado puntualmente sus planes municipales de forma cuanto menos irregular y desordenada, pervirtiendo sus originarias directrices de ocupación del territorio, si las tuvieron.

La enorme labor que constituye la creación de una base cartográfica actualizada con todo el planeamiento de la Comunidad, aunque adolece de un apartado de autocrítica, debería haberse complementado con un diagnóstico de la situación del planeamiento urbanístico actual de los municipios de la Comunidad para abordar seriamente la planificación de las 15 áreas funcionales en que la Estrategia distribuye el territorio autonómico.

Sin embargo, el desarrollo del planeamiento de carácter integral del territorio de la Comunidad a través de los ámbitos que definió la ETCV no se ha iniciado hasta el momento. La LOTPP y la ETCV no exigieron la elaboración de PAT integrales; no son necesarios de manera previa a la redacción de los Planes Generales, como cabría esperar para dar coherencia al ordenamiento jurídico.

Los Planes de Acción Territorial en estas circunstancias no prosperan. El legislador impone a la administración autonómica el deber de planificar a escala territorial de manera muy laxa. No plantearlo como una obligación en el ejercicio de sus propias competencias convierte el mandato legal en una prerrogativa que se ejercerá cuando la oportunidad política lo aconseje. Únicamente se cuenta con tres PAT vigentes, cuyo carácter sectorial parece restarles capacidad de conflicto (prevención de riesgo de Inundación de 2003 —en revisión desde 2013— corredores de Infraestructuras de 2005 y el Forestal de 2013).

Los PAT sectoriales del Litoral y de protección de la Huerta quedaron paralizados tras su periodo de Información pública en 2006 y 2009 respectivamente, como sucedió con los importantes PAT de las áreas funcionales del Entorno metropolitano de Alicante-Elx, de La Vega Baja y del Entorno de Castellón, todos ellos inactivos desde 2005. Convendría adoptar una postura clara y firme por parte de la Administración Autonómica previamente al inicio de los planes territoriales porque su paralización o bloqueo con la tramitación iniciada, conduce al descrédito.

El fracaso de estos planes se produce a pesar de que en la mayoría de los casos se trata de documentos técnica y legalmente adecuados; el problema radica en que si sus determinaciones chocan

42 La supresión en la nueva LOTUP de la cesión de 1 m² de suelo protegido por cada m² reclasificado prevista en el art. 13.6 de la LOTPP se justifica en la existencia de estos límites.

frontalmente con las del planeamiento urbanístico de los municipios afectados, es preciso el compromiso institucional y la decisión política firme para tomar parte por un plan u otro; por una administración u otra, por unos intereses u otros. No aprobar el plan territorial no significa mantenerse al margen del conflicto, sino que frecuentemente supone decantarse a favor de las políticas locales e intereses particulares.

Con este panorama de falta de previsiones territoriales, la iniciativa empresarial y la de los gobiernos locales va a promover Actuaciones Territoriales Estratégicas y Planes Generales municipales, instrumentos ambos con fuerte incidencia territorial en cuya elaboración y tramitación se pueden plantear todas las opciones de coordinación entre los planes y las administraciones competentes que la TAE de Leipzig perseguía.

Las Actuaciones Territoriales Estratégicas es un instrumento “*ad-hoc*” que se ha generalizado en diversas legislaciones territoriales españolas para justificar la implantación de determinadas actividades empresariales (Eurovegas en Madrid, BCN World en el Campo de Tarragona...) que de otra manera tendrían difícil cabida.

El instrumento resulta enormemente interesante porque desarrolla herramientas efectivas para la coordinación a todos los niveles: público-privado, interadministrativo e intersectorial, agiliza las tramitaciones, unifica los procedimientos, y regula todas las fases de la planificación hasta la edificación con criterios flexibles. A cambio se paga un precio alto e innecesario, habilitando a los gobiernos para la ejecución de proyectos sin que éstos deban estar incluidos en planes territoriales, vulnerando el principio de jerarquía más elemental, y abriendo una nueva vía a la arbitrariedad y a la discrecionalidad que ya está ocasionando agravios con un proceso de selección opaco.

Las ATE deben justificar el cumplimiento de las determinaciones de la ETCV, sin embargo no se les exige el emplazamiento en los ámbitos estratégicos para las actividades económicas y territorios innovadores señalados por ella. Tampoco se exige ni valora la compatibilidad con el planeamiento municipal. La declaración del Consell en el primer momento de su tramitación y la urgencia que se le impone al procedimiento anula el espacio para la cooperación interadministrativa y para la participación ciudadana, cuya posibilidad de acción queda constreñida al clásico periodo para presentar alegaciones a la vista de un plan completamente elaborado.

Cabe plantearse si los principios europeos que la LOTPP recogió y que se volvieron a defender en la ETCV, se han materializado en este tipo de actuaciones que debieran observar fielmente sus prescripciones. Para comprobarlo se propone, a partir de la investigación desarrollada, una valoración del grado de seguimiento de las recomendaciones extraídas de los informes europeos a partir de una su estimación cualitativa consistente en la asignación de los colores, rojo, ámbar o verde, para ponderar la nula, media o buena adopción de cada uno de los criterios por parte de las ATE.

Fig. 45: Valoración ATE respecto variables de los informes europeos y del Libro Blanco del planeamiento urbanístico español.

OBJETO COMÚN	Elaborar estrategias comunes acerca de los objetivos y las prioridades.	
	Procurar un urbanismo más sostenible. Desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico.	
MARCO ADECUADO	Condiciones marco adecuadas, tales como el marco legislativo	
	Apoyo político y continuidad de las políticas	
	Vincular la legislación de suelo con la legislación ambiental, hasta constituir una única norma con capacidad para condicionar la incidencia ambiental de la planificación urbanística	
	Promoción de la rehabilitación y el uso eficiente del territorio y del patrimonio construido.	
AMBITO TERRITORIAL AMBITO MATERIAL INTERSECTORIAL	Fomento de vínculos socio-económicos entre las ciudades medias y pequeñas	
	Relacionar las unidades administrativas de regulación, control y gestión, con las unidades naturales.	
	Fortalecimiento de la cooperación entre las actividades de planificación sectorial y territorial.	
	Fomento y profundización de vínculos socio-económicos.	
	Previsión de proyectos clave estratégicos de infraestructura con impacto positivo en la cohesión urbana-rural.	
	Considerar cuestiones sociales y económicas en la redacción de los nuevos planes.	
	Ámbitos administrativos y de planeamiento que dispongan de una flexibilidad que les permita adaptarse tanto a las diferentes unidades naturales y socio-económicas y a su carácter cambiante.	
COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN	Coordinación vertical entre los niveles administrativos y de elaboración de políticas; coordinación horizontal entre los diferentes sectores y coordinación territorial entre diferentes zonas.	
	Asociaciones y plataformas para facilitar la coordinación entre los distintos niveles	
	Actividades para promover el intercambio de experiencias en todos los niveles	
	Enfoque participativo en las primeras etapas de creación de estrategias comunes	
	Liderazgo en todas las fases de la planificación y la implementación	
	Gobernanza y plena participación de todos los actores	
	Recursos	
	Equilibrios de poder	
	Fomento de la creación y la cooperación de las organizaciones profesionales y redes de negocio.	
	Creación de asociaciones entre las autoridades de la administración pública con el objetivo de transferir experiencias en el ámbito de la gobernanza y la aplicación de modelos de calidad en la administración pública.	
	Contribuir al fomento de pequeñas y medianas empresas para el desarrollo policéntrico	
	Divulgación de los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico.	
	Incentivos la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones: conferencias, cursos, foros, páginas de información en Internet...	
LOS PLANES	Profundización en el funcionamiento de los instrumentos de ingeniería financiera utilizados para la coordinación de los diversos flujos financieros, vinculados al desarrollo regional y local.	
	Recursos específicos reservados temprana y sucesivamente a lo largo del desarrollo de los proyectos (recursos económicos y adecuada programación temporal).	
	Consideración de la gestión en función tanto del ámbito territorial como de las afecciones socioeconómicas y ambientales.	
	Determinaciones a corto plazo (de carácter económico), combinadas con otras a largo plazo (con limitaciones de carácter ambiental)	
	Planeamiento urbanístico flexible y. una mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos de cambio,	
	Sistema de información que permita analizar en tiempo real la situación de los territorios afectados y proyectar tendencias y escenarios de futuro.	
	Adaptación del planeamiento municipal a determinaciones territoriales de una escala más amplia	
	Planes urbanísticos con propuestas consensuadas.	

Fuente: Elaboración propia

Las variables analizadas proceden de la adaptación de las recogidas en la figuras 15 y 16 las cuales resumen las recomendaciones para la mejora de las relaciones entre el planeamiento urbanístico y territorial de los informes europeos y del Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español.

La escasa presencia del color verde en la valoración de la figura 45 indica que la puesta en práctica de las ATE no está a la altura de las expectativas creadas en la LOTPP y la ETCV. Se articuló un marco normativo en el que primaba la observación de condicionantes territoriales y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones durante todas las fases de la elaboración de los planes. Finalmente bajo el pretexto de la “urgencia” con el que se plantean los proyectos empresariales declarados ATE se justifica el hecho de ignorar o contravenir el planeamiento existente. La participación ciudadana se convierte en un mero trámite dentro de un procedimiento en el que, en algunos aspectos, se “regula la desregulación”, dando paso a decisiones controvertidas.

Como contrapunto a tanta celeridad en la tramitación, **la sosegada revisión de los Planes Generales Municipales**, cuya duración puede llegar a sobrepasar varias legislaturas e incluso la vigencia de varias leyes⁴³. La coordinación y la cooperación en la toma de decisiones previa al inicio de la elaboración y tramitación de los PG evitaría el posterior bloqueo que, como hemos visto se produce en un altísimo número de planes, al plantearse la imposibilidad de conciliar el modelo territorial al que aspiran los municipios con los criterios que defiende el órgano ambiental y territorial de la Conselleria.

Este enfrentamiento es paradigmático, concentra muchas de las causas de desavenencias competenciales, territoriales y conceptuales entre las administraciones, que se pueden resumir en el ya clásico enfrentamiento de intereses: los del urbanismo cargado de “*voracidad urbanizadora y reclasificatoria de los suelos con el fin de obtener plusvalías*” contra los principios de ocupación sostenible del territorio. Quizás también la administración autonómica debería exigirse más a sí misma para mejorar la situación: la formación de equipos multisectoriales informando los planes podría aportar mayor coherencia en los criterios que se adoptan y más responsabilidad en sus decisiones.

No cabe esperar que el modelo actual se reconvierta espontáneamente en favor de la sostenibilidad y la habitabilidad. Se precisa de un marco institucional y político adecuado. El marco legal vigente y la amplia descentralización existente en la materia exigirían un gran acuerdo a nivel estatal, de Administraciones Públicas implicadas. Un objetivo muy difícil de concebir teniendo en cuenta que ni siquiera existe legislación ni órgano estatal que promueva la coordinación entre las políticas territoriales de las CC.AA.

43 Revisiones iniciadas con la LRAU que no han finalizado durante la vigencia de la LUV, están siendo reconducidas hacia la nueva tramitación de la LOTUP

Ya han sido mencionadas algunas opciones adoptadas, generalmente de forma cíclica, por el legislador o las administraciones competentes para mejorar esta situación: las ocasiones en las se opta por la regulación, el dirigismo de la administración autonómica frente a la local con la defensa a ultranza de la eficacia de la norma y la inflexibilidad en la jerarquía de los planes, conducen a la inoperatividad, al bloqueo y a los conflictos competenciales; “...la burocracia hace del planeamiento una carrera de obstáculos, de final desconocido y requisitos contradictorios, que los Ayuntamientos aceptan a regañadientes, pero que los particulares consideran lesivos para sus iniciativas empresariales” (Peñín, 2012: 2). La desregulación no puede plantearse como alternativa a la constricción legislativa. La Comunidad Valenciana necesita desarrollar el planeamiento territorial de carácter subregional con previsiones de población y empleo y con determinaciones indicativas y esquemas de infraestructuras y equipamientos territoriales ajustables en su gestión.

Se trata de encontrar el punto medio en el que se impone un nuevo modelo de planificación basado en la coordinación y las nuevas prácticas de buena gobernanza. La coordinación exige un objetivo común en la base del planeamiento: la defensa de la calidad de vida y la sostenibilidad como aspectos clave que justifican el interés general de toda intervención sobre el territorio. Para ello se precisan rutinas de cooperación claras (que eviten la judicialización en caso de conflictos interadministrativos) y flexibilidad en la elaboración y tramitación de los planes (participada y transparente) no como fin en sí mismo, sino como herramienta para conseguir el objetivo mencionado.

En los primeros meses de vigencia de la Ley 5/14 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana parece existir unanimidad en reconocer el mérito de esta Ley que con su extraordinario alcance derogatorio por una parte⁴⁴, que se expresa de modo esquemático en la figura 46, y la incorporación y desarrollo de la legislación estatal más reciente por otra⁴⁵, constituye el código urbanístico unificado que aporta la claridad y seguridad jurídica que se venía reclamando hace años.

En la figura siguiente queda esquematizada la producción legislativa valenciana en materia territorial y urbanística desarrollada, en ejercicio de la competencia autonómica otorgada por la

44 La nueva ley sustituye y deroga la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera (por coherencia con la disposición derogatoria única). Asimismo, deroga dos importantes desarrollos reglamentarios, como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell.

45 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, o el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la recientemente aprobada Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Constitución, a lo largo de los últimos 25 años; se aprecia que tras dos generaciones de leyes territoriales independientes de las urbanísticas, la LOTUP refunde por primera vez ambas materias en un solo texto normativo incorporando los desarrollos reglamentarios como anexos a la propia Ley.

Fig. 46: Figuras legislativas destacadas, desarrollada desde la asunción de la competencia autonómica hasta la actualidad



Fuente: Elaboración propia

La nueva Ley no va a ser objeto de análisis en este momento, tan solo se va a hacer referencia a alguna de sus novedades más destacables en relación con alguna de las cuestiones planteadas:

- No hay cambios significativos con respecto a la figura de los Planes de Acción Territorial y las Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto en lo que se refiere a la adaptación, sobre todo terminológica, a la Ley de 2013 de Evaluación Ambiental Estatal que entra en vigor en la Comunidad Valenciana con la aprobación de la LOTUP.
- Se unifica la tramitación de los procedimientos urbanísticos, ambientales y territoriales, de acuerdo con el procedimiento de la nueva legislación de evaluación ambiental.

- La clasificación convencional de planes en territoriales y urbanísticos, se revisa en el artículo 14 del nuevo texto normativo, quedando establecida en tres categorías en función del ámbito territorial de los planes: “*Planes de ámbito supramunicipal*”, donde se incluye la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial y los planes generales estructurales mancomunados, “*Planes de ámbito municipal*” con el Plan general estructural (de un único municipio), el Plan de Ordenación Pormenorizada, los Planes de reforma interior, los Planes parciales y los Estudios de detalle, y una tercera categoría denominada “*otros planes*” formada por Planes especiales, Catálogos de protecciones y los planes que instrumentan las Actuaciones Territoriales Estratégicas.

No obstante, en el ulterior articulado de la LOTUP, las ATE quedan incluidas en el capítulo que desarrolla el planeamiento de ámbito supramunicipal, probablemente al identificar de manera impropia el “impacto supramunicipal” que se les presupone a este tipo de actuaciones para su declaración por parte del Consell, con su “ámbito territorial” propiamente dicho.

La clasificación prescinde de la tradicional dicotomía que enfrenta al plan territorial con el plan urbanístico, lo que sin embargo no repercute en la cuestión sustantiva que sigue siendo, el ejercicio de la responsabilidad de la administración autonómica en la elaboración de los planes de OT.

- Con objeto de deslindar claramente contenidos y competencias sustituyen al antiguo plan general (PGOU) dos nuevos instrumentos: un Plan General Estructural (que puede ser mancomunado, abarcando dos o más términos municipales completos⁴⁶) y un Plan de Ordenación Pormenorizada. El primero de aprobación autonómica, define los elementos estructurales del territorio, mientras que el segundo, de aprobación municipal, desarrolla el anterior incidiendo en los aspectos de mayor detalle relacionados con la gestión urbanística y la edificación. El nuevo modelo de plan general estructural prima el análisis territorial sobre la gestión, con objeto de conseguir una visión previa y unitaria del territorio, la inserción del municipio en este contexto y el deslinde claro de las competencias de cada administración para agilizar la tramitación de los planes. Con esta medida la nueva ley propone deslindar más claramente las competencias; la figura siguiente representa el modo en que la nueva Ley trata de aislar de manera más estanca si cabe, los compartimentos responsables de cada plan, como fórmula para evitar los conflictos interadministrativos, en lugar de anticiparse al posible conflicto en caso de desavenencia procurando su mejor coordinación.

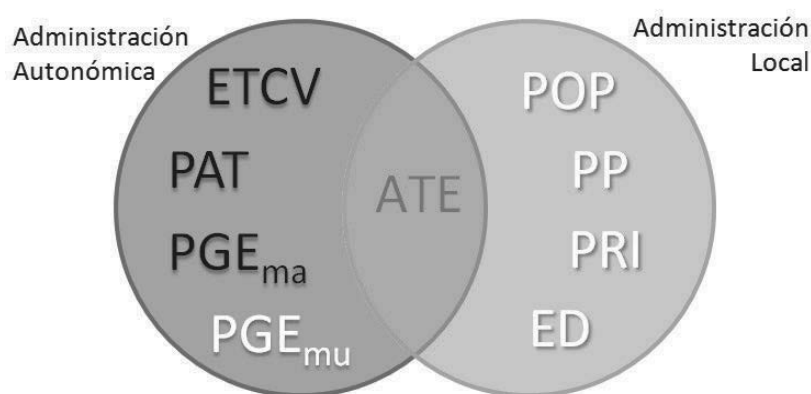
Conviene en este punto establecer la comparación con lo dicho en el capítulo de presentación de este documento, en relación con la figura 1. La diferencia más notable entre aquella

46 Desarrollados en el art. 18 de la LOTUP

(referida a la legislación vigente en el momento en que se elaboran los planes comentados en el presente estudio) y la número 47 (referida a las determinaciones de la nueva LOTUP, vigente desde el pasado mes de agosto de 2014) es la desaparición en el área de intersección entre las dos esferas responsables del planeamiento territorial y urbanístico, de los antiguos Planes Generales, dado que como se ha comentado, con el deslinde de atribuciones hecho por la nueva Ley, los Planes Generales Estructurales (de ámbito mancomunado o municipal) quedan bajo la responsabilidad exclusiva de la administración autonómica y los Planes de Ordenación Pormenorizada, pasan a ser de competencia exclusivamente local, sin que deban producirse interferencias entre ambas.

En la figura 47, se expresa además la nueva clasificación de los instrumentos de ordenación hecha por el art. 14 de la LOTUP, quedando rotulados en negro los planes de ámbito supramunicipal y en blanco los de ámbito municipal, figurando en gris las ATE únicamente, dado que su ámbito territorial no debe ajustarse “*a priori*” a ninguno de los dos supuestos. Respecto a la figura de los Planes Especiales, no cabe hacer comparación o precisión alguna respecto a lo ya dicho en el capítulo de presentación, en tanto que la nueva Ley no incorpore modificaciones relativas a su naturaleza o tipificación; por lo tanto, su ámbito material y las administraciones responsables de su tramitación, se determinarán con arreglo a la función⁴⁷ y contenido expreso de cada Plan Especial, cuyo articulado en la LOTUP ha quedado reducido a lo previsto en el escueto (en comparación con las ya derogadas disposiciones de la LUV y el ROGTU comentadas en la nota al pie número 5), art. 43.

Fig. 47: Esferas competenciales en la redacción de planes según la LOTUP



Fuente: Elaboración propia

⁴⁷ Art. 43.1 LOTUP: “Los planes especiales complementan a los demás planes y, en su caso, los modifican. Pueden formularse con la finalidad de establecer la ordenación territorial y urbanística de actuaciones incluidas en otros instrumentos de ordenación, la ordenación de proyectos de obras, servicios o actividades que sean de interés general, actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación sobre el medio urbano a que se refiere esta ley y la legislación del Estado en esta materia, o en los supuestos regulados en la legislación sectorial que resulte de aplicación”

- La delimitación y caracterización de la infraestructura verde como determinación integrante de la ordenación estructural ya se está exigiendo en la elaboración de los planes (sorprendentemente, pues no cuenta con la aprobación del correspondiente Plan de Acción que confiera seguridad jurídica a las decisiones que se adoptan). La aplicación de esta nueva metodología se presume la cuestión más novedosa de las previsiones de la Ley en materia territorial.

Frente a falta de instrumentos de planificación territorial de carácter integral, se propone esta metodología, más sencilla—porque realmente trabaja sobre presencias territoriales conocidas (espacios naturales, suelo forestal, agua, patrimonio cultural, elementos visuales, riesgos...) dándoles coherencia y continuidad— y menos comprometida (puesto que no clasifica) que la planificación integral, a la que se corre el riesgo de abandonar ya definitivamente, por la posible acomodación en la práctica a esta nueva herramienta.

La infraestructura verde vertebrará la conexión entre todas las escalas del territorio pero lo hace quizás desde una visión excesivamente sesgada. No constituye un verdadero puente entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico (al estilo por ejemplo de los Planes Directores urbanísticos catalanes), que precisa de mancomunidad de municipios, región, comarca o área funcional para aproximar OT y Urbanismo más allá de las consideraciones con carácter ambiental.

El seguimiento de alguna de las novedades reseñadas puede ser objeto de análisis futuro: la reconducción de los PG en revisión hacia el PG estructural/pormenorizado, la aplicación en estos mismos planes de la metodología de la infraestructura verde o incluso, la aprobación de PAT de carácter integrado ya sin pretextos, al disponer de planeamiento territorial de alcance y legislación revisada y reciente en materia de OT, Urbanismo y Paisaje.

De entre otras vías de investigación que se han mencionado a lo largo del presente trabajo y que no fueron exploradas más allá de una primera aproximación (como el seguimiento de la implementación de las 32 acciones de la TAE de 2007 o el de las novedades de la LOTUP que se acaban de comentar) podrían destacarse:

- **El estudio de las tendencias de la política territorial de la UE desde Leipzig.**

La TAE y su programa de acciones de las Azores sirvieron de base para la elaboración del Libro verde de la Cohesión Territorial publicado en 2008 por la Comisión Europea, las declaraciones de Marsella y Toledo en 2010 o la Estrategia Europa 2020 de crecimiento de la UE para la década publicada el mismo año. Su implementación se extendió hasta la presidencia húngara del consejo europeo en 2011, donde se adoptó la Agenda territorial de la Unión Europea 2020, revisión de la anterior que ratificaba buena parte de los contenidos de la de 2007.

El objeto del presente trabajo quedó centrado en el seguimiento de la primera acción de la TAE de Leipzig, por lo que el recorrido documental realizado en el capítulo 2 se centra únicamente en los años 2007, 2008 y 2009. El último de los informes europeos estudiados se publica en la recta final de la presidencia sueca (noviembre de 2009). Precisamente fue España quien asumió la siguiente presidencia del Consejo de la UE durante la cual los Ministros de desarrollo urbano adoptaron la Declaración de Toledo el 22 de Junio de 2010 que recoge el interés por las cuestiones urbanas planteadas en 2007 por la Carta de Leipzig. La tercera parte de la Declaración de Toledo subraya la necesidad de apoyar una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos en sus respectivas Agendas, y fomentar la dimensión urbana en el contexto de la cohesión territorial.

Sin embargo no existe una formación oficial del Consejo dedicada a la política urbana y el compromiso de los diferentes Estados miembros ha variado con el paso del tiempo. Esta situación ha propiciado que las inquietudes actuales de la Comisión se inclinen en los últimos tiempos hacia el fortalecimiento de la dimensión urbana de la política de la UE.

En febrero de 2014 la Comisión Europea organizó un importante Foro *CiTIEs*, donde los Estados miembros debatieron la necesidad de desarrollar una agenda urbana para la UE. Partiendo de los resultados del foro la Comisión emite una Comunicación⁴⁸ al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “*La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana*” que pretende ampliar el debate a todas las partes interesadas.

- **El seguimiento de las políticas territoriales y modelos de planificación de los Estados miembro a partir de la implementación de las acciones de la TAE**

Una visión más amplia de la compleja relación entre el planeamiento territorial y el urbanístico pasaría por la comparativa del escenario nacional y regional descrito, con el análisis del planeamiento territorial que desarrollan todos y cada uno de los Estado miembros de la Unión o incluso de las unidades administrativas responsables de las políticas de planificación territorial:

48 Resultados disponibles en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2014:490:FIN&rid=1>

Fig. 48: Escalas de planificación en los países europeos

PAÍS	ESCALA PRINCIPAL DE PLANIFICACIÓN	ESCALAS DERIVADAS
Alemania	Länder (región), aunque la Federación se reserva ciertas funciones	• Mancomunidades o subregiones • Áreas metropolitanas • Escala local: municipio
Suiza	Cantón (región), aunque la Federación se reserva ciertas funciones	• Mancomunidades o Grupos de Trabajo entre municipios, aunque son de carácter voluntario • Escala local: municipio
Italia	Región (y Provincias Autónomas), bajo la coordinación del Estado	• Escala subregional: provincias • Escala local: municipio
Portugal	Estado (salvo Regiones Autónomas de los archipiélagos)	• Regiones continentales (aunque son meros órganos periféricos de la Administración central) • Escala local: municipio
Holanda	Provincia y Estado (posee la iniciativa legislativa en exclusiva)	• No existe un nivel subprovincial de gestión • Escala local: municipio
Reino Unido	Estado (aunque en la política económica las Regiones adquieren protagonismo)	• La escala subregional y local la constituyen los condados y municipios, pero no tienen obligación legal de adaptarse a los planes superiores. • En Escocia son la Región o la Isla.
Francia	Estado y Región (elaboran entre ellos Contratos de Plan)	• Escala subregional: departamentos, aunque sólo elaboran planes sectoriales • Escala local: ámbito intermunicipal y municipio

Fuente: Elorrieta, 2013: 252

- El alcance y contenido de los planes territoriales de las CC.AA.

Como se ha dicho, los planes territoriales desarrollados por las CC.AA. abandonaron los modelos que combinan la planificación física y la planificación económica, quedando definidos como instrumentos de carácter eminentemente físico. Los objetivos de coordinación y cooperación se concentran en la planificación territorial y urbanística, en la influencia mutua que debe existir entre los diversos niveles de escala, al servicio de los mismos objetivos y sin enfrentamientos competenciales.

No obstante, incluso aceptando la limitación de los planes a su componente física, la visión de las actuaciones que se planean sobre el territorio podría enfocarse de manera más libre, sin quedar constreñida a los límites administrativos o a las legislaciones sectoriales de cada comunidad autónoma.

El estudio de los instrumentos de planeamiento que fuera capaz de abarcar cualquier temática, permitiría integrar en el análisis de actuaciones territoriales y urbanísticas, todo tipo de intervenciones en el territorio independientemente de la consideración legal que se les haya otorgado.

En la Comunidad Valenciana hablaríamos de la implantación de actuaciones en espacios protegidos, del desarrollo de determinados proyectos objeto de planes especiales o de las declaraciones de interés comunitario. Todos ellos son proyectos convencionalmente vinculados a la normativa ambiental, sectorial o del suelo no urbanizable, que se desarrollan al margen de la planificación territorial y urbanística, pese a constituir en muchas ocasiones, intervenciones muy notables en el territorio.

- **Evaluaciones *ex-post* de los proyectos o los instrumentos de planeamiento valenciano**

La investigación llevada a cabo no ha entrado a valorar en profundidad el contenido de las determinaciones de cada uno de los PAT, ATE o PG que se mencionan.

Sin embargo se considera que alguna de las aportaciones realizadas y de las metodologías utilizadas, podría contribuir a establecer criterios o indicadores, relativos al menos a las cuestiones que vinculan OT y Urbanismo, de futuras evaluaciones *ex-post* de los instrumentos de planeamiento o de cada uno de los planes una vez finalizada su redacción o tramitación. Dichas evaluaciones exigirían un conocimiento más profundo de la manera en que se ha elaborado cada plan (creación de redes, plataformas, acción de asociaciones, financiación, liderazgos, utilización de servicios públicos, fomento de recursos turísticos, estabilidad de los gobiernos locales, funcionamiento local de la administración, etc., etc.) permitiendo su objetivación con una metodología más detallada (cualitativa y cuantitativa de forma combinada) capaz de ponderar con mayor precisión cada uno de los indicadores establecidos.

Sería preciso el acceso a la información necesaria, a lo que contribuiría su difusión por medios electrónicos e informáticos de acuerdo con la previsión de la nueva LOTUP de disponer de un “Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico”, en el que se inscribirán todos los instrumentos de OT y planeamiento urbanístico cualquiera que sea su ámbito⁴⁹.

Por su parte, la propia ETCV reconoce en el preámbulo del Decreto 1/2011 la necesidad de “*un proceso de seguimiento y evaluación exhaustivo, riguroso y transparente...*” Con este fin, prevé en su Directriz 14 la creación de un Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana en el que participarían todos los agentes territoriales. Así mismo, la Directriz 21

49 Artículo 172 de la Ley 5/14 de la CV: “Registro autonómico de instrumentos de Planeamiento Urbanístico y Anexo IX: “Documentación para la inscripción en el Registro de instrumentos de Planeamiento Urbanístico”

propone una estrecha relación entre administraciones, en virtud entre otros mecanismos, de conferencias sectoriales y de observatorios.

Lamentablemente el Comité Estratégico de Política Territorial no se ha constituido; tampoco se ha producido la creación de un observatorio territorial que constituiría un elemento especialmente valioso para poder desarrollar la tarea no solo de evaluar, sino también las previas, de recogida de datos y elaboración de indicadores, de procesado y análisis de la información territorial, de establecimiento de prognosis, como escenarios de futuro a corto y medio plazo para finalmente efectuar la evaluación y seguimiento de planes y programas para comprobar hasta qué punto se cumplen los objetivos propuestos (Farinós, 2009: 6), contribuyendo de esta forma a una nueva gobernanza y planificación estratégica colaborativa y democrática, que permita lograr avances en la gobernabilidad de los territorios.

Referencias bibliográficas

- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M., (2011): *Treinta años de ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Publicado como capítulo de libro en CASTAÑER, M. (ed.), (2012): *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 140-165.
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M., (2004): *La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios del transporte*. Ponencia para Encuentros técnicos del Plan estratégico y transporte Cedex Madrid.
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. y otros (2006): *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*.
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. (2009): *La década prodigiosa del urbanismo español* (1997-2010) en Scripta Nova, vol. XII, nº 270, 1 de Diciembre de 2008, Universidad de Barcelona.
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. (2009): *La Unión europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?* en Boletín de la AGE nº49- 2009,5-23.
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. (2009): *La planificación territorial en la comunidad Valenciana (1986-2009)* en Scripta Nova, vol. XIII, nº 306, 1 de Diciembre de 2009, Universidad de Barcelona.
- CAMACHO BALLESTA, J.M. y MELIKHOVA, Y. (2011): *Perspectiva territorial de la unión europea: el largo camino hacia la cohesión territorial*. Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), 169-188.
- CARRERO DE ROA, M. (2008): *Estudio de Caso: el Área Central de Asturias*. Arcatlantic
- CIOT VI (2010): *Experiencias y buen gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis*.
- CIUDADES nº 15 (2012): *Ordenación del territorio: fundamentos y práctica de una disciplina en construcción*. Instituto Universitario de urbanística. Universidad de Valladolid
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): *Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*.
- COMISIÓN EUROPEA. (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxemburgo: Regional Development Studies 28. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE Estrategia Territorial Europea Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas Luxemburgo.

- COMISIÓN EUROPEA (2007): *The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013). A first assessment*. Working paper of the services of the Directorate General for Regional Policy, European Commission. Mayo.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Sección ECO “*Unión económica y monetaria y cohesión económica y social*” (2009): Cohesión territorial.
- COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE. SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE (2000): *L'affectation des responsabilités dans les partenariats entre niveaux d'administration*
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta europea de ordenación del territorio*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.
- CRUZ VILLALÓN, J., (2004): *Una nueva cultura para el gobierno del territorio: la concertación y cooperación interadministrativa*. En: *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* / coord. por Joaquín Farinós i Dasí, Joan Romero González, págs. 233-240.
- CUADERNOS GEOGRÁFICOS (2010): *El estado de la Ordenación del Territorio en España*. Núm. 47 (2010-2) Monográfico.
- ELORRIETA SANZ, B., (2013): *La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la retórica a la praxis*. Tesis doctoral. Facultad de Geografía e Historia. Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Barcelona.
- ESPON. RED DE OBSERVATORIOS TERRITORIALES DE EUROPA (2005): *Potentials for polycentric development in Europe*. Project Report. Nordregio Luxemburgo.
- ESPON. RED DE OBSERVATORIOS TERRITORIALES DE EUROPA (2007): *Study on Urban Functions*. Project Report. IGEAT Luxemburgo.
- FALUDI, A., (2009): *A Turning Point in the Development of European Spatial Planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme* en 'Progress in Planning, 2009, Vol.71 (1), pp.1-42.
- FALUDI, A., (2010): *The Process Architecture of EU Territorial Cohesion Policy*. European Journal of Spatial Development nº 39.
- FARINÓS DASÍ, J. (2004): *Challenges of Multi-level Governance for Spatial Planning between Local and Regional Levels* Quaderns de Política Econòmica. Nº 6 Enero – Abril 2004. *European Spatial Planning: A view from Spain*. Monográfico coordinado por: Farinós, J y Romero, J. Universidad de Valencia.
- FARINÓS DASÍ, J., OLCINA CANTOS, J., RICO AMORÓS, A., RODRÍGUEZ NAVARRO, C., DEL ROMERO RENAÚ, L., ESPEJO MARÍN, C., VERA REBOLLO, J.

- FERNANDO, (2005): *Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal*. Boletín de la A.G.E. nº 39, págs. 117-149.
- FARINÓS, J., ROMERO, J. y SANCHEZ DE MADARIAGA, L. (2005): *Structural problems for the renewal of planning styles: the Spanish case*. European planning studies. Vol. 13. Nº2.
 - FARINÓS DASÍ, J. (2007): *Is the OMC —Open Method of Coordination— a way to improve governance in Europe? The OMC as practice for territorial Governance*. European Spatial Research & Policy, vol. 14 (1), pp. 85-98.
 - FARINÓS DASÍ, J. (2009): *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., SALOM, J. (Coord.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones* (pp. 17-62). Valencia: IIDL/PUV. Colección Desarrollo Territorial, 7.
 - FARINÓS DASÍ, J. (2009): *Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios*, Conferencia dictada en el 1º Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT). Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
 - FARINÓS, J. y SÁNCHEZ, J.V. (2010): *Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la comunidad valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*. Cuadernos de Geografía nº 87.
 - FARIÑA TOJO, J., NAREDO, J.M. (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Ministerio de la vivienda.
 - FERIA, J.M., RUBIO, M., y SANTIAGO, J. (2005): *Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación*. Boletín de la AGE nº39, 87-116
 - GARCÍA TOBARRA, E. (2013): *Trabajo Fin Máster Evolución de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana*.
 - GODET, M. (2000): *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Cuadernos de LIPS nº 5. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique.
 - GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2004): *Urbanismo y ordenación del territorio*. Editorial Aranzadi. Pamplona.
 - GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2006): *La ordenación del territorio a nivel europeo y autonómico*. Revista española de la función consultiva Nº 5 (Enero - Junio 2006) (Monográfico Urbanismo y ordenación del territorio).

- HILDENBRAND SCHEID, A. (2007): *La ordenación del territorio en la agenda política europea*. V CIOT.
- JURADO ALMONTE, J.M. (Coord.) (2011): *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. Universidad Internacional de Andalucía.
- MATA OLMO, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. Lección inaugural Apertura del curso académico Análisis Regional de la Universidad Autónoma de Madrid.
- MINISTROS DE DESARROLLO URBANO Y COHESIÓN TERRITORIAL (2007): *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*. Final draft. Mayo. Reunión informal en Leipzig.
- MINISTROS DE DESARROLLO URBANO Y COHESIÓN TERRITORIAL (2007): *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of Diverse Regions*. Mayo. Reunión informal en Leipzig.
- MINISTROS DE DESARROLLO URBANO (2010): *Declaración de Toledo Junio*. Reunión informal.
- MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*. Mayo Gödöllő, Hungría.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA DE ESLOVENIA. DIRECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2008): *Final report on the implementation of Action 1.1 of the First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the EU, Line of Actions 1*. Noviembre.
- MUNOZ-CRIADO, A., DOMENECH, V. (2011): *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*. Generalitat Valenciana.
- MUNOZ-CRIADO, A. (2012): *La nueva política de Paisaje de la Comunidad Valenciana*. Generalitat Valenciana. Programa y Actuaciones 2011-2015. Conselleria de infraestructura, medio ambiente y territorio.
- MUNOZ-CRIADO, A., DOMENECH, V. (2012): *Guía de las actuaciones territoriales estratégica*. Conselleria de infraestructura, medio ambiente y territorio.
- MUNOZ-CRIADO, A., DOMENECH, V. (2014): *Green infrastructure planning at multiple levels of scale: Experiences from the Autonomous Region of Valencia*. Publicado en el libro *Scale-Sensitive Governance of the Environment*. Frans Padt, Paul Opdam, Nico Polman , Catrien Termeer (Editores).

- ORTEGA DELGADO, M. (2012): *La agenda territorial de la Unión Europea 2020*. Fundicot. Territorio de debate.
- PAREJO ALFONSO, L., y BLANC CLAVERO, F. (1999): *Derecho urbanístico valenciano*. Editorial: Tirant lo Blanch Colección: Reformas.
- PAREJA LOZANO, C., (2001): *Competencias locales y autonómicas en la actual legislación urbanística*. Anuario del Gobierno local nº 1 179-198.
- PARLAMENTO EUROPEO. DIRECCIÓN DE POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN (2007): *Seguimiento de la Agenda Territorial y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial*.
- PARLAMENTO EUROPEO. (2008): *Seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial* (2007/2190(INI)).
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2012): *Crisis y estrategias urbanas P³T*, Public Policies and Territory Vol 1, No 1. Crisis and local policies.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L. (2013): *La ordenación del territorio*. Apuntes de Derecho Administrativo. Departamento de Derecho Público del Estado. Universidad Carlos III de Madrid.
- PEÑÍN, A. (2012): *Conferencia: Flexibilidad en las previsiones de planeamiento. Curso sobre cambios recientes en la legislación urbanística en la CV. Propuesta para un cambio*. Agrupación de Arquitectos urbanistas de la CV.
- PRESIDENCIA PORTUGUESA. MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2007): *First Action Programme for the implementation of the Territorial Agenda of the European Union*. Ponta Delgada.
- PRESIDENCIA PORTUGUESA. MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2007): *Annex First Action Programme for the implementation of the Territorial Agenda of the European Union*. Ponta Delgada.
- PRESIDENCIA CHECA. MINISTERIO DE DESARROLLO REGIONAL (2010): *Introductory informative document on the implementation of action 1.1a of the urban-rural issues within the context of the Territorial Agenda of the European Union*.
- PRESIDENCIA REPUBLICA DE ESLOVENIA. DIRECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2008): *Coordination between Territorial and Urban Development Interim Report On the implementation of Action 1.1 of the First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the EU*. Mayo.

- PRESIDENCIA SUECA. SWECO EUROFUTURES (2009): *The EU Territorial Agenda & its Action Programme: How to reinforce the performance Annex 2: Recommendations made by the actions of the Action Programme 2009-07-27*. Kai Böhme (SWECO).
- REAL CORP 2010. *Cities for Everyone: Liveable, Healthy, Prosperous Proceedings of 15th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society*.
- ROMERO SAURA, F SÁNCHEZ GOYANES, E., IVARS BAÑULS, J. A (2006): *Derecho urbanístico en la comunidad valenciana*. La Ley – El Consultor. Madrid.
- ROMERO SAURA, F. (2008): *El plan general como destinatario directo de políticas territoriales* (Comunidad Valenciana). I congreso de urbanismo y ordenación del territorio del CICCIP.
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I. (2004): *Spatial Planning, in fact Town Planning. From regulation to shared visions*. Quaderns de Política Econòmica. Nº 6 Enero – Abril 2004. “European Spatial Planning: A view from Spain”. Monográfico coordinado por: Farinós, J y Romero, J. Universidad de Valencia.
- TERÁN, F. (1982): *El problema urbano*. Salvat editores.

Listado alfabético de acrónimos

- PA1: (Primer) Programa de Acción (de la TAE).
- AGE: (Administración General del Estado)
- ATE: Actuación Territorial Estratégica.
- CC.AA.: Comunidades Autónomas
- CdE: Consejo de Europa.
- CEA: Comisión Evaluación Ambiental
- CEMAT: Conferencia Europea de ministros responsables de la ordenación del territorio.
- CEP: Convenio Europeo del Paisaje.
- CITMA: Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana.
- COCOF: Comité (permanente de la UE) de Coordinación de los Fondos.
- COPTA: Plataforma de Cooperación para la Cohesión Territorial.
- EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.
- EC: Comisión Europea (European Commission).
- ESDP: European Spatial Development Perspective.
- ETE: Estrategia Territorial Europea.
- PEOT: Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio.
- ESPON: European Spatial Planning Observation Network.
- ETCV: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.
- EU: Unión Europea, European Union.
- LC: Carta de Leipzig (Leipzig Charter).
- LEADER: Liaison Entre Actions pour le Developement de l'Economie Rurale (European Union Initiative for Rural Development).
- LOT: Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.
- LOTUP: Ley 5/14, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio Urbanismo y Paisaje de la Generalitat Valenciana.
- LOTPP: Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
- LRAU: Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística.
- LRBR: Ley 7/185, reguladora de las Bases del régimen Local.
- LUV: Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana

- MS: Estado Miembro (Member State).
- NTCCP: Network of Territorial Cohesion Contact Point.
- NSRF: National Strategic Reference Frameworks (documento de referencia para la programación de los Fondos de la Unión Europea en el ámbito nacional para el período 2007-2013).
- MNCT: Manifiesto “Por una nueva cultura del territorio”.
- OT: Ordenación del Territorio
- PAT: Plan de Acción Territorial.
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana
- ROGTU: Decreto 67/2006, de 19 de Mayo, del Consell, por el que se aprueba el reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística.
- RP: Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Paisaje de la CV.
- RPCV: Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, Reglamento de Planeamiento de la CV
- TAE, TA: Agenda territorial europea (Territorial Agenda of the European Union).
- TC: Cohesión Territorial, Territorial Cohesion.
- TCUM: Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos, Territorial cohesion and Urban matters.

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. Cànoves, 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

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 Spiegelhalter
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

DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

iidl
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA
PUBLICACIONS **PUV**