

# ORDENACIÓN DEL LITORAL Y ABUSOS URBANÍSTICOS (EL CASO VALENCIANO)

OMAR BOUAZZA ARIÑO

*Sumario: I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO.— II. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA, LA AGENDA TERRITORIAL EUROPEA Y EL TRATADO DE LA UNIÓN.— III. NORMATIVA APLICABLE AL LITORAL VALENCIANO: 1. Normativa estatal: A) El Texto Refundido de la Ley estatal de Suelo, de 2008. B) La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. C) La Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. 2. Normativa autonómica aplicable e instrumentos de ordenación territorial: A) La vieja Ley valenciana 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio y la Ley valenciana 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo. B) La Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. C) El Plan de Acción Territorial del Litoral: a) Notas generales. b) Obligatoriedad e interpretación del Plan. c) Ordenación del litoral contemplada en el Plan. d) Problemas territoriales, objetivos y espíritu del Plan. e) Previsiones de desarrollo turístico. f) Recapitulación: visión general del Plan de Acción Territorial del Litoral. D) La legislación urbanística valenciana: la Ley 6/1994, de 15 noviembre, reguladora de la actividad urbanística y la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística.— IV. CONCLUSIONES.*

*RESUMEN:* Uno de los principales problemas de la ordenación del litoral español es la planificación urbanística realizada al margen de criterios de ordenación global del territorio. El caso de la Comunidad valenciana es especialmente significativo pues a través de los Programas de Actuación Integrada se ignora el sistema territorial superior que debiera guiar los modelos de desarrollo municipal, violándose, como ha puesto de manifiesto el Parlamento Europeo, el Derecho comunitario y derechos fundamentales como el de propiedad.

*Palabras clave:* Comunidad valenciana; ordenación del litoral; ordenación del territorio; programas de actuación integrada; derechos fundamentales.

*SUMMARY:* One of the main problems of Spanish coastal planning is urban planning not done within the criteria established by regional planning. The case of the Valencian Community presents special interest because through the Programs de Actuación Integrada it is ignored the main development system which should

*guide urban development models, violating, as the European Parliament has stressed, European Community Law and fundamental rights as protection of property.*

*Key words: Valencian Community; coastal planning; spatial planning; programas de actuación integrada; fundamental rights.*

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO

Uno de los ámbitos territoriales que sufre de una manera más intensa el impacto de las actividades económicas en España es, sin lugar a dudas, el litoral. En este análisis jurídico me centraré en una Comunidad concreta, la Comunidad Valenciana, espacio en el que el fenómeno de la segunda residencia o el turismo residencial ha supuesto la ocupación de buena parte de la primera, segunda y tercera línea de playa, extendiéndose en los últimos tiempos a las zonas de influencia socioeconómica. Si analizamos, en concreto, la clasificación del suelo de la primera línea de costa, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Plan de Acción Territorial del Litoral (en adelante, también me referiré a este instrumento con sus siglas «PATL»), resulta que de los 470 km que tiene el litoral valenciano, el 48,7% está clasificado como suelo urbano por el planeamiento general vigente, el 18,3% como suelo urbanizable y el 33% como suelo no urbanizable. De este último, el 31,3% está sujeto a algún régimen de protección, mientras que el 1,7% corresponde a suelo no urbanizable no protegido. Lo que supone que cerca de la mitad del litoral valenciano, actualmente se encuentra urbanizado y, aproximadamente, está previsto que se urbanice otra quinta parte del mismo. Por el contrario, *un tercio de la franja litoral ha quedado al margen del proceso urbanizador* contando, un 95%, con alguna medida de protección prevista desde el planeamiento municipal.

En este análisis trataré de plantear la problemática jurídica que ha derivado en un modelo de consumo territorial y que ha provocado desequilibrios territoriales entre la costa y el interior y entre los municipios costeros entre sí (1). Previamente, partiré con unas notas de Derecho euro-

---

(1) Sobre el concepto de ordenación territorial sostenible, me remito a mi libro *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, 360 p. Desde la perspectiva más concreta del litoral, véase el libro de Josep M. Aguirre i Font, *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, 2007, 217 p.

peo para mostrar las líneas que se plantean en las organizaciones supranacionales a las que pertenecemos, fundamentalmente, la Unión Europea y el Consejo de Europa, en materia de sostenibilidad territorial y desarrollo equilibrado basado en un desarrollo policéntrico. Después, haré referencia a la Ley aplicable al litoral valenciano y a los instrumentos de ordenación territorial y sectorial, así como los urbanísticos aplicables en la Comunidad. Tendré especialmente en cuenta, el Plan de Acción Territorial del Litoral y finalmente la polémica suscitada por los desarrollos urbanísticos protagonizados por los Programas de Actuación Integrados previstos en la Ley Urbanística valenciana. Este esquema permitirá plantear un modelo sostenible de ordenación integrada frente al modelo de desarrollo mediante proyectos urbanísticos concretos al margen de un esquema global. Por consiguiente, partiré de una visión de conjunto en el marco del cual puedan desarrollarse los planes y proyectos para zonas concretas.

## **II. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA, LA AGENDA TERRITORIAL EUROPEA Y EL TRATADO DE LA UNIÓN**

Actualmente no pueden entenderse las diferentes actividades y ámbitos de nuestra vida social sin tener en consideración el entorno geográfico y sociopolítico al que pertenece una determinada región. Lo que conllevará la necesaria aplicación de nuevos ordenamientos jurídicos que vengan de fuera (2). Todos los elementos que integran el actual concepto de desarrollo sostenible, en consecuencia, deberán interpretarse desde esa perspectiva.

España pertenece a dos entidades supranacionales europeas, la Unión Europea y el Consejo de Europa, cuyas reglas y exigencias deberán ser tenidas muy en cuenta a la hora de formular políticas, como la de ordenación del litoral. El análisis previo de la política territorial comunitaria es una tarea inexcusable a la hora de acometer un desarrollo equilibrado en el seno de cada uno de los Estados miembros. La visión integrada de la política territorial que se adopta en la Unión Europea deberá incidir en el

---

(2) En torno a la relación de instrumentos jurídicos aplicables actualmente en el Estado español, véase, con carácter específico, el libro de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2004, 129 p.

cambio del modelo territorial español, basado fundamentalmente en la política territorial de proyectos individuales y en la prevalencia de lo sectorial sobre lo general. Es decir, el crecimiento económico rápido a corto plazo. Un modelo de desarrollo sostenible, por el contrario, exige la formulación de políticas integradas desde un punto de vista horizontal y vertical. La perspectiva horizontal requerirá la integración de las diferentes políticas sectoriales que se elaboren en el seno de una Comunidad política, como es la Comunidad valenciana. La perspectiva vertical demandará la integración de las diferentes políticas que inciden en el suelo procedentes de los diferentes centros de decisión, a nivel internacional, comunitario, estatal, autonómico y local. Desde esta perspectiva, por ejemplo, no podrá aprobarse un plan que ordene el litoral sin que quede justificada su integración con respecto a los instrumentos globales de ordenación del territorio; ni podrá aprobarse un plan urbanístico que contradiga o no se dicte conforme a los planes territoriales autonómicos generales y sectoriales.

La Unión Europea ha elaborado dos textos básicos en este sentido. Dos textos que establecen las líneas maestras del modelo de desarrollo que se pretende a nivel comunitario europeo (3). Me refiero a la «Estrategia Territorial Europea» (2000) y a la «Agenda Territorial Europea» (2007) (4).

La Estrategia Territorial propone un marco general para las políticas sectoriales de la Unión Europea y de los Estados miembros. No sólo se propone un marco general sino también una coordinación de las diversas

---

(3) Aunque no existe por el momento una competencia europea de ordenación del territorio como tal, el Tratado de Amsterdam en su art. 175.2 establecería que «(...) el Consejo, por unanimidad (...), adoptará (...) medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo (...)». Sobre las novedades que planteó en este tema el frustrado Tratado por el que se insituía una Constitución para Europa y el Tratado de Lisboa, véase mi trabajo, «La política territorial europea: nuevo retos (una visión desde el sector turístico)», *Actum Inmobiliario & Urbanismo* 3, 114-122.

(4) Sobre la Estrategia Territorial Europea, véanse los trabajos de Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa», *Revista de Administración Pública* 166, 2005, 213-230; Teresa PAREJO NAVAJAS: *La ordenación territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004, 476 p.; Antonio SERRANO RODRÍGUEZ: «El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español», *Urban* 8, 2003, 35-54; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo V Derecho Urbanístico volumen 1*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, 133 y ss; y mi trabajo, «La política territorial europea...», *cit.*, en el que analizo, además, la Agenda Territorial Europea.

políticas territoriales sectoriales para cumplir con los objetivos de la Comunidad en relación con la sostenibilidad y sus efectos territoriales.

Este documento ha tenido un impacto considerable. En este contexto, debe destacarse el Libro Blanco sobre «gobernanza europea», en el que se establece:

«Se debe afrontar el impacto territorial de las políticas de la UE en aspectos como el transporte, la energía y el medio ambiente. Dichas políticas deben formar parte de una globalidad coherente tal y como se define en el segundo informe sobre cohesión de la UE; es necesario evitar una lógica excesivamente centrada en aspectos sectoriales específicos. Del mismo modo, las decisiones tomadas a nivel local y regional deben ser coherentes con una serie de principios más amplios que sirvan para respaldar un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible dentro de la Unión» (5).

Los objetivos de la Estrategia son fundamentalmente tres:

- *El desarrollo territorial policéntrico y equilibrado*: lo que debe conducir al desarrollo de ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas y a la conformación de espacios rurales diversificados, estableciéndose una relación más equitativa entre el campo y la ciudad. Se persigue evitar el crecimiento disperso de la urbanización, la segregación social y la falta de calidad de vida en las ciudades.
- *El acceso equivalente a las infraestructuras*: Debe potenciarse el acceso equivalente, eficaz y sostenible a las infraestructuras, mediante redes de transporte integrado.
- *Gestión prudente del patrimonio cultural y natural*: Se considera preciso, de un lado, frenar la constante pérdida de biodiversidad, prestando especial atención a la utilización sostenible de los recursos hídricos. Debe prestarse atención también a la degradación de las ciudades históricas como consecuencia del turismo masivo, la contaminación, la especulación inmobiliaria, etc.

Un último documento, por el momento, que señala y subraya la necesidad de planteamientos integrados desde el punto de vista de las políti-

---

(5) Comunicación de la Comisión. 2001d. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428. Bruselas.

cas y de los diferentes centros de decisión normativa en la materia, es la Agenda Territorial Europea (Leipzig, mayo de 2007). Tiene como objetivo caminar hacia una Europa más competitiva y sostenible, de regiones diversas y se apoya en los siguientes puntos básicos: la necesidad de reestructurar la cohesión territorial tras la reciente incorporación de nuevos países, lo que exigirá un esfuerzo especial dada su indiosincrasia; la urgencia de tomar medidas contra el cambio climático; y, finalmente, en materia de densidad poblacional.

Se pretenderá «promover un desarrollo territorial policéntrico de la UE con objeto de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en las regiones europeas». Para ello, se considerará un elemento central la integración territorial de los lugares donde vive la gente. De esta manera se aprecia que se contribuirá a una Europa que sea cultural, social, ambiental y económicamente sostenible, alcanzándose el concepto de solidaridad territorial. Por consiguiente, los modelos basados en ordenaciones concretas sin enmarcarse en sistemas globales de planificación son radicalmente contrarios a una idea de sostenibilidad, sensible con la protección del medio ambiente, oponiéndose a las directrices establecidas desde Europa.

### **III. NORMATIVA APLICABLE AL LITORAL VALENCIANO**

De acuerdo con el planteamiento mantenido, el litoral no puede entenderse de una manera aislada con respecto del resto del territorio. En este caso, con respecto del resto del territorio valenciano. Por ello, al señalar la normativa aplicable a este espacio territorial concreto, debemos partir de las leyes estatales y autonómicas en materia de suelo y medio ambiente que puedan incidir.

#### **1. Normativa estatal aplicable**

##### **A) El Texto Refundido de la Ley estatal de Suelo, de 2008**

Desde una perspectiva general, hay que tener en cuenta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el

---

(6) Puede encontrarse un comentario completo de esta Ley en el libro codirigido por Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (1ª edición) Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

Texto Refundido de la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo (6). Esta Ley establece las bases económicas y ambientales del régimen jurídico del suelo. En su exposición de motivos advierte muy significadamente de los problemas que acarrea el modelo territorial basado en la urbanización dispersa o desordenada, desde la óptica de la segregación social, la ineficiencia económica, los elevados costes energéticos, de construcción, mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo no sólo es, en fin, un recurso económico. Es un recurso natural escaso y no renovable. También se hace hincapié en la utilización mixta del suelo. No valdrán, por lo tanto, nuevos desarrollos urbanísticos centrados exclusivamente en el sector residencial, en la oferta turística o en la oferta de ocio, sino que estos desarrollos deberán ir aparejados a otros usos para alcanzar un desarrollo eficiente del suelo. En la medida de lo posible se deberán evitar nuevos desarrollos urbanísticos y se tratará de rehabilitar o reconvertir zonas ya urbanizadas, eliminando, de esta manera, la necesidad de proporcionar los servicios públicos que necesita todo desarrollo urbanístico (energía, agua, transporte, centros de salud, asistenciales y deportivos, etc.) (7).

La Ley estatal de suelo también establece que, en el marco del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, los poderes públicos competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo deben procurar un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente [art. 2.2.c)]. También es destacable la previsión contemplada en el marco del mismo precepto (art. 2.3.2º párrafo), que establece con rotundidad que *el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna, aspecto que podría ser con-*

---

(7) Sobre el desarrollo desmedido del urbanismo español en los últimos años, se ha publicado en abundancia. Cabe citar, a modo de ejemplo, algunos trabajos recientes, como, por ejemplo, el de Ramón MARTÍN MATEO, *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, Madrid, 2007, 266 p.; Blanca LOZANO CUTANDA, «Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el derecho administrativo», *Revista de Administración Pública* 172, 2007, 339-361; Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT y Eva DESDENTADO DAROCA, *El control de la legalidad urbanística* (Actas del III Congreso de la Asociación española de profesores de Derecho administrativo, Granada, 8 y 9 de febrero de 2008), Junta de Andalucía, Sevilla, 2008. Sobre un modelo sostenible de planificación, de entre los países de nuestro entorno préstese atención al caso británico, que estudio en mi libro, *La planificación territorial en Gran Bretaña. Especial referencia al sector turístico*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009, 183 p.

*culcado si en virtud de la declaración de interés público se procede a expropiar las propiedades de particulares con la finalidad de construir, por ejemplo, un complejo residencial o un campo de golf.*

## **B) La Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**

En virtud de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas puedan adoptar medidas adicionales de protección, el Estado ha aprobado leyes de contenido ambiental relevantes también para el caso del litoral valenciano.

Hay que hacer referencia así a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, consagrado en el artículo 45.2 CE. Deroga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, texto en virtud del cual se consagraba la prevalencia de la planificación ecológica sobre los instrumentos generales de ordenación del territorio, en base a la necesidad urgente de la protección del medio ambiente. En la nueva Ley se mantiene esta disposición, por lo que continuarán siendo un importante límite a la urbanización en terrenos abarcados por un plan de estas características (artículo 18) (8).

Esta Ley, en general, afectará con carácter básico a la Comunidad Valenciana, así como al resto de Comunidades autónomas (Disposición Final 2ª). En especial, los planes aprobados en virtud de ella, como los planes de ordenación de los recursos naturales, deberán ser respetados

---

(8) Respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales diferentes de los instrumentos de ordenación territorial, urbanísticos, de recursos naturales y, en general, física, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica (art. 18.3). Y añade que las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública. Se introduce, por lo tanto, una vía de excepción a los PORN pero no debemos olvidar que estas actuaciones, planes o programas, no se refieren a instrumentos de ordenación territorial o planificación física, urbanística o de recursos naturales.



por los planes que se aprueben en virtud de la legislación autonómica valenciana, no pudiendo contradecirlos. Igualmente, los criterios de conservación que se prevean en esta Ley deberán ser asumidos por la política territorial y ambiental valenciana. Entre estos criterios hay que destacar los siguientes (artículo 2):

1. La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales;
2. La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística;
3. La precaución en las intervenciones que pueden afectar a los espacios naturales y espacios silvestres.

En virtud de esta norma básica quedan prohibidos los desarrollos urbanísticos que no respeten los criterios de conservación y aquellos en los que exista un riesgo de daño ambiental, aunque no quede científicamente demostrado. Prevalecerá, en todo caso, el criterio de la protección ambiental. Tendrá primacía sobre previsiones contrarias a esta Ley contempladas en un plan urbanístico o de ordenación territorial. Desde un punto de vista más concreto, la Ley recoge una previsión que ya previera la Ley de Suelo estatal de 2007 (artículo 13.4) en el sentido de prohibir la descatalogación de un Espacio Natural perteneciente a la Red Natura 2000, salvo cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo y previo trámite de información pública, antes de la remisión de la propuesta a la Comisión Europea (exposición de motivos y artículo 48). De igual manera, el artículo 4, referido a la función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad, establece que estos elementos desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico. Añadirá, en el 2º párrafo del mismo precepto que las actividades encaminadas a la consecución de los fines de esta Ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados. *Por consiguiente, se contempla la posibilidad de expropiar a los efectos de la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad para garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo, la protección de la salud y del bienestar. En ningún caso, se contempla la expropiación para fomentar la urbanización.*

Podrían citarse más normas de protección de los recursos naturales y de limitación de los planes urbanísticos. No obstante, con las enumeradas se presenta una buena muestra de las bases planteadas por el Estado que deberán ser asumidas por las normas y planes que planteen las Comunidades autónomas y las entidades locales y, en concreto, por lo que ahora interesa, la Comunidad valenciana y sus corporaciones locales.

### **C) La Estrategia de Sostenibilidad de la Costa**

El Ministerio de Medio Ambiente aprobó en septiembre de 2007 el Documento de inicio de la denominada Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Constituye un documento previo a la elaboración participada de la Estrategia en el que se formulan, tras un primer estudio, guías de actuación en materia de litoral, una vez presentados los problemas principales que plantea esta franja del territorio. Básicamente los problemas se refieren a la elevada densidad poblacional, la enorme incidencia del sector de la construcción y del turismo en esta zona, el proceso de desnaturalización de la línea litoral como consecuencia de la expansión de los puertos deportivos, así como la erosión costera producida por el cambio climático.

Una de las medidas que propone es el planteamiento de un nuevo modelo de desarrollo económico de ciertas zonas del litoral, basado en la coordinación y colaboración entre los agentes e instituciones, en el que cada Administración ejerza efectivamente las competencias que le correspondan, lo que incluirá, por ejemplo, la potestad de coordinación de la Comunidad autónoma de las competencias urbanísticas locales para evitar continuar con el modelo de planificación en forma de mosaico.

Otra de las medidas que propone es el esponjamiento de las fachadas litorales así como otras actuaciones urbanísticas que garanticen el uso público de la costa, dotando a los bordes marítimos urbanos de una franja de espacios abiertos a todos. Se plantea realizar actuaciones que tiendan a la recuperación de la integridad física y natural de los ecosistemas costeros, frente a la ocupación urbanística de la franja costera. Para todo ello, se contempla la necesidad de un cambio del modelo económico del territorio que circunda las zonas a recuperar.

## **2. Normativa autonómica aplicable e instrumentos de ordenación territorial**

### **A) La vieja Ley valenciana 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio y la Ley valenciana 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo.**

La situación actual del litoral valenciano no puede comprenderse únicamente desde la perspectiva del sistema legal vigente. Hay que acudir a los precedentes legales para comprobar la inercia que ha desembocado en el actual sistema de ordenación territorial basado en actuaciones parciales sin contemplar una visión de conjunto. Por ello, en primer lugar rescataré la vieja Ley valenciana 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, derogada por la vigente Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. A ambas leyes me referiré con las siglas «LOT», añadiendo el año, dependiendo de qué ley se trate o, simplemente, haré referencia a la «Ley de 1989» o la «Ley de 2004».

La Ley de 1989 tenía como objetivo desarrollar un sistema de ordenación territorial integrado, partiendo de instrumentos globales que se concretaban en instrumentos parciales y sectoriales. Se planteaba este esquema una vez comprobado que hasta ese momento se había producido toda una serie de desequilibrios territoriales ocasionados por una política basada en actuaciones concretas, lo que aconsejaba elaborar un marco racional y de conjunto. Se explicaba en la exposición de motivos en los siguientes términos:

«El proceso concreto de crecimiento económico de la Comunidad Valenciana ha dado como resultado un modelo territorial con fuertes desequilibrios, despilfarro de recursos, deterioro considerable del patrimonio natural y déficit de infraestructura y equipamientos colectivos.

La desigual distribución de un recurso básico como el agua, la superposición sobre la franja litoral de gran número de actividades (agricultura intensiva, desarrollo turístico, implantaciones industriales, procesos urbanizadores...) cuya compatibilización en el territorio se hace muchas veces imposible, los déficit de infraestructuras básicas y equipamientos, la concentración de la población en un espacio superexplotado, etc., son resultados de una determinada lógica de uso del territorio.

A la configuración de este modelo territorial ha contribuido también la insuficiencia de las actuaciones públicas territoriales, llevadas a cabo, en muchos casos, desligadas de la propia política económica general y de la

política regional. No hay que olvidar a este respecto, el carácter eminentemente sectorial de este tipo de actuaciones y la compleja organización competencial de la Administración a todos los niveles, lo que hace que el conjunto de intervenciones que se llevan a cabo en una determinada área territorial dependan, en la mayoría de los casos, de gran número de decisiones de inversión no siempre coordinadas previamente.

Sin embargo, la existencia de problemas diferenciados territorialmente en nuestra Comunidad (litoral congestionado; áreas metropolitanas; zonas con alto riesgo de inundación, erosión y desertificación; áreas deprimidas, etc.) requieren un tratamiento conjunto que integre la aplicación de políticas sectoriales, coordinando las actuaciones de todas ellas.»

Por ello, el legislador valenciano de 1989 previó dos figuras globales de ordenación, el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana y el Programa de Ordenación del Territorio. En el marco de esta ordenación global, se preveían los Planes de Acción Territorial de carácter sectorial o integrado, bien sea para ordenar un determinado sector o bien para resolver problemáticas urbanísticas de un área territorial a nivel supramunicipal.

Sabemos de sobra que todos los problemas que se mencionan en la exposición de motivos no han sido solucionados. Veamos si ello probablemente se ha debido a una inaplicación del esquema integrado previsto en la LOT 1989, a través de un sector concreto. En efecto, si nos fijamos en el sector turístico, uno de los sectores de más fuerte incidencia en el litoral, comprobamos que en realidad no se ha ajustado a las previsiones de esa norma. En este sentido, la Ley valenciana 3/1998, de 21 de julio, de Turismo («LT», en adelante), contempla el denominado Plan de Espacios Turísticos. De conformidad con la vieja LOT 1989 debiera haberse configurado como Plan de Acción Territorial Sectorial, instrumento que fija «los criterios y orientaciones contenidas en el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, estableciendo las prioridades de las actuaciones y proyectos referidos a un sector determinado a realizar en un área territorial determinada» (art. 13 LOT 1989). O bien, prever un precepto en el que se reflejara expresamente que el Plan de Espacios Turísticos se equiparaba a este tipo de planes de la LOT 1989, como han hecho otras Comunidades autónomas como Andalucía, para evitar planificaciones dispersas de sectores de tan fuerte incidencia territorial, como es el caso del turismo.

No obstante, en verdad no parece que el Plan de Espacios Turísticos se pueda asimilar a los Planes de Acción Territorial sectorial pues alguna conexión se hubiere establecido en la LT. Con ello, comprobamos que la propia Ley sectorial ignora lo establecido en la Ley general, por lo que de poco sirve tener leyes si estas son ineficientes al contradecirse de manera tan flagrante. Y es que, por un lado, se dice que se deben integrar las actuaciones sectoriales habida cuenta de la penosa experiencia que tiene la Comunidad Valenciana en relación con el impacto de una actividad turística desordenada y, por otro, la Ley sectorial hace caso omiso de la voluntad del legislador general en la materia.

### **B) La Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje**

La LOT 1989 ha sido derogada y sustituida por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (9), aprobada tras una larga gestación. Esta Ley también va a partir de los mecanismos integradores de ordenación del territorio como medio más sostenible, más eficaz, de protección del territorio. Sin embargo, no se establecerán mecanismos efectivos para ello. Ahora, el modelo de planificación territorial integrada se configurará de conformidad con los planteamientos que se están desarrollando en la Unión Europea en torno a este tema. Llama la atención que insista en la mención a los modelos de planificación integrada y luego, en la práctica, no se haga nada para integrar efectivamente las diferentes planificaciones. De esta manera, haciendo referencia a la necesidad de proteger el medio ambiente, equilibrándola con el también necesario desarrollo económico, el Preámbulo de la Ley establece:

«En la actualidad ya no son suficientes las acciones tendentes a corregir o prevenir. Una concepción moderna de estos principios incluye el ejercicio de una *función integradora y dinámica de las acciones públicas* dirigida a lograr las condiciones necesarias para un adecuado desarrollo económico y social de la Comunidad Valenciana, y complementada con actuaciones directas de mejora, recuperación y regeneración del medio ambiente y los recursos naturales.»

---

(9) DOGV 2.VII.2004 y BOE 20.VII.2004.

Y, unas líneas más abajo, vinculando con lo europeo, continúa:

*«(...) se formula una regulación que establece el marco donde tiene cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial de forma que, tal y como establece la Estrategia Territorial Europea, se creen nuevas formas de colaboración institucional con el fin de contribuir a que, en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma prácticamente independiente, formen parte de una actuación integrada coherente con las claves de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana»*

Al aludirse a la insostenibilidad del sistema como consecuencia de una descoordinación de las políticas sectoriales, puede deducirse con facilidad que el aplicador de la Ley de 1989 no trató de llevar a la práctica los modelos de planificación integrada que ésta planteaba y proclamaba.

\* \* \*

El esquema de planificación territorial, que afectará al litoral, viene determinado por los siguientes instrumentos: la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y los Planes de Acción Territorial. El litoral se ordenará por un plan de este tipo, como desarrollaré más adelante.

La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana establece los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad. Se concretará en los demás instrumentos de ordenación territorial, en concreto, en los Planes de Acción Territorial (art. 37).

Los Planes de Acción Territorial, por su parte, son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos, los objetivos y criterios de la LOT y de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (arts. 49 y 56). Pueden comprender, en todo o en parte, varios términos municipales (art. 43). Serán de carácter sectorial o integrado, según sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la función pública (art. 44).

Tanto los planes sectoriales como los integrados deberán definir sus objetivos de una manera coherente con los previstos en la Ley y en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (arts. 49 y 56). En esta misma línea, en relación con los planes de acción territorial integrados, el artículo 54 (relación de los planes de acción territorial con otros ins-

trumentos de ordenación territorial y urbanística), acertadamente, establece que serán coherentes con el resto de instrumentos de ordenación territorial e integrarán lo previsto en los instrumentos de planificación ambiental y cultural. En relación con la planificación urbanística, establece que, cuando la complejidad o relevancia de los problemas así lo aconseje, podrán prefigurar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes generales, para su posterior incorporación a éstos. El último párrafo de este precepto prevé, no obstante, una disposición muy discutible dado que contempla que los planes de acción territorial integrados podrán modificar directamente planes de acción territorial o planes urbanísticos aprobados. Parece que se ofrece demasiada facilidad a la ordenación territorial condicionada por la coyuntura, en lugar de tratar de formular un esquema global y duradero. En relación con los planes urbanísticos, debiera plantearse la necesidad de consulta, así como la necesidad de que sea el propio ente local el que proceda a la modificación, no la Comunidad autónoma unilateralmente pues ello puede constituir una clara violación del principio de autonomía local. Si desde la perspectiva de los planes de acción territorial integrados supone una disposición muy dudosa, más lo será con respecto de los planes sectoriales. En efecto, se prevé para este tipo de planes la misma disposición, en el artículo 59. Con lo que, un plan de acción territorial sectorial, por ejemplo, de puertos deportivos, podría contradecir el plan de acción territorial integrado del litoral.

## **C) El Plan de Acción Territorial del Litoral**

### **a) Notas generales**

La LOT de 2004, de una manera específica, junto a la regulación de los instrumentos de ordenación territorial, prevé la ordenación del litoral en su artículo 15, en los siguientes términos:

«El litoral de la Comunidad Valenciana, por sus especiales valores ambientales y económicos, debe ser objeto de una ordenación específica. El Consell de la Generalitat aprobará un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana de carácter sectorial que establecerá las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera, y en el que deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- a) Asegurar la racional utilización del litoral armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente con los de ocio, resi-

- dencia, turismo, equipamientos y servicios públicos y, en su caso, reservar espacios de costa para atender a las demandas de usos marítimos de especial relevancia para sectores estratégicos de la economía valenciana.
- b) La gestión racional de los recursos como el agua, el suelo, las playas, el paisaje, los espacios naturales de interés, las infraestructuras, los equipamientos y el patrimonio cultural, podrá limitar el desarrollo urbanístico del litoral.
  - c) Se definirá el riesgo de erosión e inundación en el borde costero derivado del efecto combinado de la erosión y de la acción de los temporales marinos, estableciendo las medidas correctoras y de limitación de usos consecuentes para minimizar los impactos potenciales.
  - d) Se establecerá una ordenación de las tipologías de edificaciones admisibles de acuerdo con las características y los usos predominantes en cada zona del litoral valenciano.
  - e) Se adoptarán medidas para la mejora del frente costero en los núcleos urbanos costeros y para la preservación de los elementos del paisaje litoral que le dotan de singularidad.

Lo primero que destaca es que se define el Plan de Acción Territorial del Litoral como un plan sectorial. Pues bien, uno de los aspectos que más llaman la atención de la Memoria justificativa del Plan de Acción Territorial del Litoral aprobada por el Gobierno Valenciano en febrero de 2006, es precisamente que define el Plan como un instrumento integrado. Propone un modelo de planificación integrada en el litoral. No indica, sin embargo, la relación de este instrumento con la planificación global de la Comunidad Valenciana. No se hace mención, en este sentido, al instrumento que debe respetar, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, prevista en la LOT. Al contrario, adelantando algunas de las actuaciones más destacadas que se prevén en el Plan, condiciona el desarrollo territorial del interior disponiendo el traslado de industrias para fomentar la oferta turística en la zona litoral (página 26 de la Memoria justificativa del Plan). Por tanto, en lugar de establecer la relación que pueda existir entre este instrumento parcial y los que se puedan aprobar en el interior, éstos quedan condicionados en base a intereses turísticos (desplazando industrias al interior, para liberar litoral y destinarlo a desarrollo hotelero, complejos residenciales y asistenciales e incrementar la oferta de campos de golf).



\* \* \*

Desde un punto de vista formal, el Plan consta de una normativa a la que se acompaña la Memoria justificativa, un Documento de información, un Programa de actuaciones, así como una evaluación ambiental.

## **b) Obligatoriedad e interpretación del Plan**

De acuerdo con el artículo 3 de las Normas del Plan, sólo la Memoria justificativa y la Normativa del Plan de Acción Territorial tienen carácter vinculante. *Los particulares, al igual que la Administración, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Plan de Acción Territorial, así como en todos los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que se aprueben en complemento del mismo.* No se prevé la relación de este Plan con respecto de otros instrumentos que no deriven de él. ¿Cuál será entonces su relación con los instrumentos generales de ordenación del territorio? ¿Cómo afectará a los instrumentos urbanísticos? ¿Cómo afectará a otros instrumentos sectoriales que incidan en el mismo ámbito territorial? El artículo 9 de la Normativa establece como objetivo específico, la coordinación del planeamiento municipal. No obstante, en el precepto referido a la revisión del Plan, el artículo 7, contempla como causa de revisión, la modificación de los planes generales de al menos dos terceras partes de los municipios afectados. Con lo que parece que la vinculación que establece sobre los instrumentos de las corporaciones locales no es muy intensa. En relación con la vinculación del resto de instrumentos de planificación territorial a este Plan, de acuerdo con la LOT 2004, el PATL prevalecerá sobre el resto de Planes de Acción Territorial aprobados. No obstante, si posteriormente se aprueba otro Plan de Acción Territorial, el del Litoral podría verse afectado, prevaleciendo el último instrumento aprobado, lo cual no encaja bien con la idea de sostenibilidad. Ello no es aplicable a la planificación ecológica pues establece una remisión expresa a la legislación sectorial.

## **c) Ordenación del litoral contemplada en el Plan**

Este Plan, como he indicado, pretende una ordenación integral del territorio costero, realizando previsiones en relación con las infraestructuras, riesgo de inundación en el litoral, riesgo de erosión costera, puertos

comerciales y deportivos, marinas deportivas, transporte público y energía, turismo, etc., que deberán ser incorporadas al planeamiento municipal. Es decir, este instrumento ordenará el litoral por medio de los instrumentos de planificación urbanística, los cuales deberán acomodarse a él.

#### **d) Problemas territoriales, objetivos y espíritu del Plan**

De acuerdo con el Documento de Información del Plan, los principales problemas territoriales que presenta el litoral valenciano son los siguientes (pp. 4 y 5):

- «*La urbanización compulsiva de la franja litoral que genera competencia entre los distintos usos y actividades por ocupar este singular espacio. La densificación y congestión de determinadas zonas, al margen de los impactos medioambientales susceptibles de producir, puede llegar a poner en peligro su atractivo turístico y, con ello, buena parte de su capacidad interna de desarrollo. Es decir, se contempla el fenómeno de la urbanización masiva como una amenaza para el turismo, no como un mal en sí mismo considerado.*
- «*La falta de equipamientos y servicios, la escasa integración del espacio litoral en el sistema urbano regional y la estacionalidad del sector turístico, que impiden la implantación de una sólida base económica más allá del mero desarrollo inmobiliario.*
- «*La existencia de un modelo económico que conlleva una fuerte presión sobre el territorio, cuyo consumo a través de un planeamiento inconexo, en ocasiones sobredimensionado, pone en peligro las estrategias de sostenibilidad y competitividad territorial.*
- «*Los desequilibrios territoriales existentes entre el sistema urbano y el sistema rural, que se acrecientan cada vez más consecuencia del fuerte crecimiento que se produce en el litoral.* Y podríamos preguntarnos: ¿podrá el plan de una parte del territorio condicionar legítimamente otras partes del territorio en principio no abarcadas en su ámbito territorial de aplicación?
- «*La excesiva «litoralización» de las regiones costeras que no ha sido capaz de internalizar los costes ambientales, generando la pérdida de identidad de los asentamientos tradicionales, aún*

siendo éstos sus principales activos, tanto para la calidad de vida de sus habitantes como para atraer un turismo cualificado».

- «La baja calidad de la edificación, la congestión del tráfico y falta de aparcamientos, los déficits de redes de infraestructuras, las dificultades de acceso a las playas, la *ocupación de suelos inundables*, la insuficiencia o baja calidad de recursos hídricos, la erosión e inestabilidad de la línea de costa o el deterioro del paisaje, constituyen otros de los problemas a resolver».

Ante estos problemas, se plantean como objetivos generales los contemplados en la LOT, es decir:

- Utilización racional del litoral.
- Gestión racional de los recursos.
- Definición y corrección de los riesgos.
- Ordenación de la edificación.
- Mejora del frente litoral.
- Preservación del paisaje.

Y como objetivos específicos:

- En cuanto a la *estructura territorial*, la vertebración de los asentamientos costeros, la disminución de los desequilibrios espaciales (litoral-interior) y temporales (estacionales).
- En cuanto a la *actividad económica*, la promoción de la actividad turística y difusión de sus beneficios hacia el interior, y la diferenciación y cualificación de la oferta turística mediante la dinamización de las plazas de alojamiento y fomento de actividades complementarias.
- En cuanto a la administración del territorio, *la coordinación del planeamiento municipal y el fomento de modelos intensivos de concentración de la edificación en la franja costera para liberar suelo (artículo 9). Se fomenta, por lo tanto, el modelo Benidorm.*
- *Integración de las políticas sectoriales con incidencia en el litoral.*

\* \* \*

El espíritu del Plan puede resumirse en tres aspectos esenciales: la transformación de segundas residencias en residencias habituales, la promoción de complejos hoteleros y asistenciales y la promoción del desarrollo turístico frente al crecimiento urbanístico con fines residenciales.

### **e) Previsiones de desarrollo turístico**

A pesar de la saturación que presenta el litoral valenciano, el Plan de Acción Territorial del Litoral contempla políticas muy ambiciosas de desarrollo del turismo. Eso sí, presentado con maquillaje ecológico. Todo ello, además, sin renunciar al incremento en el sector de la construcción, según se contempla en el art. 30.2. Por lo tanto, se establecerá un mandato al planeamiento urbanístico encaminado a la promoción de usos terciarios como los hoteleros, comerciales y los vinculados al ocio y al recreo (art. 30). Es decir, de lo que se trata es de fomentar un desarrollismo basado en la promoción del turismo y de la construcción. En este sentido, se propone un cambio de usos en el litoral. Se propone desplazar la industria al interior. La industria es considerada como una actividad incompatible con el desarrollo residencial y turístico (art. 30.3). Esta previsión, a mi modo de ver, es muy grave, habida cuenta de la insistencia que se realiza en la necesidad de limitar el desarrollo residencial. Se cambia el sector industrial por sectores que consumen y erosionan.

Con la finalidad de descongestionar el litoral del fenómeno de la urbanización y fomentar la oferta turística y de ocio, también se prevé en el artículo 33 desplazar la urbanización hacia los municipios del interior. Para ello, establece que el Plan de Acción Territorial del Sistema Rural Valenciano deberá contemplar aquellos municipios del interior que deban ser potenciados como centros turísticos alternativos, en tanto que capaces de desarrollar una oferta global, diversificada y complementaria a la tradicional del litoral. Asimismo, se indica que el planeamiento de estos municipios establecerá las reservas de suelo para la implantación de los equipamientos y servicios necesarios para atender las demandas tanto de la población residente como de los visitantes potenciales (art. 33).

Otra actuación importante que se contempla en el litoral es la conversión de la segunda en primera residencia. Para ello, se prevé la eciesidad de que el planeamiento urbanístico favorezca la desestacionalización en la ocupación del litoral, previendo las dotaciones públicas

necesarias (escolares, sanitarias, asistenciales), potenciando los usos terciarios frente a los residenciales y desarrollando nuevos modelos de ocupación alternativos a los tradicionales, como los complejos residenciales-asistenciales y deportivos.

*En esta línea de promocionar el desarrollo turístico de la costa, se prevé que la proporción de los usos terciarios que establezcan los planes generales en ningún caso podrá ser inferior al 20% de la edificabilidad total del sector. Con el objeto de alcanzar la proporción de usos terciarios indicada, en los suelos urbanizables existentes incluidos en el ámbito contemplado en el apartado anterior, se admite un incremento de su techo edificable mediante la sustitución de parte de la edificabilidad residencial por terciaria. En este sentido, cada metro cuadrado de techo residencial que se reduzca se podrá sustituir por dos de techo terciario, sin que se altere el uso residencial predominante en el sector, ni rebasará el límite máximo establecido para el suelo urbanizable en la Ley de suelo no urbanizable. (art. 37) ¿Habrá suficientes recursos naturales para satisfacer la demanda potencial? ¿Se habrá calculado la capacidad de carga del territorio?*

También se fomentarán los puertos deportivos, el destino de los puertos a actividades recreativas, así como los campos de golf, bajo el señuelo de la calidad y la diversificación de la oferta turística. No obstante, hay que señalar que se establecen limitaciones. El artículo 39 prevé que se concederán nuevas autorizaciones, siempre que:

- Se disponga de recursos hídricos suficientes para el riego del campo, priorizándose las procedentes de depuración de aguas residuales. En ningún caso se prevé la detracción de caudales de uso agrícola que no hayan sido liberados por dicho uso, de acuerdo con los procedimientos y garantías establecidas en la legislación vigente.
- La instalación no esté vinculada a la ejecución de nuevos desarrollos residenciales, sin perjuicio de las excepciones que se establezcan legalmente. Por el contrario, es recomendable la inclusión de usos terciarios (hoteleros, hosteleros) que presten servicio a los usuarios de los campos.
- Que se garantice la integración paisajística de las actuaciones, incorporando las masas forestales existentes y evitando las rupturas bruscas entre distintos ambientes en los lindes.

## **f) Recapitulación: visión general del Plan de Acción Territorial del Litoral**

El Plan de Acción Territorial del Litoral favorece la transformación de la costa en la que en el pasado se desarrollaban actividades primarias tradicionales como la agricultura y la pesca a favor de sectores económicos asociados al turismo y al uso lúdico del litoral. Al final, todo ello, a la vista de las densidades que cabe imaginar, supone un incremento en la demanda de energía, agua y otros recursos naturales. Lo que a su vez atrae la masificación, la superpoblación, no resistible desde la perspectiva de la capacidad de carga.

En este ámbito, parece que se quiere fomentar de una manera intensa el fenómeno turístico a través de los puertos deportivos (en el art. 24 se prevé no construir más puertos deportivos, *salvo excepciones justificadas* pero sí fomentar nuevos usos terciarios que contribuyan a su mayor utilización turística) y uso turístico de los puertos pesqueros (art. 16), lo que irremediablemente conducirá al fomento de la terciarización de la economía enfocada exclusivamente en el sector turístico. Con ello, previsiblemente se potenciarán los desequilibrios territoriales.

\* \* \*

Del estudio de la normativa de ordenación territorial y sectorial que afecta al litoral parece que queda claro que los espacios naturales protegidos se ajustarán a lo que dispongan los instrumentos de planificación ecológica, instrumentos que prevalecen sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y física. No queda tan clara, sin embargo, la configuración del resto de instrumentos sectoriales y generales de ordenación territorial. En efecto, llama la atención que en el Plan de Acción Territorial del Litoral no se prevea expresamente la vinculación de este instrumento con respecto del instrumento que viene a dar cohesión a todo el territorio valenciano, como es la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Por otra parte, la configuración de los Planes de Acción Integrada y de los Planes de Acción Sectorial es esencialmente coyuntural, en el bien entendido que, como hemos visto, pueden modificar cualquier otro instrumento integrado o sectorial. Así, el Plan de Acción del Litoral, como ha quedado señalado, establece determinaciones que deberá asumir el Plan de Acción Territorial del Sistema Rural. Por otra parte, a pesar de la incidencia en el sector turístico que pretende este Plan, no se realiza nin-

guna mención a los Planes de Espacios Turísticos previstos en la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana. Únicamente, desde un punto de vista general, se prevé en la Memoria justificativa la necesidad de lograr la coordinación del planeamiento turístico y territorial (página 5).

\* \* \*

En conclusión, sin perjuicio de que la referencia a planes e instrumentos previstos resulte difícil de situar, no parece que la ordenación del territorio haya calado todavía en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. En efecto, hasta el momento el desarrollo territorial, en general, y el desarrollo del litoral, en especial, se ha realizado a través de planes urbanísticos. Planes urbanísticos, además, inconexos, como se señala en la propia memoria del Plan de Acción del Litoral, construyendo una especie de planeamiento mosaico, ajeno a criterios ambientales y estéticos. No ha habido instrumentos supramunicipales que hayan dado coherencia al sistema urbanizador. Esta situación se ha agravado en los últimos tiempos con los denominados Programas de Actuación Integrada (PAI) figura muy controvertida, que pueden contradecir planes generales de ordenación urbana previamente aprobados. Por consiguiente, estaríamos ante el fenómeno tan habitual de que, por mucho que digan las leyes, que dan la impresión de orientarse por otros derroteros, el desarrollo territorial valenciano se habrá realizado desde los instrumentos de planificación contemplados en las dos Leyes urbanísticas aprobadas hasta el momento.

#### **D) La legislación urbanística valenciana: la Ley valenciana 6/1994, de 15 noviembre, reguladora de la actividad urbanística y la Ley valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística**

Como acabo de indicar, el desarrollo territorial valenciano no se ha realizado mediante unos instrumentos globales que establezcan las directrices a desarrollar en el conjunto del territorio. Se ha realizado a través de planes urbanísticos. En concreto, a través de los denominados Programas de Actuación Integrada. Esta figura constituye una de las novedades más destacadas de la Ley urbanística de Valencia de 1994.

Los Programas de Actuación Integrada se definen como instrumentos que planifican una actuación integrada. Ésta, a su vez, se define como la

obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas, realizada de una sola vez o por fases, conforme a una única programación. La Actuación contemplada en el Programa será ejecutada por el urbanizador. En ejercicio directo de sus competencias, esa responsabilidad puede ser asumida por la propia Administración o, mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular —sea o no propietario del terreno—, seleccionado como Urbanizador en pública competencia al aprobar el Programa y según convenio estipulado en éste. El Programa ha de fijar la forma de gestión —directa o indirecta— de la Actuación Integrada. La conflictividad se suscitará cuando los programas de actuación integrada abarquen parcelas pertenecientes a áreas semiconsolidadas. En torno a estas se han producido numerosísimas denuncias por parte de particulares, en su mayoría ciudadanos comunitarios, fundadas en Derecho, que son las que han movido a reaccionar a las autoridades europeas (10).

Aunque aparentemente se trate de enderezar la situación, parece que la nueva Ley Urbanística Valenciana también permite que los Programas de Actuación Integrada puedan desarrollarse sobre parcelas pertenecientes a áreas semiconsolidadas, de acuerdo con el artículo 27, aunque se ha pretendido suavizar, estableciendo que la programación integrada deberá ser compatible con estas áreas edificadas.

En cualquier caso, el sistema de los PAI y su ejecución por el Agente Urbanizador ha ocasionado una fuerte polémica por el desarrollo desmedido que en ocasiones ha acarreado. No en vano, se presentaron 15.000 denuncias por ciudadanos comunitarios europeos residentes en la costa levantina cuyas propiedades se vieron afectadas por los Programas de Actuación Integrada. Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia (en adelante, también «TSJCV»), dentro de la enorme litigiosidad producida, ha tenido ocasión de adoptar la medida cautelar de paralización de algún

---

(10) La controvertida figura del agente urbanizador, que se ha extendido, además, a otras Comunidades autónomas, ha sido estudiada ampliamente por la doctrina. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Martín BASSOLS COMA, «Iniciativa privada y gestión urbanística: sistemas de actuación, agente urbanizador», *Revista de urbanismo y edificación* 5, 2002, 15-43; Carlos COELLO MARTÍN, «¿La sinecua de una función pública? Reflexiones acerca de la introducción del agente urbanizador en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja de 2006», *Actum Inmobiliario & Urbanismo* 1, 2007, 83-92; Alejandro CRIADO SÁNCHEZ, *El agente urbanizador en el derecho urbanístico español*, Reus, Madrid, 2005, 479 p.; Juan Antonio HERNÁNDEZ CORCHETE, «El agente urbanizador como sistema de gestión urbanística», en *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Dirs. Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, 599-612; José Eugenio SORIANO y Carlos ROMERO REY, *El agente urbanizador*, Lustel, Madrid, 2004, 219 p.



Programa de Actuación Integrada claramente desmesurado. Vayamos por partes.

\* \* \*

La ausencia de una política territorial integrada, que ya evidenciara la primera Ley de Ordenación del Territorio, como he destacado más arriba, ha trascendido al ámbito europeo. Y es que lo que ha primado ha sido el desarrollo económico a corto plazo, a través de actuaciones aisladas, sin tener en cuenta otras consideraciones que las meramente desarrollistas, desconociendo que numerosas personas se habían establecido en la idea de que tenían resuelto de por vida el problema de su vivienda. Todo ello al amparo de la Ley Urbanística de 1994.

El Informe del Parlamento Europeo sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos, de 5 de diciembre de 2005 (Informe Fourtou), resultado de una iniciativa presentada por unas 15.000 ciudadanos comunitarios residentes en la Comunidad Valenciana, constituye un buen ejemplo de la realidad señalada. En este Informe se refleja el constante desprecio de nuestras administraciones (en este caso las valencianas), en el respeto a los derechos de las personas, que pueden resultar afectadas por un desarrollo urbanístico desmedido. Desprecio que se sustancia, de una parte, en el incumplimiento del Derecho comunitario europeo, pero también, en el desconocimiento de las reglas del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal y como han sido decantadas por el Tribunal de Estrasburgo. En relación con el primero, se conculcan las Directivas sobre la evaluación ambiental de planes, las Directivas de contratos de las Administraciones públicas y la Directiva marco de Aguas (ignorando la obligación de garantizar una política coordinada para la demarcación hidrográfica en su conjunto). En relación con el segundo, la violación de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de expropiación y, en concreto, en relación con la doctrina del *justo equilibrio* entre las exigencias del interés público y los derechos individuales de los particulares (11). Todo este conglomerado de infracciones del derecho de las dos entidades supranacionales a las que pertenecemos (la Unión

---

(11) A modo de ejemplo de las reglas que ha decantado el TEDH, puede verse su Sentencia *Aka c. Turquía*, de 23 de septiembre de 1998, o más recientemente, la sentencia *N.A. y otros c. Turquía*, de 11 de octubre de 2005.

Europea y el Consejo de Europa) se traduce en flagrantes violaciones de los derechos fundamentales de las personas como, por ejemplo, los derechos ambientales, desde un punto de vista sustantivo y procedimental, y el derecho de propiedad, tal y como vienen consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Destaca en este sentido lo establecido en los Considerandos del Informe, en los que se subraya que los Estados miembros están obligados a cumplir la Carta cuando aplican, o debieran aplicar, el Derecho comunitario en todas aquellas situaciones en que las disposiciones de la Carta son relevantes (12).

Tras esta contundente advertencia, el Parlamento Europeo elogiará la iniciativa del Gobierno Valenciano al haber reaccionado formulando un Proyecto de Ley (13) de reforma de la Ley controvertida. Sin embargo,

---

(12) La conexión medio ambiente-derechos fundamentales es cada vez más notoria, como se desprende de este Informe y de la actividad general de la Unión Europea. Es interesante, en esta línea, el análisis de impacto en los derechos fundamentales —tal y como se prevén en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia de su Tribunal— de toda propuesta legislativa comunitaria, integrada en la actual evaluación de impacto de los efectos económicos, sociales y medioambientales de las propuestas legislativas de la Comisión. Véase, en este sentido, la Comunicación de la Comisión sobre el Respeto de la Carta de Derechos Fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión. *Metodología para un control sistemático y riguroso*. COM (2005) 172 final. 27.IV.2005. En España hay que tener muy en cuenta la doctrina sentada por el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO que, desde finales de los 80, viene dando cuenta de los avances conseguidos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia ambiental. Entre sus trabajos más recientes merecen ser citados, «Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas (precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)», *Revista Española de Derecho administrativo* 138, 2008, 289-330; y «Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho administrativo* 139, 2008, 781-807. Véanse también otros trabajos recientes como el de Blanca LOZANO CUTANDA, «La configuración jurídica del derecho al medio ambiente, con su doble componente objetivo-subjetivo, en la doctrina del TEDH», en *Derechos fundamentales y otros estudios en Homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2009, 1995-2006; David SAN MARTÍN SEGURA, «La «ecologización» de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos», *REDUR* 3, 2005, 45 p. Me remito igualmente a mi estudio anual de la jurisprudencia ambiental del TEDH, publicado en el *Observatorio de Políticas Ambientales*, dirigido por el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN.

(13) Actual Ley 16/2005, de 30 diciembre, Urbanística Valenciana. DOGV 31.XII.05. Una lectura detenida de la nueva LUV permite comprobar que se dan deficiencias muy destacadas. Por ejemplo, destaca de una manera intensa la posibilidad de que la reparcelación pueda implicar la desclasificación de suelo no urbanizable protegido en suelo urbanizable [art. 169.3.e)], lo que significa que podrá urbanizarse en el 33% de suelo litoral que resta por construir. Desde la perspectiva del respeto del derecho de propiedad, esta Ley presenta también destacadas infracciones de la normativa estatal y europea. Por ejemplo, en relación con las cargas de urbanización (art. 168), el propietario deberá hacerse cargo de una serie de gastos de urbanización que no ha decidido (pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red de distribución de agua potable, jardinería, arbolado, etc.).

añadirá que de nada sirve establecer una Ley más restrictiva sin plantear una *moratoria urbanística* (punto 11 del Informe) ante la precipitación que se produjo para comprometer nuevos proyectos. Esta petición ha sido reiterada posteriormente por el ejecutivo comunitario.

Una vez aprobada la nueva Ley, parece que no se han solucionado los problemas. Al menos, así lo considera el Parlamento Europeo en un Informe posterior, sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía, del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007. En este Informe constata que al no haberse establecido la moratoria, se aprobaron apresuradamente en los últimos días de vigencia de la vieja Ley proyectos de construcción de miles de viviendas en zonas ambientalmente sensibles. De la misma manera, constata que la nueva Ley sigue obligando a los propietarios a ceder un 10% de su suelo sin indemnización alguna y sin que exista una definición clara de interés público. Parece que los intereses privados de los urbanizadores se hacen prevalecer sobre el derecho de propiedad de los vecinos afectados. Esta Ley ha sido recurrida por el ejecutivo comunitario ante el TJCE por considerar que vulnera la normativa comunitaria de contratación pública. En esta misma línea, en un reciente informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009 (14) la Unión Europea amenaza con la congelación de los fondos estructurales para España si no se resuelven los abusos urbanísticos denunciados. Se vuelve a insistir en la necesidad de establecer una moratoria urbanística que se traduzca en la suspensión y revisión de todos los planes urbanísticos que no respeten el medio ambiente y no garanticen el derecho de propiedad. Igualmente exige la anulación de los desarrollos urbanísticos en curso que no se ajustan a la legislación comunitaria. Por consiguiente, nueva advertencia a España, a pesar de que tanto el Partido Popular español como el Partido Socialista español trataran de evitar este nuevo informe a través de la presentación de enmiendas.

\* \* \*

Por otro lado, hay que hacer mención al Auto del TSJCV, de 3 de noviembre de 2006. Por esta Decisión, el TSJCV admite la solicitud, presentada por 21 ciudadanos extranjeros, de suspensión cautelar del acto

---

(14) Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas [2008/2248(INI)].

administrativo por el que se acuerda la aprobación del Programa de Actuación Integrada para el desarrollo del sector de «El Repla», de las Normas Subsidiarias del municipio de Parcent y, la selección como agente urbanizador a la mercantil «Terra de l'Horta S.L.». El Tribunal considera excesiva la previsión de la construcción de 1496 viviendas por un instrumento de este tipo. Una actuación de tal naturaleza exigiría, dice el Tribunal, una instrumentación de carácter más general, donde pudieran ponderarse las necesidades integrales del municipio y su sostenible desarrollo. Basta pensar, continúa el Tribunal, que se trata de un municipio de poco más de 1.000 habitantes, y la actuación cuando menos pretende integrar una población que duplica este número.

En este mismo orden de consideraciones, si nos fijamos en la LUV (arts. 65, 72, 73, 74, 112, 116 y 137.5), observamos que los Programas de Actuación Integrada pueden modificar Planes Generales de Ordenación Urbana a través de un Plan Parcial. Es decir, la planificación general queda relegada por un proyecto fruto de la iniciativa privada, en muchos casos. Lo cual, además, plantea la duda de cómo el Plan de Acción Territorial del Litoral coordinará el planeamiento general si éste, incluso, es sensible a planes parciales. ¿Coordinará el PATL a los PAIs? No parece, en definitiva, que el juego de los instrumentos actuales de desarrollo territorial permitan una ordenación integrada y sostenible del litoral.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Tras el estudio de la normativa e instrumentos que afectan a la ordenación del litoral valenciano cabe extraer una serie de conclusiones.

En primer lugar, hay que destacar sin falta como conclusión principal y de la que derivarán buena parte de los problemas territoriales de esta Comunidad, que la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad Valenciana no plantea un enfoque integrado de la planificación territorial. En efecto, los Planes de Acción Territorial integrados y sectoriales pueden modificarse entre sí. Todo ello, a pesar de que en la Ley de Ordenación del Territorio se recalque que se pretende desarrollar un modelo de desarrollo integrado en el marco de los instrumentos territoriales estratégicos de la Unión Europea. Fiel reflejo de ello lo encontramos en el reciente informe de la Comisión de Peticiones de la Unión Europea que amenaza

con la retirada de los Fondos Estructurales si no se realiza una revisión a fondo de los planes urbanísticos contrarios a la normativa comunitaria.

En lugar de seguirse un modelo integrado de desarrollo, hay que indicar, como segunda conclusión, que el motor del desarrollo territorial valenciano viene determinado por instrumentos muy concretos: los Programas de Actuación Integrada. Se plantean en muchas ocasiones por individuos privados, los cuales presentan un modelo de desarrollo aislado, ajeno a la política territorial general autonómica.

Como tercera conclusión, con carácter específico en relación con el litoral, la lectura del Plan de Acción Territorial del Litoral permite comprobar que este instrumento no contempla los intereses generales del litoral en su conjunto, en el marco de la ordenación del territorio. Al contrario, prevé más urbanización del litoral mediante el incremento de la oferta turística y de ocio, desplazando al interior actividades industriales actualmente situadas en el frente litoral, lo cual, a mi modo de ver, no queda bien justificado. Este Plan fomenta, en fin, la terciarización de la actividad económica.

Como conclusión final recalcaré que el modelo de desarrollo territorial planteado es ajeno a la idea de planificación integrada porque se intenta potenciar el desarrollo de sectores concretos frente a la proyección de un desarrollo territorial global y, en segundo lugar, porque determinados instrumentos urbanísticos parciales prevalecen sobre instrumentos regionales más amplios.

