

Comunitat Valenciana: la definitiva protección de su litoral

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. PREMISAS DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL. 3. SUS DETERMINACIONES MÁS RELEVANTES. 3.1. Suelo no urbanizable de protección litoral. 3.2. Suelo no urbanizable de refuerzo del litoral. 3.3. Suelo común del litoral. 4. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A ALGUNOS DE SUS ASPECTOS LITIGIOSOS. 4.1. La modificación de la Estrategia Territorial: la pretendida permisibilidad de desarrollos urbanísticos. 4.2. Los posibles vicios en su elaboración y documentación. 4.3. La desclasificación de suelo urbanizable y el principio de responsabilidad “cero”. 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. APÉNDICE INFORMATIVO. 6.1. Legislación. 6.2. Organización. 6.3. Jurisprudencia ambiental relevante. 6.4. Responsables de la administración ambiental valenciana.

RESUMEN: En el año 2018, la política ambiental de la Generalitat Valenciana tuvo un importante logro, la aprobación de la planificación de la infraestructura verde del litoral. Esta planificación supone la definitiva protección de las costas y de una notable zona de refuerzo y conectividad. Es, por ello, una planificación de gran alcance territorial, que va más allá de los espacios afectados por la legislación estatal. Su regulación incorpora la sostenibilidad, esperada durante largo tiempo, y garantiza la protección de los espacios abiertos que todavía existen. No obstante, como era de esperar, ha generado muchos conflictos, planteándose dudas sobre la licitud de sus acciones. Todo ello ya está ante los tribunales. En este trabajo, pretendo exponer algunas de las cuestiones esenciales de esta nueva planificación territorial y ambiental.

ABSTRACT: In 2018, the environmental policy of the Generalitat Valenciana had an important achievement, the adoption of the green infrastructure of coastal planning. This planning involves the permanent protection of coasts and a remarkable area of reinforcement and connectivity. It is, therefore, a powerful territorial planning, that goes beyond spaces affected by State law. Its regulation incorporates the, long awaited, sustainable development, and guarantees the protection of open spaces that still exist. However, as expected, it has led to many conflicts, arising doubts about the legality of their actions. All this is already in the Court. In this paper, I intend to state the essential issues raised by this new territorial and environmental planning.

PALABRAS CLAVE: Política ambiental. Planificación territorial. Infraestructura verde. Protección del litoral.

KEYWORDS: Environmental policy. Territorial planning. Green infrastructure. Coastal protection.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2018, la política ambiental de la Generalitat Valenciana se ha plasmado, en el plano normativo, en la aprobación de algunas modificaciones legales, como la forestal, o en el desarrollo reglamentario de algunos aspectos, como los procedimientos y la regulación del sistema de control de las emisiones atmosféricas procedentes de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, así como en la incorporación de los condicionantes ambientales en otras políticas, y ello a través de una nueva legislación sectorial, como en materia de turismo o en política industrial. También se ha dotado de un marco legal propio al fomento de la responsabilidad social, tanto en el sector público como en el privado, aunque de dudoso alcance real y práctico. Por otra parte, desde la perspectiva económica, la política ambiental no ha sufrido grandes variaciones durante este año, no existiendo nada digno de reseñar. De esta forma, los programas gestionados por la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Cambio Climático han seguido la línea de ligero incremento, con algunos decrementos poco significativos.

Pero, sin duda, el 2018 se ha caracterizado por la aprobación de importantes instrumentos territoriales con una finalidad claramente proteccionista, en los que se ha intentado conciliar desarrollo y sostenibilidad, y sobre los que ha surgido una importante conflictividad, ya

en sede judicial. Me refiero al Plan de Acción Territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia y, esencialmente, al Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

En efecto, como ya se constató en anteriores informes, después de varios años de elaboración, y tras una conflictiva fase de consulta y participación, se aprobó mediante Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del *Consell*, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat Valenciana* (en adelante, PATIVEL), que incorpora también el Catálogo de Playas. Con este plan, se dota al litoral valenciano de una auténtica ordenación supramunicipal. Como es sabido, otras comunidades autónomas ya hace años que afrontaron esta delicada, pero necesaria, operación sostenible¹, propiciando algunos de los conflictos que ahora se avecinan en el ámbito territorial valenciano. La Generalitat Valenciana se había especializado en esquivar esta cuestión. Ahora, aunque un poco tarde, aprueba una ordenación mucho más atrevida que la existente en otros litorales de nuestro país, con un alcance territorial considerablemente más amplio, cuyos espacios zonifica y clasifica, y con un régimen de usos mucho más estricto.

En efecto, el impacto del PATIVEL es, y será, notable, tanto por el alcance territorial, como por las implicaciones económicas y sociales. Como recuerda el propio Decreto citado, esta planificación afecta a uno de los sectores con mayor peso en la economía valenciana, como es el sector turístico, así como a la mayoría de la población que, precisamente, reside próxima al litoral y sobre el que se ejerce una alta presión², aunque también debe recordarse que, tal y como señala la Estrategia Territorial de la *Comunitat Valenciana* (en adelante, ETCV), más del 20% del litoral se

¹ Como el Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, los Planes directores urbanísticos del sistema costero (PDUSC I y II) de Cataluña, aprobados en 2005 y refrendados jurisprudencialmente, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo, o el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (Decreto 20/2011, de 10 de febrero, también con pronunciamientos judiciales favorables). En otras con cobertura legal específica, como la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, modificado en varias ocasiones y objeto de la STC 57/2015, de 18 de marzo de 2015, o con una historia interminable, además de sumamente conflictiva, como en el caso de las Islas Baleares. Más recientemente, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, aprobado por Decreto 141/2015, de 26 de mayo, y declarado nulo por el TSJ de Andalucía, con sede en Sevilla, mediante Sentencia de 7 de septiembre de 2017, por ser aprobado por un gobierno en funciones.

² “La mitad de los primeros 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar es urbano o urbanizable, el 44 % es protegido por la legislación ambiental y el restante 6 % es no urbanizable del denominado régimen común” (preámbulo del Decreto 58/2018).

encuentra ya protegido por la legislación ambiental. Sin duda, esta planificación es un valioso ejemplo de la ineludible ponderación entre desarrollo y protección³, presentándose, además, como imprescindible para la cualificación de la actividad turística⁴. En cualquier caso, cuestión distinta es valorar si esta planificación ha acertado o no en este loable objetivo.

El PATIVEL se ha formalizado a través de la figura del plan de acción territorial prevista en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante, LOTUP), desarrollando, por tanto, en su ámbito territorial de aplicación los objetivos, principios y criterios de la ETCV (que se aprobó mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero). Y ello lo realiza a través del diseño de la infraestructura verde en el espacio litoral, esencialmente ordena esta infraestructura en el ámbito de 1.000 metros desde la línea interior de la ribera del mar, y también aquellos corredores ecológicos que sirven de conectividad ecológica y funcional entre los espacios del litoral y los del interior (en este sentido alcanzado hasta los 2.000 metros). Esta ordenación, con este importante alcance territorial, configura la relevante novedad introducida por el PATIVEL, por cuanto que conlleva una notable reclasificación de suelo, aunque con diversa intensidad. En efecto, sus determinaciones se aplican de manera directa en los denominados ámbitos estricto y ampliado (hasta 500 y hasta 1.000 metros, respectivamente), mientras que en el ámbito de conexión (franja entre 1.000 y 2.000 metros) sus determinaciones se han de concretar en el planeamiento municipal⁵. De esta forma, el PATIVEL, bajo el principio de conservación activa, propone la protección de más de 7.500

³ María José Salvador, *Consellera* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, afirmaba en declaraciones públicas que esta ponderación y equilibrio es justamente la filosofía que inspira el PATIVEL, pues aunque se han protegido un buen número de suelos, todavía existen unas 12.000 hectáreas disponibles para cubrir la demanda de vivienda de los próximos 50 años, de entre ellas, existen más de 1.500 hectáreas ya urbanizadas y con muy baja ocupación de la edificación, que sólo requieren de licencia municipal para construir, y más de 10.500 hectáreas de suelos urbanizables en la franja de los 2 kilómetros donde se puede seguir creciendo.

⁴ Según el informe realizado por los profesores de la Universidad de Alicante VERA REBOLLO, J.F., y OLCINA CANTOS, J., información ofrecida por El Mundo – *Comunitat Valenciana*, de 26 de octubre de 2017, en la que, además, se pone de manifiesto la “guerra de informes” que existía en aquel momento entre el *Consell* y los promotores. En este sentido, según el diario Información, de fecha 8 de octubre de 2017, el informe también realizado por la Universidad de Alicante (por el profesor ORTUÑO PADILLA y otros), encargado por la Federación de Promotores y Agentes Inmobiliarios de la Comunidad Valenciana, afirmaba que el PATIVEL provocará “que se dejen de construir 15.000 viviendas, eliminará la creación de 5.000 empleos y tendrá un impacto económico negativo de 3.500 millones de euros”.

⁵ Afecta a 72 municipios de la *Comunitat Valenciana*.

hectáreas, lo que se añadiría al ya extenso ámbito territorial protegido. De estas nuevas áreas de protección, casi 1.346 hectáreas se corresponden con la desclasificación selectiva de sectores urbanizables que se encuentran en estado básico rural, que pueden llegar a más de 1.800 hectáreas si no se desarrollan los sectores afectados por las normas transitorias del PATIVEL⁶.

Para concluir esta valoración general, conviene, desde ya, hacer mención a una idea fuerza que rige todo el PATIVEL, esto es, la ausencia de responsabilidad patrimonial de la Generalitat Valenciana. En la memoria justificación de este plan, de manera clara se expresa que en su memoria económica se defiende la ausencia de indemnizaciones como consecuencia de aprobación del plan, con el argumento de que *”las desclasificaciones de suelos se han realizado bajo criterios sumamente conservadores a la vista de la jurisprudencia existente en la materia y el informe emitido al respecto por la Abogacía de la Generalitat (se incluye como anexo a la Memoria Económica), con el fin de no correr riesgos dada la precaria situación económica de las arcas públicas y de la propia sostenibilidad económica del Plan. Igualmente se justifica que el PATIVEL no tiene incidencia en las arcas municipales, ya que no implica la eliminación de ingreso alguno”*. Sobre esta cuestión volveré más adelante.

Pues bien, a continuación, expondré brevemente las premisas y determinaciones más significativas de esta planificación, para después centrarme en los aspectos que considero más litigiosos.

2. PREMISAS DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL

Normativizado en la LOTUP, el plan de acción territorial se configura como un instrumento de ordenación territorial, de ámbito supramunicipal, cuya primera función es concretar y completar los objetivos, principios y criterios de la ETCV, adaptándolos a la realidad territorial que desarrollen. De igual manera, deberán definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación. Estas dos funciones son las que, principalmente, enmarcan la finalidad del PATIVEL. La ETCV y la infraestructura verde son, por tanto, las dos premisas básicas sobre las que se articula, y desarrolla, esta planificación.

Pues bien, la ETCV contempla un análisis integrado del litoral de la *Comunitat Valenciana* y propone directrices específicas para esta franja

⁶ Datos del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico del PATIVEL, p. 169.

costera, basadas en una gestión integral e integrada del espacio litoral⁷. El concepto de infraestructura verde se introdujo en la legislación valenciana sobre ordenación del territorio en 2009⁸, de tal forma que, como desarrollo del mismo, la ETCV se adelantó a la política ambiental sobre infraestructura verde que, poco después, se iría consolidando tanto a nivel europeo como en la normativa básica estatal⁹. Como reza su preámbulo, sus directrices tienden a la “*consideración estratégica del suelo no urbanizable que no está protegido por la legislación ambiental, así como la posibilidad de desarrollar propuestas de elevada calidad manteniendo la integridad de su Infraestructura Verde, la cual pasa necesariamente por la conexión territorial de los espacios libres de edificación del litoral con el sistema de espacios abiertos del interior*”.

La ETCV incluye en la infraestructura verde los espacios litorales de interés ambiental, cultural y paisajístico y ordena la elaboración de un plan de acción territorial sobre dicha infraestructura (directriz 40), pero, además y esencialmente, destina varias directrices a la infraestructura verde del litoral, en las que la franja de 1.000 metros desde la línea interior de la ribera del mar se constituye como el ámbito territorial de ordenación propio de esta infraestructura, y sobre el que se proyecta los mandatos y recomendaciones de la ETCV. En este sentido, su directriz 136 determina que la ordenación de este ámbito territorial mantendrá la mayor superficie posible de espacios abiertos, especialmente respecto de los entornos de los espacios de interés ambiental y paisajístico, frentes litorales libres de edificación y corredores biológicos y territoriales. En la citada directriz también señala que el régimen aplicable a los terrenos incluidos en la infraestructura verde del litoral será el que venga determinado por su regulación específica y por los planes de ordenación de los recursos naturales, y que su concreción corresponde a los municipios a través de la

⁷ Sobre la gestión integral de las zonas costeras, pueden consultarse las reflexiones y bibliografía citada en el trabajo, publicado en esta misma obra, de LOBO RODRIGO, A., “Costas: hacia un nuevo encaje competencial en la planificación del demanio costero”.

⁸ Mediante la Ley 12/2009, de 23 de diciembre. En la actualidad la LOTUP dedica el capítulo I, de su Título I, a la infraestructura verde, además de contemplar su singular repercusión a lo largo de toda la regulación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Un estudio sobre su concepto y alcance en la planificación puede verse en CANTÓ LÓPEZ, T., “La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, 2014, pp. 215 y ss.

⁹ Especialmente, como es sabido, en la reforma de 2015 de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Buena cuenta de este proceso ofrece en su estudio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “[La estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81, julio de 2018.

planificación municipal, estableciendo, como criterio, que se deben clasificar como suelo no urbanizable protegido *“la mayor cantidad posible de suelo de muy alta capacidad agrológica, compatibilizando dicha protección con sus necesidades de crecimiento urbanístico racional y sostenible”*.

No parece que la Estrategia pretendiese una reclasificación de suelo urbanizable, ni tan siquiera una reclasificación selectiva como la que ha realizado el PATIVEL. Es más, en las siguientes directrices de la ETCV se establecen recomendaciones sobre la calificación de terrenos del litoral (siempre dentro de la franja de 1.000 metros) para la implantación de nuevos usos industriales, así como respecto de nuevos desarrollos residenciales, en los que se recomienda contemplar un porcentaje mínimo de edificabilidad para uso terciario (directriz 144).

La idea, por ello, que subyace en la ETCV es la configuración de una zona de influencia del litoral con mayor alcance que la que se establece desde la legislación básica (1.000 metros) y, en definitiva, sobre la que proyecta una serie de pautas para la urbanización en el ámbito litoral, pautas que se establecen en su directriz 146:

- Evitar la consolidación de nuevos continuos edificados y esponjar los ya existentes.
- Evitar las pantallas arquitectónicas en el litoral, facilitando la permeabilidad de la edificación frente a las brisas marinas y el transporte de sedimentos, garantizándose el suficiente espacio aéreo libre entre edificaciones.
- Reducir la volumetría y el número de plantas de forma escalonada hacia el mar.

Sin embargo, el PATIVEL, persigue una conservación activa, como él mismo la califica, y diseña un régimen de protección y de refuerzo que conlleva la prohibición de determinados usos, como los industriales (con salvedades obvias, por ejemplo, en puertos) y residenciales (con la posible salvedad de lo dispuesto en su disposición adicional primera a la que luego me referiré), y ello de manera directa y vinculante, sin remisión a la potestad de planeamiento municipal para la concreción de la infraestructura verde del litoral, salvo lo relativo al suelo común del litoral y al ámbito de conexión (entre los 1.000 y los 2.000 metros) referido a los espacios de conectividad ecológica y funcional del litoral con el resto del territorio.

Con el PATIVEL, como mínimo hasta la franja de 1.000 metros, pero en ocasiones más allá de este límite¹⁰, se ha incorporado a la infraestructura verde, de manera vinculante y concreta, una importante cantidad de espacios litorales. Concreción que conlleva un restrictivo régimen de usos. Con este plan, y a nivel territorial supramunicipal, ya no estamos ante simples estrategias, sino ante una auténtica ordenación de gran alcance territorial, jurídico y, no hay que olvidarlo, también económico.

3. SUS DETERMINACIONES MÁS RELEVANTES

Las categorías de protección que establece el PATIVEL son las siguientes: *a)* suelos litorales de protección ambiental; *b)* suelos litorales regulados por otros planes de acción territorial; *c)* suelos no urbanizables de protección litoral (Suelo tipo 1 en los planos de ordenación); *d)* suelos no urbanizables de refuerzo del litoral (Suelo tipo 2 en los planos de ordenación); y *e)* corredores ecológicos y funcionales.

Los suelos litorales de protección ambiental hacen referencia a determinadas categorías ya incluidas en la Infraestructura Verde, como son los espacios que integran la Red Natura 2000, los espacios naturales protegidos o áreas protegidas por cualquier instrumento nacional o internacional, las zonas húmedas y las aguas, o los montes de dominio público y de utilidad pública o protectores catalogados. Cuando nos encontremos con suelos litorales regulados en otros planes de acción territorial serán estos de aplicación preferente, salvo si afectan a suelo no urbanizable de protección litoral, en cuyo caso se aplicará el régimen que establece el PATIVEL, como es el caso del Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia, aprobado mediante Decreto 219/2018, de 30 de noviembre¹¹, en virtud de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia. Nos encontramos, por tanto, con dos categorías de suelos que ya cuentan con un régimen de protección o, en su caso, se encontraba en tramitación.

Dentro de las categorías o zonas de protección que define y ordena el PATIVEL, las que innovan realmente la ordenación por ser específicas de

¹⁰ Esto se puede comprobar a través de los planos de ordenación, pero también en el punto 7 de la memoria justificativa del PATIVEL, referido a la incidencia del mismo sobre la planificación territorial y urbanística vigente, en el que se incluye una tabla resumen con datos por provincias y en el que se deja constancia del alcance, incluso hasta los 2.000 metros, tanto de los suelos de protección como de refuerzo del litoral.

¹¹ Plan que ya ha sido objeto de recursos contenciosos.

este plan¹² y, por ello, conllevan un mayor detalle en el régimen de usos, son las categorías referidas a los suelos no urbanizables de protección litoral, y los suelos no urbanizables de refuerzo del litoral. Aunque también los corredores ecológicos y funcionales tienen un importante alcance territorial, lo cierto es que su concreto régimen de uso se regirá por lo que establezca el planeamiento municipal, eso sí, teniendo en cuenta que, con carácter general, han de permanecer en situación básica de suelo rural.

Además de estas categorías de suelo litoral, también tiene una notable relevancia el régimen urbanístico que este plan determina para el llamado suelo común del litoral. Ahora me limitaré a reseñar, con carácter de mínimos, la definición y régimen de usos que se determinan en esas dos citadas categorías de protección, así como los condicionantes que se establece al suelo común del litoral¹³.

3.1. SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN LITORAL

Se trata de suelos en los que se acreditan importantes valores – mayores valores, indica el plan-, ya sean ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales o vulnerables a riesgos. No se trata de suelos litorales de protección ambiental, es decir, de suelos que ya tienen un régimen de protección. Por lo tanto, se entiende que, a pesar de la concurrencia de esos significativos valores¹⁴, estos no han sido suficientes como para justificar hasta esta fecha su protección a través de la legislación o planificación ambiental.

Estos suelos se encuentran delimitados en los planos de ordenación del PATIVEL. Sin duda, es la categoría específica de mayor protección. Se localizan, con carácter general, en la zona de influencia del dominio

¹² Se ha reprochado al PATIVEL que con estas categorías está creando unas nuevas clases de suelo sin cobertura legal. No es ese, sin embargo, mi criterio. El PATIVEL no innova ni las situaciones básicas de suelo de la legislación estatal, ni las clases de suelo de la legislación valenciana, opera siempre dentro de las mismas. Solo está identificando y ordenando un suelo no urbanizable de protección operación típica del planeamiento.

¹³ Además, el PATIVEL contempla la Vía del Litoral de la *Comunitat Valenciana*, sobre la que establece el mandato de su integración en la planificación territorial y urbanística.

¹⁴ Sobre la justificación de la concurrencia de estos valores puede verse el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico del PATIVEL, su Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (publicada mediante Resolución de 24 de enero de 2018, de la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental, DOGV de 15 de febrero), así como, esencialmente, las fichas elaboradas para cada una de las zonas de protección o de refuerzo que se incluyen en la memoria justificativa (en total 50 fichas justificativas).

público marítimo-terrestre (primeros 500 metros)¹⁵. El plan determina que estos suelos deberán permanecer en la situación básica de suelo rural, con independencia de su actual clasificación urbanística¹⁶. Sobre estos suelos de protección del litoral se desarrollarán, preferentemente, los programas de actuaciones en áreas prioritarias previstos en el PATIVEL, programas con la finalidad de regenerar y cualificar el patrimonio natural, paisajístico y cultural del litoral valenciano, pero también en los que se incluye la mejora del entorno urbano.

En cuanto al régimen de usos, este se corresponde con su situación básica rural, con su clasificación de suelo no urbanizable, y con su función de protección del litoral. De esta forma, solo se permiten usos dirigidos a la conservación y mantenimiento de los valores que justifican su protección; actividades recreativas, culturales, educativas o deportivas; dotaciones públicas e infraestructuras que tengan que situarse necesariamente en este espacio (incluyendo zonas de acampada pública); invernaderos o usos agrarios. Los usos mineros solo se permiten si están previstos en un instrumento de ordenación y gestión ambiental. Los usos residenciales se prohíben con carácter absoluto. Además, se otorga el mandato al planeamiento urbanístico para que defina los elementos necesarios de conectividad funcional.

3.2. SUELO NO URBANIZABLE DE REFUERZO DEL LITORAL

Es la segunda de las categorías de protección propias y específicas del PATIVEL. Con carácter general, estos suelos se sitúan entre la franja de 500 metros y la de 1.000 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, esto es, se configura como una segunda zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre. Se trata de suelos que presentan valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a riesgos, pero cuya principal función, como

¹⁵ Es importante volver a recordar que, en ocasiones, estos suelos se ubican en la franja de hasta 1.000 metros e, incluso, entre los 1.000 y 2.000 metros.

¹⁶ La expresión “con independencia de la clasificación urbanística” es siempre litigiosa, incluso cuando se establece legalmente respecto de instrumentos de ordenación territorial autonómicos. En este sentido, el TC señaló, en su Sentencia 57/2015, de 18 de marzo, que esta expresión puede suponer un “debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía”, salvo que se identifique “un claro interés supramunicipal que legitima la acción de la Comunidad Autónoma”, en el caso enjuiciado era la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental. Interés supramunicipal que también concurre en los planes de acción territorial y, concretamente, en la identificación de los suelos de protección y de refuerzo del litoral que realiza el PATIVEL o, al menos, así se concibe y pretende este plan.

infraestructura verde, es configurar una zona de amortiguación de impactos sobre los suelos de protección litoral y ambiental. Igual que los anteriores, son suelos en situación básica rural y, con independencia de su actual clasificación urbanística, en esta situación deberán permanecer.

En el régimen de usos que establece el PATIVEL para estos suelos que clasifica, en todo caso, como suelos no urbanizables, además de los usos permitidos en la anterior categoría, se permiten determinados usos turísticos (hoteleros y de campamentos de turismo), asistenciales o de algún servicio necesario (concretamente, estaciones de suministro de carburantes vinculadas a las vías de comunicación). Usos turísticos que, no obstante, sujeta a importantes condicionantes, articulándose el mandato al planeamiento urbanístico para que defina los elementos necesarios de conectividad funcional. También en estos suelos se prohíbe el uso residencial.

3.3. SUELO COMÚN DEL LITORAL

El PATIVEL no se circunscribe, como su nombre equivocadamente nos da a entender, a los espacios litorales que integra en la infraestructura verde, sino que, como auténtico plan de ordenación, se proyecta a toda la franja litoral en su triple ámbito estricto, ampliado y de conexión. Por ello, también establece criterios de ordenación para el que denomina suelo común del litoral, y establece unas condiciones generales de ordenación del litoral.

En la categoría de suelo común del litoral se incluyen, por tanto, los suelos en situación básica rural en la franja de 1.000 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar tierra adentro y que no han sido incluidos en ninguna de las categorías precedentes. Se trata de suelo que se localiza en la doble zona de influencia, más bien de protección, que diseña el PATIVEL, que se encuentra en el momento de su aprobación en situación básica de suelo rural, pero en el que no concurren valores que justifiquen función alguna de protección o de refuerzo del litoral. Sería, por ello, lo que tradicionalmente se conoce como suelo no urbanizable común, pero, en este caso, próximo al litoral.

Estos suelos, con carácter general, se rigen por el planeamiento urbanístico municipal. No recae sobre ellos, por tanto, prohibición de nueva clasificación urbanística; tampoco prohibición de uso residencial. No obstante, el PATIVEL establece también aquí una serie de condicionantes o restricciones, y ello con la justificación *“evitar hipotecar la franja litoral con usos que menoscaben sus valores y se permita, al mismo tiempo, un desarrollo ordenado de la actividad urbanística, priorizando el reciclado*

de la ciudad existente, el modelo de ciudad compacta y en general los criterios de desarrollo urbano sostenible” (indica expresamente su memoria justificativa). Las restricciones hacen referencia a criterios de priorización y a requisitos urbanísticos para clasificar estos suelos como urbanizables, así como a la edificabilidad que se le puede atribuir. Además, se prohíben usos y actividades de naturaleza industrial (exceptos portuarios y logísticos).

Al margen de estos regímenes de usos descritos, el PATIVEL establece las condiciones generales de ordenación del litoral, directrices generales que se establecen con el fin, enuncia, de lograr un desarrollo armónico del espacio litoral, y en las que también se establece la oportuna remisión a las afecciones y servidumbres en materia de costas y aeronáuticas¹⁷.

4. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A ALGUNOS DE SUS ASPECTOS LITIGIOSOS

Tanto durante su elaboración como, esencialmente, una vez aprobado, el PATIVEL ha suscitado no pocas reacciones, a favor y en contra, así como, en definitiva, un buen número de contenciosos ya admitidos a trámite por el Tribunal Superior de Justicia de la *Comunitat Valenciana*. Algunos reparos se han planteado respecto de la habilitación competencial autonómica¹⁸, por afectar al dominio público marítimo-terrestre, o respecto de una pretendida vulneración de la autonomía local¹⁹, pero no los considero fundamentados (salvo, quizás, la participación municipal en el proceso de decisión²⁰). Creo que el PATIVEL tiene, en

¹⁷ Tal y como se determinaba en el informe de la Subdirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas, emitido el 6 de septiembre de 2017.

¹⁸ Sobre el reparto de competencias entre las distintas administraciones implicadas, puede consultarse el trabajo, publicado en esta misma obra y ya citado, de LOBO RODRIGO, A., “Costas: hacia un nuevo encaje competencia en la planificación del demanio costero”, en el que se realizan interesantes reflexiones sobre su ordenación.

¹⁹ Véase, en este sentido, la STS de 12 de febrero de 2016 (rec. 2844/2014, y ponente Suay Rincón), en el que se resuelve la impugnación contra el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, con fundamento, entre otros, en la vulneración de la autonomía local, desestimando el Tribunal la pretensión.

²⁰ En este sentido, GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E., “Planeamiento de ámbito supramunicipal (I)”, en *Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana*, (Díez Sánchez e Ivars Bañuls, dirs.), tirant lo blanch, Valencia, 2016, p. 312, respecto de la garantía de la autonomía local a la hora de elaborar estos planes, señala expresamente que “debe asegurarse siempre a los municipios la existencia facultades decisorias para la conformación de su modelo

estos aspectos, suficiente y explícita habilitación y, en sus determinaciones, respeta las competencias estatales que concurren en el espacio afectado, en especial las correspondientes a costas²¹. Sin embargo, existen otros extremos en los que la conflictividad puede tener mayor fundamento.

En efecto, como ya he manifestado, el PATIVEL y su principio de conservación activa conlleva un importante cambio de perspectiva respecto de la ETCV, lo que plantea ya una posible conflictividad. Por otra parte, en cuanto a su documentación y a sus concretas determinaciones, las asociaciones ecologistas ya plantearon su rechazo a la válvula de escape que supone su régimen transitorio, al otorgar hasta diez años para que los programas de actuación aprobados puedan ejecutarse. Desde otra perspectiva, se ha atacado la desclasificación de suelo urbanizable y su clasificación directa y vinculante en el PATIVEL como suelo no urbanizable de protección o de refuerzo del litoral²². Pero, además, existen otros reparos referidos a su proceso de elaboración y a la correcta cumplimentación de los documentos que lo integran. Me centraré en parte de estos aspectos.

territorial, salvo cuando el interés supramunicipal sea prevalente, en cuyo caso hay que asegurar también a los municipios una conveniente participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio”. Es indiscutible, cuestión distinta es si esta adecuada participación se ha producido en el PATIVEL.

²¹ El PATIVEL no afecta, en modo alguno, a dichas competencias, ni siquiera a las delimitaciones interiores de las zonas de servidumbre de protección. Véase, en este sentido, la STC 5/2015, de 22 de enero de 2015, sobre diversos preceptos de la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, y el comentario sobre la misma de VALENCIA MARTÍN, G, “[Jurisprudencia constitucional: reforma de la ley de costas y convalidaciones legislativas](#)”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2016* (López Ramón, coord.), CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2016, pp. 382 y 383.

²² Aunque con distinto alcance territorial al del PATIVEL, la problemática de desclasificación de suelo para su protección se ha producido, desde hace años, en otras comunidades autónomas, así, véase el completo repaso histórico que realiza BLASCO ESTEVE, A., “La LUIB en el marco del Derecho Urbanístico Balear. Los principios generales de la ley”, *Comentarios a la ley de Urbanismo de las Illes Balears*, (Blasco Esteve y Munar Fullana, Dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 29 y ss. También, en la misma obra colectiva, TUGORES TRUYOL, B., “Régimen urbanístico del suelo urbano y urbanizable”, especialmente pp. 169 y ss. Del mismo modo, los Planes directores urbanísticos del sistema costero (PDUSC I y II) de Cataluña fueron objeto de litigio por las desclasificaciones de suelo.

4.1. LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL: LA PRETENDIDA PERMISIBILIDAD DE DESARROLLOS URBANÍSTICOS

De un análisis de la ETCV se desprende, con facilidad, que la misma encorseta y condiciona el uso residencial en la franja litoral, de acuerdo con su objetivo 9²³, pero en modo alguno lo elimina o prohíbe. En el capítulo III de sus normas (directriz 77 y siguientes) establece los criterios de crecimiento para el suelo residencial de cara a una adecuada ocupación racional y sostenible del suelo usos. La ETCV sí recomienda que no se califique en la franja litoral (1.000 metros) nuevos usos industriales poco compatibles con el uso residencial, tendiendo hacia un uso turístico cualificado, recomendando contemplar, para este uso terciario, un porcentaje mínimo del 20% de edificabilidad en todos los nuevos desarrollos residenciales ubicados en la franja litoral (directriz 144).

Es más, cuando se refiere a la franja litoral, solamente respecto de los primeros 500 metros establece la prohibición, con excepciones, de su clasificación como urbanizable o urbano y, evidentemente, refiriéndose solo a aquellos terrenos clasificados como suelo no urbanizable a su entrada en vigor (directriz 145). Para el resto de la franja litoral (hasta los 1.000 metros) la ETCV se circunscribe a establecer pautas para su urbanización (directriz 146).

De igual forma, cuando contempla la infraestructura verde del litoral también parte de posibles desarrollos residenciales. Es su directriz 136 la que contempla los criterios de la ETCV respecto la infraestructura verde del litoral, espacio que queda enmarcado por un alcance territorial (franja de 1.000 metros contada desde la línea interior de la ribera del mar, así como sus conexiones biológicas y territoriales) y por la concurrencia de valores ambientales, culturales o paisajísticos. Desde esta perspectiva, el PATIVEL se adapta a estos criterios de definición de la ETCV. No obstante, a partir de ahí, la citada Estrategia, siguiendo con su finalidad de reorientación de la ocupación de suelo, no articula prohibición, sino únicamente el mandato de mantener “la mayor superficie posible de espacios abiertos, encauzando los futuros desarrollos urbanísticos en el sentido del cumplimiento de este fin”, y ordenando a los municipios para que, en su planificación, concreten aquellos espacios de la infraestructura verde del litoral definidos a escala territorial.

También la ETCV le dedica atención al plan de acción territorial de la infraestructura verde (no circunscrita a la franja litoral). Pues bien, en su

²³ Destinado a la planificación y gestión integrada del litoral.

directriz 40, como contenido del mismo se establece que en este plan: a) se identificarán las áreas y elementos que deben formar parte de la infraestructura verde, b) se concretarán los mecanismos de incorporación de nuevos espacios y áreas territoriales a la misma, y c) se establecerán los criterios integrados de gestión de la infraestructura verde²⁴. Es fácil advertir que, de lo que se trata, es de una labor de identificación territorial y de regular las técnicas, esencialmente urbanísticas, para la incorporación de estos espacios a la infraestructura verde, con lo que ello comporta de cara a su protección. Cuestión esencial que, también, se deja un poco de lado en el PATIVEL, en el únicamente se establece que los espacios de protección o de refuerzo del litoral pueden incorporarse a la red primaria de zonas verdes del municipio y ser adscritos a los procesos de gestión urbanística del planeamiento municipal.

Con todo esto, creo que es suficiente para justificar la afirmación de que el PATIVEL, con sus determinaciones y régimen de uso en los suelos de protección y de refuerzo del litoral (franja de hasta los 1.000 metros, incluso más) va mucho más allá de la pretensión de la ETCV, dando un fundamental paso en la identificación y protección de los espacios que integran la infraestructura verde del litoral. Solo las condiciones generales de ordenación del litoral y el régimen urbanístico del suelo común del litoral se adecúan perfectamente a la ETCV²⁵.

Desde una valoración proteccionista no hay duda de la bondad de esta regulación y de la loable finalidad del PATIVEL. Ahora bien, dada la ya conocida manía del legislador para establecer una rígida planificación territorial en cascada, la cuestión que se plantea es si es posible o no que un plan de acción territorial modifique la ETCV.

La respuesta ha de centrarse en lo que establece el artículo 16.4, a) de la LOTUP, al señalar que los planes de acción territorial podrán: *“desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat”*. El PATIVEL, sin alterar los objetivos y principios directores de la ETCV, hace inaplicables varias de sus directrices, sustituyéndolas, aunque no expresamente, por sus propias determinaciones. La facultad modificativa

²⁴ No es más que la reproducción del antiguo punto 4 artículo 19bis introducido en la legislación valenciana sobre ordenación del territorio mediante la Ley 12/2009, de 23 de diciembre. Por otra parte, la directriz 37, sobre la infraestructura verde del territorio, se sitúa en el mismo sentido.

²⁵ En la determinación de este régimen incluso se realizan remisiones expresas a la ETCV, como la relativa a las pautas de urbanización y edificación previstas en esta.

que otorga el citado artículo 16.4,a) sin duda requeriría de una expresa modificación, no realizada por el PATIVEL, y, además, de una justificación en virtud del mayor detalle que en la ordenación implica el plan de acción territorial, lo que tampoco justifica las determinaciones del PATIVEL y el cambio producido respecto de lo establecido en la ETCV. No creo, por tanto, que en virtud de esta habilitación legal se puede válidamente defender el claro choque entre algunas directrices de la ETCV y el PATIVEL.

A pesar de lo expuesto, no quiero trasladar la idea de que el PATIVEL no permite ninguna actuación urbanística en la franja costera afectada por el suelo de protección y refuerzo del litoral, es más, no solamente existe la posibilidad de establecer determinado uso terciario, sino que también parece que existe la posibilidad de establecer usos residenciales. Me refiero, en este último aspecto, a su enigmática disposición adicional primera.

Así es, en primer término, en el suelo de protección y de refuerzo del litoral, como ya se ha expuesto anteriormente, se permite la implantación de actividades recreativas, culturales, educativas o deportivas y, lo que es más importante, también se permite el uso hotelero en el suelo de refuerzo de litoral. Por ello, su memoria justificativa indica que cuando exista *“una demanda cierta de desarrollos turísticos en la costa, las zonas indicadas son perfectamente aptas para albergar esos desarrollos, sin menoscabar los objetivos del PATIVEL”*. Sin duda, es excesiva esta afirmación, por cuanto que la clasificación de estos suelos siempre será la de no urbanizable (salvo que se modifique el propio PATIVEL), por lo que no es que se permitan desarrollos urbanísticos, sino que, de acuerdo con el tradicional régimen de este suelo, se permite la implantación de determinadas actividades, en este caso, turísticas, con los condicionamientos del régimen jurídico del suelo no urbanizable y con los específicos que establece el PATIVEL²⁶.

En segundo término, la disposición adicional primera del PATIVEL da entrada, incluso, a usos residenciales. En efecto, esta disposición, denominada *“flexibilización del índice de ocupación de suelo para actividades económicas de la ETCV”*, permite aplicar un factor de

²⁶ Salvo actuaciones en suelo no urbanizable iniciadas con anterioridad y que cumplan lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del PATIVEL: *“A los expedientes de declaración de interés comunitario relativos a actividades terciarias o de servicios que hubieran iniciado su información pública con anterioridad al 16 de noviembre de 2016, y se sitúen en los ámbitos estricto y ampliado del presente plan, no les será de aplicación las determinaciones de este plan”* (ámbito que alcanza, por tanto, hasta los 1.000 metros).

flexibilidad del índice de ocupación de suelo para actividades económicas de hasta el 100 por cien, siempre que se justifique la necesidad de mayor superficie para la implantación de usos hoteleros, y, con carácter excepcional, admite un porcentaje de uso residencial de hasta el 25 por cien. Todo ello, según señala la propia disposición adicional, tal y como se define en la ETCV.

Sobre esta disposición adicional ya el *Consell Jurídic Consultiu* realizó una observación de carácter esencial²⁷, advirtiéndole que la ETCV no permitía, tal y como contempla dicha disposición, el aumento del factor de corrección hasta el 100 por cien, por lo que no casaba con la previsión de la directriz 101 de la ETCV, a la que la LOTUP otorga prevalencia sobre los planes de acción territorial. Tras este informe no se modificaron los porcentajes, únicamente se planteó esta disposición como modificación de la ETCV, con fundamento en el citado artículo 16.4 de la LOTUP, aunque sin referencia normativa alguna a este precepto²⁸. Pero, con independencia de esta más que dudosa modificación de la ETCV (que, por otro lado, ya ofrece suficiente fundamento para su impugnación), lo cierto es que lo más relevante de esta disposición es la perplejidad que ocasiona. Me explico.

La ETCV contempla un factor corrector de flexibilidad del índice de ocupación de suelo, tanto para actividades económicas (directriz 101) como para usos residenciales (directriz 86), por la sencilla razón de que previamente ha diseñado un índice máximo de ocupación y el método para su cálculo, aplicable a los desarrollos urbanísticos. Sin embargo, como ya he señalado, el PATIVEL en el suelo de protección y de refuerzo de litoral no permite, en puridad, desarrollos urbanísticos al clasificar estos suelos como no urbanizables y al impedir su desclasificación, por lo que es imposible flexibilizar una prohibición. Solo en el suelo común del litoral y en los que se encuentran en su ámbito de conexión (entre los 1.000 y los 2.000 metros) se posibilitan estos desarrollos y, por tanto, sería de aplicación el índice de ocupación de la ETCV, así como la flexibilización

²⁷ Dictamen 2018/0151, de 14 de marzo.

²⁸ Únicamente en la memoria justificativa del PATIVEL se dice expresamente que: “*se modifica la disposición adicional primera ya que el Consell Jurídic Consultiu considera que la excepción en ella establecida contraviene lo dispuesto en la directriz 101 de la ETCV y por tanto el artículo 16 de la LOTUP. Es necesario hacer referencia al apartado 4. a) del citado precepto de la LOTUP, que establece que los planes de acción territorial pueden modificar aspectos de la ETCV, consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle. Por ello, se modifica la disposición, no en los términos requeridos por el Consell Jurídic Consultiu, sino con la finalidad de clarificar que dicha modificación es consecuencia de lo establecido en el apartado 4. a) del artículo 16*”.

de este índice que incorpora el PATIVEL. No obstante, la comentada disposición adicional expresamente señala que la misma afecta a toda la franja del término municipal incluida en su ámbito de aplicación (en su ámbito completo, decía en el primer borrador), que esa flexibilización se debe justificar en virtud de la necesidad de mayor superficie para la implantación de usos hoteleros y que, excepcionalmente, puede admitirse usos residenciales. ¿Quiere esto decir que, vía disposición adicional primera, en todo el ámbito territorial de aplicación del PATIVEL se pueden establecer sectores de uso predominante terciario –hotelero-, con un uso complementario residencial?, es decir, ¿se pueden establecer desarrollos urbanísticos con la ineludible modificación de la clasificación del suelo?, o, limitando el efecto al suelo de refuerzo del litoral en el que se admite el uso hotelero, ¿se pueden en este suelo establecer los citados desarrollos urbanísticos? No creo que esa haya sido la pretensión, aunque si así fuera, el PATIVEL habría conseguido destruir su propia finalidad. Creo, más bien, que los redactores no han sabido formular lo que perseguían y, necesariamente, se deberá interpretar esta disposición para circunscribirla a sus justos términos y a su propio ámbito territorial de aplicación. Aunque, lo mejor, sería su derogación.

4.2. LOS POSIBLES VICIOS EN SU ELABORACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Han sido varios los reproches que, en este ámbito, se han realizado al PATIVEL, como la falta de precisión de sus planos de ordenación y, por tanto, la inseguridad que acarrea respecto de la delimitación de los suelos afectados, la insuficiente motivación respecto de los valores que justifican la inclusión de los suelos en las categorías de protección o de refuerzo del litoral o, incluso, en el régimen transitorio respecto de suelos con programas de actuación aprobados, o la ausencia de un riguroso estudio de viabilidad y de sostenibilidad económica. Todas ellas fueron planteadas mediante alegaciones en las dos fases de participación pública que se realizaron, y algunas de ellas fueron aceptadas, por evidentes, dando lugar a la corrección de notables vicios invalidantes. Ejemplo de esto fue la inclusión en la memoria justificativa de fichas individualizadas para cada una de las zonas afectadas, en las que se concretan la concurrencia de los elementos y valores que se motivan su protección²⁹. Sin perjuicio de que un detenido análisis de todos y cada uno de los documentos, de todas y cada una de las justificaciones, pueda conducir a la identificación y acreditación

²⁹ Insuficiente motivación que era notoria en la primera versión del plan, y que, tras las alegaciones, se ha querido subsanar mediante la elaboración de estas fichas, lo que, sin duda, ha dotado de mayor fundamento fáctico a sus determinaciones, aunque ello no impide, evidentemente, su concreta valoración y, en su caso, impugnación.

de los vicios expuestos, me centraré, ahora, exclusivamente en uno de ellos, esto es, en la memoria de viabilidad y sostenibilidad económica.

En la documentación se puede encontrar el documento denominado “memoria de sostenibilidad económica”, documento que, por un lado, no constaba en la primera documentación publicada, en la que no existía memoria económica alguna, sino que se incorporó tras las numerosas alegaciones en la primera participación pública³⁰ y, por otro lado, pretende incluir tanto el estudio sobre la viabilidad económica como el relativo a la sostenibilidad económica. En el propio documento citado se comienza por referenciar el ya conocido fundamento de estas memorias, es decir, el actual artículo 22 del TRLSRU, así como su distinta finalidad. Incluso se citan expresamente los apartados de su punto 5 declarados inconstitucionales por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. Ahora bien, a partir de ahí el contenido de esta memoria económica es absolutamente insuficiente en cuanto a la sostenibilidad, y obvia la viabilidad.

La memoria justificativa del PATIVEL indica que en esta memoria económica se analizan los siguientes aspectos: “los gastos realizados por la Administración para la elaboración del plan a través de asistencias externas, las posibles repercusiones que sobre el patrimonio de la Generalitat tendría el desarrollo del PATIVEL, y la posibilidad de financiar programas de actuaciones en el litoral con fondos europeos, municipales o autonómicos”. Con independencia de que esta afirmación de la memoria justificativa es más que discutible, el contenido de la memoria económica se circunscribe, por un lado, a justificar que el plan no promueve actuaciones que impliquen coste, por lo que mantiene que no es necesario el estudio sobre sostenibilidad económica y, por otro, a justificar que la alternativa adoptada conlleva la ausencia de responsabilidad por alteración del planeamiento para la administración de la Generalitat, adjuntado, como anexo a la memoria, el informe de la Abogacía de la Generalitat. Ambas cuestiones están ineludiblemente conexas, por cuanto que la existencia de

³⁰ Muestra de la “rigurosidad” con la que se ha elaborado el PATIVEL es, sin duda, que a estas alegaciones presentadas ante la falta de memoria económica se contestaron indicando que “de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la LOTUP, se optó por no incorporar este documento”, pero que “siendo receptivos a esta sensibilidad de los agentes sociales, la documentación expuesta en la segunda fase de consulta pública incluyó este documento”. Se olvidaban los redactores del PATIVEL de su carácter reglamentario y que, sin necesidad de recurrir a legislación estatal ni a modernas exigencias de sostenibilidad, la propia legislación valenciana ya estableció, hace bastantes años, la obligada memoria económica, concretamente el artículo 43.1 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, exige que en la elaboración de los reglamentos exista preceptivamente una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.

responsabilidad patrimonial de la Administración pública conllevaría la necesidad de justificar la viabilidad y sostenibilidad económica del plan.

En efecto, a primera vista parece que se pueden identificar dos vicios. El primero referido a la ausencia de estudio de viabilidad económica, ni siquiera para motivar su inexistencia; el segundo, la ausencia de referencia alguna al impacto sobre las haciendas municipales, ni siquiera para justificar que este no sea significativo³¹. No obstante, el PATIVEL ha intentado con sus determinaciones no apartarse de los criterios interpretativos que, respecto de la exigencia de estas memorias económicas, maneja el Tribunal Supremo, tanto en cuanto a la distinción de ambos estudios económicos, como referente a la concreción de los instrumentos de ordenación en los que son obligatorios, escapándose aquellos planes, como el PATIVEL, que no conllevan actuaciones de urbanización y que no incurren en responsabilidades³². En definitiva, la memoria económica parece claramente insuficiente, pero no sería de extrañar que no se identificase vicio invalidante, todo dependerá de las responsabilidades que pueda acarrear, o de la acreditación de efectos claros para las arcas municipales.

4.3. LA DESCLASIFICACIÓN DE SUELO URBANIZABLE Y EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD “CERO”

Es claro que un plan de acción territorial puede clasificar suelo y, por tanto, también realizar desclasificaciones, siempre que se justifiquen, debidamente, en virtud del interés público que persiga, en este caso su finalidad protectora³³. No es otra cosa, por cierto, que una manifestación

³¹ Aunque, como ya he reseñado, en la memoria justificativa del PATIVEL, respecto de las modificaciones realizadas en la memoria de viabilidad y sostenibilidad económica, se insiste en que en ella “se justifica que el PATIVEL no tiene incidencia en las arcas municipales, ya que no implica la eliminación de ingreso alguno”, aunque sí implica la desclasificación de suelo urbanizable ya ordenado pormenorizadamente por el planeamiento municipal.

³² SSTs de 30 de marzo de 2015 (Rec. 1587/2013) y 12 de febrero de 2016 (Rec. 3054/2014). También pueden consultarse supuestos inversos en los que, a la vista de las indemnizaciones que se deducen, se exigen los estudios económicos en los instrumentos de ordenación territorial objeto del litigio, en este sentido, SSTs de 17 de diciembre de 2009 (Rec. 4762/2005), y de 19 de diciembre de 2013 (Rec. 827/2011). Una relación de conflictos de esta naturaleza puede verse en RAMOS MEDRANO, J.A., “[Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica](#)”, Actualidad Jurídica Ambiental, nº.85, diciembre de 2018.

³³ GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E., “Planeamiento de ámbito supramunicipal”, *cit.*, p. 312, certeramente identifica las posibilidades de los planes de acción territorial para modificar directamente planes urbanísticos aprobados.

del *ius variandi* de la Administración en materia de planeamiento territorial y urbanístico. Ahora bien, cuestión diferente es que estas alteraciones o desclasificaciones puedan generar supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística³⁴.

Como es sabido, el régimen de valoración que, desde la Ley del Suelo de 2007, opera prescinde de la clasificación urbanística, por el contrario, se basa en la situación real del suelo, en las situaciones básicas en las que se encuentre el suelo. Por tanto, se desliga, como apuntó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 14/2004³⁵, la valoración del suelo de la clasificación del mismo para fijar la correspondiente indemnización, de tal forma que la patrimonialización de los derechos se realiza a través de la efectiva ejecución y, por ende, transformación fáctica del suelo, y ello con el cumplimiento de los deberes urbanísticos. Pero, además y en expresión del Tribunal Constitucional en la citada sentencia, se articuló un complemento indemnizatorio importante, esto es, las “otras indemnizaciones complementarias”, así denominadas por nuestro Tribunal Supremo³⁶, que en la actualidad recogen los artículos 38 y 39 del TRLSRU.

Ya se han expuesto y analizado por la doctrina los criterios, tanto legales como jurisprudenciales, sobre la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico y, concretamente, sobre la responsabilidad patrimonial en supuestos de desclasificaciones de suelo urbanizable. En este sentido, GARCÍA ÁLVAREZ³⁷ ha dado cuenta de ello con un acertado análisis crítico. No voy, por tanto, a repetir ese análisis, pero sí trasladarlo a las determinaciones del PATIVEL.

Pues bien, este instrumento de ordenación ha sido elaborado evitando incurrir en responsabilidad patrimonial en virtud de las desclasificaciones de suelo que realiza. En su memoria económica se defiende la ausencia de indemnizaciones como consecuencia de la aprobación del plan, esgrimiendo que las desclasificaciones de suelo se han efectuado bajo

³⁴ Así se habilita expresamente esta posibilidad de clasificación de suelo por el artículo 16.4,d) de la LOTUP, y de esta manera se debe plantear ordinariamente estas cuestiones, véase, por todos, LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p.129.

³⁵ FJ noveno.

³⁶ Entre otras, STS de 22 de junio de 2015 (Rec. 3488/2013).

³⁷ Debo hacer una referencia general al excelente trabajo de GARCÍA ÁLVAREZ, G., “[Jurisprudencia Contencioso-administrativa: instituciones urbanísticas para la protección ambiental](#)”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2015* (López Ramón, coord.), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015, especialmente sus páginas 457 y siguientes, en las que realiza un análisis de la pérdida del derecho a la indemnización por los propietarios en caso de desclasificación de suelo urbanizable, con cita, además, de la bibliografía más relevante a la que, también, remito.

criterios sumamente conservadores, de acuerdo con la posición de la jurisprudencia en este ámbito. No en vano, como anexo a la memoria de sostenibilidad económica del plan, se adjunta el informe emitido por la Abogacía de la Generalitat sobre la posibilidad de desclasificar suelo urbanizable y urbano mediante planes de acción territorial, y sus consecuencias jurídicas y económicas; informe cuyos criterios ha seguido el PATIVEL.

De este modo, ya en el estudio ambiental y territorial estratégico se opta por la que denomina alternativa 3, basada en una desclasificación selectiva de sectores urbanizables en estado básico rural, y que incluye a los suelos de mayor valor ambiental y territorial. La adopción de esta alternativa se justifica, por un lado, en la garantía de la sostenibilidad del espacio litoral y, por otro lado, en que no se incurre en costosas indemnizaciones en virtud de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, lo que haría inviable el propio plan. De este modo, nos indica el estudio que *“se protegen los suelos abiertos al mar, se atiende a los valores del territorio, y el discurso de ‘rescate’ de suelos se apoya en un análisis exhaustivo de la Infraestructura Verde desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. Por otro lado, se evalúan los diferentes estados de tramitación del planeamiento, se evalúan las responsabilidades patrimoniales y se asume la posibilidad de completar ciertos tejidos urbanos. Con esta Alternativa, se desclasifican aproximadamente 1.346 hectáreas, pudiendo llegar a 1.888 hectáreas en caso de no desarrollarse los sectores afectados por la disposición transitoria recogida en la Normativa Urbanística del PATIVEL”*.

Concretando este principio de “responsabilidad cero”, la normativa del plan introduce una cláusula de salvaguarda y, también, un régimen transitorio.

En efecto, tal y como se señala en la memoria justificativa, tanto los suelos de protección litoral, como los de refuerzo del litoral, son suelos con importantes valores; en general, son suelos abiertos al mar, esencialmente los de protección, en los que no existe suelo urbanizado en la primera línea del mar y, además, son suelos sin programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, ya han transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración. Con esta cláusula se sitúa como límite a la desclasificación la existencia de un programa de actuación aprobado o, en su caso, el incumplimiento de sus plazos no imputable a la administración pública. Con ello, la normativa del plan quiere adecuarse al supuesto indemnizatorio previsto en el artículo 48 a) del TRLSRU y a los criterios de los artículos 38 y 39 del mismo texto legal.

Los denominados programas de actuación son, en efecto, la última pieza urbanística requerida para la transformación del suelo y, en definitiva, el último presupuesto para la ejecución del planeamiento (esencialmente el denominado programa de actuación integrada –PAI-), aunque, en puridad, como desarrollo del mismo también serían necesarios tanto el proyecto de urbanización como, en su caso, el proyecto de reparcelación. Son, por tanto, los programas de actuación y no los instrumentos de ordenación previos, esencialmente los planes parciales de ordenación pormenorizada, los que permiten la actividad de transformación urbanística, y ello con independencia de su naturaleza jurídica, bien como instrumentos de ordenación tal y como fueron ideados en un principio, bien como instrumentos de gestión tal y como se configuran en la actualidad. Y de esta forma ha sido interpretado por el TSJ de la *Comunitat Valenciana*. Precisamente, en recientes sentencias este ha sido el criterio jurisprudencial a la hora de desestimar pretensiones indemnizatorias, esto es, la no aprobación del correspondiente programa de actuación urbanística, posterior siempre a la delimitación y ordenación pormenorizada a través del correspondiente plan parcial³⁸.

Sin embargo, se establece otro elemento en este sistema. Con el fin de evitar posibles derechos indemnizatorios, para los supuestos en los que existan programas de actuación, pero que se encuentren paralizados, esto es, sin ejecución total o parcial, el PATIVEL diseña un régimen transitorio. Los suelos afectados por programas de actuación paralizados, cuya causa no es imputable a la administración³⁹, son identificados en los planos de ordenación del PATIVEL y, en su disposición transitoria primera, establece la obligación de ejecutar y finalizar las obras de urbanización en los plazos y condiciones señalados en el momento de aprobación de los mismos, pero en ningún caso “*el inicio de las obras de urbanización podrá superar los cinco años desde la aprobación del presente plan y la finalización y recepción de las obras de urbanización y dotaciones públicas cinco años más*”. Una vez transcurridos estos plazos, si no se han cumplido las citadas obligaciones de inicio y finalización de la urbanización, los suelos

³⁸ Véase, entre otras, STSCV de 22 de febrero de 2018 (rec. 59/2015).

³⁹ Si la paralización del programa es por causa imputable a la administración, evidentemente no se traslada perjuicio a los interesados y no se aplican, por tanto, los plazos citados. Es más, el punto 4 de la misma disposición transitoria primera señala que, en estos supuestos, los plazos de ejecución comenzarán a computar cuando sea posible su ejecución, lo que deja temporalmente abierta la posibilidad de ejecutar estos programas. Como en el PATIVEL no existe ningún estudio jurídico pormenorizado de los programas afectados, se desconoce el alcance de este precepto.

afectados por estos programas quedarán sujetos al régimen de protección determinado por el PATIVEL⁴⁰.

Con este sistema, tal como ha manifestado el profesor BAÑO LEÓN⁴¹, parece que este plan respeta y, por ende, utiliza la doctrina jurisprudencial sobre responsabilidad patrimonial, afectando exclusivamente a suelos en los que no se ha patrimonializado el derecho a urbanizar, y para los casos en que este derecho pueda existir se ha establecido el régimen transitorio.

Sin embargo, queda alguna duda. Como ya se señaló por BLASCO ESTEVE, “la expectativa se va convirtiendo paulatinamente en derecho subjetivo, con lo que la Ley permite el resarcimiento del lucro cesante, concretado en la compensación de la parte del aprovechamiento que se haya adquirido hasta ese momento”⁴², por lo que, tal y como constata GARCÍA ÁLVAREZ, “la culminación de la patrimonialización ya no es un requisito para que pueda reconocer el derecho a la indemnización”⁴³. En efecto, el importante complemento indemnizatorio, al que antes me he referido, opera siempre antes de la completa patrimonialización. Me refiero a las indemnizaciones en concepto de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, y de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación. Mientras la primera indemnización compensa la pérdida de la facultad en actuaciones no iniciadas (artículo 38 TRLSRU), la segunda compensa los perjuicios

⁴⁰ No son pocos los programas de actuación que, a pesar de las prórrogas, se encuentran paralizados. No es noticia afirmar que la crisis económica ha tenido, entre otros, estos efectos. De hecho, la reforma de la LOTUP (aprobada en 2019), que se tramitaba a la vez que se elaboraba el PATIVEL, contempla nuevos mecanismos para estas situaciones, esto es, para las urbanizaciones sin finalizar en diferente grado de ejecución, para las que se establece la reparcelación inversa o la ampliación del plazo de urbanización y la subdivisión de las unidades de ejecución, incluso establece supuestos de plazos para su ejecución total que alcanzan diez años, prorrogables por cinco años más, plazos de la LOTUP que, si concurren los supuestos por ella previstos, deberán, evidentemente aplicarse.

⁴¹ BAÑO LEÓN, J.M., “Doctrina jurídica sobre las responsabilidades patrimoniales y los procesos de desclasificación de suelos”, ponencia en la Jornada sobre planificación y gestión sostenible del litoral, Cátedra Cultura Territorial de la Universidad de Valencia y la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, Valencia, 23 octubre 2017, de acuerdo con el acertado análisis que realiza de estos supuestos en su obra *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 432 y ss. Único estudio, por cierto, que es citado por el informe de la Abogacía de la Generalitat Valenciana que se adjunta a la memoria de sostenibilidad económica del PATIVEL.

⁴² BLASCO ESTEVE, A., “Supuestos indemnizatorios en la Ley de Suelo de 2007”, REALA, núm. 304, 2007, p.26.

⁴³ GARCÍA ÁLVAREZ, G., “Jurisprudencia Contencioso-administrativa...” cit., p.479.

sufridos una vez iniciada⁴⁴ y de acuerdo con el grado de ejecución (artículo 39.2 TRLSRU), estableciéndose una relación entre ambas indemnizaciones, de tal forma que la cuantía de la segunda indemnización citada nunca podrá ser superior a la que correspondería en virtud de la pérdida de la facultad de participar en las actuaciones⁴⁵. En todo caso, se han de compensar los daños emergentes en los que, necesariamente, se han incurrido para iniciar la actuación. Es importante retener este último dato.

En efecto, es obvio que cuando, lícitamente, ya se ha iniciado la actuación es porque concurren todos los presupuestos legales para ello; pero, cuando aún no se ha iniciado, para que exista el derecho indemnizatorio también han de concurrir los requisitos que establece el punto 1 del artículo 38 TRLSRU, esto es, los concretos requisitos que exija la correspondiente legislación urbanística. Por tanto, para la existencia de los derechos indemnizatorios que se deducen de los citados artículos 38 y 39.2 la técnica utilizada por el PATIVEL de respetar los programas de actuación aprobados, y establecer un régimen transitorio para ellos, se adecúa a la estructura legal y a los criterios de interpretación jurisprudenciales, pudiendo afirmarse que, en estos casos, el PATIVEL no conlleva el surgimiento de derechos indemnizatorios. Ahora bien, la cuestión es diversa si nos referimos a la indemnización que prevé el artículo 39.1 TRLSRU, es decir, la indemnización en concepto de gastos y costes que han devenido inútiles en virtud, en este supuesto, de la nueva ordenación que conlleva el PATIVEL⁴⁶. En estos casos, no es necesario la concurrencia de todos los requisitos legalmente exigidos para iniciar la actuación, tampoco es necesario que nos encontremos ante un propietario de suelo afectado. Por el contrario, es suficiente con la acreditación del daño emergente fruto de la nueva planificación, esto es, con la acreditación de los requisitos de la general responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, puede que la interpretación conjunta de estos preceptos citados conduzca a una conclusión opuesta, es decir, a negar también este daño emergente cuando no concurren todos los requisitos exigidos para iniciar la actuación. Pues bien, aun admitiendo esta interpretación nos queda todavía otra vía.

⁴⁴ Como expone la STS de 22 de junio de 2015, antes citada.

⁴⁵ Recientemente el Tribunal Supremo ha insistido en explicar estas indemnizaciones, así, en su Sentencia 1130/2018 de 3 julio (rec. 2440/2016).

⁴⁶ En definitiva, la denominada “cláusula general de indemnización”, véanse BLASCO ESTEVE, A., “Supuestos indemnizatorios...”, *cit.*, pp.22 y ss., y SUAY RINCÓN, J., “Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico”, en (Quintana López, Dir.) *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p.986.

Así es, el artículo 41 TRLSRU continúa con el mandato de aplicar los criterios generales de la responsabilidad de las Administraciones públicas en todo lo no dispuesto en esta ley, lo que no es más que una exigencia de la obligación constitucional de reparar el daño causado y del principio de su reparación integral, y conduce a la obligación de indemnizar los gastos y costes en los que legítimamente ha incurrido un particular para poner en marcha la aprobación de los instrumentos de ordenación o de gestión urbanística. Se trata, apunta BAÑO LEÓN⁴⁷, de un supuesto puro de responsabilidad administrativa, con la única diferencia que aquí no se incrementarían las cantidades por la aplicación de tasa libre de riesgo y la prima de riesgo⁴⁸. Por otro lado, el artículo 25.5 TRLSRU prevé un supuesto análogo de indemnización de este daño emergente cuando se produzca por la Administración el incumplimiento de resolver dentro del plazo máximo establecido, pero, con independencia de ello, también debe defenderse la existencia de este derecho cuando una planificación posterior haga inútil las actuaciones lícitamente realizadas por un particular (sea propietario o no) para ir cumplimentando los requisitos exigidos para la definitiva puesta en marcha de la urbanización. Entre otros fundamentos, el principio de confianza legítima y la plena indemnidad integral de los daños y perjuicios ocasionados⁴⁹ nos debe conducir a esta solución.

Para intentar aclarar este planteamiento, lo concretaré respecto de la legislación urbanística valenciana. Como es sabido, el plan general (ahora denominado estructural) puede clasificar un determinado sector como urbanizable, a partir de ahí, a través de un plan parcial se establece la ordenación pormenorizada (detallada) de dicho sector de suelo urbanizable. Para su ejecución se necesita de otro instrumento previo de gestión (que puede ser aprobado conjuntamente con el plan parcial), el programa de actuación integrada (PAI), en el que se reconoce, desde la legislación urbanística valenciana de 1994, la iniciativa particular (sea o no propietario) para su elaboración y propuesta a la administración municipal a través de un procedimiento que ha variado con las distintas leyes urbanísticas valencianas, pero que conlleva, además de la aprobación del programa, la adjudicación de la condición de urbanizador que se responsabiliza de la elaboración de los proyectos de urbanización y de reparcelación. De acuerdo con lo expuesto, cuando se aprobó el PATIVEL nos podemos encontrar, por tanto, con planes parciales (todavía en periodo de ejecución) sobre los que se han podido elaborar y proponer programas de actuación (por propietario o no propietarios), pero cuya tramitación ha

⁴⁷ BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho urbanístico común... cit.*, p.443.

⁴⁸ Reguladas en el Real Decreto 1492/2011.

⁴⁹ Entre otras, STS de 24 de enero de 2018 (rec. 2291/2016).

sido interrumpida y, en definitiva, impedida por el PATIVEL. Evidentemente, en estos supuestos no se cumplen las condiciones establecidas en los artículos 38 y 39 TRLSRU, no se ha patrimonializado ningún derecho ni expectativa urbanística, pero la obligada compensación de los gastos incurridos es evidente⁵⁰.

Es claro que, si excluimos los supuestos indemnizatorios previstos en el TRLSRU, las cantidades debidas puede que no sean altas, todo dependerá de los concretos perjuicios indemnizables que se identifiquen y se acrediten⁵¹, pero al no existir ningún estudio en el PATIVEL sobre las situaciones jurídicas del diverso planeamiento pormenorizado afectado, lo cierto es que, sencillamente, se desconocen y, sin embargo, planeamiento parcial pormenorizado ha sido directamente afectado por sus determinaciones, tal y como expresamente consta en las fichas que, por cada zona, ha incluido la memoria justificativa del PATIVEL⁵². De hecho, el informe de la Abogacía de la Generalitat, tan utilizado por el PATIVEL y que adjunta a su memoria de sostenibilidad económica, no tiene en consideración estos posibles costes indemnizatorios, todo lo contrario, afirma que cuando exista suelo urbanizable con ordenación pormenorizada y sin PAI aprobado no habrá ningún derecho a indemnización por llevarse a cabo la desclasificación del suelo, supuesto que amplía, incluso, a la desclasificación de suelo urbano no integrado en malla urbana.

En definitiva, aunque, como ya he manifestado, el sistema articulado por el PATIVEL parece adecuado para evitar grandes indemnizaciones, creo que no es suficiente argumento, por parte del PATIVEL, para sostener la absoluta ausencia de responsabilidad patrimonial remitirse, con carácter

⁵⁰ Así, en este sentido, en la STSJCV de 17 julio de 2013 (rec. 572/2011), después de afirmar que no basta con la aprobación de un Plan Parcial, sino que la inexistencia de un PAI impide que se reconozca derecho alguno patrimonializado que pueda ser indemnizado, se indica que el único derecho que habría podido ser reconocido a la recurrente lo sería a la tramitación del PAI propuesto por la misma, pero no a su adjudicación automática.

⁵¹ Además de los gastos incurridos en la elaboración de los programas o proyectos, siempre han sido discutible otros conceptos indemnizatorios de gran relevancia económica, como la inclusión de los gastos derivados de la adquisición de terrenos en virtud de la clasificación urbanística que tenían antes de la alteración del planeamiento. Entre otras, véase la STS de 12 de febrero de 2018 (rec. 3011/2016). Un análisis respecto de la jurisprudencia anterior puede verse en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 1093 y ss.

⁵² Como son los casos, por ejemplo, de los municipios de La Vila Joiosa o de El Campello, cuyo Plan Parcial “Terrazas de las Lomas”, aunque aprobado en 2011, sorprendentemente se ha publicado dicha aprobación y sus normas urbanísticas en febrero de 2017.

general, a un informe jurídico que, también con carácter general, analiza los supuestos indemnizatorios por desclasificación de suelo.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El litoral valenciano necesitaba, desde hace años, una ordenación territorial que, en desarrollo de la ETCV, concretara los criterios legales de sostenibilidad y las directrices territoriales, ello, esencialmente, con dos finalidades, la protección y conservación de nuestro litoral, y la cualificación de uno de los sectores más importante de nuestra economía, el turismo. Aprovechar la infraestructura verde y su planificación para afrontar este importante reto de desarrollo sostenible e integrado⁵³ no es mala idea, aunque quizás no se ha llevado a cabo con el suficiente sosiego y el necesario trabajo y documentación para que, aquello que todos esperábamos, sirviera, definitivamente, para tener un litoral racionalmente ordenado, tanto desde el punto de vista de los recursos naturales como desde la vertiente económica.

No se trata de realizar una foto fija del litoral, lo que, parece, ha sido el resultado de esta planificación. Si ya has entrado en el desarrollo urbanístico, te salvas, si todavía no has entrado, no entrarás. No se trata, por un lado, de prohibir usos, como el residencial, se trata de condicionarlo y circunscribirlo a sus justos términos; no se trata, por otro lado, de flexibilizar usos hoteleros o usos residenciales de manera excepcional, estableciéndose válvulas de escape de difícil entendimiento.

Si toda ordenación ya es *per se* conflictiva, en la del litoral esa conflictividad aumenta exponencialmente por su relevancia ambiental, económica y social. Pues bien, si esto ya es así, cuando damos argumentos para plantear litigios, la conflictividad llega, ineludiblemente, a sede judicial, lo que ya ha sucedido con los muchos procesos planteados ante el TSJCV⁵⁴ que, si estima alguno de los vicios alegados, puede declarar, como ya suficientemente sabemos, su nulidad radical⁵⁵. Esto puede dar al traste

⁵³ Aprovecho el título de la notable obra *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (Alonso Ibáñez, M.R., Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, que aconsejo leer.

⁵⁴ Recursos planteados tanto desde entidades locales, como desde promotores o asociaciones de afectados.

⁵⁵ No pretendo entrar, ahora, en la ya conocida problemática de la naturaleza reglamentaria de los planes y de su nulidad, no exclusiva de nuestro ordenamiento, que la doctrina, e incluso algunos magistrados, llevan tiempo denunciando y ofreciendo alternativas, y sobre la que, incluso, se han presentado proposiciones de ley. Sobre esta problemática, véase, por todos, el reciente trabajo de LÓPEZ RAMÓN, F., “La

no ya solo con el PATIVEL, sino con el propio título que lleva este trabajo, la definitiva ordenación del litoral de la *Comunitat Valenciana*.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

6.1. LEGISLACIÓN

6.1.1. LEYES CON INCIDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE O CON INTEGRACIÓN DE CONDICIONANTES AMBIENTALES

- Ley 5/2018, de 6 marzo, de la Huerta de Valencia, desarrollada por el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia (Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del *Consell*, en el que se establece un alto nivel de protección a través de un restrictivo régimen de usos).
- Ley 13/2018, de 1 de junio, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la *Comunitat Valenciana*. Con esta modificación se pretende regular la situación actual de terrenos agrícolas abandonados y el abandono forestal de terreno privado, incrementar el suelo forestal propiedad de la Generalitat, así como articular la participación de las entidades locales en la planificación forestal.
- Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad. Esta disposición, entre otras cuestiones, articula el turismo sostenible, implantando un modelo de planificación turística compatible con los objetivos de desarrollo sostenible. Incluso, en el que será el futuro estatuto del municipio turístico valenciano establece claras obligaciones ambientales a las entidades municipales.
- Ley 18/2018, de 13 julio para el Fomento de la Responsabilidad Social. Esta disposición articula en varios sectores criterios de sostenibilidad social, ambiental y económica, así como contempla la responsabilidad social en las administraciones públicas, especialmente en la contratación del sector público.
- Ley 19/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, de aceleración de la inversión a proyectos prioritarios (LAIP). Disposición en la que se impulsan y regulan los proyectos prioritarios de inversión,

calificación de los vicios de los reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, 2018, núm. 205, pp. 13 y ss.

proyectos empresariales que deberán aportar a la *Comunitat Valenciana* un valor añadido en áreas, entre otras, de protección ambiental, y en las que se articulan para su selección también criterios ambientales. En este mismo sentido, también citar la Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales, entre cuyos objetivos se encuentra el impulso de las áreas industriales que cuenten con las infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios para el desarrollo eficiente y económico, social y ambientalmente sostenible.

6.1.2. LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO

- Ley 17/2018, de 11 de julio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. En esta norma se procede a la modificación del impuesto sobre la eliminación, incineración, coincineración y valorización energética de residuos.
- Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Se modifican aspectos puntuales, entre otros, en materia de caza y pesca marítima y acuicultura, así como en saneamiento de aguas residuales y movilidad.

6.1.3. A NIVEL REGLAMENTARIO MERECE DESTACARSE

- Decreto 228/2018, de 14 de diciembre, del *Consell*, por el que se regula el control de las emisiones de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Tiene por objeto el desarrollo de los procedimientos y la regulación del sistema de control de las emisiones atmosféricas procedentes de actividades consideradas por la normativa básica estatal como potencialmente contaminadoras de la atmósfera.
- Decreto 154/2018, de 21 de septiembre, del *Consell*, de desarrollo de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de la Generalitat, de patrimonio arbóreo monumental de la *Comunitat Valenciana*.

6.2. ORGANIZACIÓN

- Decreto 94/2018, de 20 de julio, del *Consell*, de creación de órganos de asesoramiento y participación en materia de objetivos de desarrollo sostenible.

- Decreto 181/2018, de 5 de octubre, del *Consell*, de modificación del Decreto 158/2015, de 18 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, modificación que afecta exclusivamente al nivel administrativo.
- Además, se han realizado varias modificaciones de la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las *consellerias* de la Generalitat que no tienen repercusión en los órganos ambientales.

6.3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE

(Sentencias del TSJCV, Sala de lo contencioso-administrativo)

-Sentencia de 29 de marzo de 2018 (rec. 152/2015)

El Ayuntamiento de Villena interpuso recurso contencioso-administrativo frente al acuerdo de 11 de septiembre de 2013 de la Junta de Gobierno del Consorcio del Plan Zonal de residuos (8 A3), que dispuso autorizar al Consorcio para el traslado de residuos a la planta de Villena. El Tribunal desestima la pretensión del Ayuntamiento y declara ajustado a Derecho el acuerdo para el citado traslado de residuos a la planta de Villena.

- Sentencia de 12 abril de 2018 (rec. 55/2015).

En esta extensa resolución judicial se declara la nulidad de la Actuación Territorial Estratégica Alcoinnova, proyecto industrial y tecnológico, (aprobado mediante resolución de la *Conselleria* de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, de 7 de julio de 2014). El recurso fue interpuesto por una asociación ecologista y el Tribunal estima buena parte de sus argumentos basados en ilícitas afecciones ambientales, así como la insuficiente memoria ambiental, o la falta de evaluación de impacto ambiental. No obstante, estas actuaciones territoriales estratégicas, sobre las que ha existido amplia polémica, han sido suprimidas en la modificación de la LOTUP y sustituidas por los ahora denominados proyectos de inversión estratégica sostenible.

-Sentencia de 25 de mayo de 2018 (rec. 483/2016).

En esta resolución judicial se desestima el recurso contra la resolución de la Dirección General del Medio Natural y Evaluación Ambiental de 15 de octubre de 2015, por la que no autoriza la roturación de suelo forestal para su transformación en agrícola, y ello con fundamento en

el artículo 50 de la Ley 43/2003 de Montes, al tratarse de un suelo forestal incendiado, lo que, por otro lado, no está exento de problema (véase más detalle en [BLASCO HEDO, E., *Actualidad jurídica ambiental, jurisprudencia al día, 9 octubre 2018*](#)).

6.4. RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

-Departamento competente en materia ambiental: *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural

Consellera: Elena Cebrián Calvo

Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Cambio Climático:
Francisco Javier Quesada Ferré

Dirección General del Medio Natural y Evaluación Ambiental:
Antoni Marzo Pastor

Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental: Joan Piquer Huerga

Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez

Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Delia Álvarez Alonso

Secretaría Autonómica de Agricultura y Desarrollo Rural: Francisco Rodríguez Mulero

Dirección General de Desarrollo Rural y Política Agraria Común:
María Teresa Cháfer Nácher

-Otros departamentos con competencias ambientales:

a) *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo

Conseller: Rafael Climent González

Dirección General de Industria y Energía: María Empar Martínez Bonafé

b) *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio

Consellera: María José Salvador Rubert

Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje: Rosa Pardo Marín

Dirección General de Obras Públicas, Transporte y Movilidad: Carlos Domingo Soler

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2019 por los componentes del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 90 miembros pertenecientes a 55 universidades y otros centros españoles y extranjeros, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales del Estado y las Comunidades Autónomas en su contexto comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial Thomson-Aranzadi, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades de 2007 a 2015, y por el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), integrado en el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), desde el año 2016.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2018, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos anteriores que no habían podido ser tenidos en cuenta hasta ahora. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados.

NIPO: 693-19-024-2