

María José García Jiménez

# Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico

## Aproximación al caso valenciano

Estudios y Documentos

15





# **Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico**

Aproximación al caso valenciano

María José García Jiménez

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

Colección: Desarrollo Territorial  
Serie Estudios y Documentos, 15

Director: Joan Romero

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



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

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

Fotografías de la cubierta: Arturo Sutter

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

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

Edición digital

*“...una nueva visión del gobierno del territorio en la que la ordenación del territorio y el urbanismo se ofrecen como instrumentos al servicio de unos mismos valores y bienes, lo que implica una combinación entre sí y una unitaria consideración como mecanismos de una misma función pública: la regulación del uso del suelo en cuanto recurso natural y soporte de las actividades humanas”*

Fernando Romero Saura  
“Las determinaciones de la ordenación estructural”



# Índice

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

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

## Capítulo 1. Presentación

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

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

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

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

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

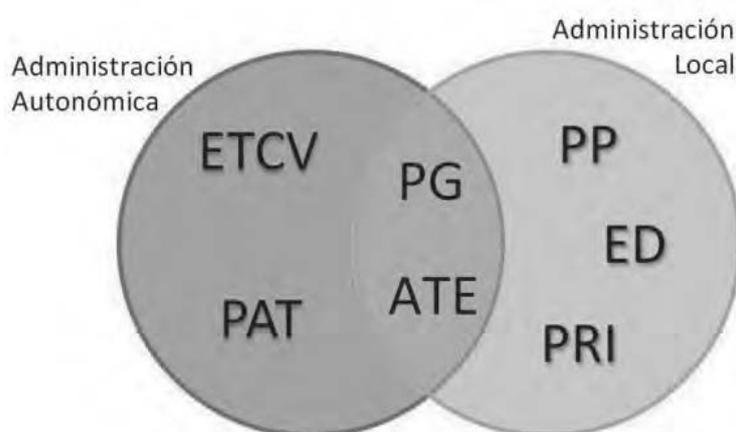
Las opciones para la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico se desarrollan en España de acuerdo con la distribución competencial hecha por la Constitución de 1978, que otorga a las Comunidades Autónomas las competencias en Ordenación del Territorio, sin excluir a la Administración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

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

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

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

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



Fuente: elaboración propia.

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

Tanto la ETCV, como los PAT, ATE y PG que se analizan en este trabajo, tienen en común su desarrollo bajo el marco legislativo<sup>2</sup> dado por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

El capítulo 4 se centra de lleno en los casos de estudio seleccionados de la Comunidad Valenciana en los que se considera relevante o significativo el papel de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Los casos son limitados, el planeamiento territorial vigente de carácter integral se reduce a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), aprobada en 2011, y a algunas experiencias en Planes de Acción territorial de carácter sectorial. A ellos cabe añadir un instrumento a caballo entre la planificación territorial y la urbanística teóricamente diseñado para el desarrollo de la ETCV e introducido en la Comunidad Valenciana por la Ley 1/2012<sup>4</sup>: las Actuaciones Territoriales Estratégicas.

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

---

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

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

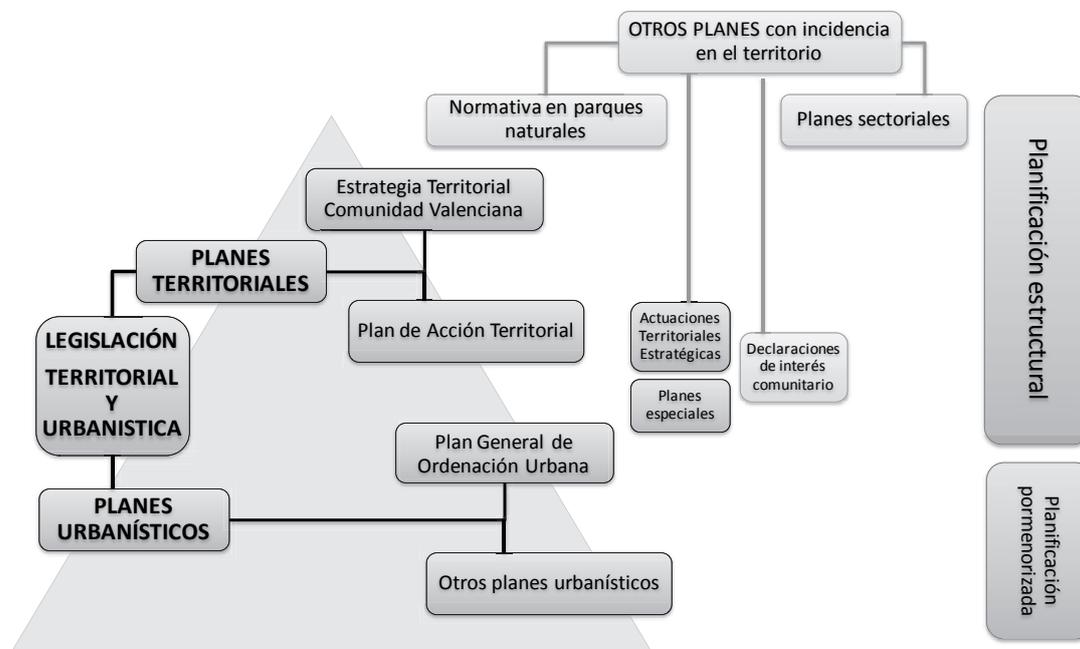
Finalmente las conclusiones y recomendaciones del capítulo 5, complementan las conclusiones iniciales hechas al final del capítulo 3, aportando una visión sintética de las aportaciones hechas, y enfrentándolas a los objetivos primeros para terminar recogiendo algunas cuestiones surgidas durante la investigación,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

## Capítulo 2. Objetivo y metodología

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

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

Fig. 2. Instrumentos de planificación territorial.



Fuente: elaboración propia.

Los instrumentos que se analizan en el capítulo 4, son aquellos que tienen incidencia en la planificación estructural del territorio de acuerdo con las disposiciones legislativas en materia territorial y urbanística vigentes desde 2004, año de publicación de la Ley de Ordenación del territorio y protección del paisaje, en la Comunidad Valenciana. Así pues son objeto de estudio la ETCV, los PAT, las ATE y los PG (particularmente los que han sido revisados, con objeto de analizar en su tramitación, la relación interadministrativa). Quedan fuera del objeto de estudio los planes especiales puesto que se trata de planes con finalidades muy diversas<sup>5</sup> que si bien podrían presentar puntualmente (un plan concreto con incidencia sobre el territorio o cuya gestión corra a cargo de administraciones diferentes) interés para el análisis de opciones de coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, la heterogeneidad de sus contenidos y tramitaciones hacen que como instrumento de planeamiento no se consideren en el presente estudio.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Bibliografía especializada para la descripción y análisis del contexto español y valenciano, a cargo de reconocidos autores cuyo conocimiento de la materia les permite efectuar su análisis desde la perspectiva de la experiencia de la elaboración de planes.
- El análisis utilizado para evaluar las ATE valencianas:
  - En la elaboración del apartado 3 del capítulo 4 se ha seguido el esquema establecido para el estudio de casos en los que se fundamenta el informe esloveno de la primera acción de la Agenda Territorial. Se ha dispuesto para su mejor exposición y seguimiento en tres cuadros: presentación del caso, valoración del caso de estudio desde el punto de vista del proceso de planeamiento, y valoración del caso de estudio desde el punto de vista de los instrumentos empleados para su implementación. La exposición y explicación inicial del instrumento de planeamiento se desarrolla y completa con el análisis de los de cinco puntos que se consideran más relevantes para el objeto de la investigación:
    - Diseño de herramientas específicas para mejorar la tramitación de los planes.
    - Relación con otros niveles de planeamiento.
    - Debilidades del proceso de planeamiento.
    - Implementación.
    - Participación pública.
  - El capítulo de conclusiones propone una valoración cualitativa de las ATE respecto de los parámetros extraídos, entre otros, de los informes europeos.  
Pretende una estimación preliminar<sup>6</sup> de la incidencia en la implementación de los principios de sostenibilidad y gobernanza recogidos por la ETCV en las ATE, dado que se trata del primer y único instrumento de planeamiento territorial (en ausencia de Planes de acción territorial de carácter integrado) que se plantea en desarrollo de sus prescripciones.
- Cuantitativa:
  - El planeamiento municipal tiene, en la práctica totalidad de los municipios de la Comunidad Valenciana, al Plan General o Normas Subsidiarias de Planeamiento como instrumento de planificación que abarca la ordenación física del espacio del término municipal. La manipulación de datos referentes a los 539 municipios de la Comunidad Valenciana hizo

---

<sup>6</sup> Basada en la metodología de asignación de colores (semáforo) utilizado en proyecto ESPON TerrEvi (Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programmes). Consultado en:  
[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ScientificPlatform/TerrEvi/DFR\\_TerrEvi\\_131031.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ScientificPlatform/TerrEvi/DFR_TerrEvi_131031.pdf)

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

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

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

# DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

**tidl**  
INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA  
PUBLICACIONS **PUV**