

ESTEFANÍA MARTÍNEZ MARTÍNEZ (Almoradí, 1966), licenciada en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, 2002). Funcionaria de Administración Local desde hace más de diecinueve años; en la actualidad como Técnico de Administración General en el Área de Urbanismo y Medio Ambiente y Letrada del Ayuntamiento de Aspe (Alicante). Compagina puntualmente sus funciones con la docencia, en cursos organizados por la Diputación Provincial de Alicante, en el Prácticum de Derecho Administrativo “Servicios Públicos Locales” de la Universidad de Alicante, y en el Máster en Derecho Ambiental de la Universidad de Alicante, y como ponente para el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. Es especialista en Gestión Urbanística por la Universidad Miguel Hernández de Elche, y obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante en enero de 2007, siendo su trabajo de suficiencia investigadora examinado por el Tribunal presidido por D. Ramón Martín Mateo. Actualmente realiza Máster en Derecho Urbanístico en la Universidad Miguel Hernández de Elche, y prepara la tesis doctoral relativa a “La protección del medio natural desde la ordenación del territorio”.



CORTS VALENCIANES



CORTES  
VALENCIANAS

La protección del medio natural en la Ley 4/2004 de Ordenación  
del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana

# La protección del medio natural en la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana

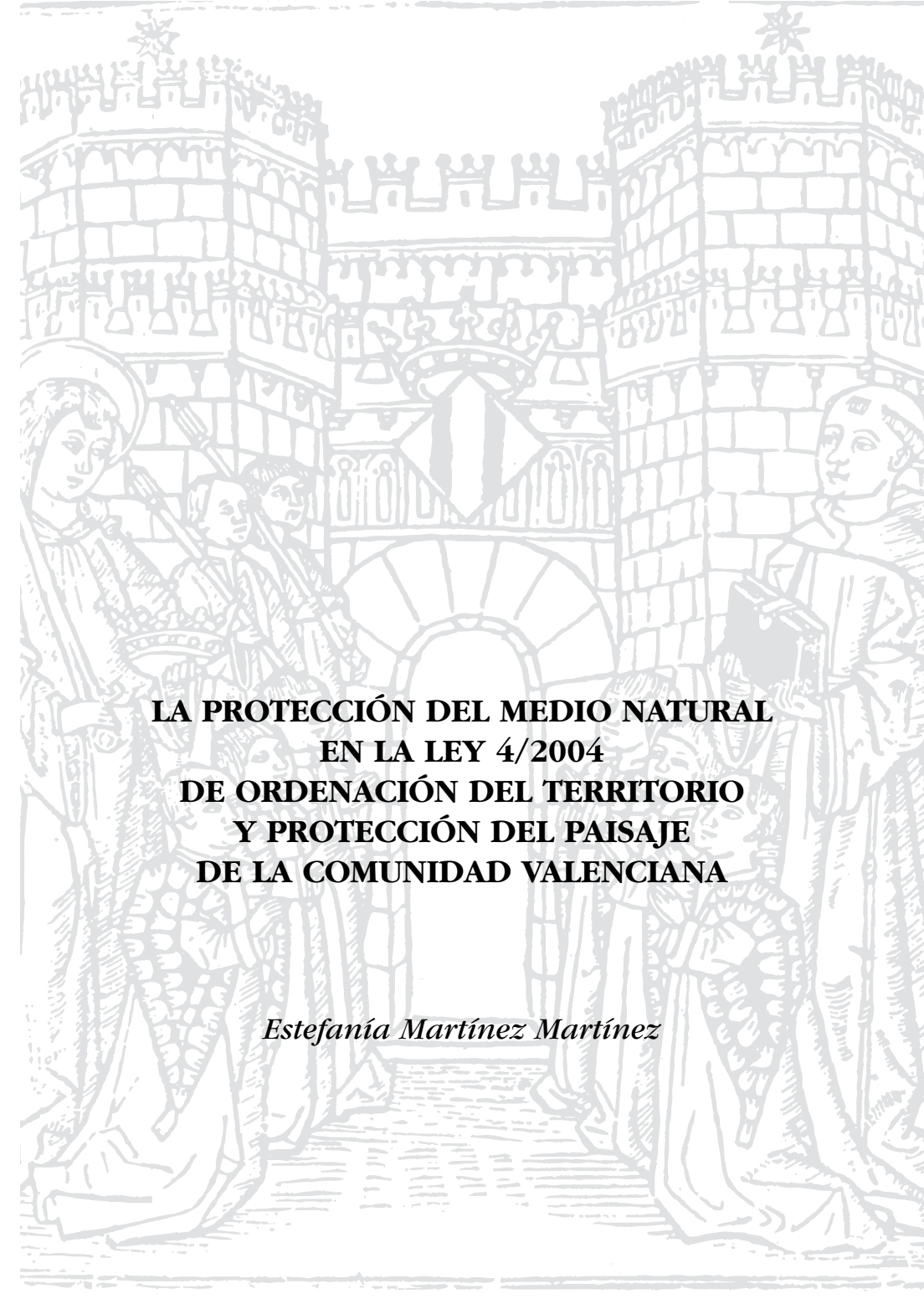
*Estefanía Martínez Martínez*

TEMAS

DE LAS

CORTES VALENCIANAS

15



**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL  
EN LA LEY 4/2004  
DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO  
Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE  
DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

*Estefanía Martínez Martínez*

© CORTS VALENCIANES  
© Autor: Estefanía Martínez Martínez  
ISBN-13: 978-84-89684-27-0  
Depósito Legal: V-3.713-2007  
Imprime: Rotodomenech, S. L.

*A Emilio, Elena, Ernesto y Fernando,  
por su ayuda e interés  
A la Universidad de Alicante y al Ayuntamiento de Aspe,  
por su colaboración.*



# ÍNDICE



<b>PRÓLOGO</b> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
<b>1. EL MEDIO NATURAL: CONCEPTO Y PERSPECTIVAS DE PROTECCIÓN</b> .....	23
1. Concepto de medio natural .....	23
2. La protección forestal .....	24
3. La protección de espacios naturales .....	25
3.1. Concepto de espacio natural protegido. ....	26
A) <i>En el panorama internacional.</i> .....	26
B) <i>En la legislación estatal.</i> .....	28
C) <i>El papel de las comunidades autónomas</i> .....	30
3.2. Las distintas categorías de los espacios naturales protegidos. ....	32
3.3. La clasificación de la legislación Valenciana.....	35
4. La protección vía ordenación del territorio .....	37
<b>II. LA PLANIFICACIÓN DEL MEDIO NATURAL</b> .....	39
1. Instrumentos de ordenación y gestión propios de protección de espacios. ....	39
1.1. En legislación estatal .....	39
1.2. En la Comunidad Valenciana.....	42
2. Los Planes Especiales y Catálogos .....	44
2.1. En legislación estatal .....	44
2.2. En la Comunidad Valenciana.....	46
<b>III. EL SUELO NO URBANIZABLE: UN CONCEPTO VERSÁTIL.</b> .....	49
1. Su evolución en legislación estatal. ....	49
2. La evolución del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana .....	52



<b>IV. HACIA UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE: LA LEY 4/2004 DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE, DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.</b> .....	57
1. De la biodiversidad a la sostenibilidad: .....	58
2. La evolución del modelo de ciudad .....	60
3. La incorporación de un nuevo concepto de paisaje.....	61
4. Los objetivos de la ley 4/2004, de Ordenación del Terri- torio y Protección del Paisaje .....	62
5. Objetivos y estrategias de la LOTPP .....	63
6. Diferencias con la anterior Ley de Ordenación del Territorio...	66
7. Los instrumentos de ordenación territorial en la LOTPP ..	67
7.1. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.	
7.2. Los Planes de Acción Territorial.....	67
7.3. Los instrumentos de Ordenación y Gestión del Paisaje.	69
7.4. El Sistema de Información Territorial.....	73
8. Los instrumentos de gestión territorial en la LOTPP .....	73
8.1. Los programas para la sostenibilidad y para la cali- dad de vida.....	74
8.2. Los proyectos para la sostenibilidad y para la ca- lidad de vida.....	75
9. La nueva estructura administrativa_ .....	82
<b>V. LOS MECANISMOS DE GESTIÓN ESTABLECIDOS EN LA LOTPP.</b>	85
1. Umbrales límites de sostenibilidad que incidirán en el creci- miento urbano .....	85
1.1. Umbral ocupación de suelo. ....	86
1.2. Umbral consumo de agua.....	88
1.3. Umbral consumo de energía. ....	91
1.4. Umbral emisión de contaminantes.....	91
2. El sistema de financiación territorial. ....	92
2.1. Las eco-tasas de la Ley 4/2004: las llamadas cuotas de Sostenibilidad.....	93
2.2. El Fondo para la Equidad Territorial .....	99

3. El suelo no urbanizable protegido como dotación pública.	101
4. Propuesta reclasificatoria de un suelo no urbanizable común (SNUC) con la adscripción de un suelo no urbanizable protegido de interés ambiental o paisajístico (SNUPN), en unidades de ejecución o áreas reparcelables discontinuas: Un ejemplo práctico: .....	104
4.1. La atribución de valores diferentes a ambos suelos...	107
4.2. El coeficiente de equidistribución del territorio municipal.	111
4.3. Los métodos subsidiarios para la valoración establecidos en el artículo 123.3 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística .....	114
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	119
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	123



# PRÓLOGO



*La Ordenación del Territorio suele ser una de las materias que antes llaman poderosamente la atención a los espíritus prácticos que abordan el estudio de la protección del medio, y a la vez, lo mismo ocurre con los espíritus sensibles que se acercan a desentrañar la disciplina urbanística. Sin duda la autora participa de ambas cualidades, lo que resulta idóneo antecedente para proceder al análisis de esta materia.*

*Estoy seguro de que no es necesario, a estas alturas, convencer a nadie de lo imprescindible de la ordenación inteligente del espacio para procurar la racionalidad en el uso del mismo, bien sea con vistas a su preservación, como en cuanto a contener su destino para las distintas utilidades antrópicas que le damos, entre las que destaca la urbanística.*

*La presente publicación fue elaborada como trabajo de investigación de doctorado, en el marco del programa de tercer grado en Derecho ambiental de la Universidad de Alicante, por consiguiente, puedo decir que cuenta, desde el principio, con una visión académica y con vocación ambientalista. Pero es que, además, la autora es funcionaria de un ayuntamiento, como tantos de esta zona sur del País Valenciano (en realidad, de todo nuestro territorio), en el cual la cuestión urbanizadora es, sin lugar a dudas, motivo de preocupación y objeto primero de la actividad municipal y a ello ha dedicado buena parte de sus energías la redactora del presente trabajo que ahora se edita, convenientemente revisado y puesto al día.*

*Al dirigir este estudio sugerí empezar desde la óptica clásica de la protección del medio natural, aspecto que se halla presente en el apartado primero de este estudio. La razón es doble: por un lado dejar constancia de la imbricación que la planificación y la ordenación tienen en la preservación del medio, junto con otras materias como la forestal y los espacios naturales protegidos, que también usan de la técnica planificadora y de la zonificación como herramientas imprescindibles para su cometido y que afectan de forma evidente al espacio y sus usos, como salta a la vista con los planes de ordenación de los recursos naturales, que disponen para dentro y fuera de los parques y áreas protegidas de los desarrollos y utilidades que pueden o no admitirse en su ámbito, pero también porque conforme a la visión más contemporánea de la estrategia proteccionista (en el sentido del artículo 6 de la Directiva*

*Hàbitats, por ejemplo) la planificación es una herramienta válida más desde la que coadyuvar la defensa del medio, eso y que un medio protegido en islas, de forma puntual, todo lo extensamente que se quiera pero puntual, no puede prosperar en lo ecológico, pero tampoco en lo racional y humano, sin encastrarse en un espacio mucho más amplio y extenso de territorios convenientemente ordenados.*

*El presupuesto de partida, entiendo, es, pues, el adecuado para un análisis de la disciplina de la Ordenación del Territorio que se realiza con vocación eminentemente lógica, respetuosa con los valores naturales y de la sostenibilidad y en el caso concreto de la disección de la Ley valenciana mayormente centrado en los aspectos positivos de esta norma y de sus instrumentos de ordenación ambiental.*

*No olvidemos que la Ley 4/2004 es de ordenación del territorio y protección del paisaje, lo cual, sin duda, por el mero título, ya nos enuncia una vocación cercana a la preservación o que, al menos, mediante un uso diligente de sus prescripciones puede resultar un elemento sustancial a favor de esa misión protectora y ordenadora en su aplicación. Al fin y al cabo, en este tipo de normas más que en ningunas otras, se difiere el alcance efectivo de su contenido a la proyección y desarrollo que se haga de la misma. No es esta la primera gran Ley de ordenación territorial que se plantea sobre el País Valenciano, sobre la Comunidad Valenciana; ya tuvimos una, la Ley 6/1989, que sin embargo nunca llegó a trasladarse de manera efectiva ni lejanamente adecuada a sus propósitos, hasta que, al final, languideció por sí misma. Se requiere por lo tanto una voluntad y una impulsión de su contenido desde las Administraciones Públicas y desde el propio Consell de la Generalitat. La autora, desde el principio, ha manifestado, con todo, una fundamentada confianza en que en este caso no va a haber una muerte por inanición de la Ley, al contrario, entiende –y de hecho ya lo está llevando a la práctica en el ámbito local en el que ella actúa– que ahora sí existen los mimbres para que las prescripciones de la misma echen a andar –y la necesidad imperiosa añadiría yo de que esto ocurra–. Y no lo plantea así por una mera confianza ciega, sino después de haber comprendido los mecanismos de que se ha dotado la Ley y haber medido su aplicabilidad. Nada más conveniente, por lo tanto, para una visión positiva y constructiva de esta disposición que la de alguien que está precisamente dispuesto a su puesta en marcha y que la ve con ilusión pragmática y conocimiento cercano, pues la viene siguiendo desde su gestación hasta sus últimas reformas y desarrollos.*

*Una vez cumplida la atención a las normas sectoriales de protección del medio natural, siguiendo la lógica que obliga a fijarse en el objeto, se procede aquí, someramente, a ver lo relativo al régimen del suelo no urbanizable,*

*recipiente o lugar que ha pasado de una consideración amplia, residual y común a otra que necesitaba de su determinación, de su defensa y que, simplemente, con esta "liberalización" de lo urbanizable requería de una mayor voluntad para su mantenimiento, extremo que tampoco ha producido el anunciado abaratamiento de los terrenos con destino a la edificación, por lo que le llega la hora de su revisión. Creo que la atención que se destina al suelo no urbanizable, precisamente al no urbanizable y su ordenación, es algo que debiera ocupar, mucho más de lo que lo hace, tanto al estudio como a la atención planificadora por estos lares. Ordenar el suelo que nos queda, el suelo donde se ubican usos de extraordinaria importancia, de los cuales no es la menor la ecológica y otras de tradicionalísima raíz rústica, nos debiera de preocupar más; precisamente la Ordenación del Territorio es uno de los bastiones de esta necesaria misión.*

*No cabe duda que una virtud de la Ley 4/2004 ha sido conectar la regulación sectorial de la ordenación del medio con la de ordenación urbanística, algo que resultaba preciso, ya no por motivaciones teóricas, sino por la sencilla razón de que era una de las posibilidades para poder hacer real y efectiva la primera. Siempre me pareció difícil rendirme a la evidencia, incluso jurídicamente argumentada, de que el dueño del suelo objeto de urbanización recogía plusvalías apetitosas y el del suelo, por ejemplo, protegido, ciertamente siguiendo su destino, tenía que mantenerse al margen de tales beneficios, a menudo soportando unas cargas o manteniendo un marco territorial del que todos nos beneficiamos y que en ocasiones, precisamente, añade un plus de valoración económica al que se ha de urbanizar. Formaría parte de ese "triumfo de la ciudad sobre el campo" al que se refiere el profesor López Ramón hablando de la protección de la Naturaleza, sin embargo en esta Ley se observan medidas que, de ponerse en práctica, vendrían a paliar este desnivel entre la economía de un tipo de suelo y otro, y no me refiero tan sólo a las adscripciones de suelo protegido a las reclasificaciones, sino al conjunto de medidas que comprenden también las cuotas de sostenibilidad.*

*Hay que esperar ahora que la intervención incisiva y práctica, efectiva, que permite la Ley 4/2004 a la Generalitat Valenciana en lo referido a ordenación y en aspectos que, hasta ahora solían dejarse más bien a la acción local o que son, directamente, novedosos, tenga una traducción constatable en nuestro paisaje y en la racionalidad de nuestro territorio, y no solamente en el aumento del gasto de la acción planificadora y protectora y del aparato ya no administrativo (que sería algo que, entiendo, resultaría más adecuadamente comprensible) sino para-administrativo en cuanto a la gestión de los fondos de equidad y las cuotas de sostenibilidad, pero también en cuanto a las funciones que se dan en los artículos 67 y 68 de la Ley a una institución que no es la Administración sino un instituto autónomo de carácter mercantil, con lo*



*que ello supone, siendo deseable que esta fórmula no suponga más cargas que soluciones, porque las primeras son precisamente para servir a la consecución de las segundas y porque creo que, lo más adecuado es que lo que comprende que esta función discorra en todo momento por cauces administrativos y de la Administración.*

*En todo caso, es evidente que la presente Ley 4/2004 nace con la vocación de tener una aplicabilidad y una entidad en la acción ordenadora y limitadora del obrar de las Administraciones que disponen del territorio que no se consiguió anteriormente en esta Comunidad, y que habrá de ser tenida en cuenta por los que pretendan actuar en nuestro suelo, que influye por consiguiente en los procesos urbanizadores, en las cuentas administrativas y eso mismo, ese espíritu y esas disposiciones sustantivas, hacen que no se pueda pasar por alto o tomar laxamente sino comprenderla bien y afrontarla con ánimo esperanzador y al mismo tiempo, cargado de voluntad para su aplicación y realización inmediata, esperando, es más, a los planes que han de dotarle todavía de mayor concreción. La autora, trabaja precisamente en esa tesitura y bajo ese planteamiento, por lo que, seguro que lo que aquí presenta refuerza su interés más allá del mero escrutinio legal.*

15

16

**Fernando de Rojas Martínez-Parets**  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universitat d'Elx-UMH

# INTRODUCCIÓN



En ocasiones, resulta muy revelador averiguar cuáles son las causas o razones que determinan tanto el objeto como el contenido de un trabajo. Creo, esta es una de ellas, o al menos considero que intentar una explicación previa pueda ayudar a entender el porqué de su contenido y estructura.

Existe un lugar en el sur de la provincia de Alicante que conozco desde niña, un sitio del que en realidad uno no espera mucho, porque se ha creado a base de intervención artificial para una finalidad distinta de aquella por la que al final ha sido valorado; este lugar constituye un bello paraje, sobre todo a determinadas horas del día en el que el caprichoso reflejo de la luz del sol, la coloración rosada de las balsas de mayor concentración salina y las concentraciones de flamencos y otras aves de interés como la avoceta, la cigüeña y el charrán ofrecen un auténtico espectáculo a quienes lo contemplan.

Desde la carretera se divisa, y tiene una apariencia pintoresca, pues en un extremo existe una edificación salinera con el aspecto de una plantación de La Habana; a continuación se desarrolla una amplia cadena dunar que se extiende en paralelo a la línea de playa y, tras ellas una amplia franja de pinos piñoneros y carrascos, producto de antiguas repoblaciones para fijar el desplazamiento de las dunas.

Esta zona no se había visto aún seriamente afectada por la feroz especulación urbanística del litoral mediterráneo, supongo por dos razones, la primera por la existencia de una explotación salinera de propiedad privada y en producción, y la segunda porque el efecto del agua salina estancada, la cercana desembocadura del río, las aves acuáticas y la gran proliferación de mosquitos hizo que los ojos de los urbanizadores se posaran en sectores más fáciles de desarrollar.

En 1998 esta zona se declaró paraje natural, debido a existencia de una gran concentración de distintas especies de aves, y una original formación vegetal adaptada a unas condiciones extremas de salinidad en el agua. El lugar era fantástico para pasear en bicicleta y para realizar fotografías a las aves.

Pues bien, no hace mucho y mediante un plan parcial de mejora, se aprobó el desarrollo de un sector colindante con dicho paraje en el que se están construyendo en la actualidad un total de más de mil viviendas, piscinas comunitarias, chalets, bungalows adosados y bloques de edificaciones de hasta cuatro alturas.

Desde el momento en que entraron las máquinas excavadoras a realizar los primeros movimientos de tierras, las aves dejaron de acercarse a esta zona, para empezar a buscar otras más tranquilas. El impacto paisajístico provocado creo que no requiere explicación, y no me explico como podrán bajar hacia la playa una total de 3.000 personas sin provocar la completa degradación de las dunas y la pinada existente, que ya de por sí se encontraba en mal estado, debido a la vejez de su composición arbórea y a la desaparición de antiguas aguas subterráneas que las nutrían.

En fin, para empezar me pareció sorprendente que el Ayuntamiento competente permitiera el desarrollo del sector hasta el mismísimo límite del espacio protegido, claro, siempre partiendo del buen entender de que jamás se estará protegiendo un paraje si igualmente no protegemos un área de amortiguación perimetral a toda su extensión. Y esto es así, porque indudablemente no podemos establecer una única línea del bien y del mal, no podemos exigir de las aves el entendimiento de que hasta el límite de un vallado puedan campar a su libre albedrío y que desde el otro lado camparan de igual modo los ruidos e impactos de la población. Eso sólo ocurre en los zoológicos.

Claro, que indagando más en el asunto, se averigua que hay un factor también importante que puede haber propiciado esta infeliz situación, y es que dicho paraje pertenece a un municipio que no es aquél que ha permitido el desarrollo de la actuación integrada. Aunque quizás ello interesaba a ambos municipios, el que actúa y el que inactúa frente al desarrollo, porque si se van las aves, si se degrada el paraje, es posible que en un futuro podamos reclasificar el suelo, desaparecidas las condiciones que merecían una especial protección, máxime teniendo en cuenta que sobre estos espacios no pende la espada de Damocles que sí recae sobre un espacio forestal protegido, cual es la prohibición de su reclasificación si éste se quemara.

Y es aquí, en situaciones límite como ésta, cuando buscamos un régimen jurídico protector que esté por encima de las líneas trazadas desde los departamentos urbanísticos municipales en los que no se aprecian las singulares condiciones iniciales y los efectos que cada decisión provocará con su aplicación; un régimen que en ocasiones pueda descender por la ladera fáctica del Derecho Administrativo, como decía mi profesor Ramón Parada, y que en otras quede precisamente por encima de él para trazar líneas generales, medidas de protección y que como un buen padre permisivo y restrictivo, no entienda de intereses urbanísticos exclusivamente sino también de la protección del medio ambiente y en consecuencia trace las grandes líneas de la supraordenación del territorio.

Esto es precisamente lo que uno espera encontrar y lo que exactamente debemos exigir de nuestros legisladores, pues evidentemente, no podemos confundir la ordenación territorial con el desarrollo territorial, en la primera debemos encontrar directrices y premisas que permitan establecer una ordenación global, normalmente supramunicipal, y en la segunda atenderemos a las posibilidades que tiene un territorio para ser ordenado obedeciendo básicamente a razones urbanísticas, normalmente municipal.

Por otro lado y lamentablemente, el calificativo de la sostenibilidad que ha imbuido toda la nueva normativa y el actual vocabulario de los gestores del suelo, no se refleja en los resultados de los modelos urbanísticos, ocupación del territorio, protección del medio y optimización de recursos.

Creo que el verdadero problema de la situación es que nos encontramos tanto con una legislación como con agentes jurídicos que tienen una proyección

estanca, los urbanistas se dedican al desarrollo del territorio, los ambientalistas a la protección del Medio, pero siguen siendo compartimentos independientes en el que ni unos ni otros crean lazos de colaboración ni persiguen los mismos intereses, pues ambos ven las actividades de los otros como un impedimento o una injerencia en sus funciones.

Es por tanto aquí donde una buena planificación y ordenación territorial podría conseguir ese caldo de cultivo tan necesario hacia la protección del medio natural y el desarrollo sostenible, y ésta es precisamente la función que debe cumplir el contenido de la norma que constituye el objeto de este trabajo.

He de reconocer que a la hora de afrontar este tema sufrí cierto desánimo debido a numerosos comentarios realizados por técnicos de administración general, arquitectos, abogados y profesores a los que me he dirigido para recopilar los datos necesarios sobre este Texto y sus repercusiones; comentarios del estilo de “otra ley más que no se aplicará”, “la leeremos y la guardaremos en el cajón”, “será tan válida como la anterior”, etc., comentarios que han llegado casi a hacerme creer –al inicio– que se trataba de un texto nada pragmático y vacío de contenido, nada más lejos de la realidad, pues en mi opinión se trata de una ley pionera, innovadora, inacabada, polémica y conflictiva, por las razones que en adelante vamos a examinar, pero que desarrollada con celo por los operadores del urbanismo y de la ordenación territorial podría si no alcanzar todos sus objetivos, sí frenar el voraz desarrollo que está afectando a nuestro territorio.



## I. EL MEDIO NATURAL: CONCEPTO Y PERSPECTIVAS DE PROTECCIÓN

### 1. Concepto de medio natural

En primer lugar, acercarse al concepto de medio natural es algo que solamente puede hacerse y entenderse desde la idea de lo que es el medio ambiente, sin embargo, ambiente y naturaleza son conceptos deslindables, aunque el mundo jurídico no obstante, los engloba bajo una definición única en prácticamente todos los textos y en todas las normas; desde luego, tal unión está plenamente justificada, aunque naturaleza y ambiente puedan diferenciarse, forman un conjunto indivisible por lo demás en la práctica y desde luego con sinergias compartidas y relacionadas orgánicamente.

El artículo 45 de la Constitución española, precisamente, revela y recoge ese concepto de lo ambiental y lo natural como una verdadera unidad: "...derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado..." y "...utilización racional de todos los recursos naturales"; igual podemos decir de la mayor parte de los convenios y convenciones internacionales, al menos desde Estocolmo en 1972. El Tribunal Constitucional<sup>1</sup> discierne, efectivamente lo que son recursos naturales, naturaleza, respecto de lo que compone el resto del medio ambiente. Autores poco discutibles, y sobre todo pioneros como Martín Mateo, dicen que lo verdaderamente protegible del ambiente, o al menos, lo perentorio y más necesario, es la defensa del derecho del agua, el aire y el suelo (MARTÍN MATEO, 1991), lo que excluiría todos aquellos elementos de la biosfera que precisamente se cobijarían bajo el término medio natural, pero el propio Profesor, posteriormente amplió este objeto de derecho o bien jurídico a proteger, a lo que deberíamos entender como ambiente para abarcar todos esos elementos biosféricos que interactuando con la gea, el aire y el agua, merecen nuestra protección y atención (MARTÍN MATEO, 1997).

Por lo tanto, el medio natural, hoy entendido principalmente como los ecosistemas, es objeto de protección jurídica en mayor o menor grado. Precisamente este entorno, este medio, va a ser objeto de nuestra preocupación y atención,

<sup>1</sup> Sentencia Tribunal Constitucional 102/1995, Fundamento Jurídico VI.



porque si bien es cierto, que ha tenido distintas normativas de protección en distintos sectores como el forestal o el de conservación de los espacios naturales, raramente ha sido un elemento contundente en la práctica para la ordenación del conjunto del territorio. Sólo recientemente empieza a ser un elemento capital. Parece lógico que el territorio y la naturaleza que son espacialmente limitados debieran ser objeto de los máximos esfuerzos de ordenación.

Vamos en adelante, a desarrollar desde esta perspectiva el análisis de la planificación territorial, de su ordenación, al menos con un objeto paradigmático, que es la ordenación más reciente del territorio y el paisaje en una de las Comunidades más degradadas y antropizadas del Mediterráneo europeo.<sup>2</sup>

La comprensión de lo que hoy constituye el medio natural reside en el ecosistema y en las relaciones ecológicas (SIMONS,1982). Por otra parte, este mismo concepto así como el subjetivo de paisaje, cada día es más amplio, al menos como valor protegible y objeto de atención jurídica, y mientras a principios del siglo xx para insignes conservacionistas como el Marqués de Villaviciosa de Asturias, era algo reservado a zonas de montaña, prácticamente inmaculadas, hoy, se extiende a muchos otros elementos del paisaje transformado y no transformado por la mano del hombre, medio rural, huertas, montes, etc.

Por lo que, el instrumento de la ordenación del territorio e incluso las grandes previsiones y clasificaciones urbanísticas resultan fundamentales para conservar el medio natural, porque van mucho más allá que la protección de ciertas islas o elementos naturales muy valiosos, como hace la legislación de espacios naturales protegidos o porque está muy por encima de otros ámbitos sectoriales como el forestal y afecta y entiende del conjunto de nuestro medio, nuestro paisaje y nuestro ambiente.

## 2. La protección forestal

Hasta la promulgación de las leyes autonómicas, la protección forestal se había basado en la gestión de los montes públicos. La planificación, gestión y control administrativo se aplicaba a montes de titularidad privada sujetos a consorcios o convenios de repoblación, o a los montes privados declarados protectores, limitándose la tarea de las autoridades públicas, respecto del resto de los montes privados, a trabajos de control administrativo sin integrarlos realmente en la planificación forestal global (Estrategia Forestal Española, 2000:13).

<sup>2</sup> Así lo manifestó Greenpeace, en un informe elaborado en fecha julio de 2005, *Destrucción a toda costa 2005*, en el que se indica que: "Entre los años 1990 y 2000, la superficie urbanizada de la Comunidad Valenciana creció en 49,98%, casi el doble que la media nacional (25,4%). Por provincias, el mayor aumento se da en Alicante, con un 62,23%, seguido de Castellón, con un 58,72% y Valencia, con un 34,75%. Este crecimiento se ha hecho a costa de terrenos agrícolas y forestales, muchos de ellos situados en el litoral".

Las agresiones forestales comenzaron a ser frenadas a partir de mediados del siglo XIX al catalogarse los montes, adscribirse a dominio público, y por tanto impedirse su enajenación, factor que estaba permitiendo la desaparición de montes de gran valor.

La Ley de Mejora y Repoblación de los Montes Públicos de 1877, permitió el inicio de reconstrucción del arbolado, constituyendo un punto de inflexión en la regresión de las masas forestales, proceso que se fue manteniendo en la Ley de 24 de junio de 1908 sobre Montes Protectores, Ley de 9 de octubre de 1935 que creó el Patrimonio Forestal del Estado y en 1939 el Plan Nacional para la Repoblación Forestal de España.

A partir del año 1940 la repoblación forestal en España superó, en un plazo de alrededor de 40 años los tres millones de hectáreas reforestadas. La Labor emprendida por el Patrimonio Forestal del Estado en esos años contuvo aciertos y desaciertos, luces y sombras que dejan sobre los montes españoles tanto actuaciones y repoblaciones ejemplares, como agresiones y gestión desacertada del patrimonio forestal (Estrategia Forestal Española, 2000: 26).

Hoy, la sociedad está concienciada del papel beneficioso que juegan los terrenos forestales en el equilibrio de la Naturaleza, respondiendo los montes a las funciones ecológicas, sociales y económicas que la sociedad española demanda.

La protección forestal actualmente<sup>3</sup> contempla tanto programas específicos para disminuir la ocurrencia y daños por incendios, plagas y enfermedades forestales en áreas prioritarias, preservando la diversidad biológica y el patrimonio genético forestal, así como medidas específicas de protección jurídica referentes a usos e intervenciones y las correspondientes medidas sancionadoras que procuren una adecuada protección de los montes frente a la acción de incendios forestales, agentes contaminantes, y la defensa de su integridad territorial y estatus legal.

### 3. La protección de espacios naturales

Además de los montes catalogados, puede decirse que la verdadera red de protección de espacios naturales protegidos se inició en España en el año 1916 con la Ley de Parques Nacionales, a partir de la cual se declararon como tales la Montaña de Covadonga y el Valle de Ordesa. Desde entonces, esta evolución protectora positiva fue creciendo de forma lenta, hasta el traspaso de competen-

<sup>3</sup> Casi todas las Comunidades Autónomas han tramitado ya sus correspondientes Planes Forestales, donde se prioriza la protección y valorización de los montes, además, del Plan Forestal Español (PFE) aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2002, se ha convertido en un marco director estatal cuya principal función es facilitar y garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales, a través de la cooperación con las Comunidades Autónomas. El PFE asume y engloba los objetivos ya definidos en la Estrategia Forestal Española y en los Planes Forestales Autonómicos, programando más de 150 medidas para un horizonte temporal de 30 años.

cias en materia de conservación de la Naturaleza a las Comunidades Autónomas, siendo la primera Ley autonómica promulgada, la de Cataluña de 1985, y especialmente al promulgarse la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

A partir de entonces, el crecimiento de la red de espacios naturales protegidos ha sido continuado, alcanzándose en la actualidad cifras superiores a los tres millones de hectáreas, aproximadamente el 6% de la superficie del país, en alrededor de seiscientos espacios naturales protegidos, que corresponden a más de treinta figuras diferentes de protección (Estrategia Forestal Española, 2000:31).

### 3.1. Concepto de espacio natural protegido

La actual denominación de espacio natural protegido es relativamente reciente en nuestro régimen jurídico, sin embargo, la institución arranca desde finales del siglo XIX. De hecho su antecedente inmediato lo encontramos en el despliegue de normas que surgen en torno a la protección de los parques nacionales, iniciadas en Estados Unidos con la declaración del parque nacional de Yellowstone en 1872.

Considero interesante antes de entrar en el régimen de protección y planificación del medio, hacer un pequeño repaso respecto de la evolución del concepto de espacios naturales, que como veremos en los apartados siguientes ha ido evolucionando, tanto en el panorama internacional como en el estatal y autonómico, desde conceptos muy amplios y generales, hasta conceptos muy específicos y concretos.

#### *A) En el panorama internacional*

Muchas son las declaraciones internacionales en política ambiental sobre las que nos podríamos extender, pero dado que este no es el concreto objeto de análisis que pretende este trabajo, sólo nos referiremos a aquéllas de las que se pueden extraer los conceptos de protección de espacios que han sido fuente de sucesivas disposiciones internacionales sobre la protección del entorno y de los recursos naturales.

Con el objeto de dar cobertura mundial a la preservación de zonas concretas, como son los humedales de importancia internacional, especialmente por su papel ecológico y de hábitats de aves acuáticas, el 2 de febrero de 1971, se firma el Convenio de Ramsar,<sup>4</sup> en cuyo artículo primero se ofrece una interesante relación de conceptos muy concretos en cuanto a las zonas a preservar:

los humedales, las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o tempo-

<sup>4</sup> Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional.

rales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros"; y en su apartado 2: "A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales.

Otro hito conceptual importante aunque genérico, lo constituye la Conferencia de Estocolmo de 1972,<sup>5</sup> en cuyo seno se gestó una Declaración de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, donde se proclamaba que:

los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

En 1972, de la mano de la UNESCO y dentro del marco de una Convención<sup>6</sup> para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, se realiza la siguiente descripción del contenido del patrimonio natural:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Con el objetivo de superar los límites nacionales, en 1979, mediante el Convenio de Berna o Convenio sobre la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa, se defiende que más allá de las consideraciones particularistas estatales, todos los ecosistemas, hábitats y especies conforman un patrimonio natural europeo común y globalizable.

Los principios del Convenio de Berna han sido integrados en el Derecho comunitario a través de la Directiva 79/409/CE sobre conservación de las aves salvajes, cuya relación de especies fue ampliada mediante la Directiva 91/244/CE.

Siguiendo con la evolución del concepto de espacios naturales, llegamos a 1992, año en el que se celebra en Caracas, el Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas organizado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) creada en 1958, apareciendo por primera vez los conceptos vanguardistas de biodiversidad y de generación alternativa de recursos para la población local y desarrollo sostenible de los espacios, extendiendo por tanto el concepto de parque y alejándolo de la idea de que estas zonas debían ser santuarios de la Naturaleza.

<sup>5</sup> Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Principio 2.

<sup>6</sup> Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

Ese mismo año, tiene lugar en Río de Janeiro, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Cumbre de Río) que va a tener dos temas principales: el deterioro climático y atmosférico y la pérdida de la diversidad biológica y de conservación sostenible de los ecosistemas más ricos, determinándose la necesidad de la conservación de la diversidad biológica, su utilización sostenible y la participación justa y equitativa en los beneficios que la misma genere, especialmente la de los recursos genéticos.

A los anteriores conceptos, debemos también añadir la Directiva 92/43/CE también llamada Directiva Hábitats, que constituye el instrumento de conservación de la Naturaleza más importante de que dispone la Unión Europea relativa a los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. En esta Directiva se definen los «hábitats naturales»,<sup>7</sup> como “zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales”.

Como hemos visto la concepción de espacio natural es muy amplia, lo que genera cierta dificultad a la hora de catalogarlos. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), manifiesta en su Guía para manejo de las categorías de áreas protegidas<sup>8</sup> un concepto breve pero general o universal de área protegida, que como puede apreciarse es muy eficaz para englobar todos los anteriores conceptos que hemos visto:

Una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces.

### *B) En la legislación estatal*

En España, se acuña por vez primera en nuestra legislación un sistema conservacionista de la Naturaleza con la Ley de Parques Nacionales de 1916, derogada por la Ley de Montes de 1957 que asumía los contenidos de la Ley de Parques Nacionales, manteniendo así su vigencia durante casi sesenta años, hasta la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, derogada por la vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, (LÓPEZ RAMÓN, 1995:15).

Esta Ley de Parques Nacionales de 1916 sólo constaba de tres artículos, dos de ellos referidos a la creación de los parques nacionales, en su segundo artículo se ofrecía una definición de los mismos,<sup>9</sup> definición de la que explícitamente ema-

<sup>7</sup> Artículo 1. Apartado b) de la referida Directiva 92/43/CEE.

<sup>8</sup> Directrices para las Categorías de Manejo de Areas Protegidas. Taller sobre Categorías organizado durante el Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas.

<sup>9</sup> Artículo 2 de la Ley de 8 de diciembre de 1916: “son Parques Nacionales, para los efectos de esta Ley, aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio na-

naban sus objetivos: favorecer su acceso evitando la destrucción y deterioro de los parajes. Esta ley no tuvo una implantación eficaz al requerirse el acuerdo de los propietarios para las acciones a desarrollar, así como por el hecho de que además no se asignaron los fondos necesarios para su adecuación y promoción, con lo que los parques pasaron prácticamente desapercibidos (ORTUÑO, 1996).

No obstante, en 1918 se declaran los primeros parques nacionales en España, Covadonga y Ordesa, pero la protección de espacios naturales se identifica como un sistema de explotación racional de monte, concepción simbolizada en la derogación formal de la Ley de Parques Nacionales de 1916 y la inclusión de sus contenidos en la Ley de Montes de 1957 con la regulación de las industrias forestales (LÓPEZ RAMÓN, 1995:17).

En 1975, se promulga la primera ley de espacios naturales protegidos, la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que con más de trece años de vigencia, cubrió una etapa de la política de conservación de la naturaleza, y en la que aparecen ya las figuras de Parque Nacional, Parque Natural, Reserva Integral de Interés Científico y Paraje Natural de Interés Nacional.

Los nuevos planteamientos globalizadores que se imponen a finales de los años 80 en la conservación del medio natural y la decidida voluntad de extender el régimen jurídico protector de los recursos naturales más allá de los meros espacios naturales protegidos y la necesaria articulación de la política de conservación de la naturaleza,<sup>10</sup> incitaron al legislador en 1989 a la aprobación de una nueva Ley para la Conservación de los Espacios Naturales de la Flora y Fauna Silvestre: la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que sigue siendo el actual marco jurídico estatal.

En la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales, no se ofrece una definición concreta sobre qué debe considerarse espacio natural protegible, pues se limita indicar en su artículo 10, que serán aquellos que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes,<sup>11</sup> y que sean declarados como tales. Es claro que el especial interés o los valores naturales sobresalientes, constituyen un *concepto jurídico indeterminado*, que fácilmente puede depender de los criterios subjetivos de quien deba motivar la declaración de un espacio natural.

cional que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre”.

<sup>10</sup> Ley 4/1989 LCEN Exposición de motivos.

<sup>11</sup> Ley 4/1989 LCEN, *Artículo 10*: “Aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes...”

Este problema se hace patente, cuando el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995, intenta ofrecer un concepto de espacio natural protegido, que tampoco abre una visión más amplia del mismo, pues se apoya en la Ley 4/1989, cuando nos dice en su Fundamento Jurídico 16:

[...] es cualquier zona localizada e individualizada, dentro del territorio español en la acepción propia del Derecho internacional, digna de protección por contener elementos o sistemas naturales de especial interés o valores sobresalientes [...], matizando que los elementos o sistemas se refieren a “suelo y moradores”.

Así, poco a poco, nos encontramos con que se ha ido gestando un régimen jurídico de protección del espacio natural, sin un planteamiento que definiera el objeto conceptual o el bien jurídico a proteger por dicho sistema. Según MASA ORTIZ (*cit. pos* DE ROJAS, 2006), los caracteres que componen el semblante de los espacios naturales protegidos, viene configurado por la concurrencia de tres factores:

- a) el físico, o reunión de una serie de circunstancias que hacen referencia a las condiciones naturales del sitio en cuestión,
- b) el formal, o declaración expresa por parte de la autoridad competente, para que el territorio quede protegido, y
- c) el teleológico, o finalidad a la que responde esta declaración y la consiguiente creación de esta institución”

15

30

Pero las anteriores características, –que como estructura del contenido del régimen físico o jurídico de los espacios parece completa–, sigue sin ofrecer el mayor grado de detalle sobre qué condiciones naturales son las requeridas para que un determinado paraje, espacio o zona, sea objeto de declaración.

### *C) El papel de las comunidades autónomas*

En consecuencia con lo anteriormente expuesto, serán por tanto las Comunidades Autónomas, las que en virtud de la transferencia de competencias otorgadas por el art. 148.1 de la CE, irán desvelando poco a poco los componentes que deben encontrarse en un medio, para que éste sea merecedor de un régimen jurídico de protección especial.

Indudablemente en el actual panorama se encontrarían tantas definiciones como leyes de espacios naturales existen en cada una de las Comunidades Autónomas. Nuestro objetivo no es el detalle ni la regulación de los espacios, al menos como finalidad, sino lo que éstos suponen para la protección de una parte del medio natural, e incluso la utilización de las técnicas de planificación para hacer efectiva la conservación. Por ello, refiero tan solo aquellas definiciones que encierran a mi juicio un sentido más explícito y completo de lo que son estos espacios sobre todo en comparación con el aportado por la Ley estatal, que es la base o modelo de buena parte de las Comunidades Autónomas.

Cito por ejemplo, la Ley 12/1985 de Cataluña de Espacios Naturales Protegidos, en la que se va perfilando un poco más la materia, cuando en su artículo 2.2, entiende por espacios naturales:

aquellos que presenten uno o varios ecosistemas, no esencialmente transformados por la explotación y ocupación humanas, con especies vegetales o animales de interés científico o educativo y los que presenten paisajes naturales de valor estético.

Por su parte La Ley 11/1994 Valenciana, en su artículo 1.3, nos indica que:

constituyen espacios naturales protegidos a efectos de la presente ley las áreas o hitos geográficos que contengan elementos o sistemas naturales de particular valor, interés o singularidad, tanto debidos a la acción y evolución de la naturaleza, como derivados de la actividad humana, que se consideren merecedores de una protección especial.

De esta manera, nos ofrece un concepto aún más amplio, en el que se da cabida a espacios cuyo origen no sea exclusivo de la Naturaleza, sino que hayan sido significativamente modificados por la mano del hombre (DURÁN VALSERO, 2003), matización interesante, porque de otro modo podrían quedar fuera espacios como los humedales del sur de la Comunidad Valenciana de El Hondo y Salinas de Santa Pola, hoy de gran riqueza ecológica por la avifauna<sup>12</sup> que anida en estos parajes.

Más lejos, si cabe, llega en su definición la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, que en su artículo 10 establece que podrán declararse espacios naturales protegidos, las áreas en que concurren alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

- Que sean representativas de los diferentes ecosistemas, paisajes o formaciones geológicas o geomorfológicas naturales de la Comunidad.

<sup>12</sup> El Parque del Hondo de Elche, junto con las salinas de Santa Pola formaba parte de lo que fue la Albufera de Elche, desecada casi en su totalidad a partir del s. XVIII. En la actualidad, el Hondo de Elche está constituido por dos embalses reguladores de agua para riego alrededor de los cuales se disponen una serie de charcas y saladares, todo ello rodeado por un paisaje de cultivos y palmerales que conforman un paisaje excepcional; es Parque Natural desde 1988, figura en los listados del RAMSAR y está clasificada como ZEPA (Zona de Especial Protección para las Aves). En cuanto a las actuales salinas de Santa Pola, la transformación de este espacio se produce entre finales del siglo XIX y principios del XX como consecuencia de la instalación de las explotaciones salineras, que ocasionaron la necesaria adaptación, relleno y excavación del terreno para la construcción de balsas, comenzando a funcionar en 1890 en el *Pinet* e inmediatamente en el *Braç del Port*. Entre la década de los cincuenta y sesenta, el Instituto Nacional de Colonización promovió unas obras de saneamiento que afectaron al borde interno de las salinas. Las transformaciones cinagéticas a partir de los años setenta acabaron de definir la configuración actual de este espacio, en el que la extracción de la sal es la actividad económica fundamental de la zona y, en gran medida, la conformadora del ecosistema actual, cuya importancia e interés biológico estriba en que la circulación del agua no se detiene durante el invierno. Las balsas que ocupan una extensa superficie, permanecen inundadas durante todo el año por lo que el ecosistema se mantiene: las aves se alimentan de los peces invertebrados que penetran en las salinas mientras que la producción salinera se beneficia de la riqueza mineral aportada en los excrementos por la avifauna, este es el motivo por el que una de las finalidades del Parque Natural es fomentar y garantizar el mantenimiento a largo plazo de la explotación salinera.



- Que incidan de manera destacada en la conservación de ecosistemas en su estado actual, asegurando la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones de especies y la continuidad de las diferentes funciones de regulación del medio natural.
- Que desempeñen un papel importante en el mantenimiento de procesos ecológicos esenciales.
- Que permitan conservar las comunidades vegetales o animales, de modo que impidan la desaparición de cualquier especie o mantengan muestras selectas de material genético.
- Que contengan muestras de hábitats naturales en buen estado de conservación, que estén amenazados de desaparición, o que en virtud de convenios internacionales o de disposiciones específicas requieran una protección especial.
- Que alberguen poblaciones animales o vegetales catalogadas como especies amenazadas o especies que en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.
- Que contengan elementos naturales que destaquen por su rareza y singularidad.
- Que posibiliten la investigación científica, la interpretación del medio natural o el estudio y control de los parámetros ambientales.
- Que, teniendo las características ecológicas adecuadas, contribuyan al progreso de las poblaciones y comunidades locales del espacio y su entorno, sirviendo como elemento dinamizador del desarrollo ordenado de la zona.
- Que los valores culturales, históricos, arqueológicos o paleontológicos del área natural sean una muestra expresiva y valiosa de la herencia cultural.
- Que conformen un paisaje rural armonioso de singular belleza o valor cultural, o comprendan elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general.

Es a mi parecer, el texto jurídico más explícito y descriptivo en cuanto a las definiciones de espacios naturales se refiere.

### 3.2. Las distintas categorías de los espacios naturales protegidos

Nos adentramos ahora en una complicación más, pues una vez tenemos una aproximación al concepto o contenido de un espacio natural a proteger, nos encontramos con la complejidad de su denominación, pues no nos quedamos en la catalogación única de espacio natural, sino que los diversos textos jurídicos han bautizado estos espacios atendiendo a clasificaciones diversas, que desembocan en un régimen de protección distinto y que generan algunas diferencias respecto de la clasificación que realiza la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y en cuanto a la que realizan las Comunidades Autónomas.

La indicada Ley 4/1989, clasifica los espacios naturales protegidos en las siguientes categorías:

- Parques
- Reservas Naturales

## Monumentos Naturales

### Paisajes Protegidos

Y es aquí donde sí se ofrece un concepto de qué se entiende por cada uno de los anteriores espacios, aunque la definición escogida por el legislador no es la que más nos podría ayudar a identificar en que categoría quedaría clasificado un determinado paraje o lugar, veamos:

La extensa definición de *Parque* pasa por contener aquellas áreas naturales poco transformadas, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, que posean unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merecen atención preferente.<sup>13</sup>

La *Reserva Natural*, contendría los espacios a proteger en atención a sus ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que merecen una valoración especial.

Por *Monumento Natural*, quizás el más fácil de reconocer, se consideran las formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial.

Por *Paisajes Protegidos*, y es aquí donde la denominación no es representativa de su contenido, la Ley, identifica éstos como aquellos lugares concretos del medio natural que por sus valores estéticos y culturales sean merecedores de una protección especial.

De este modo, la anterior clasificación, a excepción de Reserva Natural y Monumento Natural, hace que clasificar finalmente un área con una figura de protección concreta, dependa más de un criterio subjetivo de valoración que de un análisis concreto, material, geográfico, geológico o ecológico de su contenido; la diferencia, naturalmente es de vital importancia y desembocará en su régimen jurídico regulador, pues a diferencia de los parques, que requieren para su declaración la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), el resto de espacios protegidos por el contrario no conllevan con su declaración un plan de ordenación o de gestión. La única previsión de la Ley estatal al respecto es que “se podrán establecer Zonas Periféricas de Protección”,<sup>14</sup> y poco más, con lo que habrá que acudir en su defensa a la legislación sectorial que fuere de aplicación por el contenido material del espacio que se trate.

<sup>13</sup> Este concepto de Parque sigue manteniéndose en la definición de Parque Nacional realizada por la Ley 5/2007, de 3 de abril de la Red de Parques Nacionales.

<sup>14</sup> Art. 18.1 Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN).

Dicho lo anterior, el régimen regulador del denominado espacio natural protegido no será general, si no que dependerá de la concreta categoría en que quede clasificado al ser declarado el “espacio”, asunto éste que no es baladí, pues el legislador debería haber establecido un criterio diferenciador más claro y no el del concepto jurídico indeterminado “interés general de la Nación”, caso de los parques nacionales.

De entre los espacios protegidos, el espacio natural que goza del máximo nivel de protección, es el calificado como parque nacional, por su especial relevancia para la preservación del entorno ambiental, y la declaración se realizará por Ley de las Cortes Generales, incluyéndose así en la Red de Parques Nacionales de España.

La gestión de los parques nacionales fue objeto de controversia. El artículo 22.3 de la Ley 4/1989,<sup>15</sup> en su redacción dada por la Ley 41/1997 de 5 de noviembre, establecía un sistema de cogestión de parques nacionales de forma conjunta entre la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se hallara enclavado el parque, pero desde la STC 194/2004<sup>16</sup> de 10 de noviembre de 2004, STC 35/2005<sup>17</sup> y STC 36/2005,<sup>18</sup> estas últimas de 17 de febrero, dicha cogestión ha sido declarada nula, entendiéndose el Tribunal Constitucional que la regulación del sistema de gestión de los parques nacionales no corresponde al Estado, sino a las Comunidades Autónomas, en razón a sus competencias de organización de sus propios servicios. No obstante lo anterior, a fin de no dejar sin protección los parques que mediante este sistema se gestionaban, la nulidad ha sido diferida hasta el momento en que las CCAA regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia, y así lo ha recogido la disposición transitoria única de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que ha previsto que hasta el momento en que las comunidades autónomas asumen la gestión, se regirán por la normativa anterior.

15

34

<sup>15</sup> Art. 22.3 Ley 4/1989 (LCEN): “*Los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados.*”

<sup>16</sup> Sentencia Tribunal Constitucional 194/2004, de 2004, por la que se resuelven tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Junta de Andalucía, Las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón. En su FJ 13 se declara que el art. 22.3 párrafo primero, es inconstitucional.

<sup>17</sup> Sentencia Tribunal Constitucional 35/2005, de 17 de febrero de 2005, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5573-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto a la nueva redacción de los arts. 19.3, 23.5c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 17 de marzo.

<sup>18</sup> Sentencia Tribunal Constitucional 36/2005, de 17 de febrero de 2005, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5590-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto a la nueva redacción de los arts. 19.3, 23.5c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 17 de marzo.

La Gestión de los Parques Nacionales, una vez adaptada su gestión a la nueva Ley 5/2007, corresponderá conforme el artículo 16, directamente a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados y a la Administración General del Estado la gestión de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional; y cuando el territorio del Parque Nacional se extienda a dos o más Comunidades Autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesaria.

Siguiendo con las distintas categorías de espacios naturales, la inclusión de espacios naturales o protegidos desde la regulación de conservación del medio natural en las normativas autonómicas no acaba con esta clasificación, pues junto con las anteriores, conviven otras tantas, variadas y heterogéneas como son por ejemplo, los biotopos protegidos y árboles singulares del País Vasco, las áreas naturales y rurales, o las llamadas zonas de asentamiento en paisajes de interés en Baleares y, sobre todo, algunas figuras de conservación extremeñas especialmente creativas como son las zonas de especial conservación, corredores ecológicos y de la biodiversidad, árboles singulares, y corredores ecoculturales (DE ROJAS, 2006).

### 3.3. La clasificación de la legislación Valenciana

La Ley 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, otorga a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, la posibilidad de establecer, además de las figuras previstas en la ley estatal y que hemos visto en el apartado anterior, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección.<sup>19</sup>

En el año 1992, la Comunidad Valenciana, hace uso de esta facultad al establecer en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 4/1992 de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable (LSNUCV), que a petición del Municipio afectado pudiera otorgarse la declaración de *Paraje Natural Municipal*, atendiendo a valores naturales de interés municipal; la declaración comportaba la autoclasificación del suelo correspondiente al paraje constituido como suelo no urbanizable de especial protección.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Art. 2 de la Ley 4/1989 (LCEN): "Las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección".

<sup>20</sup> Disposición Adicional Sexta Ley 4/1992 (LSNUCV): "Por Acuerdo del Gobierno Valenciano, adoptado previa información y a propuesta del Municipio afectado, se podrá otorgar la declaración de Paraje Natural Municipal para las zonas del territorio que presenten especiales valores naturales, de interés municipal, que requieran su protección y mejora. La declaración conllevará por sí misma, la clasificación del suelo como no urbanizable de especial protección del terreno afectado, el cual se ordenará mediante un Plan Especial de Protección y quedará sujeto al régimen regulado en el artículo 9 de esta Ley y a la legislación administrativa especial aplicable...".

De tal modo, que la creación de la figura del Paraje Natural Municipal se instaura por primera vez a través de una Disposición Adicional, disposición que poco después es derogada por la Ley 11/1994 de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana (LENPCV);<sup>21</sup> esta nueva Norma tiene por objeto establecer el régimen aplicable a los espacios naturales protegidos en la Comunidad Valenciana, concretando que los espacios naturales declarados por ley de las Cortes Generales en el ámbito de la Comunidad Valenciana se regirán por la norma de creación correspondiente.<sup>22</sup>

Encontramos en la legislación valenciana dos categorías más, además de los parajes naturales municipales, que no se habían catalogado en la legislación estatal, estas son: los parajes naturales y los sitios de interés.

Los *parajes naturales*, son áreas o lugares naturales, de interés para la *Comunidad Valenciana*, por sus valores científicos, ecológicos, paisajísticos o educativos.<sup>23</sup>

Por su parte, los *sitios de interés*, serán aquellos enclaves territoriales en que concurren valores merecedores de protección por su interés *para las ciencias naturales*.<sup>24</sup>

En consecuencia los espacios naturales previstos en el ordenamiento valenciano, obtendrán la denominación, en función de los recursos naturales o biológicos y de los valores que contengan los espacios protegidos, en una de las siguientes categorías:<sup>25</sup>

- a) Parques naturales
- b) Parajes naturales
- c) Parajes naturales municipales
- d) Reservas naturales
- e) Monumentos naturales
- f) Sitios de interés
- g) Paisajes protegidos

A las anteriores figuras de protección la Ley 11/1994 Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos, incorpora fuera de la anterior clasificación, la protección de

<sup>21</sup> Disposición Derogatoria Ley 11/1994 (LENPCV): "Se deroga expresamente la Ley 5/1988, de 24 de junio, reguladora de los Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana. Los espacios naturales declarados con arreglo a dicha ley seguirán el régimen previsto en las disposiciones adicionales de la presente. Queda, asimismo, derogada la disposición adicional sexta de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable".

<sup>22</sup> Conforme al artículo Primero de la Ley 11/1994 (LENPCV).

<sup>23</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>24</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>25</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre (LENPCV).

otras áreas, tales como Zonas Húmedas, Cuevas y las Vías Pecuarías de Interés Natural.<sup>26</sup>

El régimen competencial de la Ley Valenciana para la aprobación de espacios naturales es el siguiente:

le corresponde al Gobierno valenciano la declaración de parque natural, paraje natural, paraje natural municipal, reserva natural, monumento natural, sitio de interés y paisaje protegido, sin perjuicio de las declaraciones de espacio natural protegido que puedan realizar las Cortes Valencianas mediante ley.<sup>27</sup>

La declaración de espacio natural protegido se formulará mediante decreto, salvo en el caso de los parajes naturales municipales en los que bastará el acuerdo del Gobierno valenciano.<sup>28</sup>

Estos Parajes naturales municipales se definen como zonas comprendidas en uno o varios términos municipales que presenten especiales valores naturales de interés local que requieran su protección, conservación y mejora y sean declaradas como tales a instancias de las entidades locales.<sup>29</sup>

Únicamente se admiten en estos parajes los usos y actividades compatibles con las finalidades que motivaron su declaración, excluyéndose la utilización urbanística de sus terrenos. Se plantea en dicha Ley una relación de cooperación, coordinación y mutua asistencia entre los municipios que cuenten con parajes naturales municipales y la administración de la Generalitat.

Hasta la fecha hay declarados, mediante diferentes acuerdos del Consell, 36 espacios, con una superficie que alcanza las 10.260,752 Ha, de las cuales 7.268,348 Ha corresponden a la provincia de Valencia, 1.741,830 Ha a la de Castellón y 1.250,574 Ha a la de Alicante.<sup>30</sup>

#### 4. La protección vía ordenación del territorio

Es clara la estrecha relación que debe darse entre la regulación sectorial de los espacios naturales protegidos que hemos visto y la regulación sectorial referida a la ordenación urbanística. La normativa de ordenación del territorio deberá ser por tanto la conjugación de ambas regulaciones: la ambientalista protectora y la urbanística.

La correcta simbiosis de ambos sectores generarán una regulación de ordenación y protección del territorio que, de un lado permita el desarrollo del mismo,

<sup>26</sup> Conforme a lo establecido en los arts. 15, 16 y 17 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>27</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>28</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>29</sup> Conforme a lo establecido en el artículo Noveno de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>30</sup> Conforme a los últimos datos ofrecidos en fecha 23 de abril de 2007, por la Generalitat Valenciana en la web oficial de parajes municipales de la Comunidad Valenciana.

pero de otro sea respetuosa con el medio natural. Esta asociación equilibrada puede servir a ambos sectores para obtener cierto provecho recíproco, pues de un lado se garantizará a la colectividad el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y de otro se garantizará un soporte jurídico limitador a la disciplina jurídica que mayor agresión causa al medio, esto es el urbanismo.

Así, en la ordenación del territorio han de contemplarse criterios ecológicos que hagan posible una opción responsable, se debe determinar de modo general y global la adscripción de ciertos espacios naturales a una necesaria tutela y uso restrictivo de sus recursos y aprovechamientos, excluyéndolos del tráfico urbanístico y edificatorio, (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1978: 24 y ss).

Lamentablemente, hoy, la anarquía de construcciones y usos está proliferando con mayor rapidez que la normativa protectora, así, el deterioro de recursos, la degradación del paisaje, provocada por los muchos movimientos de tierra inadecuados, los desarrollos industriales agresivos, los vertidos incontrolados, impiden la preservación y revitalización de nuestras fuentes de recursos y bienes naturales más preciados a conservar para legarlos a las generaciones futuras.

En resumen, la protección del medio vía ordenación del territorio es más que una opción, es una necesidad y una exigencia, máxime si tenemos en cuenta que la mayoría de los instrumentos de ordenación y conservación propios de protección de espacios están previstos en la legislación urbanística, a través de sus instrumentos de planeamiento.

## II. LA PLANIFICACIÓN DEL MEDIO NATURAL

Esta relación entre planeamiento urbanístico y la regulación sectorial ambiental comporta diversas manifestaciones a tener en cuenta en la perspectiva del planeamiento urbanístico. La más importante de ellas es la preeminencia de las determinaciones medioambientales sobre las de naturaleza urbanística (ROMERO ALOY, 2002: 162).

Así, el planeamiento debe doblegarse ante los valores ambientales que deben ser protegidos, y es éste el instrumento que conformará finalmente el régimen protector del espacio natural protegido.

La declaración de espacio natural protegido comportará según la Ley 4/1989, de 27 de marzo (LECN), con carácter general los siguientes efectos:

la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados y la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas de terrenos sitos en el interior del mismo.

Además, las CCAA, han añadido otros efectos, como son:<sup>31</sup>

- Sujeción a la servidumbre de instalación de señales relativas a la identificación de los espacios naturales protegidos.
- Utilización de los bienes comprendidos en estos espacios con arreglo a lo previsto en esta ley y **en los instrumentos de ordenación establecidos en la misma.**

Veamos por tanto, cuáles son estos instrumentos de ordenación.

### 1. Instrumentos de ordenación y gestión propios de protección de espacios

#### 1.1. En legislación estatal

Los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), constituyen el instrumento de ordenación más importante en el planeamiento de los recursos naturales.

<sup>31</sup> Tal y como por ejemplo establece el artículo 18 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre (LENPCV).



Definen el ámbito territorial del objeto de ordenación y describen e interpretan las características físicas y biológicas, el estado de conservación, el régimen que en su caso procede aplicar, fijan el marco para la ordenación integral, determinan las limitaciones usos y actividades admisibles en su ámbito, así como las áreas de amortiguación de impactos y finalmente, establecen las medidas de conservación, restauración y mejora, así como los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales compatibles.

Conforme el artículo 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, (LCEN), estos planes son obligatorios y ejecutivos y vinculan a la propiedad privada conforme a los principios y técnicas propias de los planes de ordenación del territorio y urbanísticos, los cuales deberán adaptarse a aquellos sobre los que prevalecerán en caso de disparidad mientras no se lleve a efecto la correspondiente adaptación.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 306/2000 de fecha 12 de diciembre,<sup>32</sup> consideró estos planes como asimilables a instrumentos de ordenación del territorio.

La declaración de los parques y reservas exigirán la previa elaboración y aprobación del correspondiente PORN de los recursos de la zona, si bien, ante la existencia de razones que justifiquen la excepcional declaración de un espacio natural sin el correspondiente PORN, éste deberá tramitarse en el plazo de un año a partir de la declaración del parque o reserva.<sup>33</sup>

Como medidas cautelares, durante la tramitación de un PORN no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan,<sup>34</sup> e iniciado el procedimiento de aprobación

<sup>32</sup> STC 306/2000, de 12 de diciembre de 2000. Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia núms. 2985/94 y 2999/94, al que prestan su adhesión los Magistrados don Rafael de Mendizábal Allende y don Fernando Garrido Falla: "(...) Los Planes de Ordenación del Medio Natural "tienen por objeto ordenar, proteger y recuperar determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en razón a sus especiales características naturales, ecológicas, paisajísticas y culturales diferenciadas estableciendo las medidas de fomento y las condiciones de aprovechamiento agropecuario, forestal y extractivo y de disfrute recreativo de dichos ámbitos compatibles con su protección y conservación" (art. 27). Sin embargo, ni su contenido (art. 29) ni sus efectos respecto de la planificación municipal (art. 30) son los propios de los PORN. Estamos, realmente, ante un instrumento de planificación territorial en el sentido técnico-jurídico que no es identificable con los PORN; su finalidad es la simple ordenación del territorio, según se detalla en el artículo 1 de la Ley: "Se entiende por Ordenación del Territorio, a los efectos de la presente Ley, el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulen las actividades y asentamientos sobre el territorio, con el objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras".

<sup>33</sup> Dicha exigencia viene del art. 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, (LCEN).

<sup>34</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 7.1 Ley 4/1989, de 27 de marzo (LCEN), y también encontramos dicha régimen preventivo en el artículo 11.2 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

y hasta que ésta se produzca, no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante.<sup>35</sup>

Los planes rectores de uso y gestión (PRUG), serán los instrumentos para el uso y la gestión de los parques, calificándose como instrumentos de planificación por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.<sup>36</sup> Serán aprobados por la Comunidad Autónoma que corresponda, o por la Administración General del Estado en el caso de los parques nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, aunque como ya he indicado antes, la intervención de la Administración General del Estado es transitoria, al haber sido declarada inconstitucional por las sentencias 194/2004 de 10 de noviembre, 35/2005 y 36/2005 de 17 de febrero del Tribunal Constitucional, no obstante la nulidad ha quedado diferida hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia,<sup>37</sup> a partir de este momento, y conforme al régimen previsto en la Ley 5/2007, el PRUG, será elaborado por la Administración Pública competente, esto es; la Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado (para el caso de los parques nacionales en aguas bajo soberanía o jurisdicción nacional), y conjuntamente y en colaboración necesaria por las Comunidades Autónomas que alberguen el territorio declarado parque nacional.

Estos Planes Rectores de Uso y Gestión, deben ajustarse a las directrices establecidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales de España, cuya vigencia máxima es de diez años, y su contenido mínimo se halla actualmente en el artículo 17 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que además, ha introducido nuevos sistemas de control para los parques nacionales, como es el informe trienal del Ministerio de Medio Ambiente, que indicará la situación en cada uno de los parques nacionales elaborado por su administración gestora, y que será elevado al Senado y publicado; asimismo, se crean como órganos de participación de la sociedad en los parques nacionales, los Patronatos, en los que existirá representación de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas en las que se integre el parque y las Administraciones Locales, así como aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque.

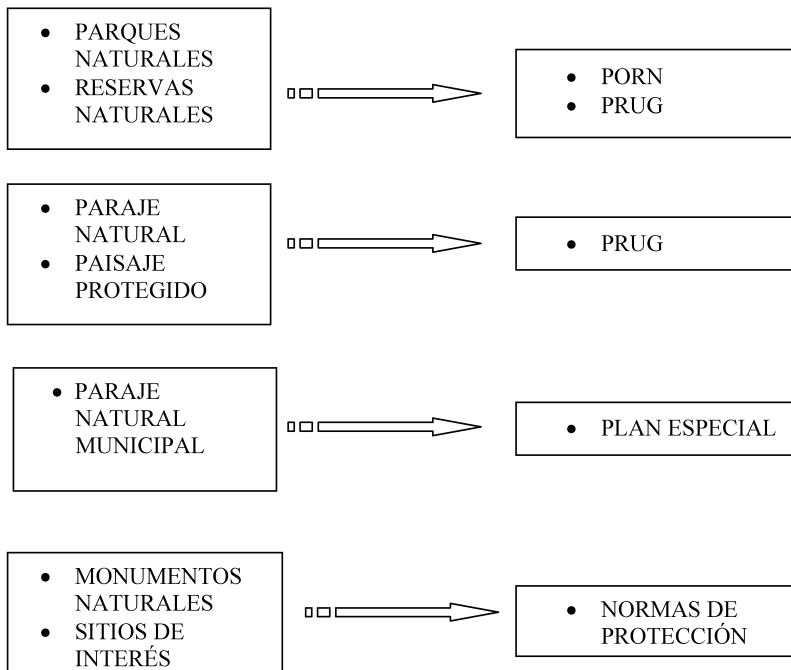
<sup>35</sup> Viene del artículo 7.2 Ley 4/1989, de 27 de marzo, (LCEN). Ahora, además, precisa el artículo 11.2 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, en relación con estos espacios naturales, que el informe será negativo cuando en la autorización, licencia o concesión concurren circunstancias que modifiquen la realidad física y biológica, y se establece un plazo máximo de 90 días para la emisión del informe.

<sup>36</sup> En su artículo 17.1.

<sup>37</sup> Que ha sido limitada a un máximo de diez años de plazo para adecuar los Parques Nacionales existentes al nuevo régimen de gestión establecido en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

## 1.2. En la Comunidad Valenciana

Los instrumentos sectoriales previstos en la legislación Valenciana para la ordenación y protección de los espacios naturales hasta la aprobación de la Ley 4/2004 de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LO-TTP), en la que como veremos más adelante, se crean nuevos instrumentos de planeamiento para la ordenación de espacios, eran los siguientes: los parques naturales y las reservas naturales conllevaban la aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG); los parajes naturales y paisajes protegidos mediante planes rectores de uso y gestión; los parajes naturales municipales se ordenan mediante planes especiales y por último, la ordenación de los monumentos naturales y sitios de interés se llevará a cabo mediante Normas de Protección,<sup>38</sup> conforme al esquema siguiente:



<sup>38</sup> Sistema establecido en el artículo 31 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre (LENPCV).

Conforme al artículo 34.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre (LENPCV), es posible integrar en un mismo *plan de ordenación de los recursos naturales* (PORN) varios espacios naturales cuando pertenezcan a una misma comarca natural o existan otras circunstancias que así lo aconsejen.

Estos PORN son aprobados por la Conselleria de Medio Ambiente y serán obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecte a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, los ecosistemas, el paisaje o los recursos naturales prevaleciendo sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física. En el acto de aprobación de estos planes se indicarán los instrumentos de ordenación territorial o física que deben ser modificados y los plazos para dicha modificación, así como las normas aplicables hasta tanto la misma tenga lugar.<sup>39</sup>

Por su parte, los *planes rectores de uso y gestión* (PRUG) atenderán a los criterios y directrices formulados en los planes de ordenación de los recursos naturales correspondientes.

En el acto de declaración de cada espacio natural protegido se establecerá el régimen de gestión aplicable al mismo, para la gestión de los parques naturales, parajes naturales y reservas naturales, el Conseller de Medio Ambiente designará un Director-Conservador, dependiente de la Dirección General de Conservación del Medio Natural, por otro lado, la gestión de monumentos naturales, sitios de interés o paisajes protegidos podrán asumirla directamente los servicios de la Conselleria de Medio Ambiente, y la gestión de los parajes naturales municipales corresponderá a las corporaciones locales que los hayan promovido en cuya solicitud municipal deberá contener el compromiso de afectar recursos suficientes para asumir su gestión, sin perjuicio de la colaboración de la Generalitat Valenciana.<sup>40</sup>

Los parajes naturales de interés municipal se ordenan mediante los *planes especiales* previstos en la legislación urbanística,<sup>41</sup> instrumentos que por su amplio contenido, se analizarán en el apartado siguiente.

La declaración de paraje natural municipal en la Comunidad Valenciana, se encuentra desarrollada por el Decreto 161/2004, de 3 de septiembre del Consell de la Generalitat, de Regulación de los Parajes Naturales, en el que se establecen los contenidos y condiciones para la declaración de paraje y la creación de sus órganos de gestión, estableciéndose un Consejo de Participación del Paraje como órgano consultivo, colaborador y asesor, donde necesariamente estarán representados el Ayuntamiento y la Conselleria competente.

Finalmente, las zonas húmedas deben ser clasificadas por el Plan General como *suelo no urbanizable de especial protección*,<sup>42</sup> junto con los monumentos

<sup>39</sup> Conforme al artículo 35 y ss de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, (LENPCV).

<sup>40</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, (LENPCV).

<sup>41</sup> Conforme al artículo 42 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>42</sup> Conforme al artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre (LENPCV).

naturales y sitios de interés; siendo a su vez objeto de Catálogo y *normas de protección* que junto con la delimitación regulan el régimen de preservación y uso de los mismos que prevalece también sobre cualquier determinación urbanística.<sup>43</sup>

## 2. Los Planes Especiales y Catálogos

Los planes especiales se caracterizan, como su propio nombre indica, por la especialidad de su ordenación, pues no tratan de ordenar un sector territorial con carácter general como es el caso de los planes parciales, sino que se limitan a cumplir un objetivo concreto. Se trata, por tanto, de planes sectoriales, y en principio, tienen el carácter de derivados, pues requieren la existencia de un planeamiento superior, debiendo adecuarse a sus determinaciones (PARADA, 2000: 518).

### 2.1. En legislación estatal

Los Planes Especiales sólo abarcan aspectos específicos de un territorio, tales como los recintos o conjuntos artísticos, protección del paisaje, vías de comunicación, conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones, la reforma interior y, finalmente en el derecho estatal se finaliza con una cláusula residual.<sup>44</sup>

La principal característica de estos planes es el contenido concreto de normas sectoriales propias al regular la protección del paisaje o la conservación del medio rural, pero en el momento de aplicar su contenido, deberá atenderse a la normativa urbanística y normativa ambiental (Ley Conservación Espacios Naturales, Ley Patrimonio Histórico, etc).

La regulación positiva inicial de protección del medio físico y del paisaje a través de estos instrumentos de ordenación la encontramos en la Ley del Suelo estatal, ampliamente desarrollada en el contenido del derogado<sup>45</sup> artículo 86 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 1/1992,<sup>46</sup> siendo el plan especial un

<sup>43</sup> Conforme al artículo 46.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre (LENPCV).

<sup>44</sup> Artículo 17.1 TR LS de 9 de abril de 1976: "...y cualesquiera otras finalidades análogas, sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio".

<sup>45</sup> Derogado por la LS 6/1998 de 13 de abril, que tras la STC 61/1997 había declarado la nulidad por inconstitucionales de más de 200 arts del TR 1/1992, no por cuestiones de fondo, sino por cuestiones de competencia, al estar las competencias en ordenación del territorio transferidas a las CCAA. La Sentencia mencionada, también anula la Cláusula Derogatoria del TR 1/1992, por lo que revive el TR de la LS de 1976, al igual que ocurre con los Reglamentos aprobados en el año 1978, 1976 y 1964 (RPU, RGU, RDU).

<sup>46</sup> Que decía así: "La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional, en cuanto constituye objeto de planeamiento especial, se referirá entre otros: a) áreas naturales de interés paisajístico; b) predios rústicos de pintoresca situación, ame-

mecanismo de protección que ha sido admitido de forma mayoritaria por la jurisprudencia.

Estos planes especiales requerían, cuando se trata de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, la inclusión de los mismos en Catálogos, cuya aprobación se efectuaba de forma simultánea con la del plan especial.<sup>47</sup>

Hoy, a nivel estatal, el Texto Refundido de 9 de abril de 1976 de la Ley del Suelo, nuevamente vigente, establece la protección del paisaje mediante planeamiento especial respecto de aspectos tales como bellezas naturales, predios rústicos de pintoresca situación, edificios aislados de belleza arquitectónica, parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan, así como los perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos.<sup>48</sup>

Por su parte, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico estatal, establece que pueden aprobarse Planes Especiales, en ausencia de Plan Director Territorial de Coordinación o de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito con la finalidad de protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación.<sup>49</sup> Este Reglamento recoge en su articulado el mismo contenido ya referido en la Ley del Suelo de 1976 en cuanto a los aspectos que deben ser protegidos mediante Planes Especiales.<sup>50</sup>

*El Catálogo* en el marco de la normativa estatal, consiste en una relación o inventario de monumentos, jardines, parques naturales y paisajes dignos de especial protección. Se contemplan como documentos complementarios de los Planes Especiales, aunque pueden aparecer también como complementarios del Plan General y Normas Subsidiarias.<sup>51</sup>

nidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico; c) edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan; d) perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos”.

<sup>47</sup> Conforme al artículo 93 del Texto Refundido 1/1992 de la Ley del Suelo, hoy artículo 25 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, al que debemos remitirnos tras la derogación del anterior precepto.

<sup>48</sup> Conforme al artículo 19 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

<sup>49</sup> Así lo establece el artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por RD 2159/1978 de 23 de junio.

<sup>50</sup> En su artículo 79.

<sup>51</sup> Artículo 86 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por RD 2159/1978 de 23 de junio.

## 2.2. En la Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana, cuando se promulgó la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística 6/1994 de 15 de noviembre, al parecer no fue prioridad para el legislador el establecer una descripción sobre qué aspectos del medio natural eran merecedores de ser protegidos mediante la elaboración de un plan especial, seguramente porque esta Ley valenciana se gestó en pervivencia con el Texto Refundido 1/1992 que como ya hemos visto, hacía una exposición de los aspectos que constituían objeto de planeamiento especial.

Por tanto, el Texto valenciano, se limita en su artículo 37 a enunciar las competencias para elaborar y promover los planes especiales y los catálogos de bienes y espacios protegidos,<sup>52</sup> así como a la exposición en los artículos siguientes de los mecanismos de su tramitación, y siempre bajo un prisma referenciado a la entidad promotora, que no tiene en absoluto que ver con el ámbito que vamos buscando, que es la protección del medio natural mediante estos instrumentos de planeamiento, que quizás por la función pública social que entrañan, únicamente deberían ser promovidos por las Administraciones Públicas, que sin duda estarán más alejadas del ánimo especulativo y oneroso que persigue la promoción privada.

La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística 6/1994, de 15 de noviembre (LRAU), convirtió el procedimiento aprobatorio de los Planes Especiales en cauce de articulación de toda las actuaciones de las Administraciones sectoriales con incidencia sobre la ordenación urbanística. El artículo 42 de la LRAU establecía la posibilidad de que esos Departamentos sectoriales o cualesquiera otros que lo precisen para ejercer sus competencias no estrictamente urbanísticas promovieran su propio planeamiento derivado y sus Programas mediante el procedimiento legal previsto para la tramitación y aprobación de un plan especial. El límite claro y terminante a esta habilitación legal estriba en que las actuaciones deben ampararse en una competencia administrativa diferenciada del urbanismo, de modo que la actuación urbanística cumpla una función instrumental respecto de la tutela de los intereses públicos que tenga encomendados la Administración promotora de la actuación (BLANC CLAVERO Y PAREJO ALFONSO, 1999:318).

La declaración de parajes naturales municipales, como ya hemos visto requiere acompañar el correspondiente Plan Especial, cuya aprobación será simultánea a la declaración y cuya parte dispositiva figura también como Anexo del Acuerdo.

<sup>52</sup> Artículo 37 LRAU 6/1994: "Los Planes Especiales y los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos podrán ser elaborados y promovidos por las distintas Administraciones Públicas, directamente o –bajo su control– a través de sus concesionarios o agentes, cuando, para poder ejercer sus respectivas competencias sectoriales, precisen establecer nuevas determinaciones en la ordenación urbanística vigente".

En la actual Ley 16/2005, Urbanística Valenciana,<sup>53</sup> el plan especial asume funciones explícitas y es el instrumento de ordenación que complementa, desarrolla, mejora o modifica el planeamiento general y parcial para:

- crear o ampliar reservas de suelo dotacional;
- definir y proteger infraestructuras o vías de comunicación;
- definir y proteger el paisaje y el medio rural;
- adoptar medidas para la conservación de inmuebles de interés cultural o arquitectónico;
- definir condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos;
- concretar el funcionamiento de redes de infraestructuras;
- vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Y en cuanto al *Catálogo*, en el derecho valenciano constituye un documento obligatorio para la formación del Plan General,<sup>54</sup> también puede aparecer como complementario en los planes especiales, planes parciales, planes de reforma interior, o como planes independientes, será el instrumento para formalizar las políticas públicas de conservación, rehabilitación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios de interés, seleccionándose los que se consideren de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, arquitectónico o botánico y los que integren un ambiente característico o tradicional, así como los que pretendan conservar por su representatividad del acervo cultural común o por razones paisajísticas.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Art. 38 y 75 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.

<sup>54</sup> Así lo exige el artículo 77.2 de la Ley 16/2005 citada.

<sup>55</sup> Artículo 77.1 de la Ley 16/2005 Urbanística Valenciana, que sigue manteniendo el mismo contenido del artículo 25 de la anterior Ley 6/1994 de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.





### III. EL SUELO NO URBANIZABLE: UN CONCEPTO VERSÁTIL

El tema que en este apartado se pretende analizar debe tener un enfoque diferente al de la mayoría de los trabajos realizados sobre el suelo no urbanizable, pues cuando se trata esta clase de suelo, casi todos los estudios se realizan desde la perspectiva urbanística, es decir, desde la no posibilidad de urbanizar o construir en él, a salvo del régimen de las edificaciones agrarias y aisladas.

Por lo tanto, se pretende extraer únicamente el contenido de la regulación sobre el suelo no urbanizable, respecto de aquel suelo en el que no se puede urbanizar, no por razones de oportunidad urbanística, sino por motivos ambientales, porque el suelo sin llegar a ser agasajado con una protección superior, tal es la de espacio natural, sí goza de un régimen de protección menor, esto es, normas del plan general, planes especiales o como veremos al seguir avanzando este trabajo, como dotaciones públicas o como pulmones de las ciudades.

Pero antes, debemos ver a qué responde exactamente la denominación de suelo no urbanizable y la distinción entre suelo no urbanizable común del suelo no urbanizable protegido, distinción que no aparece con entidad y función ambiental hasta la legislación más reciente, veamos esto en los diferentes tratamientos que ha tenido en el sistema estatal y en la Comunidad Valenciana, hacia donde debe abocar este trabajo.

#### 1. Su evolución en legislación estatal

La Ley del Suelo de 1956, de 12 de mayo, constituye el primer texto que integra un conjunto orgánico de normas urbanísticas, pues hasta entonces, el urbanismo español se regía por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas contenían preceptos de diverso rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades, siendo insuficientes para afrontar y resolver cuestiones de ordenación globales, mucho menos un régimen de clasificación del suelo.

Con esta Ley de 1956, aparece el primer deslinde urbanístico entre el suelo urbano, de reserva urbana y el suelo rústico, al fijar como una de las determinaciones de los Planes Generales: “delimitación del perímetro urbano para la aplicación, fuera del mismo, de las normas sobre edificación en suelo rústico”,<sup>56</sup> pero

<sup>56</sup> Artículo 9.1 e).

no encontramos aún valores especiales diferenciadores en este suelo, en el que se puede edificar de acuerdo a las normas que rigen el suelo rústico.

En 1975, se modifica la Ley del Suelo de 1956 mediante la Ley de 2 de mayo,<sup>57</sup> en la que se hace un examen de la situación urbanística española, concluyéndose en la Exposición de Motivos de esta Ley de modificación, que:

a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades.<sup>58</sup>

Resulta curioso, pero hoy, treinta años después, seguimos teniendo estos mismos problemas.

Entre las innovaciones más importantes de la reforma de 1975, hay que destacar que por primera vez se señalan, con carácter general, las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, para templos, centros docentes y culturales y para aparcamientos, cuestión que condiciona en buena medida la edificación máxima. De este modo comienzan aparecer los primeros criterios de preservar parte del suelo del proceso urbanizador en favor de medidas ambientales y de calidad de vida.

Además, el Plan ya debe distinguir dos clases de suelo: el urbanizable y el no urbanizable. Para el segundo, por sus propios valores de orden agrícola, paisajístico, etc., o por conveniencia de limitar la dinámica urbana, se excluye todo posible uso urbanístico.

Las anteriores dos leyes se refunden en el texto de la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, de 9 de abril, en la que ya se distingue en su artículo 80 un perfil de suelo que ha de ser considerado no urbanizable:

constituirán suelo no urbanizable: ...b) los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos históricos o culturales o para la defensa de la fábula, o la flora o el equilibrio ecológico.

En el malogrado Real Decreto Legislativo 1/1992, que aprobó la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que fue prácticamente derogada en su totalidad por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, se establecía en el Artículo 17 las llamadas "*Áreas de especial protección*", en las que el planeamiento territorial y urbanístico establecería la prohibición de cualquier

<sup>57</sup> Ley de 2 de mayo de 1975.

<sup>58</sup> Apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley de 2 de mayo de 1975.

utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél.

Estas áreas de especial protección son los “*espacios*” que constituían el suelo no urbanizable protegido a que se refería el referido artículo 12 de la Ley del Suelo de 1976, lo que impide que se otorgue esta calificación al suelo en el que no concorra alguna de las circunstancias que la norma señala (GÓNZALEZ SALINAS, *Cit. Pos.* GONZÁLEZ PÉREZ, Madrid 1993:204).

A partir del año 1992, se producen continuos cambios en la legislación urbanística estatal, consecuencia de la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, a partir de la cual comienza el rumbo hacia una hipotética liberalización en la clasificación del suelo urbanizable, de tal modo que el suelo urbanizable es el que pasa a tener una consideración residual (el que no tenga la condición de suelo urbano o no urbanizable) y se acota la discrecionalidad en la clasificación del suelo no urbanizable (RICART, 2004).

Más tarde, la Ley 6/1998 del Suelo y Valoraciones, de 13 de abril, clasificaba como suelo no urbanizable los terrenos que el plan general consideraba inadecuados para un desarrollo urbano, pero el Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, eliminó este inciso, de tal manera que la liberalización del suelo urbanizable se llevó hasta sus últimas consecuencias, pasando a ser esta clase de suelo la predominante.

En general, se constató por parte de las Comunidades Autónomas, un rechazo al urbanismo mercantilista que inspiró la clasificación del suelo urbanizable residual, que conducía a una ocupación indiscriminada del espacio con altos costes ambientales así como a una desregulación de la actividad urbanística. La rápida reacción a esta situación fue la Ley 10/2003, de 20 mayo, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, que recupera e incluso amplía el inciso eliminado de la Ley del Suelo 6/1998 tres años antes por el Real Decreto Legislativo 4/2000, lo que se justifica en la necesidad de lograr una mayor objetivización del suelo no urbanizable (RICART, 2004).

Concluyendo con el, como hemos visto, inestable concepto de suelo no urbanizable, la actual redacción del artículo 9 de la Ley del Suelo y Valoraciones 6/1998, establece que tendrán la condición de suelo no urbanizable, los terrenos en alguna de las siguientes circunstancias:

- 1.ª Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2.<sup>a</sup> Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”.

Observamos por tanto una diferenciación dentro del concepto de suelo no urbanizable:

- El sujeto a un régimen de protección incompatible con su transformación, es decir suelo correspondiente a un **área protegida**.
- El suelo que en el planeamiento municipal se considere o con valores dignos de preservación o simplemente inadecuado por razones de utilización racional del suelo, es decir, el suelo **que desde la Administración Local se decide preservar** del proceso urbanizador.

## 2. La evolución del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana

Si la regulación contenida en la legislación urbanística estatal que hemos visto, partía en su evolución de una concepción negativa de esta clase de suelo, la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana (LSNUCV), no hacía desde un concepto positivo del suelo no urbanizable, de manera que no lo definía como mera negación residual del urbanizable, sino realizando las funciones sociales, ciertamente variadas, que puede cumplir la exclusión de un terreno del proceso urbanizador y que, conviene sean formalmente explicitadas, y desde luego, tuteladas.<sup>59</sup>

El Art. 1.º de la LSNUCV 4/1992, realizaba una extensa relación de las distintas categorías del suelo no urbanizable, distinguiendo en la misma, la clasificación en los municipios con planeamiento urbanístico y sin planeamiento, de la que tomamos los apartados que nos interesan en el presente trabajo, es decir **los relativos a suelo no urbanizable por razones de protección ambiental**:

Art. 1.1 b) “los terrenos que estén sujetos a un régimen específico de protección o mejora por una medida adoptada conforme, bien a la propia legislación de la ordenación territorial o urbanística, bien a la reguladora de la conservación de la naturaleza, flora y fauna, del patrimonio histórico o artístico o del medio ambiente”; y 1.1c) “...reúnan valores o presenten características que, conforme a la legislación urbanística, de protección del patrimonio histórico, de conservación de la naturaleza, fauna y flora o del medio ambiente, los hagan merecedores de una especial protección”; 1.1d) “... aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal deba ser mantenido...”

<sup>59</sup> Preámbulo III de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre el Suelo No Urbanizable, DOGV núm. 1.806, de 17 de junio.

Esta Ley valenciana, exige al planificador que diferencie en su clasificación el suelo sujeto a un régimen de especial protección,<sup>60</sup> y aún más, basándose en esta tipología crea una categoría para cada clase de suelo no urbanizable:<sup>61</sup>

1. Suelo no urbanizable de especial protección
2. Suelo no urbanizable común

De tal manera que en los instrumentos de planeamiento se podrá determinar casi con inmediatez qué suelo merece mayor grado de preservación y es imposible transformar, y qué suelo por contra, bajo determinadas condiciones sí podría ser transformado. En mi opinión, no parece que el hecho de aplicar un nombre delimitador a cada una de estas categorías de suelo no urbanizable pueda resultar contrario a la prescripción indicada en la norma estatal.

Dos años mas tarde, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana (LRAU), reenvía el suelo no urbanizable a la regulación establecida en la Ley del Suelo No Urbanizable Valenciana.<sup>62</sup>

La Ley 4/1992 (LSNUCV) mencionada, fue derogada por la Ley 10/2004 de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable (LSNU), con excepción de la disposición adicional tercera<sup>63</sup> relativa a las medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma, y en su preámbulo, justifica la necesidad de una concepción positiva del suelo no urbanizable, cuya clasificación como tal es consecuencia de la valoración de la importancia de diversos factores.

El planificador, tras el análisis del territorio en el que opera, adoptará una decisión acotando el margen de discrecionalidad: si el territorio considerado tiene alguno de los riesgos, valores o riquezas naturales dignos de preservación, debe clasificarlo como suelo no urbanizable, de manera que se asegure su sostenibilidad en un contexto de desarrollo ordenado y equilibrado del territorio.

Esta nueva ley mantiene la distinción de las dos categorías creadas por el legislador de 1992, esto es, suelo no urbanizable **protegido** y suelo no urbanizable **común**, en función del grado de preservación del suelo y régimen limitativo establecido para su utilización.

**El Suelo No Urbanizable Protegido:** será aquel suelo en el que está acreditada la presencia de un importante riesgo o que no debe ser transformado de acuerdo con la legislación sectorial específica, así como aquellos suelos que alberguen valores naturales o paisajísticos cuya restauración, conservación o mantenimiento **convenga al interés público local**. Esto último amplía considerablemente la po-

<sup>60</sup> Artículo 1.2 de la Ley 4/1992, de 5 de junio (LSNUCV).

<sup>61</sup> Artículo 1.3 de la Ley 4/1992, de 5 de junio (LSNUCV).

<sup>62</sup> Así lo hacen los arts. 8 y 11 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, (LRAU).

<sup>63</sup> Conforme a la Disposición derogatoria primera de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, (LSNU).

testad y discrecionalidad de las competencias locales para preservar y proteger suelo.

**El Suelo No Urbanizable Común:** será aquél terreno que teniendo naturaleza rústica, que reuniendo valores, riesgos o riquezas naturales no requiere de una especial protección, y únicamente se mantiene en esta situación hasta que la estrategia de ocupación urbanística requiera lo contrario. Novedad importante de la Ley es que exige la zonificación de esta clase de suelo, ordenando las diferentes zonas en función de los usos admisibles, e incluso, prohibirá los que resulten indeseables en cada una de las zonas delimitadas.

El suelo no urbanizable protegido en la Comunidad Valenciana, ha quedado catalogado en el artículo 4.1 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, como:

- a) Los que tengan la condición de bienes del dominio público marítimo e hidráulico, de conformidad con su legislación reguladora.
- b) Los sujetos a un régimen específico de protección o mejora conforme a la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas, que, de conformidad con dicha legislación tengan por objeto la conservación de la naturaleza, flora, fauna, agua o del territorio.
- c) Los que alberguen bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano.
- d) Los comprendidos en espacios forestales, paisajísticos y ecológicos que estén sujetos a medidas de conservación o regeneración aprobadas conforme a su legislación protectora.
- e) Aquellos que estén sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o con los planes de ordenación territorial.
- f) En los que esté acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión, desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales que desaconseje su transformación.

Y en el apartado segundo de dicho artículo, una cláusula abierta, por la cuál:

los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para clasificar suelo en virtud de su respectiva legislación, también podrán calificar como suelo no urbanizable protegido aquellos terrenos que aun no habiendo sido objeto de medida o declaración expresa dictada conforme a la presente ley o a la legislación sectorial correspondiente, alberguen valores naturales, paisajísticos o culturales cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local. Igualmente, podrán calificar como suelo no urbanizable protegido, los terrenos que presenten valores rústicos o agrarios considerados definitivos de un ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia social, paisajística o cultural o de productividad agrícola.

Aunque esta posibilidad, esta sujeta a dos limitaciones: la primera será que el plan en cada caso justificará detalladamente la procedencia de incluir suelo no urbanizable en el régimen protegido, y la segunda, que **no podrá adoptar este**

régimen en los terrenos afectados por proyectos de infraestructuras de especial relevancia para el Consell de la Generalitat.

En el Proyecto de Ley Urbanística Valenciana aparecía un futuro art. 16 sobre el suelo no urbanizable, que lo definía así:

aquel que ha sido así clasificado de acuerdo con la Ley del Suelo No Urbanizable. Procederá necesariamente esta clasificación para los terrenos que deban ser preservados permanentemente del proceso urbanizador de acuerdo con dicha Ley, a la que se ajustará su régimen jurídico urbanístico.

Finalmente el Texto definitivamente aprobado, se correspondía con el del Proyecto de Ley, pero se añade un... “y aquellos no necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible según el modelo territorial y urbano establecido”.<sup>64</sup>

Por tanto, aunque se mantiene el reenvío a la Ley del Suelo No Urbanizable que habitualmente el legislador había venido haciendo, ahora se matiza que tendrá esta clasificación necesariamente el preservado permanentemente del proceso urbanizador y los no necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible. El actual mandato está claro, el planificador obligatoriamente ha de clasificar como no urbanizable el suelo sometido a un régimen de protección, y opcionalmente aquellos que hubieren de preservarse del proceso urbanizador para mantener un modelo de ordenación sostenible.

La Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, publicó en el año 1999, con motivo de una obra dedicada a planeamiento (El Planeamiento Urbanístico en la Comunidad Valenciana, 1999: 224 y ss.), un interesante análisis de resultados referidos al suelo no urbanizable protegido y no protegido en la Comunidad Valenciana, del que extraigo lo siguientes datos:

*Superficie de suelo no urbanizable protegido y no protegido en el conjunto de la Comunidad Autónoma:*

<u>SUELO NO URBANIZABLE</u>	<u>SUPERFICIE (HA)</u>
PROTEGIDO	985.764 (42,6%)
NO PROTEGIDO	1.192.961 (51,5%)
TOTAL SUPERFICIE	2.178.726 (94,1%)

<sup>64</sup> Conforme al actual artículo 16 de la Ley del Suelo no urbanizable 10/2004: “Es suelo no urbanizable aquél que ha sido así clasificado de acuerdo con la Ley del Suelo No Urbanizable. Procederá necesariamente esta clasificación para los terrenos que deban ser preservados permanentemente del proceso urbanizador de acuerdo con dicha Ley, a la que se ajustará su régimen jurídico urbanístico. y aquellos no necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible según el modelo territorial y urbano establecido”.



Como vemos el suelo cuyos valores merecen una especial protección es inferior al no protegido, pero ocurre una interesante mutación: dado que el criterio de clasificación de suelo no urbanizable no protegido o común, no se hacía atendiendo a razones protectoras, esto es, su expresa preservación del proceso urbanizador, sino por exclusión del urbano y, teniendo en cuenta que en 1999 habían al menos 106 municipios que contaban con Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano como instrumento de planeamiento municipal, al entrar en vigor la Ley 4/1992 sobre Suelo No Urbanizable, el régimen aplicable a estos suelos era el de suelo especialmente protegido.

De ahí que el suelo **realmente protegido** por el planeamiento y la legislación urbanística sea mayor.

Por lo tanto, la superficie **real** de suelo no urbanizable protegido y no protegido en el conjunto de la Comunidad Autónoma:

<u>SUELO NO URBANIZABLE</u>	<u>SUPERFICIE (HA)</u>
PROTEGIDO	1.281.499 (55,3%)
NO PROTEGIDO	897.227 (38,8%)
TOTAL SUPERFICIE	2.178.726 (94,1%)

15

56

Por lo tanto en 1999, en la Comunidad Valenciana, el suelo no urbanizable realmente protegido representaba un 55,5% de su superficie, mientras que el no protegido el 38,8%.

Sin embargo, forzoso es reconocer que ni la Ley del Suelo No Urbanizable, ni la Ley de Ordenación del Territorio, ni la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, prohibían en ningún momento actuar en suelo no urbanizable protegido, esta prohibición venía del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana que, en el apartado 2 del artículo 83 establecía los criterios que debían respetar los Planes Parciales que propusieran reclasificaciones de suelo (ESCRIBANO, 2005:2). Este Reglamento ha sido derogado por el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (en adelante ROGTU) modificado mediante Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell).

Con la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (que en adelante llamaré LOTPP para distinguirla de su predecesora la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana), observaremos como el suelo no urbanizable protegido, hasta ahora totalmente inmune al proceso urbanizador, va a comenzar a incorporarse al mercado del suelo, **a ponerse en valor**, en lo que deberíamos denominar la nueva función social del suelo no urbanizable protegido, cuestión que ya ha despertado muchas inquietudes e incertidumbres, como a continuación veremos.

#### **IV. HACIA UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE: LA LEY 4/2004 DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE, DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

El panorama de conceptos y de legislación que hemos venido analizando hasta este momento constituye un antecedente necesario antes de exponer el planteamiento que presenta ante los operadores ambientales, administrativos y urbanísticos la Ley 4/2004, LOTPP, y su desarrollo tanto por los preceptos asumidos y continuados en la Ley 16/2005 LUV, como por su desarrollo en el ROGTU, y en el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Paisaje de la Comunidad Valenciana (en adelante RPCV).

La LOTPP agrupa en su articulado tanto medidas de protección, como instrumentos de planeamiento e incluso acciones de puesta en valor del medio natural, conectando los dos ámbitos sectoriales –ambiental y urbanístico– que hasta ahora como he indicado, operaban de forma independiente, pero llegando incluso a fusionar de tal forma ambas materias que una de ellas financia la conservación y protección de la otra.

Es necesario recordar que la vertiente ambiental de la actual legislación de la Comunidad Valenciana es el resultado de una preocupación que ya hace años había germinado en los foros internacionales, florecido en sede europea y finalmente ha terminado dando frutos en nuestra normativa, desarrollándose así los principios ambientales de responsabilidad compartida y de transversalidad de esta materia.

Por tanto, y a pesar de que constituye una tarea casi imposible, el exponer de forma breve los principios que han inspirado los objetivos de la LOTPP –porque nos llevaría a un contenido demasiado extenso–, al menos sí han de recordarse los principales trabajos y documentos que han ido abriendo el camino hasta la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje, que constituyen sin lugar a dudas, el espíritu de esta norma de la Comunidad Valenciana.

## 1. De la biodiversidad a la sostenibilidad

En 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, se puso de manifiesto como preocupación a nivel mundial las consecuencias de la economía sobre el medio ambiente, cuestión que en 1980 Edward Wilson,<sup>65</sup> acuñó como **pérdida de biodiversidad**<sup>66</sup> –neologismo compuesto por los términos bio (vida) y diversidad– al referirse a la pérdida de variedad de especies que sufría el Planeta.

Posteriormente, en 1976, en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat), celebrada en Vancouver (Canadá), se lleva a cabo un debate internacional sobre la **distribución espacial de la población urbana y rural en el planeta** y ante el reto del crecimiento demográfico mundial surge la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos.

En 1980, se adopta por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza un plan a largo plazo para conservar los recursos biológicos del planeta, denominado “I Estrategia Mundial para la Conservación” realizado con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA) y el World Wildlife Fund (WWF). Aparecen por primera vez las palabras “desarrollo sostenible”, pero aún no se da un claro concepto de su significado.

En 1987 la Comisión Mundial sobre Medio ambiente y Desarrollo, creada en 1983, publica el **informe “Nuestro Futuro Común”**, conocido como el Informe Brundlandt.<sup>67</sup> Este informe insiste en la interdependencia global y la relación existente entre medio ambiente y economía, y en él se concreta el **concepto de desarrollo sostenible como**: “aquél que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” consolidando el término y constituyendo la primera aparición de este concepto en un documento oficial.

<sup>65</sup> Edward Osborne Wilson, nació en 1929 en Birmingham (Alabama), es un entomólogo y biólogo conocido por su trabajo en evolución y sociobiología. Wilson es el gran especialista en hormigas y en su utilización de feromonas como medio de comunicación. En 1995 fue nombrado como uno de las 25 personalidades más influyente en América, y en 1996 una encuesta internacional lo puso como uno de los 100 científicos más influyentes de toda la historia.

<sup>66</sup> En Biología el término biodiversidad abarca todo lo relativo a la diversidad de la vida, tanto en lo que se refiere a la diversidad de las formas de vida (diversidad sistemática) como en lo referido a la diversidad y complejidad interna de los ecosistemas (diversidad ecológica).

<sup>67</sup> Como presidenta de la Comisión Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la doctora Gro Harlem Brundtland, ex primera ministra de Noruega, acuñó el concepto de “desarrollo sostenible” en su informe de 1987 remitido a las Naciones Unidas. Este informe, titulado *Nuestro Futuro Común*, se empezó a conocer con el nombre de informe Brundtland, y el concepto de “desarrollo sostenible” se convirtió en una aspiración internacional, de tal modo que el mundo dispuso de una perspectiva y de un objetivo común por los que trabajar. Este informe inspiró las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), conocida como la “Cumbre de la Tierra”, que se celebró en Río en 1992. En esta conferencia, se redactó la Agenda 21, una declaración respecto a la agricultura y al desarrollo rural.

El Foro Internacional más importante hasta el momento que sirvió para abordar con nuevas perspectivas globales y de integración la problemática ambiental del planeta y definió con más concreción el modelo de desarrollo sostenible, fue la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de la Tierra** (1992, Río de Janeiro, Brasil). Los 179 estados participantes aprobaron la Declaración de Río, la Declaración de Principios relativos a los Bosques, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio sobre el Cambio Climático, y el Programa de las Naciones Unidas para el siglo XXI (Agenda 21).<sup>68</sup>

Las actividades relativas a la planificación territorial en Europa, habían comenzado a desarrollarse en el año 1970, en Bonn, con la primera **Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio** (CEMAT), este organismo perteneciente al Consejo de Europa, cuyas reuniones se celebran cada tres años, se ha consolidado desde entonces como el foro de encuentro y discusión sobre el desarrollo territorial del continente europeo.<sup>69</sup>

En 1994, siguiendo los postulados de la Declaración de Río y del V Programa de la Unión Europea, se celebra la llamada **I Conferencia Europea de Ciudades y Villas Sostenibles** (Aalborg, Dinamarca), en la que 80 autoridades locales y 253 representantes de diferentes organismos internacionales firman la **Carta de Aalborg** e instituyen la Campaña Europea de Ciudades y Villas Sostenibles con la finalidad de impulsar la acción local por la sostenibilidad.

Tal y como indica PAREJO NAVAJAS (2004: 300):

La pertinencia de las prioridades políticas específicas de la futura Estrategia Territorial Europea fue evaluada con especial éxito a través de la puesta en marcha del programa TERRA, iniciado en 1997 al amparo de las medidas innovadoras financiadas en virtud del art. 10 del Reglamento del FEDER,<sup>70</sup> y concebido como laboratorio destinado a probar nuevos instrumentos y métodos de ordenación territorial.

El documento denominado Estrategia Territorial Europea (ETE) supone, en cierto sentido y a fecha de hoy, la culminación de los anteriores procesos, siendo

<sup>68</sup> La Agenda 21 hace una especial referencia en el papel que tienen que tener las autoridades locales a la hora de afrontar el reto de la sostenibilidad y, en este sentido, insta a los gobiernos locales iniciar procesos de Agenda 21 Local.

<sup>69</sup> Las Conferencias CEMAT son preparadas por un comité de altos funcionarios, organizándose cada año uno o dos seminarios temáticos, cabe destacar de entre los documentos adoptados en el seno de la CEMAT: la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la Conferencia de Torremolinos en 1983 (documento a destacar en el proceso de gestación de la Estrategia Territorial Europea); los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, adoptados en Hannover en 2000 y la Declaración de Liubliana sobre la Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible, de 2003. La última CEMAT se celebró en Lisboa en octubre de 2006.

<sup>70</sup> FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional creado en el ámbito de la Unión Europea en 1975, para corregir desequilibrios en las diferentes Regiones de la Comunidad Europea.

aprobado en su versión final en la reunión de Ministros de Postdam, en mayo de 1999.

Muchas han sido las conferencias y compromisos que han seguido la anterior línea, y en los que como he dicho antes, no podemos extendernos, pero sí decir que actualmente nos encontramos en el desarrollo del **VI Programa de Acción en materia de Medio ambiente de la UE (2001-2010)**:<sup>71</sup> “*Medio ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección*”.

El medio ambiente y el desarrollo sostenible han ido adquiriendo progresivamente en las últimas décadas un interés prioritario por parte de las administraciones públicas. La asunción de los gobiernos de esta triple dimensión (ambiental, social y económica) de la sostenibilidad está exigiendo –y seguirá exigiendo con más convicción en los próximos años– un gran cambio en los conductas y prioridades de cada comunidad y de sus ciudadanos, que sin duda repercutirá en el nuevo modelo de ciudades ambientales y sostenibles.

## 2. La evolución del modelo de ciudad

En el siglo XIX el fenómeno de la industrialización supuso el traslado a las ciudades de numerosos habitantes que hasta ahora trabajaban el campo, creando así dos formas de vida contrapuestas –la rural y la urbana–. A partir de ese momento, el factor de cercanía a los centros de las urbes se convierte en el máximo valor económico, mientras que el mínimo valor corresponderá a los suelos rurales.

Desde el comienzo, el crecimiento sin control de algunas de estas ciudades que crecían a través de impulsos económicos y sociales, mediante decisiones espontáneas y sin proyección previa, dará lugar a efectos perniciosos: núcleos urbanos degradados, saturados y con suburbios, malas condiciones de salubridad, hacinamiento, falta de infraestructuras, falta de espacios abiertos, edificaciones carentes de calidad y ornato, mala gestión ambiental (polución, ruido, tráfico, residuos, etc.) y un consumo desmedido de recursos naturales.

La evolución durante el siglo XX, tras la saturación de los centros urbanos, producirá el traslado de las clases medias a las áreas periféricas en zonas residenciales de baja intensidad, buscando viviendas unifamiliares, siguiendo el **patrón anglosajón**. Aparece así el nuevo **modelo metropolitano o ciudad difusa** basado en la creación de megaciudades que dan lugar a nuevos problemas tales como la ocupación de suelos vírgenes, excesivo consumo de vehículos privados en los traslados, excesivo consumo de agua y energía (provocado por grandes redes de abastecimiento), dificultades en la prestación de los servicios públicos, aumento de valor del suelo periférico y cambio paulatino del modelo de ciudad mediterránea.

<sup>71</sup> Programa inspirado en el V Programa en Materia de Medio ambiente.

Al mismo tiempo que las ciudades crecen hacia fuera se produce el abandono de los centros históricos, cuyos edificios comienzan a deteriorarse y a albergar locales de negocios y consumo, generándose espacios urbanos donde cada vez es más fría la relación del hombre con su entorno social y físico.

Tal y como ya he indicado antes, en el mencionado **Programa 21**, se hizo un llamamiento a los países para que revisaran sus políticas de urbanización fomentando criterios de urbanismo y gestión adaptados a las necesidades, capacidad de recursos y características de las ciudades. De este Programa nace la Agenda 21 Local, por la que mediante planes de acción local se inician las políticas municipales encaminadas al desarrollo sostenible.

Posteriormente, en la Cuarta Conferencia Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles “**Aalborg+10**”, celebrada en Aalborg en el año 2004, se asumieron nuevos compromisos en materia de recursos naturales, hábitos de consumo, planificación urbana, transporte, circulación, desarrollo económico sostenible, salud y equidad social.

El actual Programa [VI Programa de Acción en materia de Medio ambiente de la UE (2001-2010): “Medio ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección”] define las prioridades y los objetivos ambientales para todo el territorio europeo hasta 2010 y detalla las medidas a adoptar para contribuir a la aplicación de la Estrategia Europea en materia de Desarrollo Sostenible. Se concentra en cuatro ámbitos de actuación prioritaria:

1. cambio climático,
2. biodiversidad,
3. medio ambiente y salud, y
4. gestión sostenible de recursos y residuos.

Los nuevos modelos urbanos pretenden desarrollar ciudades policéntricas (las centralidades se reparten por todo el área metropolitana), pero frente a la llamada ciudad difusa se potencia la **ciudad compacta**, es decir, áreas urbanas de alta o media intensidad y utilización mixta del suelo evitando los problemas de expansión urbana, volviendo a ciudades intermedias, en las que ya no prima tanto la estructura orgánica sino la creación de un ecosistema artificial complejo en el que puedan convivir urbanismo y medio ambiente.

### 3. La incorporación de un nuevo concepto de paisaje

Al anterior caldo de cultivo, ha de añadirse un nuevo condimento, el paisaje, pero no en su concepción clásica, como lugares a valorar por su configuración natural, sino en una concepción más amplia, esto es, paisajes que pueden ser resultado tanto de la acción e interacción de factores naturales como humanos, que ofrezcan aspectos significativos o característicos de su entorno para el hombre.

El paisaje se consagra como un nuevo instrumento a tener en cuenta por las autoridades públicas en sus políticas tanto a escala local, regional, nacional e internacional, a través del Convenio Europeo del Paisaje, fraguado a partir de mediados de los 90, elaborado en el seno del Consejo de Europa y concluido en el 20 de diciembre de 2000 en la ciudad de Florencia.

Tal y como señala en su preámbulo dicho Convenio, el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y constituye un recurso favorable para la actividad económica, contribuyendo al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea.

La aplicación territorial del Convenio del Paisaje, se prevé en su artículo 14, mediante la adhesión al mismo, adoptada con la mayoría prevista en el artículo 20.d del Estatuto del Consejo de Europa y mediante votación unánime de los Estados Partes con derecho a pertenecer al Comité de Ministros. El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004, España no lo ha ratificado aún, pero el Ministerio de Medio Ambiente ha manifestado su compromiso político con el contenido del mismo.

#### 4. Los objetivos de la ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje

La Comunidad Valenciana al igual que otras Comunidades Autónomas asumió el reto de definir su propia estrategia territorial de acuerdo con los objetivos comunitarios fijados en la Estrategia Territorial Europea, procurando la cohesión social y económica, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada de su territorio, y así lo manifiesta en el apartado I del Preámbulo de la LOTPP, para ello, se empeña en un proyecto de progreso sostenible que vertebré la Comunidad Valenciana, con un doble fin: el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Puede pensarse en un principio que la LOTPP al igual que lo fue su predecesora, la Ley de Ordenación del Territorio 6/1989, de 7 de julio, es un texto nada pragmático y vacío de contenido, pero nada más lejos de la realidad, pues sus contenidos se han ido introduciendo en el tejido urbanístico hasta atraparlo en sus limitaciones, y así lo hemos comprobado en la LUV y en el ROGTU, que a pesar de incorporar documentos que son –según el propio Decreto–:

de extraordinaria utilidad práctica para la efectiva aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y la Ley Urbanística Valenciana, como son los Umbrales de Sostenibilidad[...],

No ha venido a dar toda la luz y precisión necesaria y esperada por los operadores jurídicos para la implantación sus nuevos mecanismos de ordenación y de gestión, por lo que éste nuevo paquete legislativo precisará aún de ulteriores normas de desarrollo que aclaren aspectos de la aplicación práctica de varias de sus medidas.

## 5. Objetivos y estrategias de la LOTPP

La LOTPP, pretende –tal y como se indica en su Exposición de Motivos– superar los obsoletos planteamiento existentes dotando de mayor flexibilidad a los instrumentos de ordenación del territorio, abandonando la idea de una ordenación del territorio rígida, íntimamente ligada y dependiente de la macro–planificación económica, que estuvo en auge en la década de los ochenta, y se apuesta por planteamientos basados en estrategias territoriales, en los que tiene una importante participación el conjunto de la sociedad, que se justifican en la voluntad de identificar la vocación de las distintas partes del territorio para garantizar la sostenibilidad y mejorar su competitividad.

El redactor de la LOTPP hace una genérica definición de sus objetivos al establecer en el artículo 2 que: “los objetivos de la ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico en la Comunidad Valenciana son la **mejora de la calidad de vida** de los ciudadanos y el **desarrollo sostenible**”.

Serían numerosas las acepciones que podemos encontrar respecto de qué se entiende por calidad de vida y qué por desarrollo sostenible, siendo posible encontrarnos con definiciones muy distintas e incluso antagónicas; de hecho en numerosas ocasiones lo que para unos representa evolución, desarrollo y modernidad, para otros, no es más que una pérdida de moderación, sosiego, calidad de vida e idiosincrasia.

Pero no debemos correr imaginando definiciones, pues en el apartado siguiente de dicho artículo 2 se definen cuáles son los pilares sobre los que va a crecer esta calidad de vida de los ciudadanos, siguiendo claves de crecimiento tal y como se conciben en la Estrategia Territorial Europea (ETE),<sup>72</sup> siendo en síntesis los siguientes: mejora del entorno urbano y paisaje, facilitando la accesibilidad y movilidad en él; calidad, racionalidad y eficiencia en dotaciones públicas; desarrollo de ciudades mediante un sistema policéntrico del territorio; promoción de viviendas de protección pública, y participación de ciudadanos y administraciones en la planificación territorial y urbanística.

También, siguiendo con los apartados del citado artículo dos,<sup>73</sup> el legislador nos revela los aspectos sobre los que se debe incidir para la consecución de ese buscado desarrollo sostenible, de cuyo contenido podemos extraer una mayor

<sup>72</sup> Documento, que como ya he indicado fue aprobado en Postdam (Alemania) en mayo de 1999, por los Ministros de los Quince encargados de la ordenación del territorio, que tiene por objeto reforzar la coordinación de las políticas nacionales en este ámbito. Se basa en tres principios directores: el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva relación ciudad-campo, la garantía de una igualdad de acceso a las infraestructuras del saber y finalmente, el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la conservación de la naturaleza y el patrimonio cultural.

<sup>73</sup> Art. 2.3 LOTPP.



concreción y decir por tanto que los objetivos y estrategias del Texto valenciano inciden sobre aspectos tales como:

- el paisaje
- la vivienda
- el litoral
- agua e infraestructuras
- prevención de riesgos naturales e inducidos
- recuperación de centros históricos
- mejora de los entornos urbanos
- revitalización del patrimonio rural
- promoción el patrimonio cultural
- protección del medio natural y,
- acciones con incidencia sobre recursos naturales como suelo y agua, eficiencia en el consumo de energía, así como su producción mediante fuentes renovables
- conservación y desarrollo sistema agrario valenciano
- tratamiento territorial diferenciado.

15

64

El ROGTU, por su parte ha venido a realizar una más explícita definición de los anteriores postulados, desarrollando y clasificando estas acciones en dos Títulos que inciden en cada uno de los dos objetivos establecidos en la LOTPP:

<b>TÍTULO I CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS</b>	
<b>CAPÍTULO I. MEJORA DE ENTORNOS URBANOS</b>	Definición, Intervención, Integración y gestión de la mejora (arts. 4, 5, 6 y 11). Implantación y mejora de los servicios urbanos, contaminación acústica y lumínica (art. 7 y 8) Compatibilidad de usos –zonas de contacto– y arquitectura de calidad, morfologías, etc. (arts. 9 y 10)
<b>CAPÍTULO II. ACCESIBILIDAD DEL CIUDADANO. MOVILIDAD URBANA Y TRANSPORTE PÚBLICO</b>	Accesibilidad del ciudadano en el entorno urbano y recorridos peatonales (arts. 12 y 13)
<b>CAPÍTULO III. ACCESO A LA VIVIENDA</b>	Reserva de vivienda sometida a protección pública y promoción de viviendas protegidas como criterio para la adjudicación de programas (arts 14 y 16) Viviendas en alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años (art. 15)

<b>TÍTULO II DESARROLLO SOSTENIBLE</b>	
<b>CAPÍTULO I. UTILIZACIÓN RACIONAL DEL SUELO Y RECURSOS NATURALES</b>	<p><b>Sección 1.ª UTILIZACIÓN RACIONAL DEL SUELO:</b> Ocupación del suelo y directrices (arts. 18 y 19) Cesión de parque público natural en las reclasificaciones de suelo no urbanizable, terrenos susceptibles de cesión, identificación y preferencias, cumplimiento de la cesión y compensación económica (arts. 20, 21, 22, 23 y 24)</p> <p><b>Sección 2.ª PREVENCIÓN DE RIESGOS NATURALES O INDUCIDOS:</b> Régimen urbanístico de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio y su reflejo en el planeamiento urbanístico y territorial (arts. 25 y 26) Protección y régimen de las masas arbustivas (arts. 27 y 28) Riesgos sísmicos y actuaciones de la Administración en municipios con riesgos sísmicos (arts. 29 y 30) Medidas contra la erosión, sistema de indicadores y acciones relativos a la erosión (arts. 31 y 32 ) Clasificación y condiciones de funcionalidad de los cauces ( arts. 33 y 34) Reflejo en el planeamiento de los riesgos de inundación (art. 35) Riesgos de accidentes por sustancias peligrosas (art. 36)</p> <p><b>Sección 3.ª ORDENACIÓN DEL LITORAL:</b> Normas de aplicación directa (art. 37)</p>
<b>CAPÍTULO II. RECURSOS HÍDRICOS</b>	<p>Protección, perímetros (art. 38) Uso sostenible agua (art. 39) Métodos para las idoneidad de técnicas de generación recursos hídricos (art. 30) Suficiencia de recursos hídricos para nuevos usos y limitación nuevas clasificaciones (art. 41 y 42)</p>
<b>CAPÍTULO III. CONSERVACIÓN Y REVITALIZA- CIÓN DEL PATRIMONIO</b>	<p><b>Sección 1.ª PATRIMONIO CULTURAL:</b> Conservación y recuperación, ordenanzas específicas (arts. 43 y 44)</p> <p><b>Sección 2.ª PATRIMONIO RURAL:</b> Revitalización, función vertebradora de las áreas rurales y patrimonio rural arquitectónico (arts. 45, 46 y 47)</p>
<b>CAPÍTULO IV. IMPLANTACIÓN DE LAS INFRAES- TRUCTURAS</b>	<p>Coordinación de planes y proyectos, su integración en el territorio (arts. 48 y 49) Incidencia de nuevos crecimientos urbanísticos en las infraestructuras, reservas de suelos para gestión residuos y para instalaciones o aparatos de vigilancia y control de la contaminación lumínica, acústica y atmosférica (arts. 50, 51 y 52) Coordinación administrativa (art. 53)</p>

## 6. Diferencias con la anterior Ley de Ordenación del Territorio

La LOTPP no despertó en el momento de su promulgación el suficiente interés, especialmente en el ámbito de la Administración Local, es más, prácticamente fue despreciada por los operadores jurídicos del urbanismo, quizás debido a que al tratarse una vez más de ordenación del territorio, debieron pensar que el impacto de su desarrollo no sería percibido ni afectaría al urbanismo local hasta tanto no se desarrollaran los instrumentos que de ella se derivarían, así su contenido inicialmente fue prácticamente despreciado, esta actitud, en cierto modo ha de ser excusada por que a decir verdad esto es lo que ocurrió con su predecesora, la Ley de Ordenación del Territorio 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat Valenciana. Sin embargo esta nueva norma de ordenación del territorio contenía una auténtica bomba jurídica cuya onda expansiva comenzamos a percibir.

Entre las principales diferencias de la LOTPP con la anterior Ley de Ordenación del Territorio:

1. Su mayor alcance práctico, con contenidos directamente aplicables, tal y como ocurre con el artículo 8.1 c) de la LOTPP, –que exige a la planificación territorial una proporción no inferior a diez metros cuadrados de zona verde por habitante, con relación al total de la población prevista en el Plan.
2. Destaca un sistema de financiación que curiosamente ha pasado desapercibido tanto en su tramitación parlamentaria, como a los ojos de la doctrina y de los ayuntamientos, siendo estos últimos los que como veremos más adelante, van a ser los más afectados.
3. Se establecen umbrales máximos de consumos de los recursos naturales, tales como el suelo, el agua o la energía, así como el futuro establecimiento de límites para la emisión de contaminantes, basándose en indicadores que se irán determinando a través de decretos del Consell, y los municipios deberán velar porque el planeamiento no supere dichos umbrales.
4. Nuevas limitaciones y cargas para las actuaciones que se pretendan en suelo no urbanizable, como es la adscripción de suelo protegido.
5. Mayor concreción en cuanto al grado de detalle de su articulado, que deja de ser una mera declaración de principios.
6. Se incorporan nuevos instrumentos de ordenación y una nueva estructura administrativa.
7. Y finalmente, otra importante diferencia la constituye la desaparición del régimen disciplinario que estaba contemplado en la anterior normativa y que la nueva LOTPP ha evitado incluir.

## 7. Los instrumentos de ordenación territorial en la LOTPP

Aunque podemos considerar como instrumento de planeamiento territorial cualquier propuesta que tenga carácter supramunicipal, y que prevalezca sobre la planificación urbanística, los específicos instrumentos de planeamiento previstos en la LOTPP y amparados como tales en el artículo 38 de la LUV, son los siguientes:

### 7.1. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

Constituirá el primer instrumento de planeamiento en el orden de prevalencia, en el que se fijarán los objetivos, directrices y criterios a desarrollar después por los Planes de Acción Territorial y Planes Urbanísticos, siendo el grado de vinculación a esta Estrategia el que sea marcado en ella para cada caso, pues sus definiciones se prevén únicamente en grandes líneas.

Esta estrategia incluirá al menos, de conformidad con el artículo 38 de la LOTPP:

- Identificación de objetivos y acciones estratégicas en el contexto español y europeo.
- Definición de la estructura territorial.
- Criterios, directrices y orientaciones necesarias para el desarrollo de políticas sectoriales coherentes.
- Definición de las áreas funcionales (ámbito adecuado para ordenación a escala supramunicipal) y de los ámbitos territoriales.
- Referencias, directrices y criterios para estrategias territoriales (locales, autonómica y central):
- Identificación de proyectos y acciones singulares para impulsar cambios.
- Criterios, directrices y acciones para la ordenación del suelo no urbanizable, recursos y espacios naturales, prevención de riesgos naturales y mejora de la calidad ambiental del territorio.

Todo ello, formalizado en un documento que contendrá: el diagnóstico territorial, las líneas orientadoras, directrices de ordenación y estudio para la evaluación ambiental estratégica.<sup>74</sup>

El primer paso en el camino hacia la obtención de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana fue iniciado el 16 de julio de 2002 por el Gobierno Valenciano, mediante la aprobación del Documento Base para la adopción de la Estrategia para

<sup>74</sup> Conforme al artículo 39 LOTPP.

el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana (EDS), y adopción de Acuerdo para la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo Sostenible, que deberá ejercer la dirección del proyecto de elaboración. Esta Comisión aprobó como documento previo a la aprobación de la Estrategia, el documento de Bases para la Estrategia del Desarrollo Sostenible, en fecha 9 de noviembre de 2004.

## 7.2. Los Planes de Acción Territorial

Instrumentos ya conocidos, ahora asumirán el desarrollo de la Estrategia o directriz del desarrollo territorial de la Comunidad Valenciana, aunque admite la ley excepcionalmente modificaciones a dicha Estrategia. Estos PAT'S que son aprobados por el Consell de la Generalitat, deben ser coherentes entre sí, deben integrar las previsiones de los instrumentos de protección medioambiental y del patrimonio cultural, incluir proyectos y acciones para impulsar los procesos de cambio de territorio, y son vinculantes para los Planes Generales, aunque pueden ser de aplicación directa o contener normas de aplicación diferida (para cuando se realicen las acciones de los planes generales del ámbito territorial afectado); a su vez distingue la Ley dos grandes grupos:

- Integrales
- Sectoriales

15

68

Los **integrales** abarcan varios sectores de acción administrativa y pueden ser promovidos por la Conselleria con competencia en materia de Territorio, o bien por varios municipios que tengan una influencia territorial, y podrán modificar directamente planes de acción territorial o planes urbanísticos aprobados.

Los **sectoriales** se refieren a un concreto sector de acción y tienen el mismo contenido que los primeros, pero con referencia al sector específico de actividad de acción administrativa que suponga el objeto de dicho plan.

La propia LOTPP, en los artículos 11.2, 14.3, 15.1, 16, 18.1, 22.3 y 22.6 nos indica la necesidad de la aprobación de los siguientes Planes de Acción Territorial de carácter sectorial:

- Protección del Paisaje.
- Protección ante riesgos sísmicos.
- Ordenación del Litoral.<sup>75</sup>
- Promoción del aprovechamiento racional de los recursos minerales y energéticos.
- Protección de la calidad de los recursos hídricos.
- Protección del sistema rural valenciano.
- Protección de la Huerta Valenciana.

<sup>75</sup> Actualmente en trámite.

### 7.3. Los instrumentos de Ordenación y Gestión del Paisaje

El legislador de la LOTPP, tal y como ya he indicado, hace una concepción amplia del paisaje en el mismo sentido que la establecida en el Art. 1 del Convenio Europeo del Paisaje,<sup>76</sup> definiéndolo como: “el territorio tal y como lo perciben los ciudadanos, cuyas características son resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.<sup>77</sup>

El paisaje actúa ahora como criterio condicionante de los nuevos crecimientos urbanos y de la implantación de las infraestructuras, a tal efecto, los planes de ordenación del territorio, planes generales y los instrumentos de planificación urbanística que prevean un crecimiento urbano incorporarán un estudio sobre el paisaje, que necesariamente deberá identificar los hitos geográficos y aquellas características del territorio que constituyan referentes paisajísticos.

De este modo la protección del paisaje aspira a abandonar la pura teoría, y pasa a ser determinante dentro del modelo de gestión territorial, fijando en la línea que hemos apuntado anteriormente, auténticos criterios de aplicación directa para instrumentos de ordenación territorial, reflejados en el art. 33 de la LOTPP, y que resumo en los siguientes:

1. Adecuación a la pendiente natural del terreno.
2. Impedir la construcción sobre crestas de montañas, o elementos dominantes.
3. Incorporación como condicionantes de proyectos de elementos topográficos significativos.
4. Integración de vegetación y arbolado preexistente.
5. Preservación de hitos y elevaciones topográficas manteniendo su función de disfrute escenográfico.
6. Mantenimiento del paisaje agrícola tradicional.
7. Mantenimiento del paisaje abierto y natural.

Pero el reciente Decreto 120/2006 por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana, ha llegado mucho más lejos de lo que se esperaba, y ha pretendido realizar una exhaustiva e innovadora regulación que a pesar de constituir el desarrollo reglamentario de la LOTPP, no ha sido integrado en el extensísimo ROGTU, sino que ha sido publicado como un reglamento independiente, cuya lectura demuestra una vez más que la ordenación del territorio y

<sup>76</sup> Convenio Europeo del Paisaje, Artículo 1-Definiciones. A): “por paisaje, se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.

<sup>77</sup> Art. 29.1 LOTPP.

la protección del paisaje que pregonaba la LOTPP, no es mera retórica y así este reglamento tambaleará aún más si cabe, el anterior sistema jurídico-urbanístico.

Este Reglamento no sólo tiene por función desarrollar la LOTPP, si no también, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, dado que en sus respectivos ámbitos de aplicación se contienen también elementos directamente relacionados con el paisaje.

Si ante el amplio abanico de instrumentos de ordenación y planeamiento ya existentes no sucumbe el operador urbanista, quizás lo haga cuando haya de ensamblar dichos instrumentos con los que desarrolla el Reglamento de Paisaje, (que dicho sea de paso, se complementará con el desarrollo de Ley 4/2006, de 19 de mayo de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana):

**A) El Plan de Acción Territorial del Paisaje**, que será aprobado por la Generalitat contendrá la identificación de los paisajes de relevancia regional, e incluirá las medidas y directrices de protección, orientando las políticas de paisaje en la Comunidad Valenciana.

El ámbito de aplicación en materia de protección del paisaje incluirá todos los espacios naturales, las áreas urbanas, periurbanas y rurales, y alcanza tanto a los espacios terrestres como a las aguas interiores y marítimas, tanto si son considerados como notables, cotidianos o degradados.<sup>78</sup>

Su contenido y determinaciones se ajustarán a lo previsto para los Estudios de Paisaje, regulados en el Capítulo III del Título III del Reglamento de Paisaje, adaptados a su escala regional. En su elaboración se aplicarán el procedimiento de participación pública correspondiente.<sup>79</sup>

**B) Estudios de Paisaje**, que deberán acompañar a los Planes de Acción Territorial y Planes Generales incluyendo las medidas correctoras y compensatorias de los impactos paisajísticos.<sup>80</sup> También requerirán Estudio de Paisaje los Planes Parciales reclasificatorios, conforme a lo establecido en el artículo 58.1 del Reglamento de Paisaje y artículo 74.3 f) de la LUV, para el diseño de las áreas de amortiguación en el entorno de la nueva urbanización.

Este estudio cuando se presente con el Plan General, no debe impedir el posterior Estudio de Impacto Ambiental que deberá realizarse con la aprobación del Plan Parcial que desarrollará los nuevos terrenos declarados urbanizables.

<sup>78</sup> Artículo 26 LOTPP.

<sup>79</sup> Dicho procedimiento regulado en los artículos 13 y siguientes del Reglamento de Paisaje supone un valioso pero esforzadísimo trabajo en relación con la participación pública en los instrumentos de paisaje, cuya denominación es la de Plan de Participación Pública.

<sup>80</sup> Artículo 11 LOTPP y artículo 27.3 Decreto 120/2006, por el que se aprueba el Reglamento del Paisaje.

De conformidad con un resumen del artículo 32 de la LOTPP, estos estudios tienen por objeto:

1. Definir y delimitar unidades paisajísticas en función de aspectos visuales y perceptivos.
2. Proponer acciones ordenadoras y/o gestoras para conservar y poner en valor las áreas de mayor calidad, más frágiles o más aptas.
3. Establecer el régimen jurídico protector ante su posible ocultación por barreras visuales.
4. Protección de vistas, siluetas y fachadas urbanas de alto valor.
5. Proponer medidas de mejora y rehabilitación en ámbitos degradados o deteriorados.

Y su contenido es el siguiente:

- Plan de Participación Pública
- Información del territorio
- Caracterización y valoración del paisaje
- Fijación de los objetivos de calidad paisajística
- Medidas y acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística

Para la realización de todos estos documentos, el legislador, nos ofrece en el Capítulo III del Título III del Reglamento de Paisaje –con un sentido pedagógico–, la metodología, estructura y contenido para su elaboración en la que tendrán protagonismo las **Unidades de Paisaje**<sup>81</sup> y **Recursos Paisajísticos**,<sup>82</sup> que constituyen instrumentos individualizados a analizar.

**C) Estudios de Integración Paisajística**, se elaborarán en actuaciones que tengan por objeto nuevos crecimientos urbanos o la implantación de nuevas infraestructuras y propondrán medidas correctoras y compensatorias de los impactos paisajísticos que hagan viable el proyecto, y las administraciones competentes para su aprobación las incorporarán al contenido de la resolución, tanto de la aprobación del plan o proyecto como de la Declaración de Impacto Ambiental o Evaluación Estratégica Ambiental.

<sup>81</sup> Según el art. 32.2 RPCV, se entiende por **Unidad de Paisaje**: “el área geográfica con una configuración estructural, funcional o perceptivamente diferenciada, única y singular, que ha ido adquiriendo los caracteres que la definen tras un largo período de tiempo. Se identifica por su coherencia interna y sus diferencias con respecto a las unidades contiguas”.

<sup>82</sup> Según el art. 32.3 RPCV, se entiende por **Recursos Paisajísticos**: “los elementos lineales o puntuales singulares de un paisaje o grupo de éstos que definen su individualidad y que tienen un valor visual, ecológico, cultural y/o histórico”.



Consecuentemente, deberán ir acompañados de Estudio de Integración Paisajística:

1. Los Planes Parciales (no reclasificatorios de suelo)
2. Planes de Reforma Interior
3. Planes Especiales
4. Estudios de Detalle
5. Autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable<sup>83</sup>

Y su contenido es el siguiente:

- Plan de Participación Pública
- Descripción y definición del alcance de la actuación
- Ámbito y caracterización de las Unidades de Paisaje y Recursos Paisajísticos afectados
- Planes y proyectos en trámite o ejecución en el mismo ámbito
- Valoración de la Integración Paisajística
- Valoración de la Integración Visual
- Identificación de los impactos y previsión de su importancia y magnitud
- Medidas de integración y mitigación

D) **Catálogos de Paisaje**, junto a los anteriores, también se podrán realizar catálogos paisajísticos de ámbito local o regional independientes de los anteriores instrumentos, que si fueren de ámbito local tendrán la tramitación de los planes generales y los de ámbito regional, la correspondiente a los planes especiales.<sup>84</sup>

Su contenido es el siguiente:

- Plan de Participación Pública
- Delimitación, caracterización y valoración de las Unidades de Paisaje y Recursos Paisajísticos.
- Delimitación de los Sistemas de Espacios Abiertos

E) **Programas de Paisaje y Programas de Imagen Urbana**, concretan las actuaciones para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisaje, atendiendo a su valor natural, visual, cultural o urbano, que requieran intervenciones específicas e integradas.

<sup>83</sup> Este último inciso es fruto del artículo 58.2 del RPCV, del que deberá prestarse especial atención a su alcance.

<sup>84</sup> Artículo 30.3 LOTPP.

Se formarán, tramitarán y aprobarán de forma independiente o como parte de los Estudios de Paisaje o Estudios de Integración Paisajística que los prevean, y establecerán los compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos para la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes urbanos, periféricos y vías de acceso a los núcleos urbanos, así como la eliminación, reducción y traslado de los elementos, usos y actividades que los degradan.

Su documentación será la misma que se establece en el ROGTU para los Programas de Sostenibilidad y Calidad de Vida, con la salvedad de que tendrán que incorporar el Plan de Participación Pública.

De otro lado, los particulares podrán participar en la protección del paisaje, mediante una propuesta de programa de restauración paisajística (PRP), que se acompañará al programa de actuación integrado (PAI), que en su caso se formule, pudiendo ser presentado de forma específica o como anexos en los planes parciales (PP) o planes de reforma interior (PRI).<sup>85</sup>

#### 7.4. El Sistema de Información Territorial

Nos encontramos en la LOTPP con la incorporación de un nuevo instrumento en la ordenación del territorio de cuya utilidad participarán no sólo los ciudadanos, tal y como nos dice la Exposición de Motivos de dicha Ley, sino también las Administraciones Públicas, esto es un *Sistema de Información Territorial* (SIT), que facilitará información para planes y proyectos de incidencia territorial. Se plantea como un servicio público para obtener y disponer información veraz sobre la situación física del territorio, utilizando bases espaciales de referencia a escala adecuada para realizar trabajos de ámbito regional, provincial y municipal.<sup>86</sup>

Este Sistema de Información Territorial tendrá por objeto el mantenimiento y actualización de la cartografía temática del medio físico, del paisaje, asentamientos de población, etc., cuyos datos son de gran valor para las funciones de análisis y diagnóstico, sobre todo como información previa en la toma de decisiones para la redacción del planeamiento. Dicho Sistema será coordinado a su vez con el Instituto Cartográfico Valenciano y el Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.

El régimen de acceso a este SIT, deberá ser ordenado de forma reglamentaria, reglamento que a estas fechas todavía no ha visto la luz.

### 8. Los instrumentos de gestión territorial en la LOTPP

Los instrumentos que prevé la Ley 4/2004, se encuentran contenidos en el Artículo 71, y su finalidad es la consecución del fomento del desarrollo sostenible, favoreciendo la protección del territorio, paisaje y patrimonio cultural asociado,

<sup>85</sup> Artículo 27.3 LOTPP.

<sup>86</sup> Artículo. 62.1 LOTPP.

garantizando una utilización racional de los recursos, la equidad intraterritorial y la competitividad de la Comunidad Valenciana y todo ello, promoviendo la cohesión social, el acceso a la vivienda y la mejora del entorno urbano y rural.

Estos instrumentos, siguiendo el guión del artículo 71 la Ley 4/2004, que considera instrumentos de gestión, tanto las fórmulas de financiación como los indicadores de umbrales, son los siguientes:

1. Programas y Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida
2. Umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales.
3. Recursos financieros provenientes de:
  - Cuotas de sostenibilidad
  - Gestión del patrimonio público del suelo
  - Fondo de Equidad Territorial
4. Sistemas de coordinación y control del cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación del territorio.

En puridad constituirían instrumentos de gestión, los catalogados en el primer apartado, esto es, los Programas y los Proyectos para la Sostenibilidad y para la Calidad de Vida, que a continuación vamos a examinar.

15

74

### 8.1. Los programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida

Tienen como función establecer los compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos *para la ejecución de uno o varios proyectos* referidos a los objetivos del artículo 2 de la Ley.<sup>87</sup>

La iniciativa de estos programas corresponde a los **Ayuntamientos** cuando sean financiados con:

- los fondos procedentes de la enajenación del aprovechamiento urbanístico resultante de la gestión del suelo urbanizable
- el canon y compensaciones por instalaciones en el suelo no urbanizable, y
- los financiados con la mitad destinada al propio municipio o a otros vinculados territorialmente a él, procedente de la adquisición de cuotas de sostenibilidad, (que si afecta a varios municipios requerirá la suscripción de convenios entre ellos).

<sup>87</sup> Artículo 73 y ss de la LOTPP y Artículo 73 y ss. del ROGTU.

A la **Generalitat** corresponden los financiados por el Fondo de Equidad Territorial, pudiendo cualquier municipio proponer una iniciativa de programa para su financiación.

La LUV, requiere que los criterios y objetivos municipales para el desarrollo de acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida de los ciudadanos que puedan financiarse con este fondo, se encuentren reguladas mediante ordenanza municipal.<sup>88</sup> El efecto de tal prescripción es que la competitividad de los municipios para acceder mediante concurso a la financiación de sus acciones, sea el resultado de un trabajo previo de diagnóstico, de una concreta definición del futuro que se pretende alcanzar y que además resulte alcanzable y en consecuencia, definir las acciones a emprender para ello, es decir que las acciones comprendidas en los Programas no sean decididas por impulsos políticos o coyunturales, sino resultado del análisis de los déficits detectados y de las necesidades que han de satisfacerse de manera prioritaria.

## 8.2. Los proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida

Tienen como función definir todas las acciones necesarias para la ejecución de cada actuación, incluyendo las obras, instalaciones y servicios que sean necesarios.<sup>89</sup> Su iniciativa corresponde al órgano que inició el programa o a otra administración pública, aunque cabe la iniciativa particular para proyectos de ejecución indirecta.

El contenido de estos proyectos es similar al de un proyecto de obras o instalaciones, conteniendo justificación de la adecuación al Programa, definición de las actuaciones precisas, con grado de precisión suficiente para poder ser desarrolladas por persona física o jurídica diferente al redactor, con presupuestos de redacción, dirección, ejecución y su planificación temporal.

Como vemos los Programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida tienen un contenido similar a los Programas de la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana y ahora de la Ley Urbanística Valenciana, con la diferencia fundamental, de que no cabe para los previstos en la LOTPP la iniciativa privada, sino únicamente la pública, y en cuanto a los Proyectos también son similares a cualquier proyecto de obras públicas, cuya ejecución puede ser realizada de forma directa por la Administración o indirecta por contratista sometido a proceso de licitación de los establecidos en el Texto Refundido 2/2000, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, requiriendo la correspondiente consignación presupuestaria de la Administración que selecciona y contrata la redacción de los proyectos, su dirección y la ejecución de la obra, instalación o implantación del servicio.

<sup>88</sup> Artículo 42.2 b) de la LUV.

<sup>89</sup> Artículo 77 y ss. de la LOTPP y 75 y ss. del ROGTU.

Estos programas van a convertirse en instrumentos de gestión importantísimos para los Ayuntamientos que mediante estas herramientas de programación podrán aplicar al propio municipio parte de las cuotas de sostenibilidad de las que más adelante se harán mención, tales como el 50% de la cuota por gestión urbanística, el 100% del canon procedente de las declaraciones de interés comunitario, o simplemente participar en la financiación que del Fondo de Equidad Territorial se destine mediante el régimen de concurso para aquellos municipios que concurren con estos Programas.

La tramitación de ambos instrumentos de gestión, programa y proyectos, será la prevista en la normativa Valenciana para los planes parciales.<sup>90</sup> No obstante en el ROGTU encontraremos las directrices para su proposición, tramitación y aprobación en los Artículos 77 y siguientes, que a modo de esquema resumo a continuación:

<sup>90</sup> Art. 76 y 80 de la LOTPP.

# Objetivos de los Programas



## Programas y Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida (LOTPP).

**DEFINIDO  
EL MODELO  
DE CIUDAD**



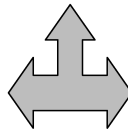
**ACCIONES  
NECESARIAS**

**PROGRAMAS**



Compromiso temporal

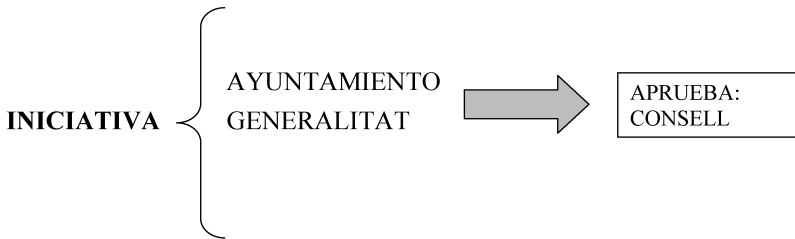
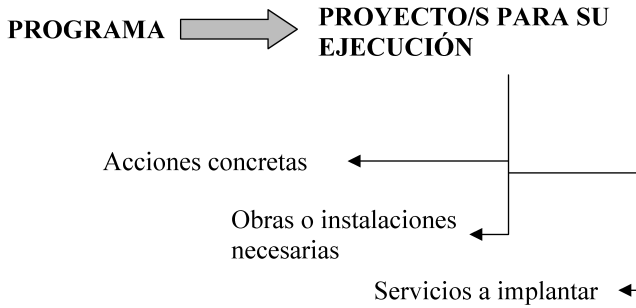
Fórmulas de  
financiación



Estimación económica

Agentes implicados, Objetivos,  
Proyectos necesarios

## Programas y Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida (LOTPP).



**TRAMITACIÓN** → Como Plan Parcial pero con especialidades



**DOCUMENTACIÓN  
PROGRAMA**  
(Art. 74 ROGTU)

- a) Memoria descriptiva:** que proponga el ámbito de la actuación, problemas detectados y objetivos planteados.
- b) Memoria justificativa de su adecuación a los fines:** según criterios LOTPP/PAT'S/BENEFICIOS.
- C) Relación de proyectos que desarrollarán el programa.**
- d) Cronograma global de las actuaciones y coste relacionado con la obtención de las fuentes de financiación.**
- e) Estudio económico-financiero que concrete los medios que se comprometerán para la ejecución del programa.**

15

80

**DOCUMENTACIÓN  
PROYECTO**  
(Art. 75 ROGTU)

- a) Justificación de la adecuación al programa que desarrolla.**
- b) Definición de las actuaciones:** a nivel de proyecto de ejecución.
- C) Presupuesto de ejecución:** con documentos técnicos necesarios que garanticen la valoración económica de la misma.
- d) Cronograma temporal proyecto.**
- e) Estudio económico-financiero que concrete los medios que se comprometerán para la ejecución del programa.**
- f) Estudio de Impacto Ambiental:** si procede.
- g) Estudio de Paisaje:** si procede.

TRAMITACIÓN  especialidades

Promoción y tramitación hasta APROBACIÓN  
PROVISIONAL: corresponde al Ayuntamiento, o a la  
Conselleria competente según materia.



Remisión

documentación



Conselleria Territorio: para  
informe respecto adecuación  
principios LOTPP



Propuesta aprobación definitiva



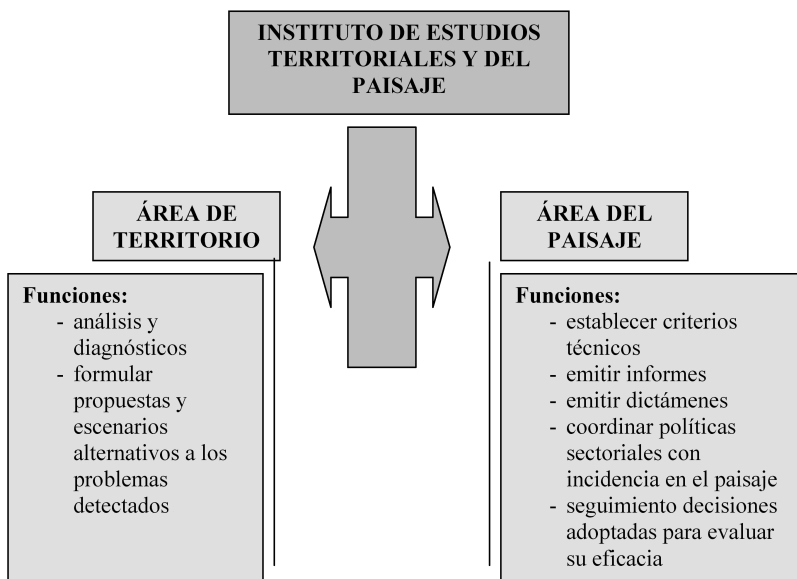
Consell



Publicación  
DOGV

## 9. La nueva estructura administrativa

Como ya he anticipado antes, la LOTPP crea un nuevo organismo autónomo de carácter mercantil en el marco de la protección del territorio y del paisaje, el **Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje**, adscrito a la Conselleria competente en materia de territorio y dividido en dos áreas técnicas cuyas funciones esquemáticamente, son las siguientes:



15  
82

Este Instituto, estará integrado en la Red Europea de Observatorios Territoriales (ORATE, en francés, o ESPON en inglés) cuyo arranque se ha producido en el verano del 2002, para la búsqueda de indicadores que midan los aspectos relevantes para lograr el desarrollo sostenible del territorio, y a partir de esto, la democratización del acceso a la información para todas las Administraciones, organismos y ciudadanos de la Unión Europea (PAREJO NAVAJAS, 2004: 419), de este modo se cooperará con la Secretaría Permanente de la Red Europea y con el Observatorio Nacional Español.

El Área de Territorio evaluará la realidad territorial desde una perspectiva global a través de la información obtenida y de un conjunto de indicadores de

diagnóstico y seguimiento.<sup>91</sup> Por su parte, el Área de Paisaje supervisará y coordinará las actuaciones públicas en materia de paisaje.<sup>92</sup>

Este Instituto, será asimismo sede del Consejo del Territorio y el Paisaje, del que encontramos ya atribuciones definidas en la nueva LUV, en la que se establece la emisión de informe respecto de los planes modificativos de la clasificación y calificación de suelo.<sup>93</sup>

Es en este apartado referido a los nuevos órganos creados por la LOTPP, en el que debemos mencionar finalmente, pues aparece en el último artículo del texto legal, la creación de las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje, cuya composición y funciones no ha sido determinada en la Ley, dejándose su regulación a la redacción de un futuro Decreto del Consell de la Generalitat, Decreto que a estas fechas no ha sido elaborado, desaprovechando el legislador el reciente Decreto 120/2006 de 11 de agosto RPCV, en el que en su artículo 12.2 encontramos nuevamente la remisión para la composición y funciones de estas Juntas a un futuro Decreto.

Estas Juntas cuya creación puede resultar interesante, pretenden ser el cauce de intervención de la ciudadanía y de las instituciones públicas en la política territorial y del paisaje, lo que hace suponer, que serán un órgano colegiado mixto en el que participarán proporcionalmente las asociaciones con intereses territoriales y de protección de paisajes y las instituciones públicas.

Entre las funciones mínimas que deberán ser atribuidas a estas futuras Juntas, se encuentran los informes previos de los planes de acción territorial, planes de paisaje e informes previos de programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida, que si de participación hablamos, deberían ser vinculantes.

<sup>91</sup> Conforme al Artículo 67 de la LOTPP, son funciones del Área de Territorio: "a) Detección de la problemática existente en el espacio en los plazos precisos para la toma de decisiones. b) Construcción de escenarios alternativos para el desarrollo a largo plazo del territorio. c) Facilitar la gestión para evaluar la eficacia de las políticas de ordenación territorial".

<sup>92</sup> Conforme al artículo 68 de la LOTPP, son funciones del Área de Paisaje: a) Informará los planes de paisaje, programas de imagen urbana, inventarios y catálogos previstos en el título II de esta Ley. b) Establecerá criterios técnicos para su elaboración. c) Detectará los problemas relativos al paisaje, proponiendo las acciones de protección, gestión u ordenación del paisaje que resulten más adecuadas para la toma de decisiones. d) Hará un seguimiento de las acciones adoptadas para evaluar la eficacia de las políticas de paisaje. e) Impulsará y fomentará campañas de concienciación, divulgación y formación".

<sup>93</sup> Artículo 73.1 *in fine* de la LUV.

<sup>94</sup> Artículo 100 LOTPP.



## **V. LOS MECANISMOS DE GESTIÓN ESTABLECIDOS EN LA LOTPP**

Parece razonable, que la faceta planificadora de la ordenación del territorio debe ser realizada a nivel autonómico, de forma que los trazados generales del nuevo desarrollo territorial sean realizados bajo la idea del desarrollo sostenible definido en el referido informe Brundtland. La finalidad de esa planificación sería por tanto abandonar un desarrollo fruto de la explosión de usos y actividades sobre el territorio, de las especulaciones urbanísticas, de las reclasificaciones no previstas en los planes generales, para acogerse en palabras de A. HERNÁNDEZ (2004:2): “a la redefinición del concepto de ciudad como proyecto de estilo de vida y trabajo frente a las “zonas urbanas” como concepto estadístico”.

En este nuevo concepto de planificación, la calidad de vida pretendida, debe introducir los aspectos ambientales necesarios para siguiendo a A. HERNÁNDEZ (op.cit.): “no poner en peligro la supervivencia de las siguientes generaciones, no consumir recursos sobre su tasa de renovación y no producir residuos sobre su tasa de absorción por el medio”.

Para la consecución de estos últimos fines, la Ley 4/2004 Valenciana, establece las siguientes medidas:

### **1. Umbrales límites de sostenibilidad que incidirán en el crecimiento urbano**

Prevé la LOTPP que el Consell de la Generalitat establecerá, a través de Decreto, un sistema de indicadores territoriales y ambientales, que permitirán cuantificar el consumo de recursos referidos al agua, suelo y energía, así como indicadores referidos a la emisión de contaminantes al suelo, agua y atmósfera.

Estos indicadores de consumo y de emisión, será conforme ha precisado el ROGTU<sup>95</sup> expresiones alfanuméricas que permitirán la medición de variables del territorio y las relaciones que se producen entre las actuaciones con repercusión territorial y los efectos económicos, sociales y medioambientales que llevan asociados, permitiendo así una mejor y racional planificación territorial y urbanística.

<sup>95</sup> Artículo 56 del ROGTU.

Estos indicadores habrán de ser tenidos en cuenta a la hora de justificar la toma de decisiones en los procesos de planificación. Asimismo, los planes de acción territorial **integrados** podrán establecer indicadores específicos para el ámbito de su respectiva área funcional.

El Sistema de Información Territorial llevará un registro actualizado de los parámetros objeto de regulación, que serán los que determinen los valores máximos o mínimos que se establecen en cada uno de los indicadores, cuya superación comportará la obligación de contribuir a un desarrollo equilibrado mediante el pago de cuotas de sostenibilidad.<sup>96</sup>

### 1.1. Umbral ocupación de suelo

Recordemos que la LOTPP prevé mecanismos de control previos al desarrollo urbanístico que suponga una modificación del planeamiento,<sup>97</sup> un ejemplo de esta medida, lo constituye la importante limitación que la Ley realiza en el consumo de suelo, dado que habitualmente debe actuarse en suelo urbanizable y eventualmente en suelo no urbanizable común, –salvo el caso singular de estudios que justifiquen la actuación en suelos cuya protección derive exclusivamente del hecho de ser vulnerables a la contaminación–. La LOTPP, introduce nuevas limitaciones en las actuaciones que se pretendan en suelo no urbanizable, hasta el punto de que, siguiendo el art. 13.5 una reclasificación de esta clase de suelo, comportaría un automático comienzo de revisión del Plan General con formulación de documento de concierto previo.<sup>98</sup>

El plazo previsto para aplicar tan importante criterio restrictivo, que constituía sin duda un obstáculo en el consumo de suelo cuya urbanización no hubiera sido prevista en el Plan General municipal, tenía como contrapeso una moratoria en su aplicación, pues de conformidad con la Disposición Transitoria 5ª de la LOTPP, los municipios cuyos planes generales no estuvieran adaptados a la Ley de la Generalitat 6/1994, o estando adaptados, no contuvieran directrices de evolución urbana, quedaban eximidos de la exigencia indicada durante un año a contar desde su entrada en vigor, por tanto la moratoria finalizaba el 2 de julio de 2005.

<sup>96</sup> Conforme al artículo 57 del ROGTU.

<sup>97</sup> El modelo territorial desarrollado por algunos municipios –caso del municipio de Torreveja (Alicante)–, con construcciones masivas de baja densidad, han provocado prácticamente el agotamiento completo del suelo y la imposibilidad de mejoras en accesibilidad y en nuevas infraestructuras.

<sup>98</sup> Pues, conforme a lo dispuesto en el art. 13.5 de la LOTPP: “Cualquier propuesta de modificación del planeamiento que suponga una alteración de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio establecida en los planes generales municipales requerirá para su aprobación la presentación ante la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a efectos de concierto previo, del nuevo modelo territorial municipal que se propone, acorde con su contexto supramunicipal, iniciándose así el procedimiento de revisión del plan”.

La prensa se hizo eco de esta situación en un artículo publicado en un Suplemento del Diario El Mundo el 15 de julio de 2005:

ACTUALIDAD 15 de julio de 2005

## EN PORTADA

**Valencia bate todos los records al recibir 173 PAI en un solo mes**

**LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS PREVISTOS PARA DESPUÉS DEL VERANO PROVOCAN QUE SE REBASE CON CRECES EL RÉCORD DE PRESENTACIÓN DE PROYECTOS EN LA COMUNIDAD EN UN MES**

Los promotores valencianos han trabajado a marchas forzadas durante los últimos meses. Para muestra, un ejemplo: sólo en el mes de junio, presentaron un total de 173 Planes de Actuación Integrada (PAI) en los ayuntamientos de la región. Otro dato: mientras en mayo y junio de 2004 los consistorios recogieron 78 propuestas, en los mismos dos meses de este año se han solicitado 53 y 173.



Bloque de viviendas en venta en la ciudad de Turia. / ALBERTO DÍ LOLLI

Sin embargo, la realidad es bien distinta. Los alcaldes y promotores se han visto inmersos en una gran incertidumbre por la falsa moratoria. La Generalitat valenciana ya ha dejado claro, a través de su conseller de Territorio y Vivienda, Rafael Blasco, que va a exigir a todas las localidades con importantes desarrollos urbanísticos que revisen sus planes generales antes de darles luz verde.

Tanta 'prisa' tiene una explicación normativa. El pasado 3 de julio se acababa la moratoria del artículo 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio, que evitaba que la Administración local tuviera que revisar sus Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU) para integrar los proyectos privados. Traducido a tiempo, las inmobiliarias se ahorrarían uno o más años de espera para poder empezar las obras. Además, julio permitía que los PAI llevaran el cuño de entrada de los ayuntamientos antes de que a la vuelta del verano entre en vigor la Ley Urbanística Valenciana.

Suplemento de El Mundo, número 404, publicado el 15 de julio de 2005.

De esta forma, la LOTPP y la LSNU combinadas convierten a las directrices de un Plan General en la "llave" para reclasificaciones de suelo (ESCRIBANO,



2005:6). De ahí la enorme importancia que representa tener una redacción adaptada a la política urbanística que cada municipio quiere mantener al respecto.

Estas directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio del municipio tienen por objetivo adecuar la ordenación municipal a la política territorial de la Generalitat definida en la LOTPP, así como coordinar las distintas políticas sectoriales,<sup>99</sup> estableciendo criterios vinculantes a tener en cuenta para la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización. Tienen vocación de permanencia, por lo que su modificación sustancial o global comportará como ya hemos dicho, la revisión del plan.

La forma de controlar por tanto el umbral suelo y su utilización racional quedará definida en estas Directrices, que deberán fijar el criterio intensivo o extensivo de ocupación del suelo respecto de cada parte del término municipal, indicándose de forma expresa el índice máximo de ocupación de suelo,<sup>100</sup> y determinarán los criterios para preservar terrenos del proceso urbanizador aun cuando éstos no presenten valores ni riesgos naturales intrínsecos, pudiendo llegar –tal y como habilitan los artículos 45 e) y 47.2 de la LUV a prohibir las reclasificaciones de suelo en determinadas áreas o en todo el término municipal– criterio este último que dudo asuma ningún municipio.

Por tanto, y conforme a lo dispuesto en el ROGTU,<sup>101</sup> los planes generales tendrán que establecer expresamente el índice máximo de ocupación del suelo adecuado a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados por Decreto, o conforme al plan de acción territorial que les afecte; tal previsión será realizada en su memoria justificativa indicándose el porcentaje de suelo efectivamente de ocupado y el susceptible de ocupación, teniendo en cuenta que la superación de los porcentajes e intensidades de usos previstos dará lugar a la necesaria revisión del planeamiento general.

El Anexo I del ROGTU, fija umbrales relativos al consumo de suelo aplicables hasta tanto se fijen los indicadores correspondientes, estableciendo el umbral de consumo de suelo por crecimiento urbano en un 20% para el consumo puntual como consecuencia de la aprobación de un instrumento de planeamiento, y un 30% para un incremento acumulado tomando como base o momento cero el correspondiente al 24 de mayo de 2006, fecha en la que entró en vigor el ROGTU. La superación del umbral se penaliza con una cuota de sostenibilidad que se liquida por precio de 6 euros/m<sup>2</sup> del nuevo suelo ocupado.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Tal y como prescribe el Artículo 43.1 de la LUV.

<sup>100</sup> Artículo 45.1 de la LUV.

<sup>101</sup> Artículo 18 del ROGTU.

<sup>102</sup> Conforme al Umbral II, del Anexo I del ROGTU, en su modificación dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell.

## 1.2. Umbral consumo de agua

En cuanto al consumo de agua, el artículo 17 de la LOTPP, desarrolla la Directiva 2000/60/CEE, por la que se establece, en el marco comunitario, una política de protección del agua que tiende al ahorro, suministro suficiente y a la gestión integral de las aguas superficiales y subterráneas y a la recuperación completa de los costes (LORENTE, 2005:10).

El artículo 18 de la LOTPP por su parte, plantea la identificación de las masas de agua superficiales, artificiales y subterráneas para prevenir la contaminación mediante su protección, en cumplimiento de la Directiva 80/778/CEE relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

En el artículo 19 de la LOTPP (modificado por la Disposición Adicional Octava de la LUV), se regula el uso sostenible del agua estableciéndose la necesidad para la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, del informe del organismo de cuenca competente o entidad colaboradora autorizada, sobre la disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos exigentes legalmente implantados. Esta disponibilidad podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos (desaladoras, aguas depuradas, potabilizadoras o alternativas similares).

En la redacción original del citado artículo 19 de la LOTPP se establecía un plazo de tres meses para emitir dicho informe, transcurrido el cuál “se entendería otorgado en sentido favorable”. El legislador atribuía expresamente sentido favorable al silencio administrativo del organismo de cuenca, tal y como indicaba el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Aguas, en colisión con lo dispuesto en la regulación estatal del procedimiento administrativo, esto es la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en el artículo 43, en su redacción ya dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, aún previendo el silencio positivo como regla general, exceptúa determinados procedimientos, entre ellos, los procedimientos de los que pudiera derivarse para los solicitantes o terceros la adquisición de facultades sobre el dominio o servicio público.

Por tanto, el sentido aplicable al silencio del organismo de cuenca siempre debió ser negativo, dado que dicha Ley es aplicable a los organismos de cuenca, como entidades de Derecho Público que son,<sup>105</sup> con personalidad jurídica pro-

<sup>105</sup> Tal y como establece el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

pia vinculadas o dependientes de Administración Pública,<sup>104</sup> y dado que el agua constituye dominio público hidráulico,<sup>105</sup> sujeto a concesión administrativa, no era coherente la desprotección originada por un silencio positivo.

Afortunadamente este problema fue resuelto por la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, llevada a cabo por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 1/2001 de 20 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que ha otorgado expresamente sentido negativo al silencio del organismo de cuenca, cuando éste no emita informe en el plazo establecido al efecto.

Curiosamente en la modificación realizada ahora por la LUV, se ha eliminado el inciso “*favorable*” respecto del informe que debe emitir el organismo de cuenca, y que así se matizaba en la redacción original del artículo 19.2 de la LOTPP, ahora en cuanto a los plazos y efectos de dicho informe se remite a lo establecido por la normativa estatal vigente en la materia.

La aportación al control del uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad que ha realizado la LUV, refiere la exigencia una vez más a las Directrices de Evolución Urbana, de fijar en ellas el límite potencial de suministro de agua en el municipio, en función de la capacidad de agua, su posible incremento mediante desalación e informes del organismo responsable de la cuenca hidrográfica, fijando los caudales estimados para cada uso con los que debe ser calculada la demanda en las actuaciones urbanísticas que se acometan<sup>106</sup> a las que se les exigirá conseguir la máxima reutilización de las aguas residuales.

El ROGTU, ha realizado un extenso desarrollo reglamentario en Capítulo II de su Título II, referido a los recursos hídricos, exigiendo acompañar el nuevo Plan General de un Estudio de los Recursos Hídricos que contendrá:

1. origen del agua
2. calidad del agua
3. puntos de vertidos
4. identificación de los riesgos de contaminación
5. acreditación de acomodación a la directiva de nitratos.

De otro lado, merece una especial mención la necesidad de justificar la suficiencia de recursos hídricos para nuevos usos en el territorio, derivados de la

<sup>104</sup> Y así se indica expresamente, en el art. 22 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado de Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que en cuanto a naturaleza y régimen jurídico de los organismos de cuenca, los denomina organismos autónomos de los previstos en el art. 43.1 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la administración General del Estado, adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>105</sup> De conformidad con el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado de Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

<sup>106</sup> Tal y como prescribe el artículo 45.2 de la LUV.

implantación de usos residenciales, industriales, terciarios u otros que impliquen consumo de agua, requiriéndose la previa obtención de un informe del organismo de cuenca competente,<sup>107</sup> en el que deberá determinarse la cantidad y calidad de los recursos disponibles para dicha actuación.

Se prevé en el Artículo 41.3 del ROGTU, ante la falta de disponibilidad de agua suficiente, que ésta podrá justificarse mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos (desaladoras, desalobradoras, depuradoras, potabilizadoras o similares), compromiso que se justificará mediante:

- Memoria justificativa de la idoneidad de la técnica empleada.
- Anteproyecto o proyecto básico y programa de trabajo de la instalación.
- Estudio impacto ambiental (independiente o dentro del correspondiente a la actuación).

### 1.3. Umbral consumo de energía

Respecto del consumo de energía, el artículo 24 de la LOTPP, establece como criterio no solo la reducción del consumo de recursos energéticos, con instrumentos tales como el fomento del transporte público o el modelo de ciudad compacta frente al disperso, criterios que influyen en la planificación territorial, sino también con la promoción de fuentes de energía especialmente renovables (ESCRIBANO, 2005:11).

Inicialmente, en el Anteproyecto de la Ley 4/2004 no se establecía este indicador, fue introducido con motivo del Dictamen realizado por el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana a dicho Anteproyecto, que consideró este indicador relevante.<sup>108</sup> Se sigue obviando este aspecto, dado que el ROGTU no ha ido más allá en su desarrollo.

### 1.4. Umbral emisión de contaminantes

Funcionará de forma similar a los anteriores, estableciendo los límites máximos de emisión de vertidos al suelo, agua y atmósfera, por encima de su tasa de absorción. La finalidad, por tanto, de estos umbrales, es la de garantizar un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales, estableciendo unos parámetros máximos relativos a los consumos de recursos y emisión de contaminantes para sus respectivos ámbitos de actuación, a este fin serán básicos los datos obtenidos por el Sistema de Información Territorial que deberá llevar un registro actualizado de los parámetros objeto de regulación.

<sup>107</sup> Además del informe emitido por el organismo de cuenca correspondiente, se solicitará informe a otras cuencas cuando éstas puedan verse afectadas por los nuevos usos a implantar.

<sup>108</sup> Dictamen emitido al Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, pág. 6.

El ROGTU, exige en sus artículos 51 y 52 reservas de suelo en los instrumentos de planeamiento para el establecimiento de puntos de recogida selectiva, implantación de ecoparques (a ser posible en huecos mineros), y para el establecimiento de puntos de vigilancia lumínica, atmosférica y acústica. Dichos suelos serán considerados red primaria de dotaciones públicas.

Los umbrales de consumo de suelo, agua y energía y emisión de contaminantes serán de aplicación desde la entrada en vigor del Decreto del Consell de la Generalitat que fije el primero de ellos, conforme establece la Disposición Transitoria Tercera de la LOTPP, por lo tanto, irán siendo de aplicación en función de la disponibilidad de datos y criterios que se vayan obteniendo y proponiendo por el Sistema de Información Territorial.

Estos indicadores que serán referidos al ámbito específico de los planes de acción territorial, permitirán establecer los umbrales máximos de consumo de recursos y emisión de contaminantes para los ámbitos de actuación, esto es, los municipios una vez queden establecidos los parámetros máximos, serán los que deban velar porque el planeamiento previsto no supere los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados de forma genérica en el Decreto del Consell, o establecidos en los planes de acción territorial que afecten a su término.<sup>109</sup>

A tal efecto los municipios deberán fijar justificadamente en la memoria de los planes generales, planes especiales y planes parciales de mejora o cualquier otro instrumento de desarrollo:

1. El porcentaje de suelo efectivamente ocupado,
2. El susceptible de ocupación en ejecución del planeamiento vigente, y
3. El que resultaría de la aprobación del documento tramitado, así como la intensidad de los usos previstos.

Establece la LOTPP una medida de fomento para aquellos municipios que realicen acciones encaminadas a la sostenibilidad y la calidad de vida, pues prevé que éstos serán beneficiarios prioritarios de financiación con cargo al Fondo de Equidad Territorial en el siguiente orden: en primer lugar los municipios que establezcan políticas encaminadas a la “reducción” de sus indicadores iniciales, y en segundo lugar, los que se “mantengan por debajo” de los umbrales establecidos.

De este modo, una vez definidos los umbrales y determinados los municipios que se encuentran en el límite o que sobrepasan éstos, se debe reaccionar a través del planeamiento, estableciendo una política encaminada al mantenimiento de los indicadores por debajo de los umbrales o a la reducción de éstos.

<sup>109</sup> Artículo 82.2 LOTPP.

La LUV ampara estos umbrales, considerándolos como límites a la potestad de planeamiento,<sup>110</sup> indicando que la ocupación de suelo, el consumo de recursos, especialmente agua y emisión de contaminantes deberán observar los umbrales territoriales y ambientales fijados por Decreto del Consell de la Generalitat o por los Planes de Acción Territorial.

## 2. El sistema de financiación territorial

Dentro de las medidas de utilización racional del suelo que plantea la LOTPP Valenciana, nos encontramos con aquellas que podríamos agrupar como las destinadas a **una nueva dimensión territorial** en la ordenación, esto es, el nacimiento del *principio de equidad territorial*, que quizás deberíamos haber denominado *principio de utilización regional y solidaria del suelo*,<sup>111</sup> pues consiste éste en limitar el crecimiento de ocupación del suelo, debiendo los municipios que experimenten un gran crecimiento, compensar a aquellos municipios que hayan de sacrificar el suyo por contener en su delimitación espacios naturales que deban ser preservados de la actuación urbanística.

De otro lado, constituyen otro grupo de medidas, las **limitadoras al crecimiento**, al facultar la Ley al Consell de la Generalitat para el establecimiento de unos límites o umbrales máximos de crecimientos que vendrán referenciados por Decreto, cuyo contenido consistirá en la determinación de un sistema de indicadores territoriales y ambientales –que ya hemos visto en el apartado anterior referidos al agua, suelo y energía–, así como indicadores referidos a la emisión de contaminantes al suelo, agua y atmósfera.

Con una clasificación extraña,<sup>112</sup> el artículo 71 de esta nueva Ley, establece para la consecución de los objetivos y de las finalidades que acabamos de estructurar, una relación de instrumentos, de entre los que menciona en el apartado c) los recursos financieros provenientes de:

- Cuotas de sostenibilidad
- Gestión del patrimonio público del suelo
- El Fondo de Equidad Territorial

De entre estas fuentes de financiación, suscita un interés especial las llamadas Cuotas de Sostenibilidad y el Fondo de Equidad Territorial, siendo por tanto estas

<sup>110</sup> Artículo 63 LUV.

<sup>111</sup> Pues si atendemos al concreto significado de la palabra equidad, el diccionario de la Real Academia de la Lengua, nos indica que se trata de una “cualidad que consiste en atribuir a cada uno aquello a lo que tiene derecho”, y veremos como esta definición no encaja plenamente con la interpretación que de equidad realiza la LOTPP.

<sup>112</sup> Extraña porque tacha de instrumentos de gestión territorial, tanto a los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida, como a los recursos financieros, como si de un género homogéneo se tratara.

nuevas fórmulas de financiación en la protección del paisaje y del medio, las que en el siguiente apartado analizaremos, dado que la financiación proveniente del patrimonio público del suelo es más conocida por las Administraciones públicas y por los operadores urbanísticos.

### 2.1. Las eco-tasas de la Ley 4/2004: las llamadas cuotas de Sostenibilidad

El sistema que plantea la nueva LOTPP Valenciana, emparentaría, primeramente con los tributos ecológicos impulsados por una legislación autonómica e incluso europea, por un lado, y con el fenómeno de los Fondos por otro, (G. VARAS, 2005:20); desde su punto de vista, la relación puede establecerse fácilmente con la lógica de los tributos ecológicos o ambientales amparados por los artículos 131.1 de la Constitución española, y artículo 4 de la Ley General Tributaria, así como la significativa Comunicación de la Comisión Europea de 23 de mayo de 2001 sobre política fiscal en la Unión Europea y prioridades para los próximos años.

El sistema que plantea la LOTPP, guarda similitud con el sistema de negociación de permisos de contaminación, que recoge el Real Decreto-Ley 5/2004 de 27 de agosto, por el que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efectos invernadero,<sup>113</sup> sobre todo si tenemos en cuenta que la pena por superar *–justificadamente eso sí–* los umbrales máximos permitidos, se sufraga con montantes económicos que se destinan a proyectos y programas de sostenibilidad y calidad de vida.

Algún autor indica, que la denominación de cuotas de sostenibilidad es un eufemismo, para expresar con suavidad y decoro la realidad que oculta esta nueva figura, pues en realidad la LOTPP congela todos los ingresos de los municipios derivados de su actuación urbanística obligando a los Ayuntamientos a aplicar un porcentaje de sus ingresos presupuestarios para cumplir los objetivos propios de esta Ley (LORENTE, 2005:19).

No solo me suscribo a esta afirmación, sino que me atrevo a llegar más lejos, pues no creo que únicamente congele ingresos derivados de actuaciones urbanísticas, dado que esta fórmula perjudica a todo el presupuesto municipal de ingresos, atentando contra el principio de autonomía local y el principio de suficiencia financiera de los Ayuntamientos, planteamiento que resulta contrario a la propuesta de reforma del Régimen Local que actualmente se está gestando.<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Desarrollado por Ley 1/2005, de 9 de marzo, y R.D. Ley 5/2005, de 11 de marzo, referente a emisiones de dióxido de carbono procedentes de instalaciones que desarrollan las actividades enumeradas en el Anexo I (electricidad, petróleo...) que superen los umbrales de capacidad máximos establecidos. Los derechos de emisión son subjetivos y de carácter transmisibles, atribuyendo al titular la facultad de emitir a la atmósfera, una tonelada de dióxido de carbono.

<sup>114</sup> Así puede extraerse del Libro Blanco del Gobierno Local que constituye el punto de inicio para la elaboración del anteproyecto de Ley del Gobierno y de la Administración Local.

Esto es así, por cuanto que se vulneran con estas medidas dos de los tres principios constitucionales en relación con la Administración Local, de un lado, la autonomía de las Entidades Locales<sup>115</sup> para la gestión de sus intereses, al cercenarse la facultad de decisión de los entes locales en cuanto al destino de sus ingresos e inversiones, otro caso sería que habláramos de nuevos ingresos afectados a un fin –caso del patrimonio público del suelo– y que por tanto no perjudicara los ingresos ordinarios de la Administración, pero estamos hablando de que la Administración Local quedará obligada a destinar parte de su presupuesto a fines de competencia autonómica, y de otro lado y consecuentemente, se vulnerará también la suficiencia financiera<sup>116</sup> para atender las funciones que la ley atribuye a estas Corporaciones, al impedir destinar los tributos locales no afectados, al ámbito del propio territorio municipal.

Estas llamadas cuotas de sostenibilidad son aportaciones obligatorias que se deberán realizar por:

- acciones consumidoras de recursos
- acciones emisoras de contaminantes

A continuación introduzco dos cuadros esquemáticos referidos a los cuatro tipos de cuotas de sostenibilidad establecidas por la LOTPP, en el primero se clasifican conforme a la redacción dada por la LOTPP, en el segundo se amplía el esquema con tres de las cuatro cuotas de las que se ha ocupado el ROGTU en su desarrollo, dado que las cuotas referidas a la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo no han sido aún desarrolladas vía reglamento, quizás en espera de un régimen más amplio y específico que merecerá un reglamento independiente, o quizás en espera de conseguir el refrendo de la futura Ley del Suelo estatal:

<sup>115</sup> Artículos 137 y 140 de la Constitución española de 1978.

<sup>116</sup> Art. 142 de la Constitución española de 1978.



CUOTAS DE SOSTENIBILIDAD SEGÚN LA LOTPP				
Denominación	Hecho Imponible	Fórmula Pago	Destino	Cuantía
<b>Cuota por Gestión Urbánstica</b> (Art. 84 LOTPP)	Quando el Ayuntamiento municipal sobrepasa, los umbrales máximos establecidos;	El Ayuntamiento tendrá que destinar anualmente y durante la vigencia del plan general, la cuantía que determine el Consell.	* 50% para programas y proyectos de sostenibilidad y calidad de vida, municipales (propios) u otros municipios). * 50% para programas y proyectos de sostenibilidad y calidad de vida del F.E.T. (Fondo Equidad Territorial)	Se determinará por Decreto del Consell.
<b>Cuota derivada de Actuación en SNUBLE</b> (Art. 85 LOTPP)	* Camion procedente de actuación en SNUBLE con D.I.C. (Declaración de Interés Comunitario)  * A través de un Plan Especial	— Determinada en el Decreto No 10/2008 (ahora se trata de una cuantía importante)  — el importe equivalente al coste de las dotaciones y obras como si hubieren sido realizados en SUBLE	— al mantenimiento y recuperación del territorio o del paisaje en el propio municipio.  — al F.E.T.	Se determinará por Decreto del Consell. Se exceptúan las infraestructuras reguladas en el Art. 87.
<b>Cuota por gestión del P.M.S.</b> (Art. 86 LOTPP)	Quando se determine la necesidad de: * actuaciones de interés social para la protección, mejora o recuperación del entorno urbano, territorio y paisaje * promoción de viviendas sujetas a protección	A determinar	Para atender las finalidades indicadas en el Consell de la Generalitat	Se determinará por Decreto del Consell.
<b>Cuota por implantación de infraestructuras</b> (Art. 87 LOTPP)	Por ejecución de proyectos de cualquier tipo de infraestructuras en SNUBLE, (excepto agrarias de sostenibilidad)	— los particulares (promotores o titulares), dentro del cómputo de las cargas asignarán a las administraciones públicas (salvo Estado) en sus presupuestos incorporarán como cuota, un porcentaje del total asignado a infraestructuras.	— al F.E.T.	2% del presupuesto de ejecución (tanto para particulares como para administraciones)

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL EN LA LEY 4/2004 DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

CUOTAS DE SOSTENIBILIDAD SEGÚN SU DESARROLLO EN EL ROGTU			
Hecho imponible	Liquidación y Forma de Pago	Destino de la cuota	Cuota
Cuota por Gestión Urbanística (Art. 84 LOTPP y 63 ROGTU)			
Por sobrepasar mediante instrumentos de planeamiento, el umbral establecido.	Aportación monetaria anual. Plazo: 1 mes desde la notificación de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento.	* 50% → Al municipio. Si en el plazo de hasta 6 meses presentan PPCVS, en su defecto también al Fondo Equidad Territorial (F.E.T.). * 50% → Destinado siempre al E.E.T.	Cantidad fija o mediante fórmulas que se fijen en cada caso concreto por Decreto del Consell. Actualmente: Aproximadamente 1 ROGTU: 6 €/m <sup>2</sup> que sobrepase el umbral.
Cuota derivada de Actuación en Suelo No Urbanizable (Art. 85 LOTPP Y 64 ROGTU)			
Queda afectado el canon de uso y aprovechamiento de las implantaciones de actuaciones mediante Instrumentos de Interés Comunitario. También afectada la aportación monetaria sustitutiva de la cesión gratuita del 13.6 de la LOTPP	El establecido en la D.I.C. para su ingreso al municipio. Si éste decae en su gestión (no presenta PPCVS),plazo: 6 meses para el envío al E.E.T.	- Al municipio → para el mantenimiento, mejora y recuperación del territorio o del paisaje, o declaración municipales en el propio municipio → Si en el plazo de hasta 6 meses presentan PPCVS, en su defecto → al Fondo Equidad/Territorial.	Cuota determinada en Ley SNUble 10/2004.
Actuaciones implantadas a través de un Plan Especial	Se devenga de una sola vez, con la notificación de la aprobación definitiva. Se ingresa en el plazo de 1 mes al E.E.T. (Se admite el pago fraccionado hasta 5 años, excepcionalmente hasta 30 años).	-Al Fondo de Equidad Territorial.	Cuota determinada en Ley SNUble 10/2004. (Se exceptúan las infraestructuras reguladas en el Art. 87 LOTPP).
Cuota por implantación de infraestructuras (Art.87 LOTPP Y 65 DEL ROGTU)			
Ejecución de proyectos de cualquier tipo de infraestructuras en SNUble, sostenibilidad de puración, energías renovables, inundaciones).	Los promotores: - particulares, - administraciones públicas. Plazo: 1 mes desde última licencia.	- al E.E.T. Para el mantenimiento y recuperación del territorio y el paisaje.	2% del presupuesto de adjudicación de los trabajos + Revisión. + de Precios.

La propia Ley establece la posibilidad de sobrepasar los umbrales definidos por Decreto, pagando en metálico cuotas de sostenibilidad, de este modo observamos que, en lugar de prohibirse las emisiones contaminantes y el consumo de suelo, lo que hace es incentivar a los municipios a un consumo razonable o sostenible del suelo mediante el establecimiento de ciertos recargos o aportaciones financieras. La gestión territorial se hace eco, de este modo, del principio ambiental de “*quien contamina, paga*”, siendo el punto de partida evitar superar los umbrales de sostenibilidad, pero si se superan debe pagarse por ello (G. VARRAS, 2005: 18).

Bien, en puridad, no se trata exactamente de que sea una fuente de ingresos más para la Generalitat, porque en *el Fondo*, –nunca mejor dicho–, el destino de lo que se recaude redundará en beneficio del territorio valenciano, y permitirá financiar la protección del medio y de la calidad de vida, pero deberíamos quizás plantearnos si el fin justifica los medios, porque el modelo valenciano, parece atentar gravemente contra los indicados principios de autonomía local y suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin entrar a hablar de que no se califican estas cuotas dentro de ningún marco jurídico, cuando en realidad lo que se está realizando es el establecimiento de un nuevo tributo, que constituye materia sometida a reserva de ley, debiendo determinarse necesariamente en el texto legal instaurador todos los elementos esenciales necesarios para la conformación del tributo.

15

98

Cuanto menos, queda debilitada la autonomía financiera municipal en cuanto al destino de sus fondos de inversión deferida la competencia a la potestad administrativa del Consell que ostenta y ejerce con carácter vinculante sobre todos los presupuestos municipales de todos los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana. Cuanto más estrictos se establezcan por Decreto los umbrales, más recaudación de fondos con carácter finalista para financiar los objetivos de la LOTPP (LORENTE, 2005: 20 y 17).

Como los umbrales se fijan por la autoridad administrativa mediante Decreto y no por Ley, significa que la financiación de la LOTPP a cargo de los Ayuntamientos, queda deferida a la potestad administrativa.

Por otro lado, al destinarse los fondos de equidad territorial a los programas y proyectos que aprueba el Consell, se está interfiriendo en la potestad municipal referida en la elección del modelo territorial que desee el municipio, advertencia que ya fue realizada en el Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana sobre el Anteproyecto de la LOTPP.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Se recordó en dicho Dictamen a la Conselleria de Territorio y Vivienda de la que procedía el Anteproyecto que “el municipio es la entidad donde mejor se puede ejercer, por la inmediatez del elemento humano que lo integra, la vida democrática –STS 25 de enero de 1989–, y es por ello que salvo en los excepcionales casos de subrogación, la competencia urbanística, referida a la elección del modelo territorial –STS 24 de julio de 1987– como la ordenación integral de su término, incumbe a las Administraciones municipales”.

Otro problema añadido es el que se plantea en las cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras como medio de financiación, pues suponen, tal y como indicó el Consejo Jurídico Consultivo de la comunidad Valenciana en el Dictamen del anteproyecto de la LOTPP:

un doble gravamen en las actuaciones en suelo no urbanizable; supondrán un sobre coste para todas las infraestructuras, impedirán en algunos casos la necesaria colaboración con la iniciativa privada, no es coherente con otros mecanismos, como el 1 por ciento de los presupuestos de los proyectos destinados al patrimonio cultural valenciano, que ya es de difícil control y escaso cumplimiento; podrá dificultar la construcción de nuevas infraestructuras.

Según el ROGTU, están obligados al pago de las cuotas de sostenibilidad por promoción de planeamiento y por proyectos de ejecución, quienes promueven la acción consumidora de recursos o emisora de contaminantes y, teniendo en cuenta que:

se considera promotor del planeamiento urbanístico o de proyectos de ejecución, a quien tenga otorgada la competencia para su aprobación provisional<sup>118</sup> y “no son repercutibles, ni directa ni indirectamente, sobre el precio final del servicio prestado o bien producido”,<sup>119</sup> ni “constituyen carga de urbanización para propietarios de suelo beneficiarios de la acción urbanística”.<sup>120</sup>

Hay que decir a este respecto, que en el Dictamen 206/2006 emitido por el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana al Proyecto del ROGTU, se indica literalmente:

debe señalarse que la no repercutibilidad de la cuota a que se refiere el precepto debería suprimirse, al no constar dicho extremo en la Ley de Ordenación del Territorio y no ser el reglamento norma para establecer tal excepción.

Ello forzará a las administraciones a pensarse muy bien y a evaluar la viabilidad económica de sus desarrollos antes de meterse en ellos, si se hallan comprendidos en los supuestos de hecho de una cuota de sostenibilidad.

## 2.2. El Fondo para la Equidad Territorial

La mayor parte de los recursos económicos que hemos visto referidos a cuotas de sostenibilidad, irán a parar a este nuevo Fondo de naturaleza finalista, cuyo destino es la financiación de los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.<sup>121</sup> La Conselleria competente en materia de

<sup>118</sup> Artículo 61.2 ROGTU.

<sup>119</sup> Artículo 59.2 ROGTU.

<sup>120</sup> Artículo 61.2 ROGTU.

<sup>121</sup> Artículo 88 LOTPP. Fondo para la Equidad Territorial: “1. El Consell de la Generalitat instrumentarà un Fondo para la Equidad Territorial de naturalesa finalista con el objeto de administrar los fondos provenientes de la gestión territorial y la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida”.

territorio, medio ambiente y urbanismo, elaborará y tramitará la creación de este Fondo.<sup>122</sup>

Lo paradójico del Fondo, es que tanto su creación, la determinación del quantum de los ingresos, como la finalidad de los mismos –dado que es el Consell quien aprueba también los programas y proyectos referidos– dependen del mismo órgano: el Consell, con lo que la Administración Local ha perdido de facto el poder de establecer el destino de muchos de sus ingresos, que quedan por tanto trabados para inversiones que aprueba el propio Consell.

En el borrador de la LOTPP, en su art. 71.2, se decía que los municipios: “contribuirán a la sostenibilidad destinando, anualmente, al menos el importe equivalente al 10% del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles de naturaleza Urbana y/o del de Actividades Económicas”, pero en el texto aprobado no se contiene dicha cuantificación, dejando la competencia al Consell para que mediante Decreto se regule la cuantía y la forma en que debe calcularse esta cuota.

Los ingresos de este nuevo Fondo estarán constituidos por:

1. Las cuotas de sostenibilidad
2. Recursos asignados por los presupuestos de la Generalitat.
3. Fondos provenientes del Estado y de la Unión Europea que le puedan ser asignados.
4. Aportaciones de instituciones y particulares.

Como ya hemos ido viendo en el desarrollo del anterior epígrafe dedicado a las cuotas de sostenibilidad, el montante de este Fondo, se dedicará a la financiación de Programas y Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida, de un municipio o de varios municipios que estén vinculados territorialmente. Por tanto, podría suceder que algún municipio que supera los umbrales previstos se vea financiando con sus cuotas programas de otro municipio premiado por la adopción de medidas que mantengan índices inferiores a los umbrales, parece como apunta LORENTE (2005: 26):

que el conflicto está servido pues dedicar parte del presupuesto de un Ayuntamiento a un Programa o Proyecto que afecte o beneficie a un municipio vecino, puede provocar la quiebra de la solidaridad, por razón de vecindad, en vez de favorecerla.

No comparto esta opinión, pues realmente cualquier medida de equidad territorial incidirá en la aplicación de un tratamiento desigual para garantizar la igualdad del territorio, pero sí es cierto, que se está cargando a los Ayuntamientos con obligaciones que deberían ser asumidas por la Administración Autonómica, y no por los Ayuntamientos, es decir, que la Administración Local, que es la peor

<sup>122</sup> Artículo 92 LOTPP 4/2004.

dotada de todas las administraciones públicas, no debería asumir directamente obligaciones de carácter supramunicipal.

### 3. El suelo no urbanizable protegido como dotación pública

Es en este punto, donde debemos analizar otro de los contenidos más polémicos del nuevo paquete legislativo valenciano, que algunos especialistas en la materia han comenzado a denominar “1 x 1 LOTPP”. Se trata de una nueva carga que la LOTPP decidió hacer recaer sobre terrenos que se reclasifiquen de suelo no urbanizable a suelo urbanizable.

En su redacción original y hasta el 31 de diciembre de 2005, la LOTPP establecía esta carga para reclasificaciones realizadas al margen del plan general y que supusieran un alto nivel de edificabilidad,<sup>123</sup> pero mediante la Ley 14/2005 de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalidad, se dio nueva redacción y contenido a este conflictivo apartado 6 del artículo 13, quedando como sigue:

toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, conllevará la obligación de ceder gratuitamente a la administración suelo no urbanizable protegido, en una superficie igual a la reclasificada[...].

Este artículo cuya estructura parece similar al principio de Arquímedes, ha provocado numerosos debates en los foros profesionales del urbanismo, pues se determina el fin, pero no los medios, aunque si nos planteamos el objetivo que persigue el legislador éste es, cuanto menos, encomiable, pues es bien sabido que en los últimos años mediante el mecanismo de los planes parciales modificativos o de mejora, los municipios han asumido brutales reclasificaciones de suelo no urbanizable en suelo urbanizable<sup>124</sup> con señuelos ofrecidos por generosos agentes urbanizadores que disfrazados de esas llamadas “medidas compensatorias” han logrado tentar a los responsables municipales con aportaciones en metálico o en obras faraónicas, en ocasiones innecesarias y costosas en cuanto a su mantenimiento por la comunidad.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Igual o mayor a 0,35 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

<sup>124</sup> Previsto en el art. 55 de la Ley 6/1994 de la LRAU y art. 83.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico valenciano, aprobado por Decreto 201/1998, de 15 diciembre, ambas normas ya derogadas.

<sup>125</sup> Pues el ya derogado artículo 55 Ley 6/1994 LRAU establecía: “Las modificaciones de Plan que clasifiquen como suelo urbano o urbanizable el que previamente fuera no urbanizable deben cumplir lo dispuesto en los números 1 y 3 de este mismo artículo y garantizar rigurosamente, con medidas análogas a las previstas en el artículo 30.2, la especial participación pública en las plusvalías que generen”. Y, por remisión, el art. 30.2 dice: “El adjudicatario puede obligarse complementariamente a efectuar aportaciones al patrimonio municipal de suelo, a realizar obras distintas a las mencionadas en el número anterior, a afectar fincas a la construcción con fines sociales –superando las exigencias del Plan General o Especial– o a respetar precios máximos de ventas de sus solares”.

Técnicamente, las condiciones para su aplicación son las siguientes:

- La cesión se realiza a favor de la Administración Local, con carácter general, salvo espacios naturales y suelos vinculados, cuya gestión corresponda a la Comunidad Autónoma.<sup>126</sup>
- El suelo a ceder debe estar previamente clasificado como suelo protegido por alguna figura de la legislación sectorial de espacios naturales o en vía de ser protegido; o subsidiariamente, de no existir éste, constituir suelo perteneciente a entornos de protección, amortiguación, preparques u otros suelos vinculados a los espacios naturales; o subsidiariamente de no existir tampoco éstos, suelo formal y expresamente clasificado como suelo no urbanizable protegido por el planeamiento territorial y urbanístico.<sup>127</sup>
- No obstante, el régimen jerárquico indicado en el apartado anterior, no será de aplicación cuando por acuerdo del Consell se declaren unos terrenos como prioritarios para un Proyecto Medioambiental Estratégico, en este caso se producirá la cesión a la administración autonómica sea cual sea el municipio donde se reclasifique el suelo que conllevará la carga de cesión.<sup>128</sup>
- Si se requiere de una acción continuada para el mantenimiento de dicho espacio protegido, la administración sólo podrá aceptar la cesión si tiene garantizados mecanismos de gestión.<sup>129</sup>
- Esta cesión tendrá el carácter de dotación de parque público natural, red primaria, computando a los efectos de la previsión de dotación de zona verde por habitante (10 metros cuadrados/habitante).<sup>130</sup>
- La cesión se realizará a cargo de la actuación, participando el propietario del suelo protegido que se cede mediante coeficientes de ponderación de valor entre la superficie de estos suelos y la del suelo urbanizable a la que se adscriben, de acuerdo con lo dispuesto en la norma estatal sobre régimen de suelo y valoraciones a efectos de reparto de beneficios y cargas.<sup>131</sup>

<sup>126</sup> Artículo 20.3 del Decreto 67/2006 por el que se aprueba el ROGTU.

<sup>127</sup> Conforme el artículo 21.d) del Decreto 67/2006 por el que se aprueba el ROGTU, en su modificación dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril del Consell.

<sup>128</sup> Tal determinación ha sido incorporada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril del Consell, que ha añadido un nuevo apartado 4 al artículo 21 del Decreto 67/2006 por el que fue aprobado el ROGTU.

<sup>129</sup> Conforme exige el artículo 13.6 b) de la Ley 4/2004 LOTPP.

<sup>130</sup> Artículo 8.1 c) LOTPP.

<sup>131</sup> Este texto viene del artículo 13.6 d) en consonancia con lo establecido en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable, y artículo 20.3 del ROGTU.

- El planeamiento podrá delimitar áreas de espacios naturales protegidos o entornos de amortiguación de tales espacios, en los que tenga interés público por la cesión.<sup>132</sup>
- Cuando un municipio no tenga terrenos aptos para estas cesiones, se podrán realizar con *terrenos de otros municipios*, primando el principio de proximidad territorial (en este caso el suelo será cedido a la administración autonómica, si tiene algún proyecto medioambiental estratégico en dicho suelo, o a la administración encargada de la gestión del espacio natural protegido); también la administración encargada de la gestión podrá estimar la sustitución de la cesión del suelo por una *aportación monetaria*, determinada por la legislación en materia de valoraciones, aportación que será destinada a programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida.<sup>133</sup>

Finalmente se excluye de esta carga:

- A las reclasificaciones singulares promovidas por la administración pública, sus concesionarios o agentes, referidas a equipamiento o actuaciones de interés público y social, y únicamente se excluye de esta carga de cesión, la parte de suelo reclasificado destinada a viviendas en régimen de protección pública, todo ello conforme a las determinaciones fijadas por el artículo 20.5 del ROGTU en su modificación dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril del Consell.

Esta fórmula exige que los propietarios del suelo que se pretende reclasificar adquieran suelo no urbanizable protegido y lo cedan gratuitamente a la administración, con el carácter de dotación de parque público natural perteneciente a la red primaria, con algunos matices de importancia:

1. Los propietarios del suelo que se reclasifica verán irremediablemente incrementados sus costes de urbanización y mermadas sus plusvalías al ser compartidas con el propietario del suelo protegido. En ocasiones se deberá soportar el coste de adquisición de terrenos en otro municipio, y para otra Administración.
2. Acertadamente se modificó el artículo, que en su redacción originaria basaba con disminuir el IEB por debajo del 0,35 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s para evadir esta carga, cuestión que resultaba muy controvertida respecto de la redacción del artículo 13.2 que especifica: “*se procurará un modelo de ciudad compacta evitando una implantación urbanística dispersa...*”.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Conforme establece el artículo 13.6 e) de la Ley 4/2004, de 30 de junio LOTPP.

<sup>133</sup> Así se deriva de lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 67/2006, de 12 de mayo por el que se aprueba el ROGTU, y artículo 13.6 f) apartado 3 de la Ley 4/2004, de 30 de junio LOTPP.

<sup>134</sup> Cuestión que ya fue apuntada como voto particular de los representantes de UGT-PV y CCOO-PV al Dictamen del Comité Económico y Social Comunidad Valenciana.



3. La participación en el aprovechamiento tipo del suelo protegido adscrito, difiere sustancialmente atendiendo a si éste está físicamente unido o enlazado a la red primaria, es decir, cuando el suelo protegido que pretendemos adscribir sea colindante al suelo que se reclasifica o por el contrario es discontinuo o no colindante. Mediante la modificación del ROGTU llevada a cabo por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, se ha venido a esclarecer este aspecto, en concordancia a lo que ya decía el artículo 116.1 y 2 del ROGTU referido a la incidencia de la red primaria en la determinación y cálculo del aprovechamiento tipo:

1. Para los terrenos de la red primaria se fijará el mismo aprovechamiento tipo de los sectores colindantes más próximos o funcionalmente vinculados, entendiéndose por sector funcionalmente vinculado aquél que está físicamente unido o enlazado a la red primaria.”, y 2: “ Los elementos de la red primaria no vinculados funcionalmente a ningún sector o aislados, tendrán la clasificación de suelo no urbanizable.

Ahora, el art. 123 del ROGTU, para la delimitación de unidades de ejecución o áreas reparcelables discontinuas, aclara que esta inclusión no puede responder a criterios meramente equidistributivos, sino sólo a criterios objetivos de unidad funcional, y distingue en la adscripción de parques públicos naturales:

- A) cuando el suelo no urbanizable protegido sea colindante con el reclasificado un aprovechamiento tipo virtual idéntico al aprovechamiento del sector.
- B) cuando el suelo no urbanizable protegido constituya una delimitación discontinua, se prevé una fórmula de ponderación entre ambos suelos (el protegido y el que se reclasifica), basada en la valoración de cada uno según la legislación estatal de valoración aplicable.

La primera de las posibilidades (colindancia de suelos) no ofrece duda alguna, sin embargo el cálculo de la participación del suelo protegido discontinuo con el sector que se reclasifica resulta un tanto compleja, por lo que vamos a ver a continuación un ejemplo práctico de cómo podría realizarse.

#### **4. Propuesta reclasificatoria de un suelo no urbanizable común (SNUC) con la adscripción de un suelo no urbanizable protegido de interés ambiental o paisajístico (SNUPN), en unidades de ejecución o áreas reparcelables discontinuas: Un ejemplo práctico**

Vamos a examinar en este apartado la última medida compensatoria de las expuestas en el apartado anterior, esto es, la cesión obligatoria de 1 m<sup>2</sup> de suelo protegido por cada m<sup>2</sup> de suelo que se reclasifique (art. 13.6 LOTPP), cuando se delimitan en áreas reparcelables discontinuas.

Inicialmente esta carga urbanística se exigía únicamente como penalización para las reclasificaciones de suelo no urbanizable a suelo urbanizable al margen del Plan General, posteriormente el legislador incorporó dicha adscripción a toda reclasificación de suelo, incluida la realizada vía revisión Plan General.

La cuestión es que, ante cualquier propuesta reclasificatoria que por supuesto supondrá nuevos consumos de suelo, la ley penaliza dicha actuación (sin perjuicio de la cuota de sostenibilidad que pudiera derivarse), con la carga de *ceder de forma gratuita a la administración suelo no urbanizable protegido, con una superficie igual a la reclasificada*, cesión que como hemos visto, tendrá el carácter de dotación de parque público natural perteneciente a la red primaria, y que además computará a los efectos previstos en el artículo 8.1.c) de la LOTPP (10 m<sup>2</sup> de zona verde/habitante).

Entre los demás condicionantes que se fijaban para este supuesto en la redacción original del artículo existían dos inconciliables entre sí, el hecho de que estas cesiones “en ningún caso puedan suponer incremento de las obligaciones de los propietarios, previstas por la legislación en materia del régimen de propiedad del suelo” –artículo 13.6 a)– y que “estas cesiones se realizarán a cargo de la actuación sin perjuicio de las cesiones de uso dotacional público correspondiente a la red secundaria conforme a la legislación urbanística”.

¿Como se podían conciliar tales obligaciones por el urbanizador?, ¿a costa de su beneficio?, y si el urbanizador es una agrupación de interés urbanístico, ¿cómo se impedirá que no repercuta sobre ellos mismos, propietarios, tal coste? Como vemos el legislador consciente de la incongruencia que había creado eliminó este inciso,<sup>135</sup> porque evidentemente estas cesiones suponían un incremento de obligaciones a los propietarios del suelo sujeto a reclasificación.

El legislador ha solucionado la primera cuestión, aclarar que es a costa de la actuación la financiación del valor del suelo correspondiente al espacio protegido que se entrega a la Administración, pero ha mantenido la otra gran cuestión que deberá descifrarse con la práctica de este nuevo mecanismo de adscripción de suelo, esto es, ¿en qué medida participará el propietario del suelo protegido en las plusvalías de la adscripción a un sector que devendrá en urbanizable gracias a la aportación del parque natural?.

Antes de entrar a resolver esta segunda cuestión, será necesario atender a una interpretación que resulte coherente con el artículo 15.3 de la Ley del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana que establece:

<sup>135</sup> Mediante la redacción dada por el artículo 115 de la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa, y de Organización de la Generalitat.

Sin perjuicio de las reservas de suelo para parque público exigibles en la legislación urbanística, podrán incluirse en la red primaria, con la consideración de parque público natural, suelos clasificados como no urbanizables, en cualesquiera de sus categorías, que, pese a reunir algún tipo de valor paisajístico o medioambiental, posean características especiales que los haga especialmente aptos para el esparcimiento ciudadano. Estos parques públicos estarán adscritos a los distintos sectores de suelo urbanizable, siéndoles de aplicación la legislación urbanística. La normativa urbanística del plan establecerá para estos parques las condiciones que compatibilicen su uso con la protección de los valores existentes. El plan podrá establecer justificadamente un coeficiente de equivalencia entre la superficie de estos suelos y la del suelo urbanizable a la que se adscriben, a efectos de reparto de beneficios y cargas.

Parece evidente que la clave pueda estar en la acertada disposición del párrafo final relativo a “coeficientes de equivalencia” de valor urbanístico entre estos parques públicos de red primaria y la de los suelos urbanizables a los que se adscribe (ESCRIBANO, 2005:17). Es lógico trasladar estos conceptos a una reclasificación, ya que allí tendremos un suelo urbanizable (el sector reclasificado) y un suelo no urbanizable protegido con destino a parque público natural, y así lo recoge el desarrollo reglamentario del precepto que analizamos.<sup>136</sup>

Parece claro que no puedan entenderse que los derechos del propietario del suelo reclasificado y el del suelo protegido sean de idéntico contenido, porque no puede atribuirse a éste último edificabilidad “*in situ*” alguna, por lo que deberá participar en las plusvalías o edificabilidad del sector reclasificado de forma distinta a como lo hace el propietario del suelo que se reclasifica, no podemos homogeneizar peras con manzanas, por tanto, es la utilización del coeficiente de equivalencia lo que permitirá establecer cuál es la justa participación en dicho sector, intentando evitar a través de este coeficiente tanto el agravio comparativo como la aparición de cargas anormalmente altas que convertirían en inviables las actuaciones y en inalcanzables los precios de las viviendas.

En definitiva, se pretende ni más ni menos, evitar el evidente absurdo que representaría atribuir aprovechamientos urbanísticos equivalentes a los del sector reclasificado, a los suelos no urbanizables protegidos, posiblemente muy alejados de la actuación, ya que sería totalmente anómalo forzar un reparto homogéneo de edificabilidad vía área de reparto, con propietarios del sector reclasificado. Se trataría, tal y como indica ESCRIBANO (2005) por tanto, “de dar a cada suelo el tratamiento que en justicia y por posicionamiento le corresponde: al urbanizable como urbanizable y al no urbanizable como tal, sin mezclar ambos en la gestión”.

Fijada esta conclusión que es muy razonable y coherente con la valoración conforme a la ley estatal de valoraciones que resultara propia del suelo cedido,

<sup>136</sup> En el artículo 123 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006 de 12 de mayo de la C.A. Valenciana, modificado por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell.

habremos de enfrentarnos con su aplicación práctica, llegando a la piedra angular de este asunto, ¿cómo fijamos el coeficiente de equivalencia?:

Como ya he indicado en el apartado anterior, la participación en el aprovechamiento tipo del suelo protegido adscrito, no es la misma, si se trata de suelos colindantes o no colindantes o no vinculados funcionalmente, es ésta segunda situación la que se plantea en la hipotética valoración que a continuación se realiza.

Pensemos en la aplicación de las siguientes dos fórmulas o criterios que se plantean:

1. Proceder a realizar una **valoración de ambos suelos** conforme a la legislación estatal de valoración aplicable y determinar entonces el coeficiente de ponderación, conforme a la fórmula prevista en el artículo 123.4 b), del ROGTU, o
2. Atribuir directamente un **coeficiente de equivalencia** en el Plan General, intentando realizar una equidistribución conjunta de todo el suelo del término municipal no urbanizable, tanto el Suelo No Urbanizable Común (SNUC) como el Suelo No Urbanizable Protegido (SNUP), conforme a la previsión del artículo 15.3 de la Ley del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana.

#### 4.1. La atribución de valores diferentes a ambos suelos

Supongamos para nuestro ejemplo un Sector “X” de suelo no urbanizable común que se pretende reclasificar mediante un Plan Parcial de Mejora o Modificativo del Plan General, con la obligada cesión gratuita de un espacio protegido:

Superficie Sector X: 1.000.000 m<sup>2</sup> con un índice de edificabilidad bruta (IEB): 0,35 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s

Monte Protegido “Parque Público Natural” (PN): que se adscribe a dicho Sector: 1.000.000 m<sup>2</sup> con un IEB: 0 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s

#### 4.1. OPCIÓN A

#### LA ATRIBUCIÓN DE VALORES DIFERENTES A AMBOS SUELOS

##### 1) VALORACIÓN SECTOR “X” RECLASIFICADO:

Calculado mediante el método de valor residual,<sup>137</sup> con la fórmula siguiente:

<sup>137</sup> o análisis de inversiones con valores actuales, que permitirá calcular el valor del terreno descontando del valor de mercado del inmueble terminado, el margen del beneficio del promotor, los costes de edificación y los costes de urbanización.

$$\text{Valor del suelo} = \text{Valor venta edificación} - (\text{Costes edificación} + \text{Gastos necesarios}) - \text{Costes de Urbanización.}$$

Los componentes de dicha fórmula serán los siguientes:

**A) Valor en venta de edificación:**

$$\text{Valor venta edificación} = \text{superficie suelo} \times \text{IEB} \times \text{coste de edificación}$$

$$1.000.000 \text{ m}^2 \times 0,35 \text{ m}^2 \times 1.274,00 \text{ € m}^2 \text{ }^{138} = 445.900.000,00 \text{ €}$$

**B) Coste de edificación:**

Ponderamos la anterior cantidad, estimando que aproximadamente 1/3 de la edificabilidad (0,33) es destinada a garajes, trasteros, etc y 2/3 partes (0,67) a edificación para vivienda:

$$1.000.000 \times 0,35 \times 0,33 \times 0,6 \times 475 \text{ €/m}^2 + 1.000.000 \times 0,35 \times 0,67 \times 475 = 94.050.000 + 111.387.500 = 205.437.500 \rightarrow \text{Presupuesto ejecución material (PEM)}$$

Dicha cantidad, esto es el presupuesto de ejecución material, debe ser incrementada en un 19%, (al añadir los gastos generales –un 13%–, y el beneficio industrial –un 6%–) para calcular el coste de edificación:

$$\text{Presupuesto ejecución material} + \text{Gastos Generales} + \text{Beneficio Industrial} \\ \text{PEM} + \text{GG} (13\%) + \text{BI} (6\%) = 205.437.500 \times 1,19$$

Lo que nos daría un importe de **244.470.625 €** en concepto de **coste de edificación**.

**C) Gastos necesarios:**

Suponen aproximadamente un 40% del coste de edificación.

$$244.470.625 \times 0,40 = 97.788.250,00 \text{ €}$$

**D) Costes de urbanización:**

En cuanto a los costes de urbanización, estimamos éstos en un precio de 24,00 €/m<sup>2</sup> bruto.

$$1.000.000 \text{ m}^2 \times 24,00 \text{ €/m}^2 = 24.000.000,00 \text{ €}$$

<sup>138</sup> Valor de mercado del módulo de vivienda de protección oficial (precio concertado).

Los anteriores datos, aplicados a la fórmula de valoración del suelo mediante el método residual:

$$\text{Valor del suelo} = \text{Valor venta edificación} - (\text{Costes edificación} + \text{Gastos necesarios}) - \text{Costes de Urbanización}$$

$$\text{Valor del suelo} = 445.900.000,00 \text{ €} - (244.470.625 \text{ €} + 97.788.250 \text{ €}) - 24.000.000,00 \text{ €}$$

$$\text{Valor del suelo} = 445.900.000,00 \text{ €} - (342.258.875 \text{ €}) - 24.000.000,00 \text{ €}$$

$$\text{Valor del suelo} = 79.641.125,00 \text{ €}$$

A esta cantidad debemos aplicar la tasa de rendimiento medio, que nos permitirá valorar a precio de hoy el anterior valor de futuro, se actualiza aplicando un valor de actualización neto (VAN) a cuatro años, plazo aproximado en el que pueden llegar a materializarse las obras de urbanización.

$$\begin{aligned} \text{Así:} \quad & 79.641.125,00 \text{ €} / (1+0,08)^4 = \\ & 79.641.125,00 \text{ €} / 1,36 = 58.559.650,74 \text{ €} \end{aligned}$$

Así, habríamos obtenido que el valor del suelo del sector "X" es = 58.559.650,74

## 2) VALORACIÓN MONTE:

El suelo rústico debe valorarse aplicando el método de la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior de la explotación, según su estado en el momento de la práctica de la valoración, pero a los efectos de la demostración que aquí interesa aplicaremos una valoración estimada de 5 €/m<sup>2</sup>.<sup>139</sup>

$$1.000.000 \text{ m}^2 \times 5 \text{ €/m}^2 = 5.000.000,00 \text{ €}$$

$$\text{Valor Monte} = 5.000.000,00 \text{ €}$$

Total valores obtenidos:

VALORACIÓN OPCIÓN "A"	Coeficientes de participación en el sector	
Valor del suelo del Sector X	58.559.650,74	
Ayuntamiento	5.855.965,07	10,00
Propietarios monte	5.000.000,00	8,54
Resto propietarios	47.703.685,67	81,46
	<b>58.559.650,74</b>	<b>100,00</b>

<sup>139</sup> Con el antiguo método de comparación consistente en valorar con otros de similares características, cuyo precio se conoce, para llegar a determinar cuál es su valor de mercado, evidentemente comparándolo con suelo de aprovechamiento agropecuario.

El ROGTU en su artículo 123.3 en desarrollo del artículo 57 de la LUV, (que encuadra en unidades de ejecución discontinuas la obtención de suelos con destino a parques públicos naturales como consecuencia de una reclasificación de suelo en aplicación de la Ley 4/2004), establece las reglas para calcular el aprovechamiento tipo del área de reparto del sector reclasificado mediante la siguiente fórmula:

$$AT \text{ sector} = E/S\text{sector} + K \times Spn$$

Donde:

AT sector: es el aprovechamiento tipo del sector objeto de reclasificación.

E: es el aprovechamiento objetivo, en metros cuadrados de techo, o en Unidades de Aprovechamiento.

Ssector: superficie del área de reparto.

K: el coeficiente de ponderación o piedra angular de nuestra materia.

Spn: superficie en m<sup>2</sup> del suelo no urbanizable protegido, parque público natural, que se pretende obtener.

De la aplicación a dicha fórmula de los datos anteriores, y considerando que el coeficiente de ponderación “K” es 8,54 (participación en el IEB de los propietarios del monte (pn) obtendríamos:

$$AT\text{sector} = 350.000 / 1.000.000 (S\text{sector}) + K \times 1.000.000 (Spn)$$

Dado que “K” sería igual a 0,0854, obtendríamos

$$AT\text{sector} = 350.000/ 1.000.000 + 0,0854 \times 1.000.000$$

$$AT\text{sector} = 350.000/ 1.000.000 + 85.400$$

$$AT\text{sector} = 0,3224$$

Como vemos la participación en el IEB de los propietarios del sector reclasificado se reduce en 0,0276, al compartirlo con el propietario de la superficie protegida adscrita.

Que en metros cuadrados de techo resultaría:

PARTICIPACIÓN OPCIÓN “A”	Coficientes de participación en el sector.	En % del IEB	En m <sup>2</sup> / m <sup>2</sup> s
Valor del suelo del Sector X		0,35	350.000
Ayuntamiento	10,00	0,035	35.000
Propietarios monte	8,54	0,030	29.884
Resto propietarios	81,46	0,285	285.116
<b>Totales:</b>	<b>100,00</b>	<b>0,350</b>	<b>350.000</b>

## 4.2. El coeficiente de equidistribución del territorio municipal

### 4.2. OPCIÓN B EL COEFICIENTE DE EQUIDISTRIBUCIÓN DEL TERRITORIO MUNICIPAL

Siguiendo lo previsto en el Artículo 15.3 de la Ley 10/2004 del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana, el Plan podría establecer justificadamente un coeficiente de equivalencia entre la superficie de estos suelos y la del suelo urbanizable a la que se adscriben, a efectos de reparto de beneficios y cargas. ¿Pero cómo calcularíamos es coeficiente de equivalencia?

Supongamos un municipio como el que se muestra en la página siguiente, en el que todo el suelo del término municipal no urbanizable común y todo el suelo protegido suman un total de 50.000.000 m<sup>2</sup>, siendo el porcentaje de cada uno de ellos el siguiente:

$$\text{Superficie total snuc } 28.750.000 \text{ m}^2(57,5\%) + \text{snupn } 21.250.000 \text{ m}^2(42,5 \%) = 50.000.000 \text{ m}^2$$

Fijemos la hipótesis de que todo el suelo no urbanizable común se divide en unidades mínimas parcelables y materializaran su aprovechamiento urbanístico en edificaciones aisladas:

$$\text{SNUC} \rightarrow 28.750.000 \text{ m}^2 \times (0,04) \text{ IEB}^{140} = 1.150.000 \text{ m}^2 \text{ t/m}^2 \text{ s}$$

Mientras que el suelo protegido:

$$\text{SNUPN} \rightarrow 21.250.000 \text{ m}^2 \text{ a IEB} = 0 \text{ m}^2 \text{ t/m}^2 \text{ s}$$

Así, la única edificabilidad posible en todo el territorio municipal, el no urbanizable común y el no urbanizable protegido, no podría obtener en su conjunto más edificabilidad que los 1.150.000 m<sup>2</sup>.

El porcentaje de esta edificabilidad sería:

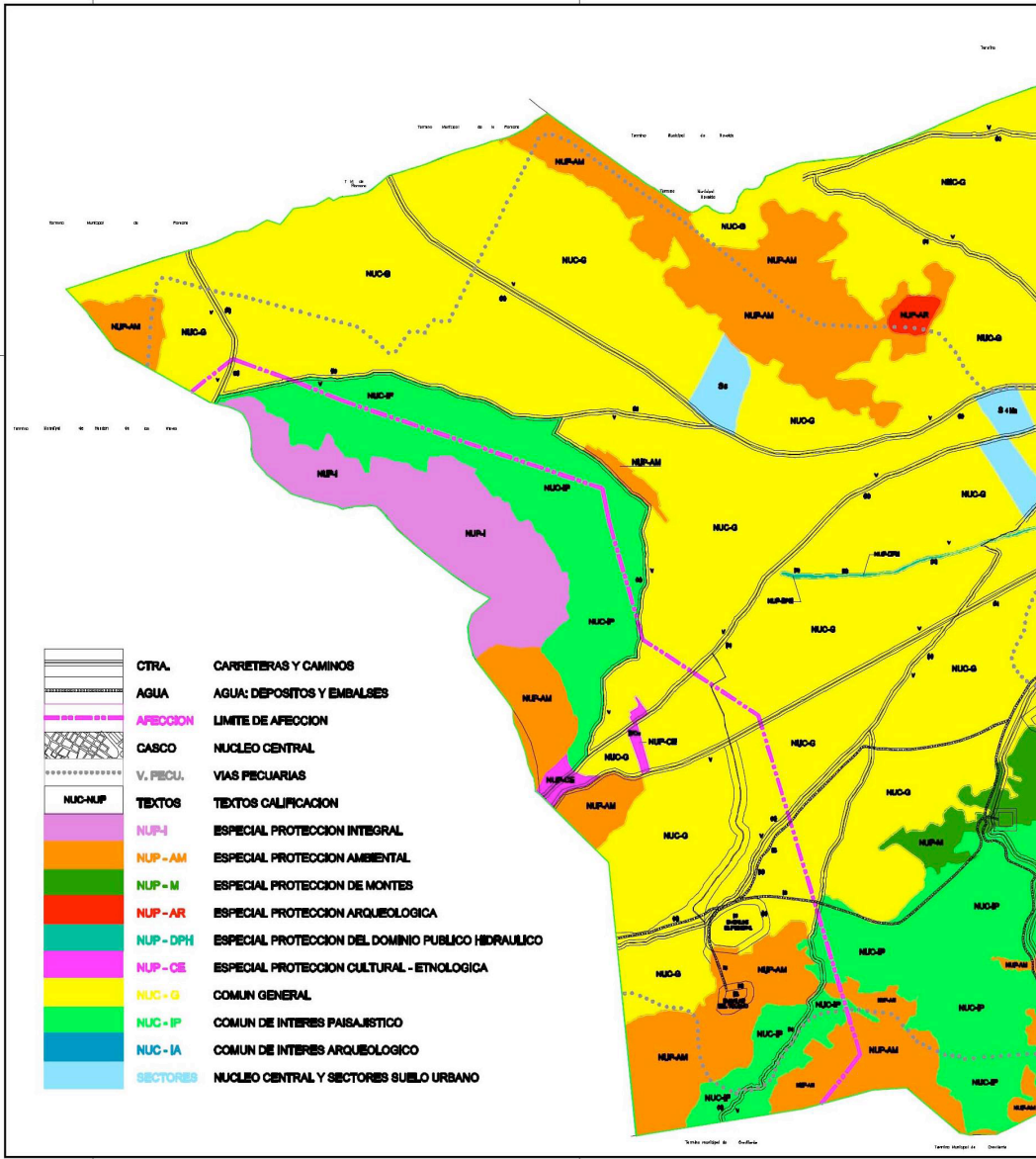
$$\% \text{ de equidistribución: } 1.150.000 / 50.000.000 = 0,023$$

Veamos la representación gráfica en un plano del término municipal:

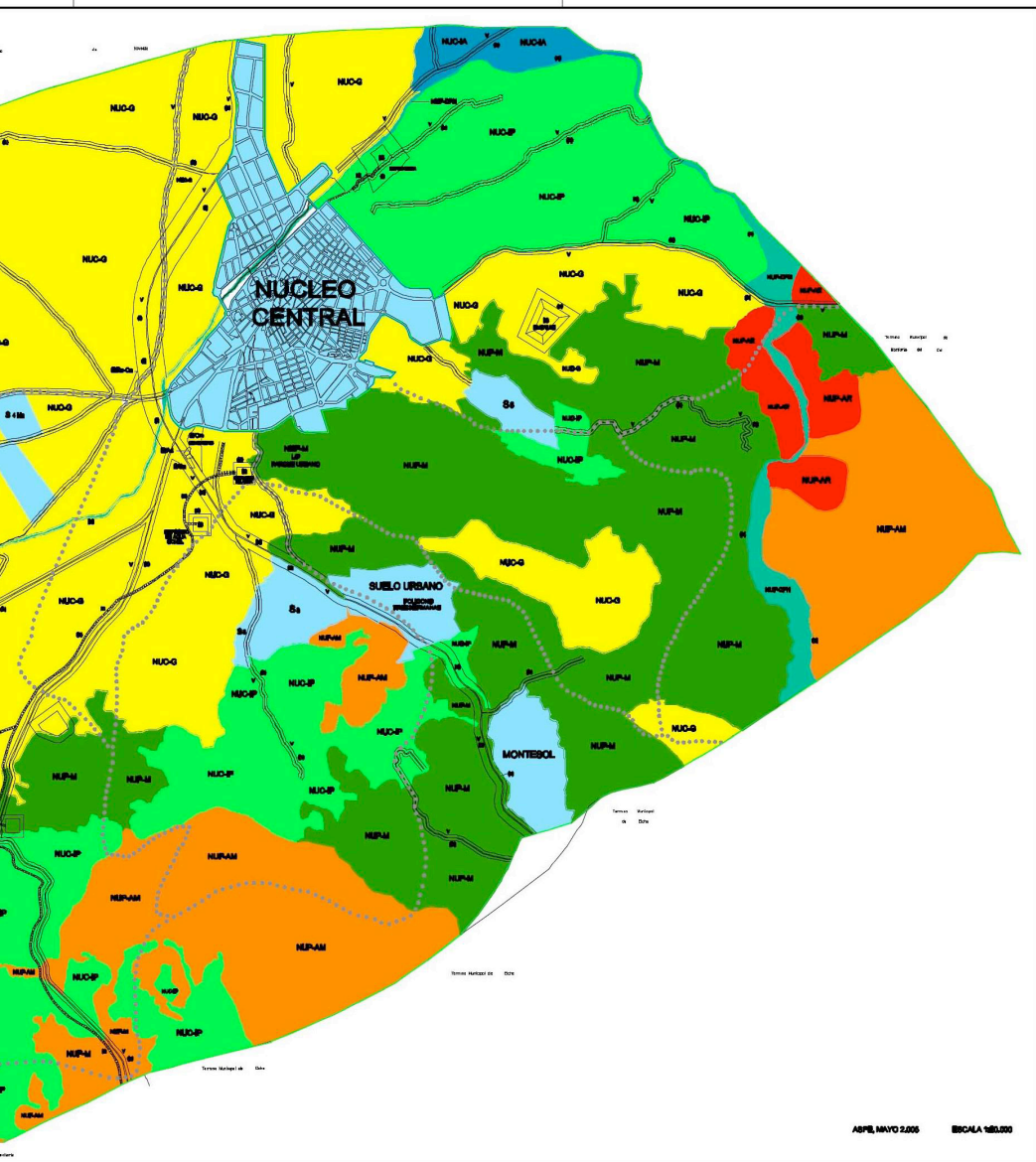
<sup>140</sup> 2% de ocupación en dos plantas (0,02+ 0,02).



TEMAS DE LAS CORTES VALENCIANAS



LA PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL EN LA LEY 4/2004 DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA



Coefficiente de intercambio fijado por el Ayuntamiento en Plan General= 0,023

CI: 0,023
-----------

1.000.000 m<sup>2</sup> monte x 0,023 =23.000 m<sup>2</sup>

Que, aplicados a los anteriores datos de nuestro ejemplo:

PARTICIPACIÓN OPCIÓN “B”	Coeficientes de participación en el sector.	En % del IEB	En m <sup>2</sup> t/ m <sup>2</sup> s
Valor del suelo del Sector X		0,35	350.000
Ayuntamiento	10,00	0,035	35.000
Propietarios monte (0,023)	6,57	0,023	23.000
Resto propietarios	83,43	0,292	292.000
<b>Totales:</b>	<b>100,00</b>	<b>0,350</b>	<b>350.000</b>

#### 4.3. Los métodos subsidiarios para la valoración establecidos en el artículo 123.3 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística

Añade el artículo 123.3 mencionado del ROGTU un apartado c) que nos ofrece la siguiente pauta:

cuando no existan valoraciones fiables, la incertidumbre del mercado inmobiliario y su evolución no permita obtenerlas con fiabilidad, o las rentas agrarias o forestales no puedan ser objeto de valoración por no disponerse de valores de comparación, el coeficiente a aplicar se calculará atribuyendo al suelo no urbanizable un aprovechamiento tipo virtual del 10 por ciento del aprovechamiento tipo promedio de la red primaria clasificada como suelo urbanizable en el Plan General vigente. El coeficiente K se obtendrá de dividir el aprovechamiento tipo virtual así obtenido, entre el correspondiente al área de reparto formada por el suelo objeto de reclasificación.

La fórmula de tal precepto para calcular el coeficiente K, sería la siguiente:

$K = \text{Spn} \times (0,10 \times \text{ATpromed.}) / \text{AT AR Suble}$
---

Spn= superficie del parque natural que se adscribe.

ATpromed = aprovechamiento tipo promedio de la red primaria clasificada como suelo urbanizable en el plan general.

AT AR Suble= aprovechamiento tipo del área de reparto del suelo urbanizable que se reclasifica.

Nuevamente la aplicamos a nuestro ejemplo:

**4.3. OPCIÓN C**  
**MÉTODO SUBSIDIARIO UTILIZANDO EL APROVECHAMIENTO TIPO PROMEDIO DE LA RED PRIMARIA DEL PLAN GENERAL**

Supongamos que el AT promedio del Plan General de nuestro modelo es de un 0,32<sup>141</sup> (calculado sobre la red primaria del plan general vigente), y lo llevamos a la fórmula anterior:

$$K = 1.000.000 \text{ m}^2 \times (0,10 \times 0,32) / 0,35$$

$$K = 1.000.000 \times 0,032 / 0,35$$

$$K = 91.428,5714 \text{ m}^2$$

$$K = 0,0914286^{142}$$

Dado que K sería igual a 0,0914286, obtendríamos con la fórmula del aprovechamiento tipo del sector que nos ofrece el ROGTU:

$$AT_{\text{sector}} = 350.000 / 1.000.000 + 0,0914286 \times 1.000.000$$

$$AT_{\text{sector}} = 350.000 / 1.000.000 + 91.428,6$$

$$AT_{\text{sector}} = 0,32068$$

Por lo tanto, al saber que la participación en el IEB del propietario del parque natural reduce en 0,02932 el Aprovechamiento Tipo del Sector, al compartirlo con el propietario de la superficie protegida adscrita, obtendríamos en metros cuadrados:

PARTICIPACIÓN OPCIÓN "C"	Coefficientes de participación en el sector.	En % del IEB	En m <sup>2</sup> / m <sup>2</sup> s
Valor del suelo del Sector X		0,35	350.000
Ayuntamiento	10,00	0,035	35.000
Propietarios monte	8,38	0,029	29.320
Resto propietarios	81,62	0,286	285.680
<b>Totales:</b>	<b>100,00</b>	<b>0,350</b>	<b>350.000</b>

<sup>141</sup> Cálculo estimado, no comprobado en ningún municipio.

<sup>142</sup> Edificabilidad que corresponde sobre el total de m<sup>2</sup> de la superficie bruta del pn (1.000.000/ 91.428,5714).

**4.3. OPCIÓN D  
MÉTODO SUBSIDIARIO UTILIZANDO COMO APROVECHAMIENTO  
VIRTUAL EL 10 % DEL CORRESPONDIENTE AL SECTOR  
RECLASIFICADO**

Aún añade el ROGTU en el mismo apartado del Artículo 123.3 una nueva posibilidad de cálculo para el caso de que no podamos obtener un aprovechamiento tipo promedio:

Cuando no exista red primaria en el Plan General vigente que permita obtener su aprovechamiento tipo promedio, se utilizará como referencia para obtener el aprovechamiento virtual antes citado el 10 por ciento del correspondiente al sector objeto de reclasificación.

Dado que ya conocemos que K sería igual a 0,10 obtendríamos en nuestro ejemplo:

$$AT_{\text{sector}} = 350.000 / 1.000.000 + 0,10 \times 1.000.000$$

$$AT_{\text{sector}} = 350.000 / 1.000.000 + 100.000$$

$$AT_{\text{sector}} = 0,31818$$

La participación en el IEB del propietario del parque natural reduce en 0,03182 el Aprovechamiento Tipo del Sector, al compartirlo con el propietario de la superficie protegida adscrita:

Veamos la comparación de los resultados obtenidos en los distintos métodos empleados:

PARTICIPACIÓN OPCIÓN "A"	Valoración en €	Coefficientes de participación en el sector	En % del IEB	En m <sup>2</sup> /m <sup>3</sup> s
Valor del suelo del Sector X	58.559.650,74		0,35	350.000
Ayuntamiento	5.855.965,07	10,00	0,035	35.000
Propietarios monte	5.000.000,00	8,54	0,030	29.884
Resto propietarios	47.703.685,67	81,46	0,285	285.116
<b>Totales:</b>	<b>58.559.650,74</b>	<b>100,00</b>	<b>0,350</b>	<b>350.000</b>
<b>PARTICIPACIÓN OPCIÓN "B"</b>				
Valor del suelo del Sector X	58.559.650,74		0,35	350.000
Ayuntamiento	5.855.965,07	10,00	0,035	35.000
Propietarios monte (0,023)	3.848.205,62	6,57	0,023	23.000
Resto propietarios	48.855.480,05	83,43	0,292	292.000
<b>Totales:</b>	<b>58.559.650,74</b>	<b>100,00</b>	<b>0,350</b>	<b>350.000</b>
<b>PARTICIPACIÓN OPCIÓN "C"</b>				
Valor del suelo del Sector X	58.559.650,74		0,35	350.000
Ayuntamiento	5.855.965,07	10,00	0,035	35.000
Propietarios monte	4.905.625,60	8,38	0,029	29.320
Resto propietarios	47.798.060,07	81,62	0,286	285.680
<b>Totales:</b>	<b>58.559.650,74</b>	<b>100,00</b>	<b>0,350</b>	<b>350.000</b>
<b>PARTICIPACIÓN OPCIÓN "D"</b>				
Valor del suelo del Sector X	58.559.650,74		0,35	350.000
Ayuntamiento	5.855.965,07	10,00	0,035	35.000
Propietarios monte	5.323.908,82	9,09	0,032	31.820
Resto propietarios	47.379.776,85	80,91	0,283	283.180
<b>Totales:</b>	<b>58.559.650,74</b>	<b>100,00</b>	<b>0,350</b>	<b>350.000</b>

El problema de este mecanismo es que puede resultar indeseable u hostil para el fin que precisamente se pretendía, pues si bien es verdad que las Administraciones han hecho intentos de adquisición de terrenos protegidos, la falta de financiación ha supuesto la imposibilidad de materializar dicho fin, y eso teniendo en cuenta que el precio de esta clase de terreno era el más económico de todos los del mercado del suelo, pero ahora, los urbanistas y especuladores se están haciendo eco de esta nueva medida que supone indirectamente la adquisición de edificabilidad, adquiriendo grandes superficies de suelo protegido a precios irrisorios para negociar futuras reclasificaciones y éste no es el mayor peligro, sino que cada vez más la doctrina comienza a rumorear que los valores deben ser idénticos también en áreas discontinuas, con lo que el fin perseguido por la LOTPP cada vez estará más lejos de hacerse realidad, nuestros espacios protegidos (aislados hasta ahora del proceso urbanizador) se verán sometidos de lleno a todos los mecanismo especuladores que hasta ahora ha venido sufriendo el resto del territorio.

## CONCLUSIÓN





Asistimos por tanto, a una nueva etapa para el medio natural, tal y como hemos visto en aquellos aspectos que hemos tratado y que, a mi juicio, son los más representativos de la repercusión que la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, apadrinada por la Ley Urbanística Valenciana y desarrollada por el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, tendrá sobre el nuevo urbanismo.

En mi opinión se trata de una ley que bien podemos calificar de pionera en el panorama nacional, por todas las nuevas herramientas que desarrolla el texto en cuanto a la puesta en marcha de instrumentos de ordenación y gestión encaminados al efectivo control de la sostenibilidad, como el establecimiento de unos límites o umbrales al crecimiento de las ciudades. La Comunidad Autónoma de Galicia,<sup>143</sup> planteó ya medidas de control a las que denominó límites de sostenibilidad, y cuya pretensión en el suelo urbano no consolidado es contener el crecimiento de uso residencial, hotelero o terciario, estableciendo límites porcentuales de expansión, pero no llega tan lejos como la Valenciana que limita no sólo en función de la ocupación del suelo, sino el consumo de energía, agua y las emisiones de contaminantes.

También resulta la LOTPP y su desarrollo reglamentario un tanto conflictiva, debido a los nuevos métodos para financiar la sostenibilidad, esto es las Cuotas de Sostenibilidad y el Fondo para la Equidad Territorial. La Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje <sup>144</sup> de la Generalidad de Cataluña, y el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias,<sup>145</sup> establecen también un Fondo para contribuir a la financiación de los espacios naturales protegidos, pero no llegan a ser tan audaces como la Valenciana, dado que dicho Fondo se nutre únicamente con aportaciones presupuestarias públicas o privadas para contribuir a este fin, no llegando a implantar medidas coactivas de fiscalidad ambiental.

Es evidente que estamos asistiendo a una nueva etapa en la evolución de

<sup>143</sup> En el artículo 46 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

<sup>144</sup> Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje. B.O. 8 de julio de 2005.

<sup>145</sup> Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

la normativa ambiental, en que la protección del medio, deja de ser teoría para convertirse en una realidad, y lo hace desde una perspectiva muy interesante, su principal deprecador, el urbanismo, de ahora en adelante se convierte en su fuente de financiación, urbanismo y ambiente deben ir por tanto de la mano, y ahora la protección del medio debe lucrarse de las plusvalías urbanísticas.

He de decir que los fines son elogiados, pero el procedimiento debe ser revisado o en su defecto aclarar todos aquellos conceptos que aún siguen dudosos como es por ejemplo la cuota de sostenibilidad derivada de la gestión urbanística de la que ni siquiera conocemos si la cuota que del presupuesto municipal que ha de aportarse, se realiza de forma fraccionada hasta amortizarse la misma durante varios ejercicios presupuestarios, o si por el contrario hablamos de que la cantidad resultante habrá de aportarse cada año.

De otro lado, la posibilidad de la adscripción de áreas naturales a sectores de suelo que podrán ser reclasificados ha provocado la especulación con dichos espacios, llegando a ofrecer por ellos precios hasta ahora impensables. La repercusión de esta medida no es mínima, tengamos en cuenta que el régimen de propiedad de los espacios naturales protegidos en el ámbito de todo el país es del Estado en un 12%, de otras Entidades Públicas en un 23% y de Particulares en el 65% restante (Estrategia Forestal Española: 26).

15

122

La reglamentación de la LOTPP se presta a una gran inseguridad jurídica para los operadores del medio ambiente y del urbanismo, además, en este momento se gesta una nueva Ley del Suelo estatal, de la que no conocemos definitivamente su grado de repercusión, ni siquiera el tiempo que se mantendrán los actuales contenidos de la LOTPP, sometida a constantes modificaciones.

De ser así, espero que al menos algunos de los planteamientos más válidos de esta norma que verdaderamente son operativos, como los referidos al paisaje, y al límite del crecimiento urbano subsistan, sino es en ella, en otras normas.

## BIBLIOGRAFÍA



- BLANC CLAVERO, F y PAREJO ALFONSO, L: *Derecho Urbanístico Valenciano*, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.
- Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: *El Planeamiento Urbanístico en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial, 1999.
- DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando: *El sistema de protección de espacios naturales. Cuestiones jurídicas y de gestión*, 1.ª ed., Navarra: Aranzadi, 2006.
- DURÁN VALSERO, Juan José: "Presencia de aguas de diferente salinidad y origen en los humedales del litoral mediterráneo español", en *Tecnología de la intrusión de agua de mar en acuíferos costeros: países mediterráneos*, J.A. LÓPEZ-GETA y otros, Madrid: Instituto Geológico y Minero de España, 2003, pp. 149-155.
- ESCRIBANO BELTRÁN, Alejandro, "Planificación a partir de la Ley de Ordenación del Territorio y el Paisaje y la Ley del Suelo No urbanizable", *Jornada sobre la Ley del Suelo No Urbanizable*, Valencia, (2005).
- GONZÁLEZ PÉREZ, J: *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido 1992)*, 6.ª ed., Madrid: Civitas, 1993.
- GONZÁLEZ VARAS, Santiago, "La gestión territorial", *Jornadas sobre la Gestión Urbanística en la LRAU, en la LUV y en la LOT*, Valencia, (2005).
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín, "La cohesión social en la planificación urbana", *Curso de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible organizado por Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana*. Alicante, (2004).
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Zaragoza: Kronos, 1995.
- LORENTE TALLADA, José Luis, "La Gestión de los Umbrales de Sostenibilidad, desde la perspectiva práctica y local en la Ley de Ordenación del Territorio, Ley 4/2004, de la Comunidad Valenciana", *Jornadas sobre la Gestión Urbanística en la LRAU, en la LUV y en la LOT*, Valencia, (2005).
- MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. I, Madrid: Trivium, 1991.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. III. Recursos Naturales. Madrid: Trivium, 1997.

- Ministerio de Medio Ambiente: *Estrategia Forestal Española*. Madrid: Organismo Autónomo de Parques Nacionales, 2000.
- ORTUÑO, FRANCISCO: “Los Parques Nacionales españoles, una aproximación histórica” en FERNÁNDEZ, J. y PRADA, R, Madrid: Organismo Autónomo de Parques Nacionales, 1996.
- PARADA, Ramón: *Derecho Administrativo III, Bienes públicos, Derechos urbanísticos*, 8.ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2000.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa: *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Madrid: Marcial Pons, 2004.
- RICART RODRIGO, F, “Ordenación territorial y Urbanismo Sostenible”, *Curso Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible*. Alicante, (2004).
- ROMERO ALOY, María Jesús: *Los planes generales en el Derecho Urbanístico Valenciano*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2002.
- SIMONS, I. G. *Ecología de los recursos naturales*. Barcelona: Omega, 1982.

### Legislación sobre la materia:

15

126

- “Ley de Parques Nacionales”, *Gazeta de Madrid* (8 de diciembre de 1916), p. 675.
- “Ley del Patrimonio Forestal del Estado” *Gazeta de Madrid* (18 de octubre de 1935), pp. A00435-A00437.
- “Ley de 8 de noviembre de 1939, del plan extraordinario de trabajos forestales para los años 1939-1940”, *Boletín Oficial del Estado - Gazeta* (23 de noviembre de 1939), pp. A06573-A065575.
- “Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana”, *Gazeta* (14 de mayo de 1956), pp. A03106-A03134.
- “Ley de 8 de junio de 1957 sobre nueva Ley de Montes”, *Gazeta* (10 de junio de 1957), pp. B00362-B00372.
- “Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos”, *Boletín Oficial del Estado* (5 de mayo de 1975), pp. 9419-9421.
- “Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”, *Boletín Oficial del Estado* (5 de mayo de 1975), pp. 9427-9448.
- “Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana” *Boletín Oficial del Estado* (16 de junio de 1976), pp. 11755-11769.
- “Real Decreto 2159/1978, de 23 junio, Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación

- Urbana”, *Boletín Oficial del Estado* (15 de septiembre de 1978), pp. 21592-21606.
- “Constitución Española de 1978”, *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre de 1978), pp. 29315-29424.
- “Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres” *Diario Oficial Unión Europea*, n° L 103 (25 de abril de 1979), pp. 0001-0018.
- “Ley 12/1985 de 13 de junio, Espacios Naturales Protegidos” *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* (28 de junio de 1985).
- “Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres”, *Boletín Oficial del Estado* (28 de marzo de 1989), pp. 8262-8269.
- “Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (13 de julio de 1989), pp. 4893-4915.
- “Directiva 91/244/CEE de la Comisión de 6 de marzo de 1991 por la que se modifica la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres”, *Diario Oficial de la Unión Europea* n° L 115 (8 de mayo de 1991), p. 0041.
- “Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”, *Diario Oficial de la Unión Europea* n° L 206 (22 de julio de 1992), pp. 0007-0050.
- “Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre el Suelo No Urbanizable”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (17 de junio de 1992).
- “Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”, *Boletín Oficial del Estado* (30 de junio de 1992), pp. 22238-22274.
- “Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *Boletín Oficial del Estado* (27 de noviembre de 1992), pp. 40300-40319.
- “Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco”, *Boletín Oficial del País Vasco* (27 de julio de 1994), pp. 8961-8999.
- “Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana” *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (24 de noviembre de 1994).
- “Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana” *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (9 de enero de 1994).



- “Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la administración General del Estado”, *Boletín Oficial del Estado* (15 de abril de 1997), pp. 11755-11773.
- “Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres”, *Boletín Oficial del Estado* (6 de noviembre de 1997), pp. 32179-32184.
- “Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones”, *Boletín Oficial del Estado* (14 de abril de 1998), pp. 12296-12304.
- “Directiva 98/83/CEE calidad de aguas destinadas al consumo humano”, *Diario Oficial de la Unión Europea n° L 330* (5 de diciembre de 1998), pp. 33032-33053.
- “Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *Boletín Oficial del Estado* (14 de enero de 1999), pp. 1739-1755.
- “Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias”, *Boletín Oficial de Canarias* (15 de mayo de 2000), pp. 5989-6308.
- “Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes”, *Boletín Oficial del Estado* (24 de junio de 2000), pp. 22436-22438.
- “Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas”, *Boletín Oficial del Estado* (24 de julio de 2000), pp. 26791-26817.
- “Decreto 186/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo Sostenible de la Generalitat”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (25 de noviembre de 2002), pp. 29311-20312.
- “Decreto 200/2002, de 10 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Generalitat”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (17 de diciembre de 2002), pp. 32313-4400.
- “Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Boletín Oficial del Estado* (21 de enero de 2003), pp. 2650-2708.
- “Ley 10/2003, de 20 mayo, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes”, *Boletín Oficial del Estado* (21 de mayo de 2003), pp. 19255-19258.

- “Debate y votación del dictamen de la Comisión de Obras Públicas y Transportes sobre el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje” *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* (28 de junio de 2004), pp. 1547-1583.
- “Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (2 de julio de 2004), pp. 17841-17878.
- “Real Decreto-Ley 5/2004 de 27 de agosto, por el que se regula el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efectos Invernadero”, *Boletín Oficial del Estado* (28 de agosto de 2004), pp. 30096-30111.
- “Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, del Consell de la Generalitat, de Regulación de los Parajes Naturales Municipales” *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (8 de septiembre de 2004), pp. 22580-22586.
- “Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable,” de la Generalitat Valenciana, *Boletín Oficial del Estado* (19 de enero de 2005), pp. 2036-2049.
- “Decreto 243/2004, de 29 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se modifica el artículo 3 del Decreto 200/2002, de 10 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se creó la Comisión Interdepartamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Generalitat” *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (3 de noviembre de 2004), pp. 27461-27462.
- “Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”, *Boletín Oficial del Estado* (10 de marzo de 2005), pp. 8405-8420.
- “Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública”, *Boletín Oficial del Estado* (14 de marzo de 2005), pp. 8832-8853.
- “Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 1/2001 de 20 de julio, del Plan Hidrológico Nacional”, *Boletín Oficial del Estado* (23 de junio de 2005), pp. 21846-21856.
- “Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje”, de la Generalidad de Cataluña, *Boletín Oficial del Estado* (8 de julio de 2005), pp. 24186-24189.
- “Proyecto de ley urbanística valenciana (RE núm. 30.261)”, *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* (13 de julio de 2005) p. 18.915.
- “Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalidad”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (30 de diciembre de 2005), pp. 41518-5166.

“Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (31 de diciembre de 2005), pp. 41778-41872.

“Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (23 de mayo de 2006), pp. 18361-18590.

“Ley 4/2006, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (24 de mayo de 2006), pp. 18596-18604.

“Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana”, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (16 de agosto de 2006), pp. 28242-28273.

“Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales”, *Boletín Oficial del Estado*, (4 de abril de 2007), pp. 14639-14649.

“Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística”, *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana* (17 de abril de 2007), pp. 16030-16053.

15

130

### Documentos en línea:

Ayuntamiento Elche: *El Parque del Hondo de Elche*, <<http://www.turismedelx.com/es/naturaleza>>. [Consulta: 11.03.2006].

Diario *El Mundo*, suplemento Su Vivienda: “Valencia bate todos los records al recibir 173 PAI en un solo mes”, 15.07.1995, <<http://www.elmundo.es/suplementos/suvivienda/2005/404//1121378437.html>>. [Consulta: 14.04.2006].

Ecoportal: *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente*. (Estocolmo, Conferencia del 5 al 16 de junio de 1972), <<http://www.ecoportal.net/content/view/full/11994>>. [Consulta: 12.05.2007].

Generalitat Valenciana, PortalGV: *Dictamen del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, al Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*, <<http://www.ces.gva.es/pdf/trabajos/dictameneseinformes/2003/d-3-03.pdf>>. [Consulta: 12.10.2005].

Generalitat Valenciana, PortalGV: *Dictamen 206/2006 emitido por el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana al Proyecto del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística*, <<http://www.gva.es/cjccv/castellano/Dic206-06.pdf>>. [Consulta: 12.05.2007].

Generalitat Valenciana, PortalGV: *Espacios Naturales*, <[http://orto.cth.gva.es/web-site/parajes\\_municipales](http://orto.cth.gva.es/web-site/parajes_municipales)>. [Consulta: 23.04.2007].

- Generalitat Valenciana, PortalGV: *Documento Base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana (EDS), Bases para la Estrategia del Desarrollo Sostenible*, <<http://www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?deliberate=true>>. [Consulta: 23.04.2007].
- Greenpeace: *Destrucción a toda costa 2005, 07.2005*, <<http://www.greenpeace.org/espana/reports/destrucci-n-a-toda-costa-2005-13>>. [Consulta: 10.04.2006].
- IcleiGlobal: *Cuarta Conferencia Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles "Aalborg+10", 2004*, <[http://www.iclei.org/documents/LACS/aalborg\\_spanish.pdf](http://www.iclei.org/documents/LACS/aalborg_spanish.pdf)>. [Consulta: 02.04.2007].
- Ministerio de Administraciones Públicas: *Libro Blanco del Gobierno Local*, <[http://www.map.es/iniciativas/nueva\\_agenda\\_territorial/reforma\\_gobierno\\_local/libro\\_blanco.html](http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/libro_blanco.html)>. [Consulta: 10.04.2007].
- Ministerio de Medio Ambiente: *Red de Parques Nacionales. Historia*, <[http://www.reddeparquesnacionales.mma.es/parques/org\\_auto/red\\_ppnn/historia.htm](http://www.reddeparquesnacionales.mma.es/parques/org_auto/red_ppnn/historia.htm)>. [11.05.2007].
- Ministerio de Medio Ambiente: *Actividades del Consejo de Europa relativas a la planificación territorial. Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (Cemat)*, <[http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo\\_territorial/ambito\\_europeo\\_dt/c.../index.ht](http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/c.../index.ht)>. [Consulta: 29.04.2007].
- Ministerio de Medio Ambiente: *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia. 20 de diciembre de 2000, <[http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo\\_territorial/paisaje\\_dt/convenio.../index.ht](http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/paisaje_dt/convenio.../index.ht)>. [Consulta: 29.04.2007].
- Montiel, C.: *La reforma de la política forestal en España*, 01.06.2003, <<http://www.fao.org/forestry/site/18227/>>. [Consulta: 01.01.2005].
- ONU: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED)*, 1992, <[http://www.palencia21rural.com/doc/resumen%20conferencia\\_rio.pdf](http://www.palencia21rural.com/doc/resumen%20conferencia_rio.pdf)>. [Consulta: 12.05.2007].
- ONU: *I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat)*, Vancouver (Canadá), <<http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>>. [Consulta: 13.12.2005].
- Santa Pola.com: *Parque Natural de las Salinas de Santa Pola*, 2003, <[http://www.santapola.com/salinas/sali\\_inf.htm](http://www.santapola.com/salinas/sali_inf.htm)>. [Consulta: 19.04.2007].
- UICN: *Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, I Estrategia Mundial para la Conservación*, <<http://www.iucn.org/places/orma/>>. [Consulta: 12.05.2007].
- UNESCO: *Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional. Ramsar*, (Irán 02-02-1971), <[http://www.ramsar.org/key\\_conv\\_s.htm](http://www.ramsar.org/key_conv_s.htm)>. [Consulta: 12.05.2007].

- UNESCO: *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*, 16 de noviembre de 1972, <<http://portal.unesco.org/es/ev.php>>. [Consulta: 10.12.2005].
- Unión Europea: *Estrategia Territorial Europea*, 1999, Postdam, <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)>. [Consulta: 02.02.2006].
- UNEP: *Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas*, <[http://www.unep-wcmc.org/protected\\_areas/categories/esp/c1.pdf](http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/esp/c1.pdf)>. [Consulta: 12.05.2007].
- Unión Europea: *VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE (2001-2010). Medio ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección*, <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28027.htm>>. [Consulta: 12.05.2007].
- Unión Europea: *Convenio de Berna o Convenio sobre la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europea*, <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28050.htm>>. [Consulta: 12.05.2007].









