

**VALORACIÓN DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA DEL
COLEGIO DE GEÓGRAFOS, CON MOTIVO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE
JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, QUE ANULA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL
DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL (PATIVEL)**

Comunitat Valenciana, a 22 de abril de 2021

**Colegio de Geógrafos
NIF: V83128006
Calle Casp, 130, altillo 8
08013 Barcelona**

VALORACIÓN DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA DEL COLEGIO DE GEÓGRAFOS, CON MOTIVO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, QUE ANULA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL (PATIVEL)

Conocida la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (TSJCV sentencia nº 46); el Colegio de Geógrafos manifiesta lo siguiente:

PUNTOS DE PARTIDA

- 1) Con el debido y natural respeto a esta sentencia judicial, cabe insistir en el hecho de que el fallo no ha sido unánime, contando con el voto particular de uno de los tres magistrados, que no encuentra hechos que motiven la anulación del plan por defectos de procedimiento, como solicita la parte demandante.
- 2) Que las materias relacionadas con el análisis, la planificación, la ordenación del territorio, el urbanismo, el paisaje y la infraestructura verde, son ámbitos propios de trabajo y estudio de la geografía profesional; por lo que desea manifestar libremente una posición clara ante la sociedad valenciana tras esta Sentencia que declara nulo el PATIVEL por defectos esencialmente, de procedimiento.
- 3) La valoración y posición del Colegio de Geógrafos, toma como referencia inicial los argumentos esgrimidos por la parte demandante que ha utilizado la vía contencioso-administrativa, para interponer un recurso que finalmente ha concluido en la citada Sentencia por parte del TSJCV.
- 4) La parte demandante ha utilizado la vía contencioso-administrativa para interponer un recurso contra el PATIVEL. Se trata de una empresa mercantil que tiene intereses urbanísticos que se ven afectados negativamente por el plan y por este motivo interpone demanda ante la administración autonómica. Una administración que es competente constitucional y estatutariamente, por lo tanto responsable de su elaboración y aprobación.
- 5) Desde un punto de vista geográfico, conviene recordar que más del 50 % del suelo del litoral valenciano está clasificado como urbano o urbanizable, frente al 44 % del suelo no urbanizable protegido y el 6 % del suelo no urbanizable común. En los últimos veinte años, la tasa de urbanización en los primeros 10 km de costa, ha sido 3,5 veces superior al crecimiento de la población en esta franja.

VALORACIÓN DEL COLEGIO DE GEÓGRAFOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

- 1) En relación con los puntos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO de la Sentencia, que impugna la posible infracción del art. 53 de la LOTUP, al no haberse (supuestamente) notificado a los interesados en el expediente, el sometimiento a información pública de la segunda Versión Preliminar del plan, y no haber sido sometida esa segunda versión a Información Pública y Consultas por un plazo de 45 días, sino únicamente por un plazo de 20 días.

Señalar en este sentido que la sala desestima acertadamente el punto, al considerar que la administración autonómica cumplió con sus obligaciones e interpreta correctos los procesos administrativos que eran preceptivos. También se desestima el supuesto hecho denunciado referido a la no contestación en tiempo y forma a las alegaciones presentadas por parte de los interesados. El seguimiento del procedimiento administrativo también es el correcto. Todo ello, a pesar de una supuesta falta de notificación individualizada, debido posiblemente a la gran cantidad de alegaciones recibidas y quizá, a la falta de medios personales por parte de la administración, y su sustitución por una publicación. Esta situación no debe ser excusa por parte de la administración que promueve el plan, si bien no ha supuesto que esta gestión administrativa haya sido considerada válida.

Ello no es óbice para que el Colegio de Geógrafos abogue por robustecer e implementar mejor estos procesos de cara a futuras iniciativas, y propone mejorar los trámites de información pública, en un contexto de transparencia, gobernanza y participación con las técnicas existentes para ello. Este hecho es relevante, especialmente si hablamos de desarrollar nuevos instrumentos de ordenación del territorio, en un espacio geográfico y social tensionado como es el litoral valenciano. Se trata de desactivar muchos conflictos socio-territoriales “ex ante”, mediante cauces de negociación y diálogo más fluido y continuado que permitan obtener acuerdos que no bloqueen como norma ante los tribunales la implementación de los planes, en especial en cuanto termina su dilatado proceso de elaboración y aprobación.

- 2) La posible omisión de la obligación de incorporar en la tramitación del plan la memoria económica, en la que se consideren “posibles indemnizaciones” y el “coste de las expropiaciones”.

Partiendo de los argumentos del fallo particular de uno de los tres magistrados contrario a la Sentencia, el Colegio de Geógrafos considera que la posición finamente tomada por el Tribunal no ha contemplado toda una serie de

argumentos y fundamentos imprescindibles. De haberse producido éstos, hubieran conducido a una decisión completamente diferente. Son los siguientes:

- 1) En el fallo los magistrados de la Sala se toma como referencia preponderante, dos Sentencias del TS como jurisprudencia. En concreto las relativas al Plan General Supletorio del municipio de Teror, en Gran Canaria, y el Plan General de Ordenación Urbana de El Campello, en Alicante. En ambos casos se trata de instrumentos de planeamiento urbano de ámbito municipal. Por tanto, de naturaleza en cuanto a escala, determinaciones y tipos de suelo sobre el que se actúa, totalmente distintos y muy difícilmente comparables por razón del objeto de la ordenación y alcance con la que se desarrolla el PATIVEL. Se trata en este caso de un instrumento de carácter territorial (supramunicipal que incide en sus determinaciones sobre el conjunto del sistema territorial). Se opta por apoyar el fallo sobre sentencias de planes urbanísticos y no territoriales homónimos para el litoral, como parecería más ajustado al problema que se trata. Véase por ejemplo los casos de Galicia, Cataluña, Andalucía o País Vasco, entre otros.

En este sentido anotar que el TS ya dio respuesta a estas preguntas a través de la STS de 28 de diciembre de 2012 (ROJ STS 9026/2012), en la cual se reitera la línea jurisprudencial del TS en relación con la adecuación del Plan Director Urbanístico del Sistema Costaner de Catalunya (PDUSC). En este sentido:

- a) Validó la posibilidad de que las CC.AA. puedan aumentar la protección sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (área de influencia en dominio privado del suelo).
- b) Descartó la vulneración del principio de autonomía municipal, por ser los planes proporcionados y haber dado audiencia a los municipios.
- c) Aceptó la posibilidad que los PDUSC puedan clasificar suelo, como lo había hecho previamente con otros planes.
- d) No obstante, el TS, igual que hizo el TSJC, estableció unos límites a los PDUSC cuando éstos se extralimitan en sus contenidos. Así se recoge también en la STS 8451/2012 (ROJ STS 8451/2012), de 20 de diciembre de 2012.

En cualquier caso, la importancia de una planificación territorial de escala superior, lejos de ser cuestionada, se podría decir que fue asumida como necesaria, tal y como pone de manifiesto la propia jurisprudencia del TS.

El Colegio de Geógrafos considera imprescindible para asegurar una decisión ajustada a la realidad del hecho o iniciativa que deban ser juzgados, focalizar correctamente el asunto, de acuerdo con una jurisprudencia clara y no

ocasional, colateral o con escasa o nula relación con el asunto de litigio. De fondo, se debe buscar una respuesta clara e inequívoca en lo sucesivo, sobre si se puede admitir que, al amparo de un interés supramunicipal como es la protección del litoral y sus valores ambientales, culturales, sociales, económicos, en suma geográficos; se normalice la posibilidad ajustada a derecho de clasificar y proteger suelo y en definitiva, imponer un determinado modelo de preservación para los espacios litorales en base a las competencias constitucionalmente reconocidas a la Administración regional en materia de Ordenación del Territorio. Así se garantiza en el art. 16 de la Ley de Ordenación del Territorio Urbanismo y Paisaje (LOTUP, en sus planteamientos de 2014 y modificación de 2015), al fijar el alcance de los planes, además de plantear el PATIVEL en perfecta coherencia con el objetivo buscado en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) en relación con la gestión del litoral. Cabe añadir, como ampliación a lo anterior, la utilidad y seguridad jurídica que puede tener la Infraestructura Verde, al amparo de la Estrategia Nacional recientemente aprobada, en sintonía con las sucesivas decisiones a nivel de la Unión Europea, y el deber de las CC.AA de elaborar la suya propia en esta materia en el plazo inmediato.

Llegados a este punto, conviene analizar el propio alcance de una hipotética responsabilidad patrimonial por aprobación de planes e instrumentos de ordenación supramunicipal, que sin embargo deben partir del principio general de no indemnización, de acuerdo con el art. 4 del RDL 7/2015 TRLS. Este articulado, apunta que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción, que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del mismo conforme al destino de éste. Esta determinación, no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. Excepciones que no serían de aplicación para el PATIVEL en la Comunitat Valenciana, tal como se recoge en el artículo 48 RDL 7/2015.

También en el trasfondo de la demanda y de la sentencia, está el asunto de las hipotéticas responsabilidades patrimoniales derivadas de modificaciones de planeamiento en suelo, o con planeamiento derivado y definitivamente aprobado. Los instrumentos del litoral analizados del resto del Estado, en general, no protegen los suelos con planeamiento urbanístico derivado y aprobado. Por norma atienden a las siguientes casuísticas:

- En el caso del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña (PDUSC), por ejemplo, ocurre en los suelos afectados para el suelo no urbanizable, urbanizable no delimitado o urbanizable delimitado sin plan

- parcial aprobado y que no existe ninguna figura de planeamiento derivado aprobada y en vigor.
- Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía, actualmente derogado, ocurría lo mismo para el suelo no urbanizable, el suelo urbanizable sectorizado o no sectorizado necesarios para dar respuesta a los objetivos planteados, si bien se excluyeron de las zonas de protección aquellos suelos ordenados por el planeamiento o con Plan Parcial aprobado, dado que una premisa de este instrumento era afectar lo menos posible a supuestos derechos de particulares, con algunas excepciones.
 - En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POLGA), de conformidad con lo establecido en el art. 3º, no era de aplicación al suelo clasificado como urbano consolidado y de núcleo rural por el planeamiento urbanístico vigente a su entrada en vigor. Del mismo modo tampoco lo era en aquellos suelos que a la entrada en vigor del plan hubieran finalizado la tramitación del instrumento de gestión. En todo caso se llevó a cabo un análisis pormenorizado que permitió establecer para todos los ámbitos urbanísticos, cuatro grados de compatibilidad en función de la congruencia de sus determinaciones con el POLGA, dejando sin efecto de forma temporal aquellos ámbitos con ordenación pormenorizada. Ordenación que debería concretarse para la materialización de los derechos y deberes en los plazos establecidos por los instrumentos urbanísticos o, en su defecto, en los tres años siguientes a la aprobación del POLGA (plazo a partir del cual se entendió suficiente para poder ejercer las obligaciones derivadas de la ordenación detallada y poder materializar los derechos urbanísticos). Superados los tres años, el POLGA sería de aplicación en todos los casos.
 - Para el caso del PATIVEL valenciano se consideró incluir aquellos suelos que se encuentran en situación básica rural (no urbanizables o urbanizables), que no tengan programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración (cinco años en forma de suelos transitorios). Esta casuística, avala la inexistencia de supuestos derechos de desarrollo asociados a los mismos, ni se afecta al derecho de la propiedad.

Como experiencia previa similar, conviene volver al caso del PDUSC de Cataluña. Un plan con mayor carga urbanística que la presentada por el PATIVEL y que trata de identificar cuáles fueron los criterios en los que se apoyó su fuerza legal. En este sentido cabe indicar que:

- La litigiosidad fue baja teniendo en cuenta la superficie afectada: 186 recursos presentados contra el PDUSC-1 y 92 en relación con el

PDUSC-2, que se convirtieron en 81 contenciosos administrativos contra el PDUSC-1 y 22 contra el PDUSC-2.

- Los supuestos de responsabilidad fueron prácticamente inexistentes, al limitar el alcance de los planes y no afectar a suelo con planeamiento derivado.
- Del conjunto de procedimientos iniciados contra el PDUSC, solo dos prosperaron, al reconocerse por parte del TSJC responsabilidad por la existencia previa de unas cesiones que debían ser respetadas. Estas podían ser restituidas en lugar de proceder a la indemnización monetaria; también en forma de convenio de cesión a cambio de mayor aprovechamiento (lo que el TS acabó por anular ante la falta de prueba suficiente).
- Al final, el coste de responsabilidad patrimonial de los PDUSC fue, como también se plantea en el caso del PATIVEL, de 0'00 €, lo que debe ser tenido especialmente en cuenta por cuanto en la sentencia se advierte una interpretación a la que se le hace extraña esta circunstancia.

El caso del POLGA gallego es igualmente interesante. Estableció un régimen transitorio de aplicación otorgando unos plazos para aquellos suelos que hayan iniciado su gestión (recordar que el PATIVEL lo hace en su disposición transitoria primera respecto a los ámbitos con programa de actuación aprobado).

Para que estemos ante un supuesto en materia de responsabilidad patrimonial, se exige para su apreciación los siguientes requisitos:

- La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley.
- La relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso. En definitiva, el daño debe de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa.
- Ausencia de fuerza mayor.

Así el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en su art. 3, establece, la regla general de que no confiere a los propietarios ningún derecho a exigir indemnización por implicar meros límites y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística, salvo los supuestos previstos en las Leyes.

Este Real Decreto Legislativo, en su art. 35 considera indemnizables:

«La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración »

Sabiendo de antemano que el desarrollo urbanístico (transformación jurídica del suelo) es un proceso duradero y complejo, es necesario también saber en qué momento de ese proceso el particular patrimonializa o consolida el aprovechamiento urbanístico. La cuestión no es baladí ya que mientras el particular no tenga consolidado ese derecho de aprovechamiento, lo que tendrá únicamente unas meras expectativas de derecho que, en cuanto tales, al tratar el régimen general, no le supondrá la posibilidad de ser resarcido.

Pues bien, según la doctrina jurisprudencial sólo se entenderá que el particular patrimonializa el aprovechamiento urbanístico (o la edificabilidad) a partir del momento en que se concluya el proceso para la urbanización y, por lo mismo, se permita considerar al suelo en situación de suelo urbanizado, con el derecho a edificar (*ius aedificandi*) pero sin necesidad de que se haya solicitado ya la licencia de obras.

El requisito ineludible es que el particular haya cumplido con sus obligaciones y actuaciones (deberes, cargas, pagos, cesiones, etc.). Solamente se adquiere el derecho de aprovechamiento urbanístico cuando el planeamiento ha llegado a la “fase final” de la realización y sólo a partir de ese momento, cualquier alteración de dicho planeamiento que suponga la reducción del aprovechamiento y edificación, implicará una lesión al derecho adquirido y por tal motivo corresponderá el derecho a indemnizar.

Por su parte el PATIVEL, en su disposición transitoria primera, también permite como es sabido, continuar su tramitación conforme a los plazos con un máximo de 5 años.

Así pues, en los supuestos en que hay ordenación detallada, no se interrumpen los plazos de ejecución, sino que se respetan si el planeamiento los ha marcado, y si no se ha hecho otorga un plazo de 5 años (3 años en el POL de Galicia, por ejemplo) para su desarrollo; por lo que en ningún caso se puede hablar de que la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración, en este caso al PATIVEL y antes de

transcurridos los plazos dado que éstos se respetan. En conclusión, los que no tengan ordenación detallada no tenían más que una simple expectativa y por lo tanto no entran en los supuestos indemnizatorios.

Precisamente las sentencias aducidas por el demandante hablan de casos en los que ya había licencias concedidas, como en el plan andaluz, o como en el de Lanzarote en el que se declaraban incompatibles licencias ya otorgadas, casos que nada tienen que ver con el PATIVEL o el POLGA de Galicia, que respeta absolutamente todo lo que cuente con la ordenación detallada aprobada definitivamente y esté en plazo, y por supuesto toda licencia concedida. Al menos éste debe ser y no otro, el supuesto de partida válido.

No se ha impedido con el PATIVEL, al igual que no se hizo con el POL de Galicia, ningún desarrollo urbanístico que esté en plazos de ejecución, ni siquiera por causas imputables a la Administración. No existe en consecuencia, derecho alguno derivado de su aplicación en los supuestos indemnizatorios.

- 2) Los planes de Ordenación del Territorio de escala subregional tienen como objetivo, precisamente, orientar, dar coherencia y en su caso corregir posibles disfunciones de los planeamientos urbanísticos locales, para que respondan a las directrices establecidas en los instrumentos de nivel regional. Ambos instrumentos (los de naturaleza territorial y los de carácter urbanístico) gozan de una clara distinción entre ambos, tal y como se dispone en el art. 148.1.3ª de la Constitución Española.

Este sería el caso del PATIVEL, que cumpliría plenamente con estas capacidades y funciones como Plan de Acción Territorial de carácter Sectorial, de acuerdo con la vigente LOTUP, siendo de especial observancia, por su importancia, el art. 16. 3 puntos *c) Coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad* y *d) Definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación (...)*. Sin olvidar además el punto 4 *c) Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de estos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.*

Una vez se aclara la capacidad y margen de maniobra del PATIVEL como instrumento territorial para desarrollar sus actuaciones sobre el propio planeamiento urbano, pero siendo en esencia diferente de éste, la cuestión de base en torno a la Sentencia del TSJCV, radica ahora en la formalidad sobre la obligación o conveniencia, de disponer de sendos informes: los de sostenibilidad económica y el económico financiero, que son sustancialmente distintos. La sentencia despeja dudas sobre la primera,

pero considera necesario profundizar en el segundo, lo que es motivo de nulidad:

- a) La “Memoria de Sostenibilidad Económica” queda recogida en el art. 22 de la RDL 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En su punto 4 dice lo siguiente: *La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica.*

Se coincide plenamente con lo expuesto por la abogacía de la Generalitat Valenciana, que indica que este no es un supuesto aplicable al PATIVEL. Este plan territorial, sólo clasifica suelos (en realidad y en términos precisos, los desclasifica, orientado además hacia un coste 0 para la administración). El PATIVEL no transforma en ningún caso el suelo, luego tampoco ha sufrido ningún tipo de cargas que justificaran en el momento de su elaboración y aprobación responsabilidad patrimonial alguna. Tampoco sería exigible, en relación con lo expuesto en el punto 5 del precitado texto refundido, ya que tampoco hablamos de actuaciones que ocurran sobre medio urbano. En realidad, lo hace sobre *suelos que se encuentran en situación básica rural* y que por tanto no han sufrido ninguna transformación en el litoral. Este debate por tanto, debería quedar zanjado (véase para mayor argumentación, el relato anteriormente expuesto).

- b) El “Estudio Económico y Financiero”, contemplado en el art. 42 del Reglamento de Planeamiento del año 1978 y requerido de forma “supletoria” en este caso concreto, cuando, hay que recordarlo de forma enérgica, no es exigible en la planificación territorial sino en la urbanística.

El ejemplo seleccionado en el que se basa la Sentencia, el caso del PGOU de El Campello (Alicante), es de nuevo poco apropiada. Se trata de un plan de ordenación municipal, que ya cumplía con las exigencias recogidas en la derogada Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística de la Comunitat Valenciana (LUV). Como es conocido, la Ley no exigía en ningún caso, este tipo de estudios. Para el caso del PATIVEL, la sala decide tomarlo como referencia válida para el caso que nos ocupa, haciendo extensible la necesidad de este tipo de estudios de ordenación, y que están pensados para casos “esencialmente urbanísticos”. Por tanto pendientes de su desarrollo en la ordenación pormenorizada y activando para ello, los sistemas urbanísticos propios de la gestión.

En este sentido, el Colegio de Geógrafos considera en buena lógica, que tampoco se está centrando correctamente el caso. El PATIVEL es un plan subregional de Ordenación del Territorio de carácter sectorial, que no debe ser confundido ni tratado por jueces y magistrados como si uno de base urbanística local con capacidad transformadora del suelo se tratara. A esta situación se llega en aplicación de un *principio de derecho supletorio estatal*, ante una supuesta carencia de derecho autonómico, que sin embargo cuenta con plenas competencias de acuerdo con el art. 148.1.3ª de la CE, y que no exige este tipo de estudios para este tipo de planes territoriales. Cabe añadir además en este sentido, que el recurso al derecho supletorio estatal, apenas se aplica hoy en ninguna Comunidad Autónoma dado que, como se refiere en la conocida STC 61/1997, la Ordenación del Territorio es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Al hilo de lo expuesto, cabe indicar que en el plan gallego (POLGA), se defendió la misma postura. Se exponía que al tratarse de un instrumento de ordenación territorial de carácter estratégico, se establecían criterios para dotar al litoral de una estructura territorial más coherente, pero sin entrar en niveles de planificación que son los que implican una inversión económica, aspectos explicados claramente en el Título VI – Programa de actuación del Pol. Este aspecto no estuvo exento de demanda en los recursos presentados, concluyendo todos ellos a favor de la postura defendida por la Xunta de Galicia en defensa del POLGA (*sentando jurisprudencia de alto interés para dirimir las diferencias que en este sentido pudieran plantearse*).

Así, hasta 8 sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (00551/2014, 00572/2014, 00511/2014, 00524/2014, 00513/2014, 00518/2014, 00521/2014, 00528/2014), aceptaron la interpretación con fundamentos jurídicos como el establecido por la Sentencia 00572/2014 que en su literal decía: *“En el POL hay un estudio económico dentro del informe de sostenibilidad ambiental, que lo que dice es que no es necesario un estudio económico financiero en detalle; criterio que hay que compartir, puesto que las determinaciones del POL no suponen de forma directa actuaciones de urbanización o de transformación urbanística, sino que se desarrollan a través de otras figuras de planeamiento, planes y proyectos, que son los que sí tendrán que contener ese estudio, porque son los que tienen efectos inmediatos de carácter económico, al dar lugar a gastos de urbanización y a posibles expropiaciones o privaciones de derechos.”*

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia deja claro que debe distinguirse entre un instrumento de ordenación del territorio y un instrumento de ordenación urbanística de desarrollo del suelo urbano. <<No se debe confundir urbanismo con ordenación del territorio>>.

Pero más allá de la doctrina establecida en Galicia, el TS ha dejado bien claro este aspecto y la no exigencia de Estudio Económico para los instrumentos de Ordenación del Territorio de carácter autonómico, al resolver los recursos de casación planteados (véase la Sentencia Nº: 297/2016 de doce de Febrero de dos mil dieciséis del Tribunal Supremo. -RECURSO CASACIÓN Núm.: 2844/2014 interpuesto por el Ayuntamiento de a Illa de Arousa, desestimando en su totalidad el recurso y validando totalmente el POL: Fundamento de derecho 5º; y Sentencia 296/2016 de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Supremo de doce de Febrero de dos mil dieciséis, desestimatoria del recurso de casación nº 3054/2014 interpuesto por la Entidad Sercoysa, Proyectos y Obras, S.A. en su fundamento jurídico quinto).

A la luz de las consideraciones expuestas sobre la articulación entre la ordenación del territorio (supramunicipal) y el urbanismo (municipal), se puede entender bien el significado y la función del PATIVEL, como lo ha sido en un caso análogo del POLGA gallego, como instrumentos de ordenación del territorio que establecen un marco de referencia para el planeamiento urbanístico y sin que ello implique atentado alguno contra la autonomía municipal. Cada instrumento de ordenación cumple una función diferente.

En definitiva ya se ha expresado y se reitera, que no se debe confundir el urbanismo con la ordenación del territorio. La Constitución española se refiere, de modo expreso, a la ordenación del territorio únicamente en lo relativo a la distribución competencial, atribuyendo a las Comunidades autónomas la competencia exclusiva en la materia en el artículo 148.1.3, si así lo asumían sus Estatutos de Autonomía. En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico primero de la STC 149/1991, de 4 de julio, del pleno del TC, expresa: ***“La idea de "ordenación" del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones.”*** De ahí que los instrumentos de jerarquía superior (supramunicipal), constituyan un marco de referencia de obligado respeto para los de ámbito inferior (municipal).

3) La inexistencia de informes en materia de género, infancia y adolescencia y familia.

El PATIVEL recupera la condición de espacio abierto del suelo en algunos espacios y no presupone transformación en el resto. Desde este punto de vista, como ya ha sido argumentado por la propia administración responsable de la elaboración y aprobación del plan, no presupone alteración que suponga discriminación subsecuente por cuestión de género, edad, ni familia, más bien al contrario, en tanto que mantiene la situación de suelo no transformado que, por su carácter más naturalizado acoge las distintas posibilidades de aprovechamiento y disfrute de todo el conjunto de la población (ocio, observación, paisaje...) sobre unos espacios no transformados. Por este motivo la decisión de nulidad en base a este criterio se considera poco justificada, como también lo hace el voto particular. En este sentido, resaltar que la parte demandante no argumenta, ni mucho menos demuestra, que exista algún tipo de incidencia o discriminación por razón de género (directa o indirecta) ni logra acreditarla en los términos del fundamento de derecho CUARTO de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 198/2016. Y al no hacerlo, la Sentencia coloca su simple reclamación, al aceptarla en estas condiciones, por encima del razonamiento del PATIVEL, lo que a nuestro juicio no guarda debida garantía de igualdad de condiciones entre las partes en inicio.

Es importante resaltar, que la propia Generalitat Valenciana incorpora estas cuestiones en la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana. También es significativo que es en el mes de marzo del año 2021, cuando finalmente se ha publicado una “guía” de implementación de todas estas cuestiones, pensada para los planes urbanísticos y posteriormente se han redactado unos Programas de Paisaje que concretan las actuaciones en los suelos protegidos por el PATIVEL. La incorporación del género en este tipo de planes supone en la práctica el fomento una redes de espacios para la vida cotidiana, compuesta por un conjunto de lugares con valor desde el punto de las personas en favor del género (lugares relacionales, de recreo, espacios abiertos, seguros, etc., lo que de hecho ya hace el PATIVEL por su propia naturaleza), todo ello unido por unos conectores que deben ser seguros, accesibles, visibles y señalizados, etc. en el que además se establecen una serie de criterios y normas de ordenación de estos espacios que deben ser consideradas por la planificación. Si bien estas cuestiones son cada vez más relevantes, hay que señalar que no estaban bien asentadas en el momento de redactar el PATIVEL.

Rechazando la nulidad por razón del citado informe, desde el Colegio se considera que se puede dar respuesta al espíritu de la norma con una mejora a posteriori del documento durante su implementación y gestión (anótese la importancia de los citados Programas de Paisaje a estos efectos). Del mismo modo, conviene subrayar que la sala se aparta de la conclusión obtenida en la Sentencia sobre el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, puesto que en aquella el Tribunal consideró que la omisión inicial de los aludidos informes, había sido subsanada por la Administración en un momento cronológicamente posterior. A todo esto hay que añadir, además, que existen varias sentencias que desestiman la anulación del Plan, a pesar de la inexistencia del Informe de Género, entre ellas la STS de 18/05/2020 (RC 5915/2017).

4) El supuesto hecho de no haber sometido el plan a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica, habiéndose omitido a su juicio, la evaluación de las distintas alternativas posibles.

La Sentencia no argumenta con el suficiente y necesario detalle, por qué este proceso de Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica (EATE), se ha considerado como insuficiente. Únicamente, cabe hacer una lectura pausada del punto noveno, en el cual se cita:

«Nos encontramos, en realidad, con argumentos retóricos sin tener en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones genere. Es decir, el PATIVEL no contiene un análisis técnico riguroso sobre la base de los aspectos medioambientales, paisajísticos o territoriales. En efecto, no se analizan las consecuencias que el PATIVEL puede tener para con la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, y demás factores mencionados. El motivo, en consecuencia, debe ser acogido».

Pero, tal y como recoge el voto particular de la sentencia, sí existe justificación más que suficiente de la elección entre Alternativas en el documento ambiental (la EAE consta de 167 folios). El PATIVEL fue sometido al procedimiento ordinario de evaluación ambiental previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. Si se revisa la documentación ambiental y la propia declaración de evaluación ambiental elaborada por el órgano ambiental, es evidente que se analizaron varias Alternativas, incluso la 0 (o no actuación y que supone desarrollar planeamiento urbano contrario al interés general y al medio ambiente, previsto para los escasos espacios litorales libres existentes). Es más, durante el análisis de Alternativas incluso hizo el ejercicio hipotético de reconocer la posible responsabilidad

patrimonial ante determinados supuestos, cuando era claro, tras todo lo expuesto en este informe, que éstos solo se pueden dar en estados de madurez avanzada en lo relativo a la transformación de suelos y en los que el PATIVEL no incurría.

Tomada la decisión de proteger los suelos vacantes, o sólo donde no existe instrumento de ordenación aprobado y no caducado, se fija el régimen de protección sobre los distintos tipos de suelo atendiendo a su naturaleza ambiental, lo que ya hace innecesarias otras justificaciones que serían redundantes. Para este colegio profesional, es ocioso recalcar que el plan se justifica intrínsecamente y entre sus objetivos esenciales, por motivos de orden medioambiental, paisajístico y de la mejora ante los procesos de riesgos naturales (entre otros motivos). Estas cuestiones, están suficientemente justificadas y argumentadas en toda la metodología técnica del plan (Memorias Informativa y Justificativa).

Como se ha puesto de manifiesto, el PATIVEL toma como referencia la necesidad de protección del litoral valenciano y se inspira en los objetivos y planteamientos de la propia Estrategia Territorial Europea, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV). En el análisis de Alternativas, prevalece de forma suficientemente argumentada, la necesidad de preservar y controlar la ocupación exacerbada de suelos urbanizables en el litoral, velar por la calidad del paisaje como criterio de ordenación del territorial y reforzar los servicios ambientales de la mano de suelos críticos o vulnerables ante los posibles riesgos naturales. Todo ello, en legítima respuesta por parte de la Administración autonómica y que en el margen de sus competencias, decide actuar con responsabilidad bajo estrictos criterios medioambientales y de interés general en todo el litoral valenciano; tras más de cinco décadas de un descontrolado urbanismo local en los espacios litorales. Una franja que, hay que recordar, todavía cuenta tras el PATIVEL, con suelo disponible para ser urbanizado para 50 años más, si se hiciera al ritmo experimentado en los años previos al estallido de la burbuja inmobiliaria.

Anotar finalmente, que todas estas acciones son respaldadas y amparadas por los tratados y convenciones de ámbito nacional o internacional, a las cuales se ha suscrito el Reino de España y la propia Comunitat Valenciana.

5) Conclusiones:

- 1) De todo lo expuesto, puede concluirse que se está produciendo una preocupante confusión entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo por

parte de algunos miembros de la magistratura. Ello exige un esfuerzo de mayor diferenciación entre ambas.

- 2) Los criterios de Ordenación del Territorio recogidos en el LIBRO I de la LOTUP, seguramente requieran (a la vista de este tipo de experiencias), de un tratamiento más generoso e independiente del urbanismo, tal y como existió en pasado con otras leyes que hoy se encuentran derogadas. A efectos de evitar estas confusiones, cabe plantear la conveniencia de una mayor formación y actualización de la judicatura y la magistratura en lo relativo a estas temáticas, además de que puedan contar con el asesoramiento y participación puntual de especialistas en los procedimientos.
- 3) Convendría revisar la legislación en este sentido, reforzando la Ordenación del Territorio que, a la vista de los resultados, quedó mermada con la llegada de la LOTUP en el año 2014. Resulta oportuno, pues, corregir y profundizar en las dimensiones y relaciones entre la articulación del territorio y en el planeamiento urbanístico municipal. Del mismo modo, avanzar en la idea de la Infraestructura Verde como elemento de garantía de las propuestas de ordenación de los territorios.
- 4) Es imprescindible una revisión y aprobación de la normativa para que los defectos de forma no deban acabar con la nulidad completa del Plan. Esto es especialmente dañino para los planes de Ordenación del Territorio, dado que, a diferencia de lo que sucede con los urbanísticos, mucha parte del territorio autonómico no cuenta con un plan de estas características ya aprobado que pueda seguir vigente cuando se produce la anulación del propuesto; además de las afecciones que ello tiene sobre cualquier otro planeamiento derivado. Los efectos también son muy lesivos en otros ámbitos como el medioambiental y el social, en tanto motivan la dilapidación de tiempo y recursos económicos pero también técnicos y humanos, en cantidad pero que también acaban afectando a su calidad.
- 5) El Colegio de Geógrafos, quiere manifestar su defensa y compromiso con una disciplina como la Ordenación del Territorio, cuya naturaleza se ve sistemáticamente vulnerada por prácticas que encuentran un importante soporte en sentencias tan cuestionables como la que nos ocupa. Los continuos atentados contra los planes subregionales, como verdaderos artífices de la coherencia del conjunto de transformaciones territoriales a nivel supramunicipal, se trasladan no solo a los valores territoriales sino también a los derechos ambientales y ecosistémicos de la ciudadanía, de los que también dependen en gran medida la calidad de vida y el bienestar del pueblo valenciano.

- 6) Casos como el gallego o el catalán, en sus planes litorales, deben ser los verdaderos referentes, también en lo jurídico para dictaminar Sentencia en el PATIVEL, especialmente a la hora de aplicar jurisprudencia, en lo que debe ser una pulcra interpretación y asentamiento de las normas y leyes ajustadas a derecho.
- 7) La planificación territorial y también la urbanística, deberían en lo sucesivo partir de unos objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía de la forma más amplia posible.
- 8) El Colegio de Geógrafos, como organismo de derecho público, buen conocedor del territorio litoral valenciano, considera que el PATIVEL es un instrumento extremadamente relevante e imprescindible, que no debe ser pospuesto por más tiempo por unas razones o por otras. Por ello espera que sea devuelto con garantías a la sociedad, una vez se pronuncie el Tribunal Supremo (TS), tras un recurso de Casación al cual se acoge el Gobierno Valenciano.
- 9) El Colegio se sitúa y comparte, en términos generales, la posición del voto particular de uno de los magistrados, que construye, argumenta y defiende el contenido del PATIVEL en términos procedimentales, técnicos y legales.
- 10) Esta delegación, en representación de los colegiados y colegiadas en su conjunto, hace una apuesta irrenunciable por la sostenibilidad territorial, como principio rector que debe orientar la planificación y la necesidad de cumplir con los objetivos establecidos en la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la nueva Agenda Urbana 2030.

Delegación Territorial en la Comunidad Valenciana del Colegio de Geógrafos.



NIF: V83128006
Calle Casp, 130, altillo 8
08013 Barcelona