

JORGE OLCINA CANTOS^a

J. FERNANDO VERA REBOLLO^b

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. LUCES Y SOMBRAS

RESUMEN

La planificación territorial es una política pública que tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante la elaboración de un modelo territorial en el espacio geográfico sobre el que se quiere actuar. Transcurridas cuatro décadas desde la aprobación del primer Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, es posible realizar un análisis crítico de las políticas públicas en planificación territorial desarrolladas en este periodo. En estas décadas han cambiado las normativas, los principios rectores, los procedimientos y los métodos de trabajo en la planificación territorial, con una apuesta definitiva, desde que comenzó el presente siglo, por la sostenibilidad. Todo ello en relación con las propuestas de la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje, como documentos básicos de la planificación territorial en dicho ámbito. El balance de la planificación territorial en este espacio regional ofrece luces y sombras que deben tenerse como enseñanzas para la práctica futura de la ordenación territorial. La disciplina geográfica ha jugado un papel importante en el proceso de implementación de políticas territoriales en el territorio valenciano, participando en la elaboración de planes de escala regional o subregional, incorporando herramientas, métodos de trabajo y propuestas en la búsqueda de un equilibrio territorial, difícil de alcanzar en un ámbito con escasa cultura del territorio. El trabajo presenta, finalmente, una serie de propuestas para la planificación territorial futura.

PALABRAS CLAVE: ordenación del territorio; políticas; normativa; planes; agenda de futuro.

a Universidad de Alicante. Campus de San Vicente del Raspeig, s/n, 03690 Alicante. Jorge.olcina@ua.es, <https://orcid.org/0000-0002-4846-8126>

b Universidad de Alicante. Campus de San Vicente del Raspeig, s/n, 03690 Alicante. Jf.vera@ua.es, <https://orcid.org/0000-0002-0576-0151>

Fecha de recepción: 30-08-2022. Fecha de aceptación: 17-04-2023.

SPATIAL PLANNING PUBLIC POLICIES IN VALENCIAN COMMUNITY. LIGHTS AND SHADOWS

ABSTRACT

Spatial planning is a public policy that aims to improve the quality of life of citizens through the development of a territorial model in the geographical space to act. Four decades after the approval of the first Statute of Autonomy of the Valencian Community, it is possible to carry out a critical analysis of the public policies in spatial planning developed in this period. In these decades, regulations, guiding principles, procedures and work methods in spatial planning have changed, with a definitive commitment to sustainability since the beginning of this century. All this in relation to the proposals of the European Spatial Planning Strategy and the European Landscape Convention, as basic documents of territorial planning in this geographical space. The balance of spatial planning in the C. Valenciana offers lights and shadows that must be taken as lessons for the future practice of territorial planning. The geographical discipline has played an important role in the process of implementing territorial policies in the Valencian region, participating in the elaboration of plans on a regional or subregional scale, incorporating tools, working methods and proposals in the search for a territorial balance, difficult to achieve in an area with little culture of the territory. Finally, the paper presents a series of proposals for future spatial planning.

KEYWORDS: spatial planning; policies; laws; plans; balance; future agenda.

INTRODUCCIÓN. CUATRO DÉCADAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA

El territorio es el elemento principal para el funcionamiento de una sociedad. Acoge los recursos naturales que aprovecha el ser humano para el desarrollo de sus actividades y la implantación de núcleos urbanos. La gestión de los territorios se va haciendo más compleja en relación con la evolución de las sociedades. De los acuerdos tácitos se ha pasado a los documentos escritos y a las normas jurídicas que regulan los procedimientos para llevar a cabo la asignación de nuevos usos en el suelo. Las sociedades modernas, democráticas, han establecido procedimientos para la elaboración de planes en los que la participación de la Administración supone una garantía para la protección de derechos privados y públicos (Romero y Farinós, 2004).

La ordenación del territorio es un instrumento para la organización racional del espacio geográfico esencial para las Administraciones. Como herramienta de acción política, debe garantizar un desarrollo acorde con los rasgos del medio y con las características de las sociedades que en él viven. La planificación territorial debe entenderse como un procedimiento reglado de transformación de un área que persigue como objetivo principal el establecimiento de un modelo territorial capaz de mejorar la calidad de vida de una sociedad (Rando Burgos, 2019). Desde 1999, tras la aprobación de la Estrategia Territorial Europea, esta acción debe realizarse bajo el principio rector de la sostenibilidad en un sentido amplio,

que incluye aspectos ambientales, socioeconómicos y culturales (Elorrieta et al., 2016). Y desde 2020, con la aprobación de la Agenda Territorial europea 2030 y la ley española de cambio climático (Ley 7/2021), entre otros documentos y planes de escala diversa (europea, española y autonómica), a este principio rector fundamental –innegociable– de la planificación territorial se ha unido la cohesión, la inteligencia, la igualdad, la perspectiva de género, la salubridad y la mitigación y adaptación al cambio climático como objetivos complementarios de aquel (Mora y Pimienta, 2003; Farinós, 2021; Farinós y Olcina, 2022).

Dentro del esquema jerárquico de los procesos de ordenación del territorio, la planificación de escala regional (o subregional) debe estar por encima del planeamiento urbanístico de escala local; en otros términos, este último debe someterse a las determinaciones establecidas en la planificación normativa de escala superior. Sin embargo, en nuestro país, la falta de tradición en los procesos de ordenación territorial de escala supramunicipal, unida a la aprobación muy tardía de planes o estrategias territoriales de escala regional o subregional, ha supuesto en muchos casos la falta efectiva de coordinación de unos (planes regionales o subregionales) y otros (planes generales de ordenación urbana) y el predominio de estos últimos sobre aquellos en los procesos de transformación del suelo (Romero, 2009). La Comunidad Valenciana es un buen ejemplo de ello a escala estatal porque la aprobación y el desarrollo efectivo de la Estrategia Territorial Valenciana se da en 2011, cuando ya se había producido el último y más transformador *boom* inmobiliario desarrollado en España y, con especial intensidad, en el litoral mediterráneo (Gaja Díaz, 2008; Burriel, 2009). De esta manera, las preexistencias urbanas de la Estrategia Territorial ponen en cuestión la finalidad de un desarrollo territorial sostenible a medio y largo plazo.

A ello se unen los procesos de transformación urbanística regulados en la legislación del suelo que no han contribuido a conseguir la finalidad de un desarrollo sostenible en el territorio, sino más bien lo contrario. Es el caso de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, vigente entre 1994 y 2006 en la Comunidad Valenciana, cuya finalidad inicial, *a priori* entendible (agilizar los procedimientos de transformación del suelo), se pervirtieron por el afán continuado de la promoción inmobiliaria en la franja litoral y prelitoral.

La política territorial resulta una pieza fundamental para el fortalecimiento de la democracia (Romero, 2011). Bien entendida, es una manera eficaz de protección ambiental, desarrollo cultural, promoción económica y redistribución de riqueza de un espacio geográfico. Ahora bien, para ello, debe favorecer la participación ciudadana como elemento importante en las decisiones territoriales.

En España, el desarrollo del estado de las autonomías ha supuesto una implantación desigual de las políticas de ordenación territorial; en unos casos, por falta de tradición administrativa en la gestión territorial de escala regional; en otros, por desprecio a las bondades de los planes territoriales supramunicipales. Y en todos por la falta de una cultura territorial y de aprecio a los valores naturales o patrimoniales del espacio geográfico, fomentado por la creencia en el crecimiento económico depredador de recursos como destino principal de las sociedades. No faltan ejemplos de espacios regionales de nuestro país que han sabido entender, desde bien temprano, la importancia de la política territorial como expresión del desarrollo socioeconómico sostenible (País Vasco, Navarra, Baleares, Cataluña, Andalucía), aunque los resultados prácticos en ocasiones no se corresponden con la intencionalidad política plasmada en

las normativas y los documentos de ordenación territorial (De la Cruz Mera y Madurga, 2019; Farinós Dasí, 2021).

La Comunidad Valenciana, en el conjunto de las regiones españolas, ocuparía una posición intermedia en el desarrollo de políticas de planificación territorial, con algún hito destacado, como la aprobación de la Estrategia Territorial en 2011. En la disciplina geográfica, diferentes autores han estudiado las políticas y prácticas desarrolladas en el territorio valenciano en materia de planificación territorial en las últimas décadas –Burriel, Romero, Morales Gil, Vera Rebollo, Mateu, Farinós, Esparcia, Salom, Albertos, López Olivares, Boira, Olcina, Hermosilla, Ivars, Noguera, Membrado, entre otros– (Gil Olcina et al., 1993; Romero et al., 2001; Burriel, 2009; Farinós y Olcina, 2022). La Administración, por su parte, ha elaborado informes y monografías sobre el modelo territorial valenciano a raíz de la aprobación de normativas o planes oficiales o de propuestas de planificación futura (Roger, 1995 a y b; Generalitat Valenciana, 2000; Muñoz y Domenech, 2012). Destacan, asimismo, los estudios y las investigaciones doctorales sobre esta cuestión llevados a cabo desde institutos de investigación (Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València; Instituto Interuniversitario de Geografía e Instituto de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante) y cátedras institucionales (Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, Cátedra de L’Horta de Valencia, Territorio Metropolitano) (Farinós y Peiró, 2019).

En las cuatro décadas de autonomía, las acciones de ordenación del territorio han pasado por diferentes momentos de interés por parte de los Gobiernos que se han sucedido, con etapas de impulso y otras de abandono manifiesto al considerar la política de planificación territorial un obstáculo para la promoción inmobiliaria.

En este sentido, en la Comunidad Valenciana se pueden distinguir cuatro etapas en el desarrollo de las políticas de ordenación territorial (Salom, 1995; Burriel, 2009; Farinós y Peiró, 2019):

- 1.ª etapa, hasta 1989: aprobación del Estatuto de Autonomía. Competencias en materia de ordenación territorial. Adaptación de algunas directivas europeas con efecto territorial (impacto ambiental).
- 2.ª etapa, 1989-2011. Aprobación de la primera ley de OT. Política urbanística movilizadora de suelo LRAU (1994) (“urbanismo del promotor”). Falta de creencia en la política territorial de escala regional y subregional. Elaboración de los primeros planes comarcales, nunca aprobados. Aprobación de la segunda ley de OT (2004).
- 3.ª etapa, 2011-2015. Aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Inicio, de nuevo, de una fase de elaboración de planes de ámbito comarcal.
- 4.ª etapa, 2015 a la actualidad. Aprobación de la tercera ley de OT (2015), con modificaciones puntuales posteriores. Apuesta, en teoría, por la política territorial de escala subregional. Intentos de promoción de la escala supramunicipal y de áreas metropolitanas.

En cada una de estas etapas es posible señalar logros y errores en la promoción pública de las políticas territoriales. El mayor logro ha sido la aprobación y desarrollo de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011), marco de referencia básico de escala regional para la regulación de los procesos de

asignación de nuevos usos del suelo. Entre las sombras está el escaso desarrollo de la planificación de escala subregional y metropolitana, que son ámbitos especialmente idóneos para la ordenación territorial al establecer el enlace entre la Estrategia Territorial y los planes urbanísticos municipales.

Junto a los procesos reglados de planificación territorial, amparados en la legislación valenciana de ordenación del territorio, desde los años noventa del pasado siglo han tenido lugar acciones de ordenación territorial, con respaldo institucional, de carácter sectorial o estratégico. Es el caso del Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana, que ha conocido dos versiones. La primera, realizada por encargo de la administración turística autonómica (Institut Turístic Valencià, 1995), se intentó tramitar posteriormente como un plan de acción territorial de carácter sectorial, sin conseguirlo. Años más tarde, el *Libro Blanco para una nueva estrategia turística de la Comunidad Valenciana*, impulsado por la Agència Valenciana del Turisme (2017), en sus líneas de actuación, volvía a recoger la idea de convertir el plan de espacios turísticos en un PAT sectorial. El objetivo es la necesidad de planificación de la actividad turística en el territorio, incluyendo una propuesta de diferenciación y delimitación de espacios turísticos, a efectos de ordenación de la actividad. Más reciente ha sido la elaboración de Plan Vega Renhace, un plan estratégico territorial de ámbito comarcal, que depende directamente de la Presidencia de la Generalitat y que está orientado a la adaptación al cambio climático y sus extremos en un espacio geográfico que fue intensamente afectado por la inundación de la Vega Baja del Segura ocurrida en septiembre de 2019 (Generalitat Valenciana, 2020). El plan ha diseñado una serie de actuaciones prioritarias, entre las que se contempla la aprobación del PAT de la Vega Baja como una pieza básica para la reducción del riesgo y la resiliencia de este ámbito comarcal. Por su parte, las Diputaciones provinciales, que carecen de competencias de ordenación del territorio, han desarrollado planes estratégicos sectoriales (actividades económicas, infraestructuras y equipamientos) con incidencia territorial, con un balance desigual en sus resultados.

El presente trabajo hace balance de las políticas territoriales desarrolladas en la Comunidad Valenciana, en las últimas cuatro décadas, destacando los logros conseguidos y los fracasos de la planificación. El objetivo principal es la revisión crítica de los procesos de planificación territorial en el espacio valenciano, desde la experiencia de cuatro décadas de trabajo en cuestiones de ordenación del territorio. Todo ello con el ánimo de esbozar unas recomendaciones para el desarrollo futuro de la ordenación del territorio en el contexto de la sostenibilidad, la apuesta por la infraestructura verde como herramienta de planificación y la necesidad de adaptación al cambio climático como escenario de actuaciones que va a movilizar políticas públicas y acciones privadas a lo largo del presente siglo.

FUENTES Y MÉTODO

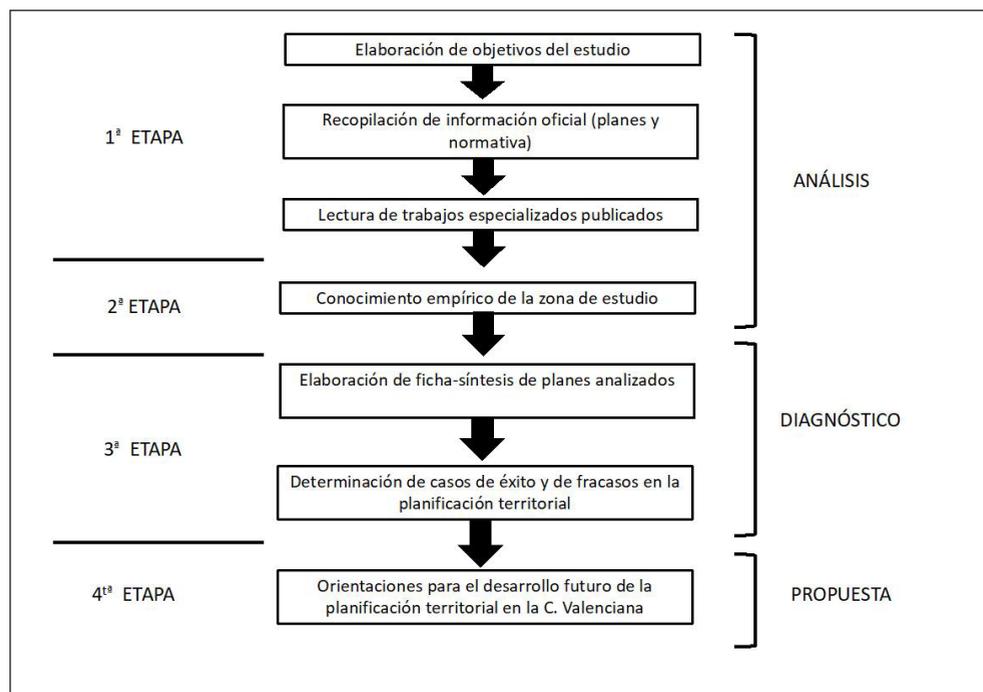
La presente investigación realiza un análisis-diagnóstico de las políticas públicas de planificación territorial desarrolladas en la Comunidad Valenciana desde la aprobación de su primer Estatuto de Autonomía, en 1982. Para ello, ha sido necesario realizar un estudio detallado de normas y, sobre todo, documentos de ordenación del territorio elaborados en las cuatro décadas de desarrollo competencial en material de planificación territorial y urbanística. Debe señalarse que el objeto principal de estudio ha

sido la ordenación territorial de escala regional y subregional, sin olvidar que el planeamiento municipal, actor principal de la transformación del suelo en el periodo de estudio, ha condicionado por acción u omisión las posibilidades reales de la planificación territorial de escala superior.

Se ha consultado los planes (aprobados o en fase de exposición pública) que están enlazados en los portales web oficiales de las Consejerías de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica y de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo. En estas páginas web se dispone de la información completa de los planes de ordenación del territorio analizados, con sus diferentes documentos (memorias, normativas, cartografías). La normativa territorial y urbanística aprobada en estas décadas se ha consultado en el portal del Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.

El análisis de la documentación se ha realizado mediante la elaboración de unas fichas-resumen, en las que se han destacado los datos fundamentales de los planes territoriales analizados. A partir de esta información, se han clasificado los ejemplos de logros y fracasos de la planificación territorial valenciana durante el periodo de análisis (1982-2022) (figura 1).

Figura 1. Etapas de la investigación y tareas realizadas



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, han sido fundamentales las lecturas de autores que han abordado esta cuestión, con enfoque regional, en la Comunidad Valenciana durante las últimas décadas (Romero, Burriel, Farinós, Salom, Boira) y cuyas obras se citan en el texto y aparecen en la relación bibliográfica del artículo. Asimismo, ha sido importante la labor de cotejo de información oficial y resolución de dudas sobre algunos documentos de planificación que se ha realizado mediante consultas al personal técnico de la Conselleria de Política Territorial, en especial de la Subdirección General de Ordenación del Territorio (D. Vicente Doménech Gregori), por su experiencia en la labor de planificación y gestión de planes de escala regional y subregional. Sin olvidar la consulta, con espíritu crítico, de noticias de prensa y artículos de opinión publicados, sobre ordenación del territorio, en los diarios de ámbito regional.

RESULTADOS: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: LUCES Y SOMBRAS

En las cuatro décadas de gobierno autonómico valenciano se han sucedido tres normativas marco de ordenación del territorio, cada una de ellas correspondiente a las necesidades del momento en su promulgación y aprobadas en un contexto socioeconómico y ambiental diferente y con la necesidad de adaptación a la legislación española (y regional) y a la normativa europea. Así, la primera ley de ordenación del territorio valenciana (1989) respondía a la necesidad de organizar la política territorial en los estadios iniciales del gobierno autonómico, coincidiendo además con la necesidad de adaptar las primeras directivas ambientales tras el ingreso de España en la Unión Europea y la aprobación de leyes autonómicas en esta temática (impacto ambiental, espacios naturales) (Burriel, 2009). Todo ello ocurrido en un contexto de un apego institucional muy incipiente por esta temática y una carente cultura del territorio por parte de la ciudadanía. La segunda ley (2004) se adaptaba, en el papel, a los principios de sostenibilidad de la Estrategia Territorial Europea, aprobada algunos años antes (1999), y establecía como figura principal de ordenación la Estrategia Territorial Valenciana, para la que se establecerían plazos de elaboración y aprobación. Esta ley, además, pretendía superar la negativa opinión social generada por la transformación acelerada del suelo que había permitido la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (1994), en un contexto favorable de crecimiento económico acelerado. Son los años de lo que algunos autores han denominado “urbanismo del promotor” y “capitalismo de casino”, donde las prácticas de despilfarro en la promoción inmobiliaria marcaron la agenda política regional y local, y trajeron consigo, además, una importante degradación ambiental (Romero, 2019). Por último, la ley de ordenación del territorio de 2014 (con texto refundido en 2021), pretende ser una normativa reguladora de los procesos de planificación territorial adaptados a un contexto de crisis económica, de reconversión necesaria de los procesos de transformación territorial, de recalificación de las zonas urbanizadas y de adaptación al cambio climático y los riesgos asociados.

Sobre el papel, las leyes territoriales valencianas, desde 1989, han apostado por el respeto a los valores naturales y patrimoniales del espacio geográfico y a la búsqueda de equilibrio, realmente imposible, entre el litoral y el interior. Cuestión distinta ha sido la realidad de una transformación rápida, radical, de algunos entornos (litoral y prelitoral valenciano), el reconocimiento legal de figuras jurídicas que

han favorecido este proceso (promotor inmobiliario), y la incorporación de figuras de planificación que permitan la discrecionalidad de la Administración en el momento de su aprobación final (Actuaciones Territoriales Estratégicas), no exentas de falta de transparencia en el proceso de tramitación y aprobación (Farinós, 2019).

Por ello, aunque la valenciana es una de las comunidades autónomas que más normas urbanísticas y territoriales ha aprobado en sus años de funcionamiento, lo que ha contribuido a articular los procesos de transformación del territorio, no siempre estos procesos han estado jurídicamente bien orientados o se permiten situaciones de mantenimiento de planes urbanísticos de escala municipal sin la obligación de adaptación a las nuevas orientaciones o principios rectores que han ido aprobándose en las sucesivas normativas de ordenación territorial (tabla 1).

Tabla 1. Principios rectores, características principales y contexto de las diferentes leyes de OT aprobadas en la Comunidad Valenciana

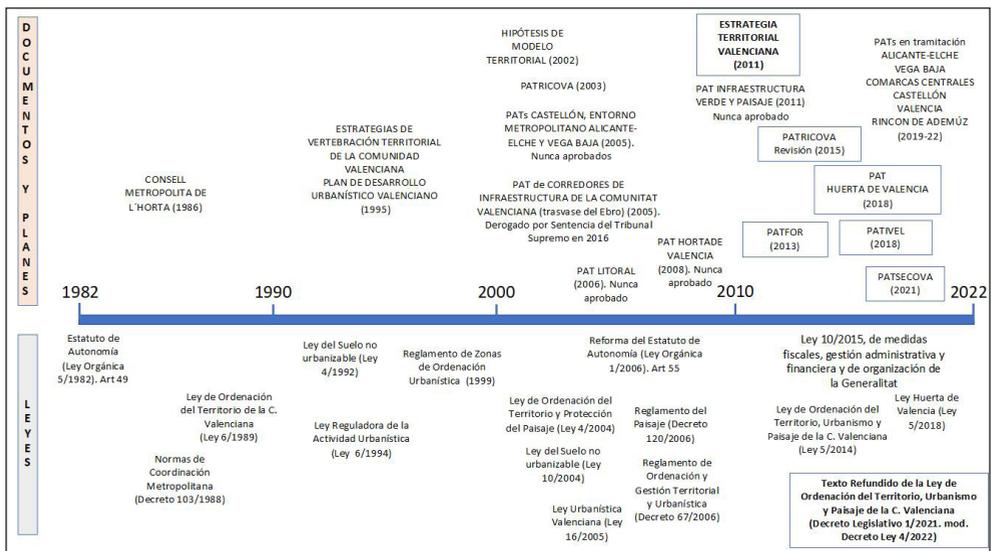
	Ley 6/1989	Ley 4/2004	Ley 5/2014 (texto refundido y mod. 2021 y 2022)
Principio rector	Referencia a los objetivos fundamentales de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983): -La mejora de la calidad de vida, -la gestión responsable de los recursos naturales, -la protección del medio ambiente y -la utilización racional y equilibrada del territorio de la Comunidad Valenciana.	La mejora de la calidad de vida y el desarrollo sostenible son los principios rectores de los procesos de ordenación territorial y urbanística. Para cada uno de estos dos principios rectores se establecen una serie de objetivos de obligado cumplimiento (art. 2).	La ordenación equilibrada del territorio persigue el desarrollo territorial y urbanístico sostenible. La utilización racional del suelo y la conservación del medio natural debe realizarse desde una perspectiva de género e inclusiva.
Características	Se establecen las figuras de planificación territorial. Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Comunidad Valenciana en la cima de la jerarquía de planificación. Se determinan los procedimientos de gestión territorial. Se incluyen los riesgos naturales, el paisaje, los recursos hídricos y la contaminación como criterios de obligada observancia en la ordenación territorial.	Redefinición de las figuras de planificación territorial. Estrategia Territorial Valenciana como figura máxima de ordenación territorial. Incorporación novedosa del tratamiento del paisaje (Convenio Europeo del Paisaje 2004). Se incorporan principios básicos en la planificación procedentes de exigencias europeas o demandas sociales (mejora de entornos urbanos, movilidad sostenible, acceso a la vivienda, participación ciudadana). Se apuesta por la utilización racional del suelo y por el modelo urbanístico de ciudad compacta. La infraestructura verde se convierte en una herramienta básica de la planificación territorial. Los planes urbanísticos municipales se dividen en planes estructurales y planes pormenorizados.	La infraestructura verde y el paisaje son el armazón principal de la ordenación del territorio. Se establecen criterios fundamentales de ordenación territorial y de integración paisajística. Se redefinen las figuras de ordenación del territorio. Dejan de existir las polémicas actuaciones territoriales estratégicas, que se sustituyen por las inversiones estratégicas sostenibles. Protagonismo de los planes territoriales mancomunados.

	Ley 6/1989	Ley 4/2004	Ley 5/2014 (texto refundido y mod. 2021 y 2022)
Contexto	Primeros años de autonomía. Falta de cultura territorial. Adaptación de normativas europeas de carácter ambiental tras el ingreso de España en la Unión Europea.	Etapas de crecimiento económico acelerado. <i>Boom</i> inmobiliario. Mala imagen del urbanismo valenciano tras la derogación de la LRAU por imposición europea. Necesidad de incorporar los principios de la Estrategia Territorial Europea (1999).	Crisis económica. Necesidad de recualificación de la política territorial. Adaptación de la transformación territorial al contexto de cambio climático y sus extremos asociados.

Fuente: elaboración propia.

Como resultado de la aplicación de esta normativa de ordenación del territorio, se han ido desarrollando un conjunto de figuras de planificación, integrales o sectoriales y de escala diversa que conforman el esquema básico de planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Estos documentos forman el catálogo de planes territoriales, que en unos casos han resultado acertados para el cumplimiento de los principios rectores de la ordenación del territorio y en otros casos no han cuajado como elementos importantes de planificación, por razones diversas. Se presenta a continuación un balance de luces y sombras de la planificación territorial valenciana a partir del análisis y la valoración de una muestra representativa de los planes elaborados (aprobados o en tramitación) (figura 2).

Figura 2. Hitos principales en la planificación territorial de la Comunidad Valenciana



Fuente: elaboración propia.

Planes territoriales aprobados: experiencias de éxito

Entre los planes territoriales aprobados y en desarrollo en los últimos años, se pueden destacar cuatro experiencias de éxito cuyo efecto práctico supone, en el territorio valenciano, un desarrollo que pretende una cualificación en la asignación de usos del suelo, una protección de los valores naturales y patrimoniales y una adaptación al cambio climático y a los extremos hídricos. Son los siguientes:

Estrategia Territorial Valenciana

Tras diversos intentos de elaboración de un plan de ordenación del territorio de escala regional que regulase los procesos de planificación del conjunto del territorio valenciano, finalmente en 2011 se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Recordemos que, tras el intento no culminado de elaborar un plan de ordenación del territorio regional al amparo de la primera ley de ordenación del territorio de 1989, la Conselleria de Obras Públicas (actualmente Territorio) activó un proceso para la elaboración de un modelo territorial de escala regional. Este proceso culminó con la publicación del documento “Hipótesis del modelo territorial” en 2002, que no suponía un gran avance respecto a las determinaciones que se contenían en el Plan de Desarrollo Urbanístico (PDU) de 1995. Este último instrumento no tenía pretensión de ser un plan de ordenación territorial integrado, pero contenía pautas de gran interés para la planificación de los espacios urbanos que contienen lo esencial de la población valenciana. En los primeros años del nuevo siglo, el Gobierno valenciano, tras la publicación del citado documento de “Hipótesis”, cambia de estrategia y comienza la redacción de PAT “comarcales” con la pretensión de que una vez realizados los de todas las áreas funcionales de planificación, la fusión de sus modelos territoriales culminaría en un plan de ordenación del territorio de escala regional. Pero los PAT elaborados en esos años, que no abordaron todas las comarcas de planificación, nunca se llegaron a aprobar formalmente. La ley de ordenación del territorio de 2004 cambió la denominación del plan regional de ordenación del territorio, que pasó a denominarse Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, como se ha señalado. La Estrategia planteó la adecuación de los principios de sostenibilidad en la planificación territorial, después de unos años de enorme transformación territorial durante la década de la burbuja inmobiliaria (1998-2008). Para ello, se definieron 25 objetivos principales y 147 directrices recogidas en la normativa publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (Decreto 1/2001. Plan normativo). Destacan dos aportaciones fundamentales para la gestión futura del territorio valenciano entre el voluminoso contenido (30 cuadernos temáticos) de este documento: 1) la determinación de la infraestructura verde y del paisaje como elementos principales para la vertebración territorial de la Comunidad Valenciana y la asignación de nuevos usos del suelo; y 2) el establecimiento de un conjunto de criterios para el crecimiento del suelo residencial, que se ha convertido en la piedra angular para el control de la expansión inmobiliaria en el territorio valenciano (tabla 2). La Estrategia incluye, en este mismo sentido, índices de ocupación del suelo para actividades económicas y unos criterios específicos de ocupación de suelo residencial y para actividades económicas en los municipios rurales.

Tabla 2. Criterios de crecimiento para el suelo residencial

Infraestructura verde	La planificación territorial y urbanística deberá definir la infraestructura verde con carácter previo al análisis y determinación de las necesidades de suelo para futuros desarrollos residenciales.
Tasa de crecimiento de población anual	Se calcula a partir de las tasas de crecimiento demográfico (TCD) calculadas para cada comarca (Objetivo 23 ETCV). Se multiplica por los años de vigencia previstos para el Plan municipal, hasta un máximo de 20.
Índice máximo de ocupación de suelo para uso residencial	<p>Se calcula como el producto de la tasa de crecimiento demográfico (TCD), el factor de corrección por tamaño municipal (FCTM) y el factor de corrección por vertebración territorial (FCVT)</p> $\text{IMOS} = \text{TCD} \times \text{FCTM} \times \text{FCVT}$ <p>Factor de corrección por tamaño municipal: $\text{FCTM} = -0,1914 \times \text{Ln}(X) + 3,07$ Siendo X la población actual del municipio y Ln(X) el logaritmo neperiano de X.</p> <p>Factor de corrección de vertebración territorial:</p> <ol style="list-style-type: none"> En los núcleos urbanos situados en el ámbito del Plan Litoral - Cota 100 se aplicará un incremento del 10 % respecto al suelo urbano existente. En los núcleos urbanos situados en el ámbito de la franja intermedia del territorio se aplicará un incremento del 25 % respecto al suelo urbano existente. En los núcleos urbanos pertenecientes al sistema rural se aplicará un incremento del 50 % respecto al suelo urbano existente. <p>*El índice máximo de ocupación de suelo resultante de la ponderación de los factores de crecimiento demográfico, tamaño municipal y vertebración territorial se aplicará tomando como base de cálculo los tejidos urbanos en los que predomine la categoría de centro histórico y ensanche definido según la cartografía SIOSE del Instituto Cartográfico Valenciano, incluyendo la superficie de infraestructuras, zonas verdes urbanas, equipamientos y dotaciones integradas en esas tramas urbanas. Este suelo es el existente a la fecha de aprobación de la Estrategia Territorial.</p> <p>*Los resultados que arroje el cálculo del índice máximo de ocupación de suelo para uso residencial de acuerdo con las reglas anteriores se podrán incrementar hasta un 25 % en función de las necesidades de cada municipio o ámbito territorial específico, para evitar rigideces en el mercado de suelo y la aparición de procesos especulativos sobre este.</p>

Fuente: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011). Elaboración propia.

Además, en la Estrategia Territorial se incluyen pautas para la incorporación de aspectos relacionados con la movilidad, riesgos naturales, cambio climático, agua, vivienda, energía, logística e innovación, en la ordenación territorial y urbanística. Se otorga un papel destacado a los procesos de participación pública, que deben convertirse en un elemento nuclear de la planificación. La Estrategia Territorial Valenciana, vigente en la actualidad, sigue siendo el documento de referencia principal para la regulación de los procesos de ordenación territorial en la escala regional, con efectos en las escalas inferiores (subregional y local). Desde su aprobación en 2011 no ha merecido cambios, si bien en estos años de aplicación, la Conselleria de Territorio ha recibido fuertes presiones para la modificación del índice

máximo de ocupación de suelo para uso residencial por parte de los sectores económicos relacionados con la promoción inmobiliaria en la franja litoral valenciana.

Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)

El problema de las inundaciones ha sido una constante histórica en el territorio valenciano. Tras los reiterados episodios ocurridos en la década de los años ochenta del pasado siglo, en los primeros años de autonomía, el Gobierno valenciano decide afrontar esta cuestión, además de con medidas estructurales de ingeniería hidráulica, a partir de la elaboración de cartografía de detalle y planes de ordenación del territorio. Tras la aprobación de la ley de ordenación del territorio de 1989 se estima que la gestión de las inundaciones, riesgo principal del territorio valenciano por sus efectos económicos y humanos, puede realizarse también con medidas de planificación territorial, que incidan en el ámbito municipal, a partir de la figura del Plan de Acción Territorial de carácter sectorial. Como primer paso y a los efectos de identificar con precisión los ámbitos afectados, se elaboró una cartografía básica, en 1993, que conocería versión impresa en 1997, por parte de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno Valenciano (COPUT, 1993, 1997). Se abordó un método de delimitación de “zonas de riesgo” (en realidad, de peligrosidad) a partir de la relación de dos variables básicas: periodos de retorno (25, 100 y 500 años) y calado del agua (mayor o menor de 80 cm). Tras unos años de elaboración del PAT, en 2003 se aprobó el PATRICOVA y comenzó a tener efecto en los procesos de transformación de suelo de escala municipal (COPUT, 2002). Tras unos años de aplicación de la cartografía y la normativa urbanística se llevó a cabo una revisión del PATRICOVA, para incorporar las modificaciones a las que obligaba la Directiva europea de inundaciones 60/2007, y la revisión de la normativa española de aguas en materia de inundaciones (mod. RDPH de 2008), así como los cambios territoriales (demográficos y usos del suelo) ocurridos en el territorio valenciano desde su aprobación primera. Debe recordarse que el Estado español, por indicación de la Directiva 60/2007, ha elaborado un portal oficial de cartografía de inundación (SNCZI) cuyos mapas ocupan una posición prioritaria a la hora de su utilización en los procesos urbanísticos. No obstante, la escala de trabajo de la cartografía del PATRICOVA en su nueva versión los hace especialmente idóneos para este fin. En la memoria del nuevo PAT de gestión del riesgo de inundaciones se señalaba que en los años de vigencia del primer PATRICOVA (2003-2012) se habían resuelto 1.214 expedientes que habían conseguido evitar la ocupación de 7.300 ha de terreno inundable incluidas en planes urbanísticos tramitados por los municipios valencianos. La nueva versión del PATRICOVA (2015) ha efectuado mejoras en la cartografía oficial de inundaciones, con incorporación de criterios de riesgo efectivo (usos del suelo, pérdida económica). Se trata de una normativa territorial de éxito, que ha permitido, y sigue haciéndolo, evitar la ocupación de áreas inundables por parte de proyectos urbanísticos y de infraestructura y equipamiento (Conselleria d’Habitatge, 2015). Puede afirmarse, a tenor de los resultados prácticos de este PAT, que la Comunidad Valenciana ocupa, en el conjunto del país, un lugar destacado en la reducción del riesgo de inundación mediante la ordenación del territorio y la elaboración de una cartografía oficial que se revisa periódicamente.

Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL)

El PATIVEL, aprobado en 2018, es paradigmático como instrumento para la protección de un espacio frágil y escaso, en el que convergen usos e intereses diversos y, a menudo, contrapuestos. De ahí la necesidad de afrontar su ordenación desde los principios de la conservación y gestión sostenible y en el marco de nuevos criterios para la ordenación del territorio, ya que se fundamenta en el concepto de infraestructura verde, herramienta de trabajo básica en la planificación territorial en diferentes países y regiones del mundo (Vera y Olcina, 2017).

El PATIVEL se enmarca así en nuevas orientaciones para la ordenación territorial y en los principios establecidos en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Conselleria de Vivienda, 2018). En este nuevo marco, es un plan de acción territorial de carácter sectorial de la infraestructura verde del litoral, entendido como un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal (artículo 16 de la Ley 5/2014, de 25 de julio), que pretende la protección de áreas del litoral valenciano no afectadas (o parcialmente) por el desarrollo urbanístico. Se trata de un instrumento que determinará el contenido de los planes de escala inferior que se redacten o modifiquen a partir de su entrada en vigor: planes de acción territorial de carácter integrado y planes de ordenación urbanística y territorial de ámbito municipal.

Su aplicación al ámbito litoral deriva de la importancia de esta franja, que, desde los años sesenta del pasado siglo, se ha visto afectada por un fuerte crecimiento del suelo urbanizado, de manera muy notable en el periodo comprendido entre 1998 y 2008, debido a procesos derivados de la demanda residencial, permanente y no permanente, bajo la tipología de viviendas vacacionales y segundas residencias, generalmente con promociones de baja densidad y gran consumo de suelo.

En su conjunto, el PATIVEL prevé la protección de un total de 7.500 ha del litoral de la región, cifra que integra el 12 % de los suelos que aún no han sido urbanizados en la franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar. En estos suelos que quedan protegidos se incluyen, además de los espacios catalogados ambientalmente, los escasos tramos del litoral que permanecen sin ocupar urbanísticamente o que no cuentan con un plan urbanístico aprobado o en proceso de desarrollo (Vera et al., 2019).

Por tanto, para afrontar la protección, se plantea incluso la desclasificación de suelos urbanizables sin programa aprobado, el aspecto más novedoso y controvertido del PATIVEL: del total de las alegaciones presentadas en su tramitación, un 18,71 % tenía como objetivo eliminar la protección; mientras que otro 14,3 % de las alegaciones iban referidas a responsabilidades patrimoniales (Conselleria de Vivienda, 2018). Así pues, aunque la protección se centra en suelos en situación básica rural y sin programa de urbanización aprobado o en ejecución, la desclasificación de suelos urbanizables ha sido clave en el debate sobre este instrumento de planificación.

Tras su aprobación, en 2018, por Decreto del Consell, el recurso de una mercantil dedicada al negocio inmobiliario en el litoral motivó una sentencia del TSJCV que anuló el PATIVEL en 2021. No obstante, en mayo de 2022, el Tribunal Supremo anula la sentencia del Tribunal Superior de la

Comunidad Valenciana que declaró nulo el Decreto del Consell por el que se aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral de la Comunidad Valenciana y permite que siga vigente.

Como apuesta por el futuro del PATIVEL, se ha insistido (Blázquez et al., 2019) en que la protección de estas áreas singulares debería incorporar medidas para la gestión de los suelos protegidos, ya que se trata de evitar que estas áreas sustraídas a la presión urbanizadora terminen abandonadas. Para ello, se podrá recurrir a los planes de paisaje, así como a medidas de gestión conjunta entre la Administración regional y la local e incluso a convenios con los propietarios del suelo para una conservación y gestión de áreas singulares que han pasado a formar parte de la infraestructura verde del litoral. Otra opción de futuro consistiría en llevar a cabo planes de compras de terrenos protegidos por parte de la Administración regional, siguiendo el modelo de otros países.

Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de l'Horta de Valencia

l'Horta de Valencia es uno de los espacios de riqueza patrimonial más importantes de nuestro país. Aúna una estructura histórica que encuentra antecedente en la época romana, una actividad económica de gran valor y un sistema de asentamientos que da vida a todo este entorno. En su conjunto, son 12.000 ha distribuidas en 40 términos municipales que incluyen las áreas regadas por las acequias del Tribunal de las Aguas, la Acequia de Montcada y una parte de los regadíos del Canal del Turia. Se trata de un espacio profundamente transformado por el propio crecimiento de la ciudad de Valencia y su área metropolitana, que han aumentado su espacio edificado y el trazado de infraestructuras a partir de la huerta histórica en muchos casos. A comienzos del siglo XXI, el resultado de este proceso de abandono y ocupación progresiva del espacio de l'Horta ha sido la conformación de un espacio fragmentado y desvinculado de la propia ciudad de Valencia, con su valor patrimonial en grave deterioro. El intento inicial de desarrollo de un PAT de l'Horta, en 2008, nunca culminó en la aprobación del plan. En este contexto, la acción ciudadana, plasmada en la aparición de colectivos de defensa ambiental y territorial (por ejemplo, Salvem l'Horta en este caso), resultó determinante para que se impulsara, definitivamente, primero una Ley de l'Horta (2018) y, meses después, el PAT de Ordenación y Dinamización de l'Horta de Valencia (2018). El PAT ha definido cuatro categorías de espacios de protección en virtud de la calidad ambiental, del valor patrimonial del enclave y de la productividad agraria; así como una serie de conectores de valor ecológico, para la integración interna y la conexión con el área metropolitana. La normativa del PAT contempla la creación de un ente de gestión, integrado por agentes públicos y privados, asociaciones, el Tribunal de las Aguas, regantes, colectivos de defensa ambiental y universidades. Igualmente, se contempla la elaboración de un Plan de gestión y desarrollo agrario. Destaca la creación de una figura para la recuperación de la huerta, el Enclave de Recuperación, que integra los terrenos degradados sobre los que hay edificaciones en situación de ruina o en mal estado de conservación o aquellos suelos sellados sin edificación o escasa presencia de estas. En la promoción de estos espacios juegan un papel fundamental los ayuntamientos.

El PAT de l'Horta recibió múltiples alegaciones de Ayuntamientos y sectores económicos vinculados a la promoción inmobiliaria que veían mermados sus deseos de transformación urbanística de este apetecible espacio próximo a la costa. En sentido inverso, colectivos de defensa ambiental manifestaron su

rechazo al considerarlo poco valiente para la protección más estricta de este espacio patrimonial y natural. La realidad es que el PAT sigue vigente y ha merecido ya la tramitación de algún enclave de recuperación de este espacio, aunque los resultados prácticos de su aplicación son, a fecha de hoy, muy escasos.

Planes territoriales integrados de escala subregional: las sombras de la ordenación territorial en la Comunidad Valenciana

Junto a la falta de realización de algunos PAT sectoriales, contemplados en la propia Estrategia Territorial Valenciana, que no han iniciado siquiera tramitación inicial, la sombra principal de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana sigue siendo la falta de impulso decidido de la planificación de escala subregional. Desde la aprobación de la primera ley de ordenación del territorio en 1989 no se ha conseguido aprobar ningún PAT de escala supramunicipal, pese a reiterados intentos llevados a cabo desde los años noventa hasta la actualidad. Esto habla de la importante presión que ejercen los municipios como agentes principales del planeamiento municipal y que no quieren ver dificultadas sus propuestas de transformación territorial por un plan de ámbito supramunicipal. O, también, agentes económicos relacionados con la transformación del suelo (residencial, industrial) que ven mermadas sus aspiraciones de crecimiento económico continuado. Se pueden señalar dos ejemplos de PAT de escala subregional que cuentan con antecedentes de desarrollo desde finales del siglo pasado y cuya tramitación como documentos normativos nunca se ha conseguido.

Plan de Acción Territorial de Alicante y Elche

En el área metropolitana de Alicante y Elche, la conveniencia y necesidad de contar con un instrumento de planificación integrada de escala supramunicipal, como ámbito de referencia desde el que coordinar el planeamiento urbano y todas las actuaciones de las políticas públicas con incidencia territorial, además de identificar oportunidades de desarrollo, diseñar las infraestructuras y gestionar un sistema de espacios libres, aparece mediante un primer intento de formulación pública¹, a comienzos de los años 2000, con el Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche, PATEMAE. Este plan, que no llegó a aprobarse, define un área común, centrada en los municipios de Alicante y Elche, y que integraba además las localidades de Agost, Aigües, Busot, Crevillent, El Campello, Xixona, Mutxamel, Sant Joan, Sant Vicent del Raspeig y Santa Pola.

En el marco de la LOTUP, la Conselleria encargó en 2016 los trabajos conducentes a un nuevo plan de acción territorial que, en esta ocasión, trataba de equilibrar la competencia entre las dos grandes ciudades, definiendo como área central las áreas metropolitanas de Alicante y Elche. En 2018, se presentaron los primeros resultados.

1 Por iniciativa privada, a comienzos de la década de 1990, se elaboró el proyecto denominado El triángulo Alicante-Elche-Santa Pola, como propuesta de integración metropolitana y definición de nueva centralidad, sobre la base de la cooperación entre Ayuntamientos y de la concertación público-privada para desarrollar proyectos innovadores de ámbito supramunicipal. Entre otros aspectos, incluía propuestas concretas para la preservación de áreas de especial valor ecológico y paisajístico.

La idea de favorecer un desarrollo territorial sostenible, desde una visión supramunicipal que trascienda las limitaciones que impone el marco administrativo de los municipios, exige, como premisa, la coordinación entre entes locales, algo que requiere voluntad política por parte de los Ayuntamientos, muy especialmente por los dos que tienen un papel dominante en la jerarquía urbana de este espacio.

Precisamente, el desinterés de los municipios explica que seis años después este nuevo PAT de las áreas de Alicante y Elche no haya pasado de un documento inicial estratégico y de la síntesis de los resultados de las mesas temáticas llevadas a cabo en su momento, con participación de agentes sociales y económicos. Resulta muy sintomático que este plan de acción territorial supramunicipal no aparezca en la agenda política de los Ayuntamientos de Alicante y Elche y que cada municipio siga desarrollando sus propias propuestas de manera independiente y sin visión integrada del territorio.

Plan de Acción Territorial de la Vega Baja

En el caso del PAT de la Vega Baja, el documento inicial de Conselleria señala que esta comarca ha mantenido un “crecimiento demográfico y urbanístico espectacular en los últimos 30 años, el cual ha adolecido de una falta de visión supramunicipal y coordinada, muy necesaria en un espacio de elevada fragilidad ambiental como éste”. Por ello, se hace claramente aconsejable la redacción de este tipo de instrumento.

Ante la versión inicial del plan presentada², desde los Ayuntamientos se indican cuestiones como la interferencia en los planeamientos urbanísticos municipales y se llega a señalar la pérdida de más de dos mil millones de euros (así lo presenta el Ayuntamiento de Orihuela) por la preservación de áreas y desclasificación de sectores urbanizables. Es sintomático al respecto el modo en que se manifiesta el alcalde de Callosa de Segura al afirmar que “este PAT se escora mucho hacia el paisajismo y la sostenibilidad, algo que hay que proteger sin duda, pero tenemos que dejar trabajar y vivir a los sectores productivos de la Vega Baja. Además, las restricciones en nuestra zona creemos que son mucho mayores que en otras comarcas...” (*El Español*, 12/04/2022).

Otros municipios insisten en la necesidad de hacer prevalecer su propio planeamiento urbanístico. Incluso Ayuntamientos gobernados por el mismo partido que el que ostenta el poder en la Generalitat Valenciana, como Guardamar del Segura (PSOE), también han presentado alegaciones sobre la base del principio de autonomía local en el planeamiento urbanístico y la necesaria motivación de la desclasificación de suelo no urbanizable (*Alicante Plaza*, 10/04/2022).

Reacciones contrarias al modelo propuesto también se han producido desde asociaciones empresariales (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores –ASAJA–, Cámara de Comercio, promotores inmobiliarios), que inciden en la línea de rechazo a las limitaciones al crecimiento. Por ejemplo, para ASAJA, “El PAT aplica restricciones a usos de suelo y construcción...” (*Vegabajadigital*, 30/03/2022).

Muy diferente es el sentido de las alegaciones del movimiento ecologista (Amigos de los Humedales del Sur de Alicante –AHSa– y Asociación de Amigos/as de Sierra Escalona –ASE–), que pide ampliar la desclasificación de suelos urbanizables y centra las claves del modelo territorial en cuestiones como

2 Como antecedente, hubo un primer plan territorial, centrado en el corredor del río Segura, así como un plan de acción territorial supramunicipal que nunca llegaron a ser aprobados.

el respeto de las áreas inundables y áreas afectadas por escorrentías, la peligrosidad por riesgo sísmico, la necesidad de rehabilitar tejidos urbanos, la adecuación de la red viaria en aras de la movilidad sostenible o la necesidad de abordar problemas básicos (residuos, energía, vivienda, sanidad, educación), antes que el crecimiento. Además, se insiste en la preservación de tramos de costa aún sin urbanizar y en la conservación de la huerta del Segura como Patrimonio de la Humanidad.

En suma, la reacción contra el modelo propuesto, en especial por sus limitaciones al crecimiento expansivo y la racionalización de los planeamientos urbanísticos locales, se ha concretado en una paralización del plan, tras la fase de alegaciones. Mientras tanto, continúa el urbanismo expansivo en buena parte de los municipios, con las únicas restricciones que pueden derivar del techo de crecimiento en aplicación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES: UNA AGENDA DE TRABAJO PARA EL FUTURO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA

El análisis de situación de la planificación territorial de la Comunidad Valenciana llevado a cabo, con un total de doce instrumentos entre los que están vigentes y los que se encuentran en tramitación, pone de relieve que, al margen de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, instrumento clave para la planificación territorial a escala regional, la mayor parte de los planes que se han aprobado son de tipo sectorial y están orientados a la gestión territorial de aspectos relevantes de las políticas públicas con afectación en el territorio: inundaciones, medio forestal, comercio y espacio litoral. A ello cabe añadir un plan de ámbito específico, el de la Huerta de València, aunque se define como sectorial por sus objetivos.

Por el contrario, los planes de acción territorial integral y de escala supramunicipal, que deberían ser una pieza básica en la ordenación del territorio valenciana, no consiguen ser aprobados, o incluso aunque inician sus trámites para su desarrollo, dilatan los plazos normales de elaboración, participación pública y periodo de alegaciones, y llegan a desaparecer de la agenda política. Esta es la principal sombra de la política territorial valenciana: no ha sabido –o querido– impulsar los PAT comarcales dentro de la jerarquía escalar lógica de planificación territorial.

Entre los problemas principales detectados, que explican el retraso de la planificación territorial y sus limitaciones, cabe destacar los siguientes:

- La falta de cooperación y coordinación entre municipios vecinos, que lleva a desencontros y localismos que impiden avanzar en la elaboración de instrumentos supramunicipales. Esta falta de colaboración se produce, asimismo, entre los entes locales y el gobierno regional, incluso en casos de coincidencia del signo político del partido de gobierno en cada Administración. Los mecanismos de gobernanza, bien establecidos desde la Unión Europea, no tienen una aplicación práctica efectiva en nuestro país y menos en la cuestión de la planificación territorial, debido a nuestra habitual falta de cultura del territorio.

- El planeamiento urbanístico municipal sigue considerándose en los Ayuntamientos como instrumento clave en los mecanismos de producción de suelo y asignación de usos y actividades, por lo que la idea de una planificación de escala supramunicipal se percibe desde los Ayuntamientos como un problema de injerencia en competencias propias y en su autonomía para decidir su futuro.
- Es manifiesto el rechazo a un nuevo modelo territorial basado en criterios de sostenibilidad y pautas para el crecimiento y su contención/regulación (Blázquez et al., 2019), sobre todo cuando los planes afectan a ámbitos con fuertes dinámicas de transformación económico-territorial. De este modo, una parte esencial de las alegaciones que se presentan a los PAT se relaciona con agentes económicos que propugnan un modelo de crecimiento sin más objetivo que la provisión de suelo para viviendas, infraestructuras y equipamientos.
- Se acusa, asimismo, una falta de compromiso ciudadano sobre la utilidad y el sentido de los planes, lo que termina siendo un argumento para sacarlos de la agenda política; especialmente, en aquellos casos de planes territoriales que pueden resultar conflictivos.

De estas reflexiones críticas sobre la realidad de la planificación territorial valenciana, que deben servir como enseñanzas de lo que debe evitarse para conseguir una ordenación territorial exitosa, surgen una serie de ideas que pueden desarrollarse en los próximos años a modo de agenda de trabajo:

Planificación integral

Los planes de acción territorial de carácter integral tienen el reto de servir como marco de referencia para las diferentes políticas que inciden en el territorio. Así, la práctica de la ordenación integrada supone considerar las interrelaciones que se producen en el territorio, entendiendo que se trata de un sistema complejo en el que intervienen agentes e intereses diversos. De ahí la importancia de la gobernanza territorial (horizontal y vertical), destacando la participación de agentes socioeconómicos y administraciones y los procesos de concertación, en aras de la consecución de un modelo de desarrollo territorial realmente sostenible.

Escala supramunicipal

Se ha venido insistiendo en la importancia de las escalas en la planificación. Además de la relevancia de la escala regional, es esencial apostar por la escala supramunicipal, atendiendo a aspectos como la complementariedad entre municipios vecinos, la difícil compartimentación en ámbitos municipales cuando se actúa sobre unas mismas bases fisiográficas y recursos compartidos y las potencialidades del territorio cuando se trabaja con entidades más extensas que los límites municipales.

Respeto a la jerarquía escalar de la planificación

En relación con el apartado anterior, la ordenación del territorio supone una jerarquía escalar evidente que las administraciones deben respetar. Cuando esta jerarquía no se asume, el territorio no se

planifica correctamente y surgen, de modo constante, problemas y conflictos territoriales. Esto supone que la escala menor de planificación (local) debe incorporar las determinaciones del modelo territorial definido en las escalas superiores (supramunicipal, regional). Por ello, dada la señalada realidad existente en la ordenación del territorio valenciano, sería necesario incorporar alguna determinación en la normativa territorial y urbanística que obligase a los municipios a adaptar sus planes de ordenación municipal al modelo territorial aprobado en los planes de escala superior (subregional y regional) en un periodo de tiempo razonable, que no debería exceder los cuatro años. En caso contrario, poco efecto práctico tendrán las propuestas de sostenibilidad territorial definidas como prioridad de planificación en leyes y planes de escala supramunicipal.

Compromiso político

La ordenación del territorio exige un compromiso y una determinación política clara. El desarrollo de un nuevo modelo territorial, basado en la sostenibilidad ambiental y socioeconómica y en el consenso ciudadano, es seguramente una de las tareas más importantes en la evolución de una sociedad. Un plan territorial es una hoja de ruta que incluye diversas cuestiones cruciales para el desarrollo de una sociedad, en un espacio geográfico; en este sentido, se convierte en la pequeña “constitución” que debe aprobar un territorio cada cierto tiempo y debe guiar su desarrollo futuro. La ordenación del territorio es, también, política, entendida como servicio a una sociedad, como procedimiento para la mejora de sus condiciones de vida.

Participación social

Entre las cuestiones esenciales de la planificación destaca la participación social, que ha de ir más allá de la exigencia normativa fundamentada en los trámites de información pública o de alegaciones. La participación de diferentes colectivos, agentes sociales y empresariales, asociaciones, sector público, entre otros, tanto en el diagnóstico inicial del plan como en la fase propositiva, puede ser determinante para el logro de un compromiso social en torno a un instrumento de planificación. La participación social debe estar presente también en la fase de seguimiento de un plan, a partir de la creación de consejos ciudadanos efectivos que vayan evaluando la gestión del plan aprobado. Esta sería la mejor manera de colocar el plan en la agenda política y en la actividad ciudadana.

Modelos de desarrollo pautados y que apuesten por la calidad territorial

Las alegaciones y los rechazos hacia algunos instrumentos de planificación territorial, sobre todo los planes de ámbito supramunicipal, se han sucedido cuando se plantean límites al crecimiento territorial y, más aún, en el momento en el que se habla de desclasificación de suelo. De ahí que sea necesario profundizar en los criterios e indicadores de sostenibilidad como argumento para mejorar la calidad del modelo de desarrollo. A estas alturas, es evidente que los planes territoriales deben contener propuestas sobre límites al crecimiento de las actividades en el territorio, del mismo modo que es clave prestar atención a la movilidad sostenible, la eficiencia energética, la gestión del ciclo hídrico y las medidas sobre efectos del cambio climático, entre otras.

Nuevos enfoques y contenidos en la planificación territorial

En el marco de nuevos paradigmas en planificación territorial y ambiental, es necesario afrontar la planificación con nuevos modelos y herramientas. De este modo, los planes deben introducir contenidos que respondan a retos actuales, tales como la infraestructura verde, la gestión de los procesos de crecimiento, la identificación de oportunidades en el marco de nuevos enfoques sobre desarrollo y sostenibilidad. En este contexto, el cambio climático y sus extremos atmosféricos asociados se convierten en el gran reto de la planificación territorial en las próximas décadas. Se trata de un asunto que va a condicionar la agenda política y las acciones públicas y privadas orientadas a la reducción de sus efectos en cada espacio geográfico (Olcina, 2021).

Además, la eficacia de los planes se ha de evaluar y algunos planes ya vienen introduciendo mecanismos para esa evaluación, mediante sistemas de seguimiento y evaluación basados en indicadores.

AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer a los coordinadores la oportunidad recibida para presentar este trabajo en el número especial de *Cuadernos de Geografía* en homenaje al prof. Juan Romero, con el que tanta relación profesional y personal nos une. Con enorme reconocimiento por su magisterio continuado desde su ingreso en la universidad pública, por su contribución al avance conceptual y temático de la disciplina geográfica en nuestro país, por su impulso constante de la visibilidad social de la geografía, así como por su acertado empeño en mostrar a la administración pública, en sus diferentes escalas, las posibilidades de la geografía como disciplina para la mejora de la calidad de vida y ambiental de las sociedades.

PARTICIPACIÓN DE LOS AUTORES EN LOS CONTENIDOS

Los dos autores de este artículo han participado por igual en sus diferentes apartados, aportando conceptos, método de trabajo y análisis crítico de los planes de ordenación del territorio que forman el contenido principal de este. Asimismo, han participado en la redacción de la discusión y conclusiones del artículo, así como en el listado bibliográfico y anexo documental.

REFERENCIAS

- Alicante Plaza* (2022, 10 de abril). Redován comparte con Orihuela la exigencia en las alegaciones de que se anule el PAT Vega Baja. <https://alicantepalaza.es/redovan-comparte-con-orihuela-la-exigencia-en-las-alegaciones-de-que-se-anule-el-pat-vega-baja>
- Blázquez-Salom, M., Blanco-Romero, A., Vera-Rebollo, J. F., & Ivars-Baidal, J. A. (2019). Territorial tourism planning in Spain: From boosterism to tourism degrowth? *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1-22.

- Burriel de Orueta, E. L. (2008). La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII(270). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- Burriel de Orueta, E. L. (2009). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII(306). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-306.htm>
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Bruselas. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- COPUT (1993). *Los riesgos de inundación a escala regional para la Comunidad Valenciana. Cartografía*. https://www.idee.es/csw-inspire-idee/srv/api/records/spa_icv_coput_riesgo_de_inundaciones_1993
- COPUT (1997). *Delimitación del riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana. Serie Publicaciones de Divulgación. Colección Cartografía Temática*. Valencia. http://marina.geologia.uson.mx/academicos/alba/RIESGOS%20GEOLOGICOS/00%20Bibliograf%C3%ADa/inunda_libro_cas.pdf
- COPUT (2002). *Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)*. Memoria. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0686404.pdf>
- Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració Territorial (2015). *Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)*. Valencia. Direcció General de Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge. Memoria. <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/162377494/01+Memoria.pdf/9938fc0e-3ba8-4829-8524-5d3afa3542e-b?t=1446557048110>
- Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (2018). *Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral*. <http://www.habitatge.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/plan-de-accion-territorial-de-la-infraestructura-verde-del-litoral>
- De la Cruz Mera, Á. & Madurga Chornet, M. I. (2019). Los instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(199), 175-200.
- El Español* (2022, 12 de abril). Crece el malestar en la Vega Baja por el PAT de la Generalitat Valenciana que les aboca a un futuro rural. https://www.elespanol.com/alicante/vega-baja/20220412/crece-malestar-vega-baja-pat-generalitat-valenciana/664183779_0.html
- Elorrieta, B., Olcina, J., & Sánchez, D. (2016). La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional. *Cuadernos Geográficos*, 55(1), 149-175.
- Farinós Dasí, J. (dir.) (2019). *Informe sobre la evolución y situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Farinós Dasí, J. (coord.) (2021). *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*. Madrid: Ed. Aranzadi.

- Farinós-Dasi, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 583-594.
- Farinós Dasí, J. & Salom Carrasco, J. (eds.) (2009). *Cohesión e inteligencia territorial*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Farinós Dasí, J. & Peiró, E. (eds.) (2019). *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Farinós Dasí, J. & Olcina Cantos, J. (coords.) (2022). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Gaja Díaz, F. (2008). El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII(270). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- Generalitat Valenciana (2000). *El modelo territorial de la Comunitat Valenciana: bases para el consenso. Un diagnóstico sobre el territorio valenciano*. Valencia: COPUT.
- Generalitat Valenciana (2020). *Plan Vega Renhace. Una estrategia integral para la resiliencia de la comarca de la Vega Baja del Segura*. Valencia: Dirección General de Análisis y Políticas Públicas. <http://www.presidencia.gva.es/es/web/vega-renhace>
- Gil Olcina, A., Morales Gil, A., Campesino Fernández, A. J., Marchena Gómez, M. & Vera Rebollo, J. F. (1993). *Algunas cuestiones de ordenación del territorio*. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Mora Aliseda, J. & Pimienta Muñiz, M. (2003). La Estrategia Territorial Europea (E.T.E.): una concepción integradora y cohesionada del espacio. *Norba*, 16, 701-707.
- Muñoz Criado, A. & Domenech Gregori, V. (2012). *Comunitat Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia Territorial*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Olcina Cantos, J. (2021). La adaptación al cambio climático, una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible en escalas regional, subregional y local: ejemplos en el territorio valenciano. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 8, 253-279. DOI 10.7203/terra.8.20364
- Rando Burgos, E. (2019). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Madrid: Iustel.
- Roger, G. (1995a). *Estrategias de vertebración territorial: documento II del Avance del PDU (Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana)*. Valencia: Generalitat Valenciana / COPUT.
- Roger, G. (1995b). *El uso del suelo en la Comunidad Valenciana: documento III del Avance del PDU (Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana)*. Valencia: Generalitat Valenciana / COPUT.
- Romero González, J. (coord.) (2001). *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*. Barcelona: Ariel Geografía.
- Romero González, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Romero González, J. (2011). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos de Granada*, 47, 17-46.
- Romero González, J. (dir.) (2019). *Geografía del despilfarro en España*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

- Romero González, J. & Farinós Dasí, J. (2004). *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial*. Oviedo: Ed. Trea.
- Salom Carrasco, J. (1995). La política territorial de la Comunidad Valenciana. *Cuadernos de Geografía*, 58, 209-220.
- Vega Baja Digital (2022, 30 de marzo). ASAJA Alicante rechaza el PAT Vega Baja por suponer “una condena al desarrollo de la agricultura”. <https://vegabajadigital.com/asaja-alicante-rechaza-el-pat-vega-baja-por-suponer-una-condena-al-desarrollo-de-la-agricultura/>
- Vera-Rebollo, J. F. & Olcina Cantos, J. (2017). *Análisis de la coherencia metodológica y de los datos utilizados en la memoria justificativa del PATIVEL*. Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana / Universidad de Alicante (inédito).
- Vera-Rebollo, J. F., Olcina Cantos, J., & Sainz-Pardo Trujillo, A. (2019). La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LI(200), 467-490.

Cómo citar este artículo:

Olcina Cantos, J. & Vera Rebollo, J. F. (2023). Políticas públicas de planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Luces y sombras. *Cuadernos de Geografía*, 110, 129-158.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25183>



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

ANEXO. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (2022)

Planes integrales

Aprobados

Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	
Aprobación	Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell (varias modificaciones posteriores).
Ámbito	Afecta a la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana y se desarrolla mediante planes de acción territorial, planes especiales, planes generales o a través de programas o proyectos de las Administraciones públicas.
Objetivo	Establece directrices para la ordenación territorial de la CV, define un modelo territorial, desarrolla propuestas que compatibilicen desarrollo económico, conservación y mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales, e integra las actividades sectoriales de la Generalitat Valenciana con proyección territorial. Para el desarrollo de los objetivos, incorpora cien metas, que serán evaluadas mediante un sistema de indicadores basados en datos estadísticos públicos.
Contenido	La estrategia territorial parte de una visión, unos objetivos, unas metas y unos principios directores consensuados por el conjunto de los actores sociales que operan en el territorio, que serán desarrollados por un conjunto de directrices y proyectos territoriales. Una nueva gobernanza desde una visión supramunicipal que apuesta por la constitución de entes territoriales flexibles y operativos para alcanzar la máxima eficiencia en la ejecución de los planes, programas y proyectos que desarrollen la necesaria planificación del territorio en la escala intermedia. El segundo gran bloque de contenidos del documento hace referencia a la contribución del territorio al desarrollo económico y toma como punto de partida la Estrategia Europea 2020, para alcanzar un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador en la Comunidad Valenciana. El tercer bloque de la estrategia territorial está dedicado a la infraestructura verde del territorio como sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, así como los denominados críticos por ser susceptibles de riesgos naturales e inducidos. Todos estos espacios tienen que formar una red continua en el territorio, para lo que se incluyen en esta infraestructura los elementos de conexión biológica y territorial que garanticen la permeabilidad de este sistema. El cuarto bloque de las directrices de la estrategia territorial está referido al sistema de asentamientos en el territorio, para lo que define quince áreas funcionales del territorio, ámbitos en los que orientar la planificación de los equipamientos y servicios de las Administraciones sectoriales y referencia espacial para la planificación subregional. La estrategia territorial propone además una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos en el territorio, tanto para el uso residencial como para el suelo para actividades económicas. El quinto bloque temático de la estrategia territorial se refiere a las infraestructuras, diferenciando las de movilidad de las básicas relacionadas con servicios públicos. En el último bloque temático, la estrategia territorial contempla un análisis integrado del litoral de la Comunidad Valenciana como espacio que cuenta con activos ambientales y paisajísticos de gran valor, pero que se encuentra sometido a una gran presión de uso como activo económico. La estrategia territorial propone directrices específicas para esta franja costera, basadas en una gestión integral e integrada del espacio litoral.
Fundamentación normativa	Se redactó al amparo de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	
Antecedentes	Estrategia de vertebración territorial de la CV, Plan de Desarrollo Urbanístico Valenciano (1995), Hipótesis de modelo territorial (2002).

En tramitación

Plan de Acción Territorial de Alicante y de Elche	
Inicio	Resolución de 29 de septiembre de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Ámbito	Comprende 14 municipios de los entornos urbanos de Alicante y de Elche e integra una población de 765.000 habitantes y 1.233 km ² .
Naturaleza	Plan de ordenación territorial integral de escala supramunicipal
Objetivo	Definición y caracterización de la infraestructura verde del territorio con los objetivos de conservar y poner en valor los suelos con mayores valores ambientales, territoriales, paisajísticos, productivos y culturales, así como el conjunto de conexiones territoriales y biológicas. Aportar propuestas en materia de sistema de ciudades y sobre las infraestructuras de movilidad. Identificar los espacios que pueden jugar un papel relevante en el desarrollo sostenible de este espacio urbano y refuerzan las potencialidades del territorio: áreas de oportunidad, nueva centralidad, áreas de mejora de dotaciones, centros y ensanches, áreas de actividad económica que potenciar, etc. Delimitar las unidades de paisaje adecuadas para zonificar el suelo no urbanizable de los planes generales estructurales de los municipios e identificar todos los recursos paisajísticos de escala supralocal, incluyendo directrices específicas de integración en el territorio y del paisaje de los proyectos que tengan un reflejo espacial. Normativa para coordinar el conjunto de los planes municipales en aspectos como la regulación del suelo rural, las políticas de vivienda, los equipamientos públicos supramunicipales, el transporte público, los crecimientos urbanísticos, etc.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche, PATEMAE (no aprobado).
Observaciones	A pesar del tiempo transcurrido, se dispone únicamente de un borrador del plan y documento inicial estratégico y de los resultados de las mesas temáticas.

Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón	
Inicio	Resolución de 28 de septiembre de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Versión preliminar, exposición pública y participación social.
Ámbito	Comprende setenta municipios y está definido por dos espacios: el Área Urbana Integrada de Castellón, o entorno próximo, que incluye los municipios de las comarcas de la Plana Alta y la Plana Baixa más próximos a Castellón de la Plana, y el segundo, que abarca el resto del Área Funcional y que incluye municipios de las comarcas del Alto Mijares, L'Alcalatén y L'Alt Maestrat, así como algunos municipios de las comarcas de la Plana. En total, integra una población aproximada de 470.000 habitantes.

Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón	
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter integral supramunicipal.
Objetivo	Se orienta a la definición y caracterización de la infraestructura verde del territorio con los objetivos de conservar y poner en valor los suelos con mayores valores ambientales, territoriales, paisajísticos, productivos y culturales, así como el conjunto de conexiones territoriales y biológicas que permiten la conservación de los procesos ecológicos. En segundo lugar, incluye propuestas en materia de sistema de ciudades e interviene sobre las infraestructuras de movilidad, donde se adoptarán las infraestructuras de vertebración externas e internas necesarias para que el Área Funcional de Castellón se conecte con los grandes nodos globales y se eliminen los problemas de congestión de la red urbana e interurbana. Además, se delimitarán las unidades de paisaje adecuadas para zonificar el suelo no urbanizable de los planes generales estructurales de los municipios y se identificarán los recursos paisajísticos de escala supralocal, al tiempo que se establecerán directrices específicas de integración en el territorio y el paisaje de todos los proyectos que tengan incidencia espacial. Por último, este plan debe incorporar una normativa para coordinar el conjunto de los planes municipales en aspectos como la regulación del suelo rural, las políticas de vivienda, los equipamientos públicos supramunicipales, el transporte público y los crecimientos urbanísticos.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	PAT Castellón (no aprobado).
Observaciones	Pendiente respuesta alegaciones presentadas en la fase de participación social.

Plan de Acción Territorial Metropolitano de València, PATEVAL	
Inicio	Resolución de 1 de julio de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Ámbito	Integra noventa municipios del entorno de la ciudad de Valencia con dos ámbitos. Un primero ámbito es el metropolitano, vinculado a la primera y segunda corona metropolitana de Valencia (A-7 y CV-50). El segundo es el área funcional, que incluye además las comarcas de los Serranos y la Hoya de Buñol. En total, abarca una población aproximada de 1.800.000 habitantes y 3.897 km ² .
Naturaleza	Instrumento de ordenación territorial integral de escala supramunicipal.
Objetivo	Definición y caracterización de la infraestructura verde del territorio con los objetivos de conservar y poner en valor los suelos con mayores valores ambientales, territoriales, paisajísticos, productivos y culturales, así como el conjunto de conexiones territoriales y biológicas. Incluir propuestas en materia de sistema de ciudades y sobre las infraestructuras de movilidad. Delimitar las unidades de paisaje adecuadas para zonificar el suelo no urbanizable de los planes generales estructurales de los municipios e identificar todos los recursos paisajísticos de escala supralocal, incluyendo directrices específicas de integración en el territorio y del paisaje de los proyectos que tengan un reflejo espacial. Normativa para coordinar el conjunto de los planes municipales en aspectos como la regulación del suelo rural, las políticas de vivienda, los equipamientos públicos supramunicipales, el transporte público, los crecimientos urbanísticos, etc.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

Plan de Acción Territorial Metropolitano de València, PATEVAL	
Antecedentes	Normas de Coordinación Metropolitanas aprobadas en 1986 por el Consell Metropolità de l'Horta, hasta su abolición en 2000 y PAT de l'Horta (2008), no aprobado.
Observaciones	A pesar del tiempo transcurrido, se dispone únicamente de un borrador del plan y documento inicial estratégico y de un documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales	
Inicio	Resolución de 20/12/2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Ámbito	Las comarcas centrales comprenden 185 municipios con una población de 850.000 habitantes y una superficie de 4.570 km ² , y forman un ámbito territorial integrado por un sistema polinuclear de ciudades medias entre las áreas metropolitanas de Valencia y Alicante-Elche.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter integrado.
Objetivo	Diseño de la infraestructura verde de este espacio (más del 58 % de su territorio está protegido) y análisis del sistema de asentamientos y ámbitos estratégicos, con especial atención a la oferta y demanda de suelos para actividades industriales y logísticas. Además, analizará y propondrá medidas para la mejora de movilidad sostenible y desarrollará un conjunto de estrategias económicas para la dinamización de este territorio.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Observaciones	El ámbito de planificación de este PAT aúna municipios incluidos en las comarcas la Safor, la Marina Alta, la Marina Baixa, la Canal de Navarrés, l'Alcoià, el Comtat, la Costera y la Vall d'Albaida. Es un área de planificación excesivamente grande formada por territorios de rasgos geográficos y socioeconómicos muy diversos.

Plan de Acción Territorial de la Vega Baja	
Inicio	Resolución de 13 de noviembre de 2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Versión preliminar, exposición pública y participación social.
Ámbito	Afecta a la comarca de la Vega Baja del Segura, territorio que comprende 27 municipios con una población de 355.924 habitantes y una superficie de 957 km ² , con una densidad de población superior a los 400 habitantes por km ² .
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter integrado supramunicipal.
Objetivo	El plan propondrá una ordenación del territorio racional y sostenible, diseñando la infraestructura verde de la comarca, orientando los crecimientos urbanísticos hacia el cumplimiento de los objetivos y proponiendo acciones y medidas para la mejora de la movilidad sostenible en el conjunto comarcal.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	Plan de Acción Territorial del Corredor Verde del Río Segura (no aprobado), y PAT Vega Baja (sin aprobación).
Observaciones	Pendiente respuesta a las alegaciones presentadas.

PAT rurales metropolitanos. Plan de Acción Territorial del Rincón de Ademuz	
Inicio	Resolución de 14 de septiembre de 2020, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.
Ámbito	Corresponde a la comarca del Rincón de Ademuz, integrada por los municipios de Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Castielfabib, Puebla de San Miguel, Torrebaja y Vallanca, y cuenta con una población de 2.266 habitantes y una superficie de 370,22 km ² .
Naturaleza	Plan de acción territorial integral de escala supramunicipal.
Objetivo	Elaboración del planeamiento estructural de los municipios, desde una visión supramunicipal (escala 1: 10.000) en aras de un diseño del territorio más preciso y favorecedor de la producción de bienes y servicios ambientales, de la infraestructura verde y de una red primaria con mayor capacidad de articular el territorio, así como de una estructura urbana más eficiente y sostenible y unas economías de escala que permitan reducir los tiempos de tramitación y los costes económicos y humanos necesarios para la elaboración individualizada de cada plan.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

Planes sectoriales

Aprobados

Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana, PATFOR	
Aprobación	Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell.
Ámbito	El ámbito de aplicación del PATFOR está constituido por todos los terrenos forestales de la Comunidad Valenciana, con independencia de su titularidad.
Naturaleza y finalidad	Es un plan de acción territorial de carácter sectorial cuya finalidad es la ordenación del territorio forestal de la Comunidad Valenciana y la gestión de los servicios que provee dicho territorio.
Objetivo	El objetivo específico del PATFOR es definir el modelo forestal de la Comunidad Valenciana, basado en su integración con el desarrollo rural, en la gestión sostenible, la multifuncionalidad de los montes y la conservación de la diversidad biológica y paisajística.
Fundamentación normativa	Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, Forestal de la Comunidad Valenciana, y Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
Antecedentes	Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, de 2004, anulado por sentencia del TSJCV en 2007.

Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana, PATRICOVA	
Aprobación	Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell.
Ámbito	Todo el territorio de la Comunidad Valenciana.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter sectorial.

Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana, PATRICOVA	
Objetivo	Evaluación del riesgo de inundación, incorporación de la inundabilidad en planes territoriales, coordinación de las Administraciones públicas para reducción de las consecuencias negativas de las inundaciones, orientación de desarrollos urbanísticos hacia áreas no inundables, gestión de las zonas inundables dentro de la Infraestructura Verde del territorio.
Fundamentación normativa	Estrategia Territorial de la CV, Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	PATRICOVA, aprobado en 2003.

Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de l'Horta de Valencia	
Aprobación	Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell (DOGV 49086, 20/12/2018).
Ámbito	Se delimita un ámbito estricto, que corresponde a suelo en situación básica rural dominado por el sistema de regadíos históricos de la huerta y que afecta a cuarenta municipios. Se añade un ámbito ampliado que corresponde a municipios afectados por corredores de conexión ecológica y territorial entre la huerta y su entorno.
Naturaleza y finalidad	Plan de acción territorial de carácter sectorial cuya finalidad es la ordenación del territorio de l'Horta de València, para impulsar la actividad agropecuaria y su protección y recuperar este espacio atendiendo a sus valores agrarios, medioambientales, etnográficos, paisajísticos, históricos y culturales.
Objetivo	El objetivo principal del Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de l'Horta de València es la protección, recuperación y dinamización de los terrenos de huerta, su actividad agropecuaria y los elementos que hacen de este conjunto un paisaje productivo y cultural singular y difícilmente repetible.
Fundamentación normativa	Estrategia Territorial Europea, Convenio Europeo del Paisaje, Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, Ley de la Huerta de València y LOTUP.
Antecedentes	PAT l'Horta de Valencia (2008), no aprobado.

Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL	
Aprobación	Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell.
Ámbito	Se distingue entre: a) ámbito estricto, que comprende los suelos situados en la franja de 500 metros de amplitud, medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y coincidente con la zona de influencia de la legislación de costas; y b) ámbito ampliado, que comprende los suelos situados en la franja entre los 500 y los 1.000 metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y dota de refuerzo y continuidad ecológica, funcional y visual a los suelos definidos en el apartado anterior, al tiempo que garantiza la amortiguación de los impactos sobre estos. Se añade un ámbito de conexión, que comprende los suelos situados en la franja entre los 1.000 y los 2.000 metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, donde se analizará, ordenará y garantizará la conectividad ecológica y funcional del espacio litoral con el resto del territorio.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter sectorial.

Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL	
Objetivo	a) Definir y ordenar la infraestructura verde supramunicipal del litoral, protegiendo sus valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a los riesgos naturales e inducidos y del cambio climático. b) Garantizar la conectividad ecológica y funcional entre los espacios del litoral y el interior y evitar la fragmentación de la infraestructura verde. c) Potenciar el mantenimiento de espacios libres de edificación y urbanización en la franja litoral, evitando la consolidación de continuos edificados y de barreras urbanas que afecten a los valores del espacio litoral. d) Garantizar la efectividad de la protección de las servidumbres del dominio público marítimo terrestre y de sus zonas de protección. e) Armonizar el régimen jurídico general de los suelos del espacio litoral. f) Mejorar la calidad y funcionalidad de los espacios del litoral ya urbanizados, de gran importancia económica, social y ambiental, y en especial para el fomento de un turismo de calidad. Y g) facilitar la accesibilidad y la movilidad peatonal y ciclista en el litoral y en sus conexiones con el interior del territorio.
Fundamentación normativa	Estrategia Territorial Europea, Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	PAT Litoral (2006), no aprobado.
Observaciones	Las determinaciones de este plan prevalecen frente a las de los planes urbanísticos municipales. Sin perjuicio de ello, el planeamiento estructural municipal podrá contener determinaciones que impliquen un mayor nivel de protección. Incluye un catálogo de playas.

Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunidad Valenciana, PATSECOVA	
Aprobación	Decreto 215/2020, de 29 de diciembre, del Consell.
Ámbito	El PATSECOVA abarca al conjunto del territorio de la Comunidad Valenciana y establece determinaciones y criterios, especialmente en la escala intermedia (áreas funcionales comerciales) y a nivel local, considerando el Sistema Nodal de Referencia Comercial.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter sectorial.
Objetivo	Definir criterios, directrices y orientaciones territoriales para que la ordenación comercial se desarrolle de manera coherente con la planificación territorial, asegurando su coherencia con los objetivos de calidad de vida y desarrollo sostenible contemplados en la legislación valenciana de ordenación del territorio y protección del paisaje, y su contribución eficaz a estos.
Fundamentación normativa	Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunidad Valenciana y Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	Plan de Acción Territorial Aplicado a la Distribución Comercial de la Comunidad Valenciana (PATECO).

Fuente: elaboración propia a partir de Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana: <https://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde> (consulta 19/08/2022).