

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 43-62

Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana.

Esther RANDO BURGOS

Doctora en Derecho. Abogada. Profesora Derecho Administrativo Universidad de Málaga

RESUMEN: El trabajo analiza la articulación de mecanismos dirigidos al desarrollo económico en el marco de la planificación territorial, sustentado en el carácter transversal de esta función pública y en aras del logro de uno de sus objetivos: el desarrollo socioeconómico equilibrado. Y lo hace profundizando en una figura implantada por la Comunidad Valenciana con este propósito: las Actuaciones Territoriales Estratégicas. La apuesta realizada por la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana con la finalidad de conseguir un territorio más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social, tiene uno de sus pilares en esta figura que se presenta en su origen como novedosa apostando por actuaciones de intervención singular de carácter supramunicipal que contribuyan a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo. Transcurridos algunos años desde su implantación en el marco valenciano, es adecuado revisar su aparición y desarrollo pero, principalmente, la evolución tenida y la opinión de los tribunales que ya han tenido ocasión de pronunciarse sobre su adecuación al ordenamiento jurídico.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del territorio. Urbanismo. Control judicial. Comunidad Valenciana. Actuaciones Territoriales Estratégicas. Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Recibido: 18.03.2018; Revisado: 17.06.2018

Correo electrónico: erando@uma.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Spatial planning and economic development: with regard to the Strategic Territorial Actions in Valencian Autonomous Region

ABSTRACT: The work analyses the articulation of mechanisms aimed at economic development in the framework of territorial planning, supported by the transversal nature of this public service and in the interests of achieving one of its goals: the socio-economic development balanced. And it does so in a figure established by the Valencian Community for this purpose: the strategic territorial actions. The bet made by the strategy Territorial of the Valencian Community in order to achieve a more competitive in the economical, more environmentally friendly in the environmental and territory more integrative socially, has one of its pillars in this figure arising in its origin as a novel to betting by supra-municipal singular intervention actions that contribute to the promotion of economic activity and job creation. Some years after their implantation in the Valencian context, is suitable to check its emergence and development but mainly dyed evolution and the opinion of the courts that have already had the opportunity to pronounce on their suitability for the order legal.

KEYWORDS: Land planning. Urban planning. Judicial control. Valencian Autonomous Region. Strategic Territorial Actions. Valencian Autonomous Region Territory Planning.

1. Introducción

Es muy necesaria una reflexión en torno a la evolución de la ordenación del territorio desde la perspectiva de su gestión o puesta en marcha, una de las grandes carencias que aun presenta esta función pública.

Las diferentes Comunidades Autónomas, con mayor o menor ahínco, llevan décadas dotándola de contenido, una labor centrada en la creación de los marcos legislativos y, desarrollados, parcialmente, a través de los instrumentos de planificación territorial.

El hecho de encontrarnos ante una política relativamente reciente unido al carácter trasversal de la misma, son ingredientes que adelantan la complejidad para su definitiva implantación. Ahora bien, su puesta en marcha viene evidenciando cada vez con más fuerza, la necesidad de ir un paso más allá y complementar la labor hasta el momento realizada, hacia la ejecución o implementación en el territorio de sus propuestas y estrategias como medio para el logro de una de las principales metas que los planes territoriales tienen: la consecución de un determinado modelo territorial.

Este escenario que se dibuja, se complica en la medida en que hasta el momento la ordenación territorial viene empleando para su ejecución técnicas tradicionalmente urbanísticas cuando ni siquiera termina de ser nítida la línea que diferencia ambas materias, a la postre, residenciadas en diferentes Administraciones territoriales.

Desde esta perspectiva, resulta de interés el análisis de figuras que buscan dar soporte precisamente a esta carencia y alzarse en cauce entre los instrumentos de planificación y la implementación del modelo en el territorio.

Uno de los objetivos de la ordenación del territorio es precisamente el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, como ya postulara la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983 y que posteriormente, con la Estrategia Territorial Europea, se vuelve a poner de manifiesto. Uno de los obstáculos que dificultan el logro del modelo que propugna de desarrollo territorial equilibrado y sostenible es precisamente los graves desequilibrios económicos preexistentes. La ordenación del territorio debe favorecer los mecanismos capaces de articular preservación con implantación (RANDO, 2019), dos de los pilares esenciales en torno a los que ha de girar su implantación pero que aún continúan siendo una de sus asignaturas pendientes.

En este contexto, algunas Comunidades Autónomas han tratado de ir un paso más allá y aproximarse a la idea expuesta. Es el caso de la Comunidad Valenciana que desde el año 2011 cuenta con un instrumento de planificación territorial regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, que se define como el instrumento que establece los objetivos, metas, principios y directrices para la ordenación del territorio de la Comunidad y cuya finalidad es la consecución de un territorio que señala como más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social. Para ello, propone un modelo territorial de futuro que trata de compatibilizar desarrollo

económico con conservación y mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio. Lo que en suma, representa la doble acepción que ya la Ley del Suelo de 2007 confiriera al suelo como recurso económico pero a la vez como recurso natural, escaso y no renovable.

En la búsqueda de uno de los pilares que propugna la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, el impulso del desarrollo económico desde el marco territorial, apuesta por la creación de una figura con la que instrumentalizarlo: las Actuaciones Territoriales Estratégicas, mediante la propuesta de un conjunto de ámbitos territoriales caracterizados por sus ventajosas condiciones de accesibilidad, centralidad en el territorio, interrelación sectorial y conexión estrecha con los componentes de excelencia o singularidades del territorio que concretan las ventajas comparativas de la Comunidad Valenciana.

Cuando han transcurrido unos años desde su aparición, se hace muy necesario un análisis en profundidad para valorar su evolución pero principalmente su adecuación al ordenamiento jurídico lo que pasa por conocer el pronunciamiento de los tribunales, filtro que se instituye en esencial para su definitiva consolidación.

2. La Ordenación del Territorio en la Comunidad Valenciana

2.1. Antecedentes

El desarrollo de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana no se ha caracterizado precisamente por su celeridad. Desde que asumiera esta competencia, en virtud de la atribución conferida por el artículo 148.1.3. de la Constitución Española, para sucesivas menciones CE, hasta la aprobación de su primer instrumento, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, y pese a diferentes impulsos previos, han sido precisas casi tres décadas.

El artículo 31.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹ vino a reconocer su competencia exclusiva en “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”,

competencia que desarrolló aprobando la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana².

Esta ley muestra su temprano interés por la ordenación territorial, la quinta Comunidad Autónoma en dotarse de un marco legislativo en la materia, tras Cataluña, Madrid, Asturias y Baleares. Pero, además, presenta otras particularidades que inciden en la idea anterior, frente a un articulado escueto en las leyes de esta etapa centrado casi en exclusiva en la planificación territorial, la Comunidad Valenciana aprueba un texto conformado por ciento treinta artículos y en el que junto a los instrumentos de planificación territorial, contiene un capítulo denominado “régimen del suelo”, dedicado a regular aspectos como el patrimonio rural del suelo, el medio ambiente rural, el paisaje, la protección del suelo, los recursos hidráulicos, los vertidos y residuos sólidos, los equipamientos supramunicipales y las infraestructuras, pero también contempla un último capítulo a regular detalladamente, mediante treinta y seis artículos, el régimen disciplinario de la ordenación del territorio en la Comunidad³. Como se indicaba, esta Comunidad Autónoma configura desde sus inicios, un régimen sin precedentes (GARCÍA DE LEONARDO, 2018).

Posteriormente, promulgaría la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje⁴, sustituyendo el hasta entonces vigente marco legislativo. Nuevamente un marco novedoso en el que sólo su título ya lo evidencia, junto a la ordenación del territorio apuesta por el paisaje, con la particularidad de hacerlo en un marco normativo conjunto (FARINÓS & SÁNCHEZ, 2010:48). Sin embargo, una de las principales particularidades de esta ley, lo que vuelve a constituir un referente en el contexto comparado de las Comunidades Autónomas, es su firme apuesta por la gestión territorial. La propia estructura de la Ley 4/2004 corrobora la afirmación anterior, los pilares que en ordenación territorial establece se sustentan por un lado, en la planificación territorial y por otro, en la gestión territorial, regulándolas en títulos diferentes pero además dotando a cada una de ellas con instrumentos propios en aras a un objetivo común: la consecución del modelo territorial de la Comunidad Autónoma. Junto a éstas, aboga de manera decidida por la gobernanza del territorio a la que igualmente dedica un título particular (ROMERO, 2006:546).

¹ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 164, de 10/07/1982).

² DOGV núm. 1106, de 13/07/1989.

³ Como instrumentos de planificación territorial, la Ley

6/1989, distinguía entre: Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, Planes de Acción Territorial, Programas de Ordenación del Territorio y Proyectos de Ejecución.

⁴ DOGV núm. 4788, de 02/07/2004.

De esta forma, la planificación territorial se desarrolla a través la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y los Planes de Acción Territorial, en su doble categoría, integrados y sectoriales, junto a los cuales, se incluye el Sistema de Información Territorial.

Sin embargo, lo novedoso de este texto reside en la gestión territorial. La ley toma consciencia de la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial se lleven a la práctica, y así lo enfatiza en su exposición de motivos, desarrollándolo mediante la articulación de medidas de diversa naturaleza con un objetivo de partida: la materialización de los objetivos y criterios de ordenación que prevé y que se desarrollan en la planificación territorial. Con dicha meta, dota de contenido e instrumentaliza la gestión territorial, creando mecanismos nuevos como los umbrales de ocupación que aspiran a garantizar un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales o las cuotas de sostenibilidad y el fondo de equidad territorial como medidas de compensación territorial.

La relevancia de la Ley 4/2004 en relación con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es que la misma se instituye en el paraguas que cubre de cobertura a dicho instrumento, sin perjuicio, como se tendrá ocasión de ver, de su posterior derogación por la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, que marca un cambio de rumbo en su apuesta por la gestión territorial.

2.2. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana

La aparición de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana⁵, en adelante LOTUP, obedece, según justifica su exposición de motivos, a la necesidad de renovar la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje en la Comunidad Valenciana respondiendo a una demanda y aspiración social ampliamente compartida, por la complejidad y desarrollo excesivo del marco normativo, tratando de unificarlos y coordinarlos. En este sentido, los objetivos fundamentales que postula son la simplificación, mediante la sistematización y clarificación del marco normativo vigente, la integración del desarrollo sostenible en la

planificación territorial y urbanística, el incremento de la transparencia y la seguridad jurídica, junto a la flexibilidad y adaptación a la coyuntura económica e inmobiliaria, reajustándose y dotándose de instrumentos adaptados a las demandas reales del mercado.

Como novedad, esta ley, acogiendo el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible del marco estatal⁶, lo conceptúa como el que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio.

Como instrumentos de ordenación, rompiendo con la tradicional categorización de los instrumentos de planificación territorial, la LOTUP distingue entre instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal y de ámbito municipal. Entre los primeros, incluye la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, los Planes de Acción Territorial y los Planes Generales Estructurales Mancomunados.

Y en este contexto, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valencia, en lo sucesivo ETCV, se instituye en el instrumento marco de la ordenación del territorio cuya finalidad es la consecución de un territorio integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico. Para su consecución, la LOTUP asigna a la ETCV un conjunto de funciones específicas, a saber: identificar las grandes oportunidades del territorio y proponer las acciones necesarias para su aprovechamiento racional y sostenible; establecer los objetivos, principios y criterios que constituyen el marco de referencia de las decisiones con incidencia territorial; orientar los procesos de planificación territorial y urbanística hacia la consecución del modelo territorial deseado por los ciudadanos; definir las estrategias adecuadas para la ordenación y gestión de la infraestructura verde del territorio e integrar de manera coherente y eficiente todas las actuaciones que tienen una proyección sobre el territorio, tanto las actuaciones sectoriales de las Administraciones públicas como las actuaciones de iniciativa privada que tengan un interés general.

Junto a ésta, los Planes de Acción Territorial se definen como instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la ETCV, en

⁵DOG V núm. 7329, de 31/07/2014.

⁶Contenido, en aquel momento, en la Ley 8/2007, de 28 de

mayo, de Suelo (BOE núm. 128, de 29/05/2007).

función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública.

2.3. Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

Se destacaba líneas atrás, la celeridad de la Comunidad Valenciana para aprobar su primer marco legislativo en ordenación territorial. Este dato contrasta con el escaso desarrollo que la planificación territorial ha tenido, no siendo hasta el año 2011 cuando se aprueba el primer instrumento: la ETCV.

La ETCV es el instrumento que establece los objetivos, metas, principios y directrices para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana. Pero además, se presenta como un instrumento de dinamización territorial, que identifica y analiza las oportunidades que ofrece el territorio y desarrolla un conjunto de propuestas y directrices para su aprovechamiento, desde la compatibilización del desarrollo económico con la conservación y mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio. En el modelo que define tiene un papel esencial la participación pública en su definición, así se insiste en el documento en que el modelo territorial de futuro de la Comunidad es fruto del consenso con el conjunto de agentes sociales públicos y privados.

Además, consciente del carácter trasversal de la ordenación del territorio, la ETCV postula la

⁷ Son objetivos de la ETCV, los siguientes: mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades; situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas; convertir el área urbana de Alicante y Elche en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular; desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón; mejorar las condiciones de vida del sistema rural; gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental; ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos; reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos; recuperar el litoral como activo territorial; impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles; proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario; aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial; gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural; preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático; favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio; convertir a la Comunidad Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo; crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas; mejorar las conectividades externa e interna del territorio; satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora; compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio; mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio; utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda; definir

incorporación de todas las actuaciones sectoriales de la Comunidad con proyección sobre el territorio, integrándolas de forma adecuada para obtener efectos sinérgicos de su visión conjunta y orientándolas hacia la consecución de un mayor beneficio colectivo y una mejor eficiencia en el uso del territorio.

La ETCV se compone de un total de 147 directrices, distribuidas en un título preliminar y seis títulos numerados, dedicados respectivamente al gobierno del territorio, desarrollo económico y territorio, la infraestructura verde del territorio, ocupación racional y sostenible del suelo, infraestructura y territorio, y el litoral. Se integra, a su vez, por 25 objetivos generales, 100 metas con indicadores de cumplimiento y más de 1.500 proyectos de cambio en el territorio, junto a un conjunto de principios directores y de criterios de planificación territorial. De especial significancia, los objetivos generales en la medida en que constituyen la base en torno a la que gira el modelo territorial previsto⁷.

3. Actuaciones Territoriales Estratégicas

Las Actuaciones Territoriales Estratégicas, en adelante ATEs, aparecen propiamente en el escenario valenciano en el año 2011⁸ con la aprobación del Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas⁹. La norma destaca en su

unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo; prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica; desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.

⁸ Sin obviar los antecedentes contenidos en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje que ya contiene alguna referencia a lo que denomina "actuaciones estratégicas", aunque de manera más genérica. En concreto, dos preceptos hacen referencias: el artículo 90 "concertación y armonización de las competencias administrativas con trascendencia municipal" que expresamente en su apartado 3, encomienda a la Administración autonómica el deber de prestar la cooperación y asistencia activa que otra Administración le pudiera recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias y, en particular, se refiere al deber de coordinarse con la Administración General del Estado y, en su caso, de la Unión Europea para la ejecución de "actuaciones estratégicas de interés suprarregional", y el artículo 96 al regular las "determinaciones de ordenación territorial en el planeamiento urbanístico", contempla en su apartado 2, que tienen la consideración de propuestas de trascendencia supramunicipal, el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos susceptibles de vertebrar el territorio o para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés público.

⁹ DOGV núm. 6645, de 07/11/2011.

preámbulo, la incorporación de un régimen legislativo novedoso para facilitar la implantación de las denominadas ATEs, entendidas como aquellas intervenciones singulares de carácter supramunicipal que contribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo en el marco de la ETCV, a la vez que las define como la herramienta de carácter excepcional y singular que se erige para canalizar la implantación y ejecución de acciones estratégicas más relevantes y dinamizadoras¹⁰ (FARINÓS, 2016). Un dato no pasa inadvertido, la cuestión temporal, año 2011, en un escenario marcado por un complejo contexto socioeconómico generalizado y aun inmersos en la crisis económica y financiera vivida en los últimos años. Esta figura se alza en un mecanismo con el que tratar de mitigar aquélla y atraer inversiones a la Comunidad Autónoma, tratándose de justificar en uno de los objetivos, que no el único ni independiente, que la ordenación del territorio persigue: un desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.

Con posterioridad, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas¹¹, es la norma que las incorpora al marco legislativo valenciano, la cual ha sido derogada por la vigente LOTUP, que compila distintas normas autonómicas sobre la materia, entre ellas la propia Ley 1/2012, sin importantes modificaciones en lo referente a la regulación prevista para las ATEs.

Pues bien, ya la Ley 1/2012, y en idéntico sentido lo hace con posterioridad su sucesora, la LOTUP, que además la incorpora como instrumento de ordenación, regula la figura de las ATEs como aquellas iniciativas empresariales de carácter singular e impacto supramunicipal, que tienen por objeto la implantación de usos y actividades en el territorio con gran capacidad para generar empleo y dinamizar el conjunto de la estructura productiva de la Comunidad.

La propia ETCV, para impulsar el desarrollo económico desde el marco territorial, propone un conjunto de ámbitos territoriales caracterizados por sus ventajosas condiciones de accesibilidad, centralidad en el territorio, interrelación sectorial y conexión estrecha con los componentes de excelencia o singularidades del territorio, concretando las ventajas comparativas de la Comunidad Autónoma. Estos ámbitos, definidos en la ETCV, se configuran como el marco de referencia idóneo para poner en marcha un

conjunto de ATEs capaces de dinamizar la actividad económica y generar efectos multiplicadores para el conjunto de los sectores productivos. Estos caracteres son los que determinan su carácter estratégico y justifica su desarrollo agilizado mediante una tramitación administrativa ágil y simplificada, reconociendo el carácter urgente de estas implantaciones, con el objeto de

“no deje (dejar) escapar ninguna oportunidad territorial por causas relacionadas con la lentitud burocrática en la tramitación de estos planes o proyectos”, predica literalmente la ETCV.

En la actualidad, existe publicado por la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana, un documento denominado “Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas” que trata de clarificar y sintetizar todo el procedimiento para la implantación de estos ámbitos y que se presenta como el documento para orientar a las Administraciones, técnicos, profesionales y ciudadanos en general para la correcta aplicación de la ley en todas aquellas cuestiones que se pueden plantear acerca de este novedoso instrumento territorial, cuya máxima, según destaca, es

“aprovechar las grandes potencialidades del territorio de la Comunitat Valenciana sin menoscabo de sus valores ambientales, paisajísticos y culturales”.

3.1. Definición y caracteres

Las ATEs son aquellas actuaciones que, conforme al artículo 17 de la LOTUP, tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, y que por su interés general requieran un procedimiento de tramitación específico y acelerado.

Además, la ETCV las define como aquellas que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de determinadas intervenciones singulares en el territorio generadoras de un positivo impacto económico, ambiental y social, con ámbito de influencia supramunicipal y que contribuye al logro de los objetivos y principios directores de la ETCV. Enfatiza en la idea de

¹⁰ Figura que ya fuera analizada con acierto desde una perspectiva de la ordenación territorial más próxima a la geografía por FARINÓS DASÍ, J. En el presente trabajo su estudio se centra más en su componente jurídica y su posible ade-

cuación al ordenamiento jurídico, lo que se entiende necesario precisamente por su carácter novedoso.

¹¹ DOGV núm. 6773, de 14/05/2012 y BOE núm. 126, de 26/05/2012.

la importancia del desarrollo de los potenciales territoriales con que presenta a las ATEs y los efectos de arrastre sobre otros sectores económicos, lo que va a permitir la generación de empleo, dinamizar el conjunto del sistema productivo valenciano y mejorar la vertebración del territorio.

Las ATEs gozan de un conjunto de particularidades, reconocidas por la propia LOTUP. Así, destaca su específico procedimiento de tramitación, regulado en el articulado de la ley de manera detallada, la dualidad en su gestión, de iniciativa pública o privada, pero principalmente la amplitud y generalidad que se confiere a esta figura en la medida en que expresamente se les reconoce la posibilidad de localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso, previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación.

Como contrapartida, para que proceda su declaración, se exigen un conjunto de requisitos taxativamente relacionados en la LOTUP¹².

3.2. Tipología

La LOTUP distingue tres categorías a las que habrán de adecuarse los proyectos empresariales que implanten usos y actividades incluidas en una ATEs, en concreto: actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo; implantación de equipamientos terciarios que sean referentes en cuanto a su reconocimiento y exclusividad; actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio.

Más explícita es la Guía publicada para la implantación de las ATEs, que enumera las diferentes clases de actividades a las que podrán adecuarse estos espacios, en concreto: actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, cualificación y reconversión de los sectores económicos tradicionales; actuaciones en el sector agrario, industrial y terciario que cuenten con un elevado contenido innovador y

desarrollo tecnológico puntero; actuaciones que fomenten la retención y atracción de talentos en el territorio, la innovación, la creatividad y la economía del conocimiento; actuaciones que fomenten un mejor posicionamiento estratégico de la Comunidad Valenciana en un contexto nacional e internacional; actuaciones que permitan impulsar la cooperación empresarial o público-privada, la diversificación económica y el desarrollo tecnológico para mejorar los procesos de innovación, la competitividad y la internacionalización de las empresas; actuaciones relacionadas con la implantación de actividades terciarias, culturales, turísticas o del ámbito de la salud y calidad de vida y equipamientos de excelencia que permitan la diferenciación de su oferta a escala nacional e internacional; actuaciones de mejora del desarrollo del mundo rural, que cuenten con una escala adecuada a las características territoriales de este ámbito y estén basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de nuevas actividades innovadoras compatibles con el medio.

Algunos de los ejemplos de proyectos que pueden tener cabida en las ATEs, y que expresamente se enumeran, son: implantaciones singulares de actividad económica; entornos de puertos, aeropuertos, y grandes nodos intermodales; parques logísticos; operaciones de recualificación urbana; complejos turístico-terciarios de excelencia, relacionados de manera preferente con el deporte, la cultura y la salud; nodos singulares de actividad comercial; proyectos de desarrollo en el mundo rural; proyectos que integren componentes de los indicados con anterioridad.

3.3. Tramitación

En relación con la tramitación de las ATEs, se enfatiza especialmente en que deben estar dotadas de un procedimiento específico, ágil y simplificado que acorte sensiblemente los tiempos administrativos y las cargas burocráticas, unificando los procedimientos ambiental, urbanístico, territorial y de paisaje y, facilitando una interlocución fluida y muy accesible del promotor del proyecto con la Administración. Con ello se pretende garantizar la viabilidad de las inversiones que requieren de una alta previsibilidad y de control de los plazos de todas las autorizaciones y aprobaciones necesarias.

¹² En concreto, los relacionados en el artículo 17.3 de la LOTUP.

Otra de las cuestiones que se pone de manifiesto como antesala a la tramitación del procedimiento, es la intención de la propia ETCV de reducir los costes para el promotor y la generación de confianza en la materialización del proyecto. Con esta finalidad, se establece que, con anterioridad a la inversión que supone la elaboración del plan, y de los informes y estudios técnicos que deben acompañarse, se realizará una consulta acerca de la compatibilidad territorial y la viabilidad ambiental y funcional de la propuesta de actuación, procediéndose, para el caso de que cumpla con los requisitos establecidos, a su declaración como ATEs por parte del Consell. De esta forma, se pretende que el promotor conozca de antemano los condicionantes que tiene que cumplir su actuación antes de la elaboración del plan o proyecto, aspecto esencial en actuaciones de la entidad que propugnan las ATEs, en la medida en que garantiza y dota de cierta confianza y credibilidad al proyecto.

Igualmente se establece la posibilidad de que el promotor solicite un informe previo a dicha consulta para valorar la adecuación de las actividades propuestas al régimen de las ATEs. Con la declaración de ATEs, señala el documento, se le añade al proyecto una marca de calidad y excelencia que facilitará la financiación de la actuación.

La tramitación de las ATEs, se regula en los artículos 59 a 62 de la LOTUP. El procedimiento para el desarrollo de estas actuaciones se inicia con el acuerdo del Consell, al que seguirá la elaboración y aprobación de una propuesta del plan o proyecto, que finalmente es objeto de ejecución y gestión. El acuerdo del Consell será el documento prescriptivo para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente estudio ambiental y territorial estratégico, en el que se determinarán los requisitos urbanísticos, ambientales y territoriales a aplicar para cada actuación. Por su parte, la aprobación del plan o proyecto corresponde a la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. La aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de su ejecución corresponde al órgano de la Administración que, en cada caso, designe el Consell, pudiendo ser simultánea a la de los instrumentos para su desarrollo y ejecución, cuando así lo permitan las circunstancias del caso.

3.3.1. Consulta previa de la iniciativa

En relación con la iniciativa y declaración de una ATEs, la Consellería con competencia material

relevante para los objetivos de la misma, a instancia del aspirante a promotor, formulará consulta sobre la viabilidad de su iniciativa ante la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, con una propuesta esquemática. El contenido mínimo que ha de contener la propuesta, es siguiente¹³:

- Descripción de los usos y actividades propuestos, con el grado de detalle de un anteproyecto, y sus efectos sobre la generación de renta y empleo.
- Descripción de las diferentes alternativas posibles, justificando la imposibilidad de gestionar urbanísticamente la implantación mediante el cumplimiento del planeamiento ya aprobado.
- Integración del ámbito de la actuación en la infraestructura verde del territorio.
- Análisis preliminar de la adecuación a las redes de infraestructuras y dotaciones existentes o, en su caso, propuesta de ampliación.
- Informes de viabilidad y sostenibilidad económica, con la justificación de los recursos financieros necesarios para hacer frente a la actuación.
- Propuesta de participación pública en los términos establecidos en la LOTUP.

Una vez presentada, la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, resolverá sobre la admisión a trámite de la documentación presentada, sin que la resolución favorable prejuzgue el sentido de la ulterior declaración del Consell. Si la resolución es favorable, y tras las pertinentes audiencias a los municipios y Administraciones afectadas, en el plazo máximo de un mes, emitirá un informe, el denominado "documento de referencia", en el que se pronunciará sobre la viabilidad de la actuación y propondrá una hoja de ruta para su tramitación y desarrollo. Este informe debe pronunciarse sobre las siguientes cuestiones:

- Verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos para su declaración como ATEs y su compatibilidad con la ETCV o, en su caso, con los instrumentos que la desarrollen.
- Determinación de los requisitos y condicionantes ambientales y funcionales a la vista de la propuesta presentada y de los informes sectoriales emitidos.
- Alcance del informe ambiental requerido y del proceso de participación pública.
- Identificación de los instrumentos y estándares urbanísticos necesarios y

¹³ Artículo 60.1 de la LOTUP.

la secuencia formal de su tramitación, incluyendo el régimen de licencias y las Administraciones responsables de la supervisión y recepción de las obras de urbanización, así como de las licencias de apertura o primera utilización.

La Guía para la implantación de ATEs, incluso prevé la posibilidad, en aras de la agilización y coordinación de la emisión del referido informe, de crear un comité técnico interdepartamental adaptado a las materias y competencias afectadas por la actuación, y en el que el promotor podrá exponer el objeto y los contenidos de la propuesta, lo que se entiende un adecuado mecanismo en aras de facilitar la necesaria coordinación interadministrativa en el seno de la Administración autonómica.

Este informe tendrá la consideración de documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, y será elevado al Consell, que podrá declarar la actuación territorial estratégica, en cuyo caso, designará los órganos responsables de su elaboración, tramitación, aprobación, gestión y seguimiento. Además, el acuerdo del Consell podrá exigir las garantías financieras que se consideren oportunas.

3.3.2. Elaboración y aprobación del plan o proyecto

Para el caso de haberse obtenido la declaración del Consell, el promotor elaborará el plan o proyecto, tomando en consideración el propio informe y la citada declaración del Consell, junto con el informe ambiental correspondiente y el informe de sostenibilidad económica.

El órgano responsable lo someterá a participación pública y consultas, conforme a las reglas previstas en la declaración, por un plazo mínimo de cuarenta y cinco días y dando adecuada participación a los Ayuntamientos e instituciones afectadas. Tras ella, el órgano ambiental y territorial elaborará una declaración ambiental y territorial estratégica, cuyas determinaciones se incorporarán al plan o proyecto para su aprobación.

La resolución aprobatoria del plan o proyecto que instrumenta una ATEs, conlleva dos efectos fundamentales. Por un lado, supone de facto la modificación del planeamiento urbanístico vigente, sin que sean necesarios más trámites posteriores, ni otras condiciones de planeamiento o gestión urbanística más que las definidas en la propia resolución aprobatoria y por otro, la designación del promotor y fijación de sus

obligaciones, que incluirán ejecutar y sufragar las obras, proyectos y actuaciones que se especifiquen, pudiendo incluir la conexión de la actuación y el suplemento de las infraestructuras precisas para su integración equilibrada en el territorio.

Será la propia resolución la que fije justificadamente el sistema de gestión, ponderando los intereses colectivos y particulares que resulten afectados, optándose preferentemente por el sistema reparcelatorio a otro modo de gestión y, sólo con carácter excepcional y en supuestos justificados en el interés general, se establecerá el sistema expropiatorio. A tales efectos, la resolución aprobatoria comportará la declaración de utilidad pública o interés social y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos precisos para desarrollar la actuación. Pero además, incluso posibilita la ley en su artículo 61.3 in fine, que por parte del Consell se pueda eximir excepcionalmente a la ATEs de las licencias y autorizaciones que competen a la Generalitat.

3.3.3. Ejecución

Superados los trámites anteriores y con carácter previo a la eficacia de la resolución aprobatoria, se exigirá al promotor suscribir y garantizar sus compromisos en forma legal.

Para el caso en que el promotor de la ATEs fuere una Administración pública, la actividad de ejecución de la urbanización se realizará por la misma. En otro caso, la actividad de ejecución de la urbanización deberá asignarse, previa selección mediante procedimiento sometido a condiciones de publicidad, concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas.

Se prevé expresamente que la renuncia a la condición de promotor o su transmisión debe ser autorizada por el órgano de la Administración competente para el seguimiento de la actuación, al igual que cualesquiera otros cambios en las condiciones de gestión inicialmente previstas. De igual manera, si tuviera lugar el incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados, determinará su sustitución o la caducidad de la ATEs con la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia del interesado. La declaración de caducidad conllevará la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras, así como, en su caso, la derogación de previsiones del planeamiento, en los términos que resuelva la Consellería competente en materia de ordenación

07.2 Fases de la tramitación



Fig. 1 / Fases de tramitación Actuaciones Territoriales Estratégicas

Fuente: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas.

del territorio y medio ambiente.

Por último, debe hacerse mención a una cuestión que expresamente se analiza en la Guía de las ATEs y que por su relevancia debe ser analizada, se trata de la gestión económica de estas actuaciones. Como se indicaba con anterioridad, la legislación valenciana posibilita que el promotor de la actuación sea público, privado o mixto, con independencia de lo cual, será éste el responsable de sufragar las diferentes actuaciones, tanto las correspondientes a las obras privadas como las obras públicas que sean necesarias. Además, debe estarse a la propiedad de los terrenos sobre los que se pretende ejecutar la ATEs, distinguiendo el caso en que el promotor

de la actuación sea el propietario del suelo o los supuestos en que el promotor no lo sea. Dos son los mecanismos que expresamente se señalan en este último caso: reparcelación y expropiación. En la reparcelación, el promotor actuaría como agente urbanizador, tramitándose conforme al procedimiento previsto por la legislación urbanística y llevando a cabo la reparcelación y distribución de los costes de urbanización entre las diversas propiedades integradas en el ámbito, mientras en la expropiación, procederá su aplicación cuando concurra un interés social relevante que justifique la expropiación de los terrenos.

Denominación	Carácter	Municipio	Superficie
Proyecto Valencia Club de Fútbol ¹⁵	Reordenación urbana, usos deportivos, terciarios y comerciales	Valencia	160.000 m ²
Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares ¹⁶	Turístico y deportivo	Yátova	4.000.000 m ²
Proyecto Puerto Mediterráneo ¹⁷	Comercial	Paterna	1.000.000 m ²
Proyecto Alcoinnova ¹⁸	Industrial, tecnológico, mejora urbana	Alcoy	500.000 m ²
Proyecto Alicante Avanza ¹⁹	Comercial, terciario, tecnológico	Alicante	2.200.000 m ²

Fig. 2/ Datos principales ATEs previstas en la Comunidad Valenciana

Fuente: Elaboración propia. Datos Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

¹⁴ Conforme a información publicada en la página web de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración Territorial de la Generalitat Valenciana, que identifica cinco actuaciones declaradas. Disponible <http://www.citma.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/ates-declaradas>

¹⁵ Acuerdo de 29 de junio de 2012, del Consell, de declaración del proyecto Valencia Dinamiza, presentado por el

Valencia Club de Fútbol y la mercantil Newcoval, como ATEs (DOGV núm. 6830, de 31/07/2012).

¹⁶ Acuerdo de 14 de diciembre de 2012, del Consell, de declaración del proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares, presentado por la mercantil Mijares Resort, S.A., como ATEs (DOGV núm. 6927, de 20/12/2012).

3.4. Evolución y situación actual

Hasta el momento, y desde su aparición en el año 2011, se han previsto cinco actuaciones catalogadas como ATEs¹⁴, que se encuentran en diferentes fases de tramitación.

Pese a la insistencia de la reducción de plazos y simplificación de procedimientos en estas actuaciones, la realidad muestra como la magnitud de los proyectos que acaparan, en la práctica, requieren más tiempo del inicialmente previsto. Así lo prueba las primeras ATEs declaradas en la Comunidad Valenciana, ambas en el año 2012, el Proyecto Valencia Club de Fútbol y el Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares. Seis años después, y pese a haber avanzado en los procedimientos tramitación, únicamente lo han concluido, habiendo obtenido la aprobación del Plan de Actuación Territorial

Estratégica, como trámite previo y preceptivo al inicio de su ejecución, dos: el Proyecto Valencia Club de Fútbol y el Proyecto Alcoinnova.

Cuestión distinta será precisamente su ejecución definitiva, postergada en el tiempo de manera considerable, ya que precisamente la complejidad de estos proyectos hace que se trate de actuaciones a largo plazo. A modo de ejemplo, los dos proyectos reseñados cuentan respectivamente con un plazo de ejecución de diez y ocho años, respectivamente. No se puede, por el momento, valorar la real efectividad y adecuación a sus propuestas iniciales de esta figura creada por la legislación valenciana, sólo la completa terminación de las diferentes actuaciones y su puesta en marcha posibilitará analizar aquélla, lo que irremediamente, atendiendo a los plazos, debe quedar aplazado en el tiempo.

ATE	Instrumento	Gestión	Estado de tramitación	
ATEs Valencia Club de Fútbol	Plan de ATE	Privada	Aprobación definitiva Plan de ATEs	Acuerdo de 19 de febrero de 2015 de la Consellera ^{20/21}
ATEs Proyecto Desarrollo Turístico Deportivo del Valle del Río Mijares		Privada	Acuerdo de declaración del Proyecto como ATEs	Acuerdo del Consell de 14 de diciembre de 2012 ²²
ATEs Proyecto Puerto Mediterráneo	Plan de ATE	Privada	Denegación propuesta Plan de ATEs	Resolución de 10 de octubre de 2016 de la Consellería ²³
ATEs Alcoinnova	Plan de ATE	Privada	Aprobación definitiva Plan de ATEs	Acuerdo de la Consellera de 7 de julio de 2014 ^{24/25}
ATEs Alicante Avanza	Plan de ATE	Privada	Participación pública	Resolución de 19 de enero de 2015, de la Consellería ²⁶

Fig. 3/ Estado de tramitación de las ATEs

Fuente: Elaboración propia. Datos Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

¹⁷ Acuerdo de 25 de enero de 2013, del Consell, de declaración como ATEs del proyecto Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna, presentando por la mercantil Eurofinds Invest-Ment Puerto Ademuz, SL (DOGV núm. 6960, de 07/02/2013).

¹⁸ Acuerdo de 22 de febrero de 2013, del Consell, de declaración como ATEs del proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico, en el municipio de Alcoy (DOGV núm. 6973, de 26/02/2013).

¹⁹ Acuerdo de 20 de junio de 2014, del Consell, de declaración del proyecto "Alicante Avanza-Innovation Park & Shopping Center", en el municipio de Alicante, presentado por la mercantil Alicante Avanza, SL, como ATEs (DOGV núm. 7301, de 23/06/2014).

²⁰ El DOGV núm. 7525, de 14/05/2015, publica una reseña de la Resolución de 19 de febrero de 2015.

²¹ Publicación íntegra del documento en el BOP de Valencia núm. 91, de 15/05/2015.

²² DOGV núm. 6927, de 20/12/2012.

²³ DOGV núm. 7910, de 04/11/2016.

²⁴ El DOGV núm. 7454, de fecha 30/01/2015, publica una reseña de la Resolución de 7 de julio de 2014.

²⁵ La resolución aprobatoria del Plan de Actuación Territorial Estratégica Alcoinnova Proyecto Industrial y Tecnológico, se publica en el BOP de Alicante, núm. 17 de 27/01/2015.

²⁶ DOGV núm. 7486, de 16/03/2015.

En síntesis, la situación actual²⁷ que presentan las ATEs, se puede resumir por un lado, tal y como se apuntaba, en la aprobación definitiva de dos de ellas, Proyecto Valencia Club de Fútbol y el Proyecto Alcoinnova, la primera continua su ejecución, mientras la segunda se ha visto ralentizada e inmersa en diferentes procesos judiciales²⁸. Y, por otro, la denegación del plan presentado en la ATEs Puerto Mediterráneo, junto al desistimiento por el promotor²⁹ en la ATEs Alicante Avanza.

3.5. Debates surgidos y pronunciamientos judiciales

La implantación de las ATEs no ha estado exenta de polémicas en la Comunidad Valenciana, ingredientes no faltaban a esta figura para ello. En primer lugar, el hecho de actuaciones previstas desde la planificación territorial y que generan una vinculación directa para el planeamiento urbanístico municipal, supone el primer elemento para un debate que continúa abierto y que es extensivo a otras tantas Comunidades Autónomas (CRUZ, 2016), aspecto éste que se intensifica en la medida en que conforme a nuestro modelo de reparto competencial, son dos las Administraciones territoriales presentes, la autonómica y la local, entre las que no siempre los objetivos y metas resultan compartidos. La cuestión no es pacífica, como resalta (MENÉNDEZ, 2015:42-49), en referencia a la falta de delimitación competencial entre la ordenación del territorio y el urbanismo en relación con las actuaciones de interés regional, las cuales, con distintas denominaciones, ha regulado la legislación autonómica de ordenación del territorio, con la finalidad de instrumentar actuaciones propias y directas de la Comunidad Autónoma y desplazando al planeamiento urbanístico.

Empleando diferentes denominaciones e incluso con importantes matices, un buen número de Comunidades Autónomas han ido paulatinamente apostando por figuras análogas (AGUDO, 2011). A modo de ejemplo, y sin

carácter exhaustivo, se pueden citar los Planes y Proyectos de Interés Singular previstos por Castilla-La Mancha (GIL, 2015); los Proyectos de Interés Regional en Extremadura (JIMÉNEZ & CAMPESINO, 2016); los Planes y Proyectos de Interés Supramunicipal en Aragón (BIELZA, 2008-2010); o, los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal en Navarra (ALLI, 2013). Los límites no resultan nítidos, llegándose incluso a hablar de “urbanismo supramunicipal” (VAQUER, 2013). La cuestión tampoco ha pasado inadvertida para el Tribunal Constitucional que en diferentes Sentencias ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas actuaciones, con debates centrados en el eterno conflicto entre la posible vulneración en la autonomía local al venir establecidas por una instancia ajena al municipio que la delimita y desarrolla a través de instrumentos sobre los cuales, por lo general, los municipios tienen ninguna o escasa capacidad de decisión³⁰.

Esta cuestión vuelve a reabrir un tema candente desde hace décadas, la urgente necesidad de materializar la tan proclamada coordinación interadministrativa, casi inexistente en la práctica y reducida a tratar de evitar contradicciones. En segundo lugar, el propio avance de la ordenación del territorio y la consideración de aspectos que superan la tradicional planificación física del espacio, incidiendo, en el caso de las ATEs, en uno de los pilares fundamentales como es la economía, y sin perjuicio de su amparo en el propio carácter trasversal de esta función pública. Junto a éstos, la propia particularidad del procedimiento de tramitación de las ATEs, basado en la simplificación y reducción de plazos, el conflicto de su ejecución que se delega a los instrumentos de gestión urbanística o el carácter estratégico (esencial en estas actuaciones y determinante de su carácter), o el importante margen de discrecionalidad que en su determinación, se reserva la Administración autonómica.

Significativo en este sentido, en torno a su consideración como un instrumento de planificación territorial cuando se aproxima más a la idea de una iniciativa empresarial, que precisa de un desarrollo urbanístico para ser implantada

²⁷Datos referidos a junio de 2018.

²⁸El último dado a conocer se ha producido en los días de cierre del presente trabajo. Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de fecha 12 de abril de 2018 (núm. rec.55/2015). Así en el recurso interpuesto por Colla Ecologista La Carrasca y Salvem L'Aquífer del Molinar frente a la resolución aprobatoria del Plan de Actuación Territorial Estratégica, Alcoinnova Proyecto Industrial y Tecnológico, de fecha 7 de julio de 2014, el TSJCV falla la nulidad de la citada resolución.

Habrà que estar, en su caso, al fallo que pueda emitir el Tribunal Supremo en un eventual recurso de casación.

²⁹Según recogen diferentes noticias periodísticas, en junio de 2016, el promotor de la actuación desistió de la tramitación. Noticias publicadas, entre otras, por la Agencia EFE o Diario El País. Disponible <https://www.efe.com/efe/comunitat-valenciana/economia/alicante-avanza-desiste-de-ikea-y-el-macrocentro-en-barrio-rabasa/50000882-2951211> (Última consulta 15/06/2018). https://elpais.com/ccaa/2016/06/09/valencia/1465494372_179193.html (Última consulta 15/06/2018).

en un territorio de manera sobrevenida y desvinculada de cualquier planificación previa (FARINÓS, 2016) para quien la simple relación entre economía y territorio es un intento de coordinar ambas políticas (de desarrollo regional y territorial) y un claro ejemplo de lo difícil que resulta plasmar de forma eficiente dicha relación, sin obviar otras cuestiones que también han influido en esta figura, como pone de manifiesto (GARCÍA, 2015), en referencia al gran peso e influencia de algunos actores o inversores privados que hacen una interpretación poco deliberativa o comunitaria de la iniciativa.

Con carácter general, el tiempo transcurrido desde su aparición y el hecho de que de los cinco ámbitos previstos que comenzaron el procedimiento, únicamente dos hayan obtenido la aprobación del carácter estratégico de la actuación pero aun continúen con diferentes tramitaciones, evidencia que se reproduce la problemática que tradicionalmente acompaña a estas actuaciones. Significativos en este sentido, los conflictos judiciales surgidos que por un lado, han ralentizado su puesta en marcha pero a su vez, han posibilitado un pronunciamiento de los tribunales acerca de la idoneidad desde el punto de vista jurídico y la adecuación al ordenamiento jurídico de las ATEs.

Por su proximidad en el tiempo, y con independencia de otros debates surgidos, se hará referencia al conflicto existente entre el Ayuntamiento de Alcoy y la Generalitat Valenciana por la implantación del Proyecto de Actuación Territorial Estratégica Alcoinnova en el término municipal de la primera, en el mes de febrero del año 2013. De manera muy reciente, ha tenido oportunidad de pronunciarse el TS, resolviendo el recurso de casación planteado frente al fallo obtenido en la instancia y en que el TSJCV, desestimara las pretensiones del Ayuntamiento. Estos pronunciamientos contienen un detallado y pormenorizado análisis de los principales

reproches que, desde el punto de vista jurídico, ha tenido en concreto la ATEs de Alcoinnova pero que puede, en ciertos aspectos, generalizarle a la figura como tal, de ahí su interés y consecuente análisis.

El conflicto jurídico se inicia con el planteamiento por parte del Ayuntamiento de recurso contencioso administrativo en fecha 24 de julio de 2013 frente al acuerdo de 23 de febrero de 2013 del Consell, por el que se declaraba como ATEs el Proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico en el municipio. Resuelto en instancia por el TSJCV, Sala de lo Contencioso, Sede Valencia, Sección 1ª, en Sentencia de fecha 27 de noviembre de 2015, (núm. rec. 168/2013)³¹, y en casación por el TS, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, mediante Sentencia de 23 de febrero de 2017 (núm. rec. 309/2016)³².

El recurso del Ayuntamiento, cuya pretensión consiste en obtener una Sentencia que declare no conforme a derecho el acuerdo de declaración como ATEs del Proyecto Alcoinnova, se sustenta, en síntesis, en cuatro cuestiones: inexistente interés o relevancia supramunicipal en el ámbito objeto de la actuación; incongruencia de la actuación con la ETCV; vulneración del principio de autonomía local; y, vulneración de los principios constitucionales de igualdad, legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

Por su parte, en su recurso de casación ante el TS, la demandada sustenta su recurso en los siguientes motivos: infracción del principio de autonomía local de los artículos 137, 140 y 141 CE; vulneración de la jurisprudencia del TS y del TC en cuanto predicen la aplicación del principio de autonomía local para la preservación de la competencia urbanística del municipio; vulneración del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

³⁰ Entre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre estas actuaciones, y pese a las particularidades de cada una de ellas y la casuística propia de las diferentes Comunidades Autónomas, pueden verse, entre otras, la STC 129/2013, de 4 de junio (BOE núm. 157, de 2/06/2013) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad; STC 203/2013, de 5 de diciembre (BOE núm. 7, de 8/01/2014), recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de Castilla y León, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente; STC 37/2014, de 11 de marzo (BOE núm. 87, de 10/04/2014), conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Gomecello en relación con la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de Castilla y León, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos

urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca); STC 162/2014, de 7 de octubre (BOE núm. 262, de 29/10/2014), recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de Castilla y León, de declaración del proyecto regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski"; SSTC 57/2015, de 18 de marzo (BOE núm. 98, de 24/04/2015), y 92/2015, de 14 de mayo (BOE núm. 146, de 19/06/2015), interpuestos en relación con la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, de Cantabria, del Plan de Ordenación del Litoral; STC 42/2018, de 26 de abril (BOE núm. 130, de 29/05/2018) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a diversos preceptos de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, de Canarias, para la modificación de la ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; vulneración del artículo 14 CE y de sus artículos 9.1, 9.3, 24 y 103; y, vulneración del principio de lealtad institucional del artículo 4.1. a) y b) de la Ley 30/1992.

3.5.1. Sobre el carácter estratégico

Por la actora se alega inexistente relevancia supramunicipal y falta de interés general en la actuación pretendida, además de carencia de motivación. Frente a lo que la demandada, sostiene que sí concurre ya que el proyecto conlleva una inversión cuyo impacto total alcanzaría los 80 millones de euros y la creación de 750 puestos de trabajo en su primera fase de implantación y 2.000 en la segunda, además de su localización en el corredor de la A-7 y con una implantación industrial de elevado contenido tecnológico e innovador en un entorno comarcal caracterizado por su especialización en el sector industrial.

La Sala del TSJCV, con desestimación del motivo, comienza su análisis recordando el alegato de la actora que se opone a que el proyecto presente relevancia supramunicipal y cumpla con los requisitos para su inclusión como ATEs, pudiendo haber alcanzado sus objetivos igualmente con instrumentos de planeamiento al uso y de iniciativa municipal. Pues bien, con remisión al artículo 1 de la ley 1/2012 que transcribe y puesto en relación con el informe de viabilidad del proyecto, concluye que

"no cabe compartir la conclusión alcanzada por la actora ... propone una implantación industrial con elevado contenido tecnológico e innovador en un entorno comarcal caracterizado por su especialización en el sector industrial y la presencia de una elevada tasa de emprendedores, localizándose la actuación en uno de los ejes estratégicos de la Comunidad como es el corredor de la A-7, aprovechando todos sus componentes de excelencia territorial para generar unas tasas elevadas de renta y empleo...".

reproduciendo los objetivos concretos de la actuación, que se sustenta en seis pilares: el carácter singular y de elevada calidad del proyecto en un municipio que ha sido declarado por el Consell como área industrial prioritaria; las cifras de inversión y de creación de empleo; el desarrollo de la Estrategia de Política Industrial Visión 2020 de la Generalitat, cuyo objetivo es incrementar el peso del sector industrial hasta el 20% del PIB de la Comunidad Valenciana;

la potenciación de espacios de actividad económica funcionales y atractivos desde el punto de vista de sus condiciones ambientales, paisajísticas y arquitectónicas; los efectos sinérgicos y complementarios entre la actuación y su entorno ambiental y paisajístico, mediante un compromiso permanente de contribución del proyecto a la mejora del Parque Natural del Carrascar de la Font Roja; su efecto demostrativo que serviría de referente para otros proyectos. Tampoco comparte que los objetivos pretendidos con la ATEs se hubiesen alcanzado igualmente con instrumentos de planeamiento al uso y de iniciativa municipal, que entiende como una alegación genérica que rechaza atendiendo a los objetivos fundamentales de la ATEs, a los que se remite.

3.5.2. Sobre la congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

La recurrente sostiene la incongruencia de la actuación propuesta con la ETCV motivada en que, a su parecer, no se ha justificado como requiere el artículo 3.2 a) de la Ley 1/2012. Añade que ello determina una serie de principios rectores contenidos en diferentes directrices de la ETCV. En particular, la directriz 18, que regula las entidades gestoras de planificación supramunicipal, y la directriz 92 que regula los principios directores de la ocupación racional y sostenible del suelo para actividades económicas. De contrario, se niega la reprochada incongruencia, entendiendo que se ha cumplido el deber de colaboración entre Administraciones y habiendo sido oídas, incluido el Ayuntamiento recurrente. Además, entiende que no se contradice con la directriz 18 ya que el expediente se ha tramitado conforme a la directriz 21, que impone el deber de colaboración entre Administraciones y recuerda la directriz 119 que prevé la posibilidad de establecer ámbitos para acoger usos y actividades que generen un impacto económico, ambiental y social positivo más allá del municipio, entre los que se recoge la figura de los Parques Comarcales de Innovación. Todo ello, a su parecer, justifica la coherencia del proyecto con la ETCV.

Con dichos antecedentes, la Sala del TSJCV, que desestima el motivo, entiende, con remisión al informe de compatibilidad, la justificación que el mismo realiza de su adecuación a la figura de la ATEs y su congruencia con la ETCV, matizando su contribución (del proyecto) a la consecución de los objetivos y principios rectores de aquella,

³¹ ECLI: ES:TSJCV:2015:4948

³² ECLI: ES:TS:2017:608

al apoyarse en una propuesta de Parque Comarcal de Innovación para el entorno sur de Alcoy que se contiene en la propia ETCV, donde cabrían usos industriales con fuerte contenido tecnológico e innovador. Continúa la Sentencia del TSJCV, recordando que conforme al artículo 1.1. de la Ley 1/2012, son ATEs las que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares con relevancia supramunicipal y que así sean declaradas por el Consell en desarrollo de la ETCV, y a la luz del informe, el proyecto tiene naturaleza supramunicipal pues se encuentra contenido en la ETCV ya que las actuaciones que la misma contiene, con independencia de su escala en dimensión o coste económico, presentan componente supramunicipal, como se establece en la directriz 109, que refiere que estos ámbitos territoriales se caracterizan por acoger usos y actividades que generan un impacto ambiental, económico y social positivo, que va más allá de un sólo municipio, pudiéndose desarrollar en todos ellos actuaciones de iniciativa pública y privada. Abunda en que ya en la ETCV se recogía en la directriz 111, los Parques Comarcales de Innovación, como áreas funcionales del territorio, y constando en particular la propuesta de Parque Comarcal de Innovación en el municipio de Alcoy, coincidente en su localización con la zona de las ATEs, inclusión que fue solicitada por el propio Ayuntamiento, incluso el hecho que el municipio está declarado como área industrial prioritaria, por la necesidad de potenciar la reindustrialización de la zona y reforzar el protagonismo del tejido empresarial alcoyano de fuerte arraigo en la ciudad y su comarca. Con todo ello concluye que el proyecto tiene la cobertura de las ATEs definida por la ETCV en la directriz 111.

3.5.3. Sobre la vulneración del principio de autonomía local

Uno de las principales críticas que suelen acompañar a ámbitos como las ATEs, en la medida en que suponen una legitimación desde la planificación territorial para incidir de manera directa sobre el planeamiento municipal, es la vulneración del principio de autonomía local. Motivo que alega el Ayuntamiento en su recurso. Abunda la actora en su defensa, que si bien en la propuesta de la resolución del Consell se pretende un desplazamiento de los intereses públicos y territoriales a los de carácter económico y social, se hace sustentado en informes que no valoran el contenido del proyecto ni sus elementos diferenciales, para concluir que el trámite de audiencia previa y participación en las consultas, no puede entenderse como satisfactorio del principio de autonomía local.

El TS, en su Sentencia de 23 de febrero de 2017, se pronuncia conjuntamente sobre los dos primeros motivos alegados por la actora al estar ambos referidos al principio de autonomía local. Así en su F.D. Décimo, comienza su análisis recordando la jurisprudencia del TC que de manera reiterada tiene señalado que la garantía institucional de la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 CE tiene un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta en

“... derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

invocando la STC 240/2006, de 20 de julio, que recoge lo declarado en las anteriores SSTC 32/1981 y 40/1998. Reconoce, además, su carácter de concepto jurídico de contenido legal que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que permite configuraciones diversas, válida en cuanto se respete el núcleo esencial de la garantía institucional de esa autonomía. Sobre dichas argumentaciones, el TS entiende que no se puede entender vulnerada la autonomía local puesto que la competencia habilitante es una competencia propia de la Generalitat y que constituye un verdadero límite a la potestad de planeamiento.

Continúa, en su F.D. Decimosegundo, con remisión a su Sentencia de 12 de febrero de 2016, recordado que

“... lo que no les está asegurado a las corporaciones locales es, como admite incluso el propio recurso, un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial (STC 40/1998), sino que la concreción de las competencias de las corporaciones locales habrá de realizarse por medio de las leyes correspondientes, atendiendo a los principios asimismo fijados por la normativa estatal básica (artículo 2 LRBRL...):... No existe, pues, la garantía de la asignación concreta de un “quantum” de competencias y éstas habrán de determinarse en cada sector del ordenamiento jurídico con base en el respectivo grado de los intereses autonómicos y locales confluyentes en cada caso...”

Y concluye, desestimando el motivo, e indicando que la ATEs, pese a situarse en un solo término municipal, busca poner en marcha actividades cuyo interés, de carácter económico e industrial,

trasciende los límites del municipio, lo que, entiende, justifica su decisión.

3.5.4. Sobre la vulneración de los principios constitucionales de igualdad, legalidad, e interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos

El último motivo en que articula su pretensión el Ayuntamiento, señala que el acuerdo impugnado incurre en arbitrariedad, pues en el acuerdo de declaración de ATEs del Proyecto Valencia Dinamiza se recogió que se requería en todo caso la conformidad expresa del Ayuntamiento de Valencia, no motivando la Administración autonómica su actuación distinta ante supuestos semejantes, y en consecuencia separándose del precedente. Entiende también que el acuerdo carece de justificación al no motivar la razón por la que el Ayuntamiento de Alcoy no interviene en la forma y modo en que lo hace el Ayuntamiento de Valencia.

Para la Generalitat, contrariamente, no concurre arbitrariedad ni falta de motivación. Y no lo hace, entiende, en la medida en que la resolución impugnada exterioriza los fundamentos de su decisión, habiéndose recabado previamente los informes que acreditan que el proyecto presentado cumple las características necesarias para ser una ATEs, exponiendo los motivos que lo justifican suficientemente y adoptándose en base a la memoria explicativa del proyecto, a los informes técnicos y al informe de compatibilidad. En particular, basa su defensa en un informe obrante en el expediente en el que el Subdirector General de Ordenación, Planificación y Actuaciones Territoriales Estratégicas, dice que la intervención municipal pretendida por el Ayuntamiento de Alcoy no es el criterio normalmente aplicado en las declaraciones de ATEs sino que lo es el utilizado en el acuerdo, es decir, que a la Consellería competente en ordenación del territorio y medio ambiente le compete la tramitación y aprobación del instrumento de ordenación y el Ayuntamiento afectado interviene en la fase de consultas y participación, así como en la gestión del proyecto. En apoyo de lo cual, el informe destaca que así se ha acordado en las restantes declaraciones de ATEs efectuadas en la Comunidad, por concurrir las mismas características al ubicarse en suelo no urbanizable, con la única excepción de la ATEs localizada en suelo urbano consolidado, "Valencia Dinamiza", al tener escasas repercusiones medioambientales y centrarse las decisiones más en la forma urbana del proyecto y su ordenación a escala de ciudad, todo ello con

independencia de sus efectos supramunicipales por la naturaleza y magnitud. Por ello se estima que al tratarse en gran parte, de decisiones referidas a criterios de diseño urbano, volumetría y morfología urbana, requieren un consenso específico, no vinculante, entre ambas Administraciones implicadas, sin que ello suponga una renuncia a las competencias que la Ley 1/2012 atribuye a la Generalitat.

La Sala entiende que no existe la alegada diferencia de trato y recuerda que

"... no concurren diferencias de trato injustificadas en supuestos iguales, ya que se trata de modificaciones de planeamiento practicadas en suelo distinto, pues mientras que el Valencia Dinamiza se trata de suelo urbano, con escasas repercusiones medioambientales, en el supuesto objeto del presente recurso se trata de suelo no urbanizable, con efectos muy significativos desde el punto de vista ambiental y territorial..."

Por su parte, el TS en Sentencia de 23 de febrero de 2017, se pronuncia sobre los principios que se alegan vulnerados. De esta forma, en su F.D. Decimocuarto, analiza la posible vulneración del principio de igualdad, concurrente cuando ante supuestos de hechos iguales no se aplican las mismas consecuencias jurídicas, lo que alega la demandada en la medida en que entiende que la actuación de la Administración autonómica habría dado lugar a un trato desigual al Ayuntamiento de Alcoy frente al Ayuntamiento de Valencia. El TS recuerda la doctrina contenida en la STC 1372/1992 que señala

"...se prohíbe hacer diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, sin que pueda pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, se acuerda, en principio, un trato igual a situaciones iguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes de este motivo particular..."

desestimando el motivo a la luz del contenido del informe aportado a los autos en el que entiende que, en efecto, se justifican las diferencias existentes entre los supuestos comparados.

3.6. ¿Sustitución de las ATEs?: los nuevos Proyectos de Inversión Económica Sostenible

Los debates surgidos y las diferentes controversias suscitadas parecen marcar un inminente cambio de rumbo en el devenir de las ATEs. Aun con la cautela debida, es adecuado

indicar que en los días de cierre del presente trabajo se ha dado a conocer el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP³³ que, entre otras cuestiones, viene a sustituir las ATEs por una nueva figura que denomina Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible.

Su justificación parece venir dada por la búsqueda de un instrumento que se presenta como más garantista para el interés general. Así, la propia exposición de motivos del anteproyecto de ley señala como uno de los objetivos de la modificación legal

“... reforzar la función y control público sobre los procesos de ocupación del territorio. Este objetivo se concreta en la eliminación de las actuaciones territoriales estratégicas y la regulación de los proyectos de inversión estratégica sostenible, en los que la participación de las instituciones públicas va a ser más intensa que en la figura anterior, y donde el carácter excepcional de esta figura se traduce en requisitos de gestión y de utilización adecuada de los instrumentos urbanísticos (artículos 14, 17 y 59 a 62)”.

Como cuestiones más significativas, su concepción como intervenciones territoriales de interés general y estratégico (frente al carácter de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal de las ATEs), se mantiene la posibilidad de su iniciativa pública, privada o mixta y su localización en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto. Como novedad, el texto incorpora que el ámbito debe constituir una única zona de ordenación urbanística cuyo uso predominante será el propio del proyecto que motiva la modificación. De igual forma, se dedica especial atención al uso y edificaciones autorizables previstas en la parcela urbanística, debiendo estar directamente, o al menos de manera complementaria, relacionado con la actividad del proyecto. Por su parte, al igual que ya estuviera previsto para las ATEs, se mantiene en los Proyectos de Inversiones Estratégicas Sostenibles la concurrencia de los requisitos relativos a congruencia con la ETCV, interés general, integración territorial, localización selectiva, efectividad y relevancia.

³³ El DOGV núm. 8054, de 02/06/2018, publica el acuerdo del Consell de la Generalitat por el que se acuerda someter a información pública el anteproyecto de ley de modificación de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. Por su parte, el BOCV núm. 274, de 18/05/2018, publica como texto en tramitación el Proyecto de ley, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. No obstante, en

4. Conclusiones

El análisis realizado en el presente trabajo finaliza con un conjunto de reflexiones o conclusiones a partir de las ATEs pero generalizado al contexto y situación en que las mismas aparecen y evolucionan. A grandes rasgos, estas notas finales se pueden englobar en dos grandes grupos que, en síntesis, representan los aspectos positivos y negativos encontrados en su estudio.

Entre sus aportaciones positivas, destacar en primer lugar, la importancia de la figura en cuanto mecanismo con el que desde la planificación territorial se trata de alcanzar por un lado, parte de los objetivos que tiene la propia ordenación del territorio, en particular, el desarrollo socioeconómico equilibrado, pero que además repercute de manera directa en otros pilares esenciales como son la vertebración y la cohesión territorial (RANDO 2018a), además de cauce para el modelo territorial previsto por el propio instrumento de planificación territorial de alcance regional en la Comunidad Valenciana, la ETCV, un modelo que predica una finalidad desde su inicio: un territorio más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social y que lejos de convertirse en una mera declaración de principios, integrada por un conjunto de lo que en Derecho se denomina conceptos jurídicos indeterminados, los dota de contenido y establece mecanismos concretos para su consecución.

Y precisamente en uno de sus objetivos, el desarrollo económico de la Comunidad, apuesta por la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, dos de los grandes problemas a los que se enfrenta y a los que se trata de poner solución a través de la planificación territorial. No es un hecho novedoso para esta función pública, basta con mirar a nuestro entorno comparado, para comprobarlo. A modo de ejemplo, es lo que hace el propio Plan de Londres que, diagnosticando dos debilidades de entidad en su ámbito, la carencia de viviendas y el elevado número de desempleados, articula mecanismos precisos desde la planificación territorial sustentado precisamente en su carácter transversal y los desarrolla en su territorio a través de una concreta figura, las Áreas de Oportunidad.

fase de edición del presente trabajo ha sido aprobada la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana (publicada en el DOGV núm. 8.481, de 07/02/2019). Pese a que por cuestiones temporales no ha sido posible su análisis con el rigor que requiere, sí que mantiene la figura de los Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible.

En este sentido, y sin perjuicio de las críticas y oportunidad que pueda representar esta figura desde diferentes puntos de vista, se ha de reconocer su importancia en cuanto supone un avance hacia la puesta en marcha del modelo territorial que se pretende desde la planificación territorial. A la vez que, consciente de los principales escollos que en la práctica dilatan estos procedimientos administrativos, trata de darle solución creando una tramitación específica y simplificada que en su conjunto no llega al año. Pero no queda ahí, además trata de evitar lo que en la práctica más efecto dilatorio tiene, su previa incorporación al planeamiento urbanístico municipal mediante su innovación, como primer y preceptivo paso. Desde luego, una apuesta arriesgada de esta Comunidad Autónoma en la medida en que esta decisión incide de manera directa sobre el modelo de ciudad configurado por los municipios y que, sustentado en esta previsión legal, la Administración autonómica se reserva la facultad directa sobre aquéllos.

Sin obviar los anteriores, la figura también refleja la persistencia de viejos debates sin resolver y que vuelven a emerger. El eterno conflicto entre la Administración autonómica y la local en el estrecho límite entre sus competencias en ordenación del territorio y urbanismo, la propia falta de entendimiento del carácter trasversal y la visión territorial en su conjunto de la ordenación del territorio o incluso un problema que se remonta a las propias bases de nuestro sistema competencial, la falta de una verdadera y efectiva coordinación y cooperación interadministrativa, necesaria en general, pero esencial en una competencia como la ordenación del territorio. Éstos y no otros, finalmente, imposibilitan la puesta en práctica de esta figura y su ejecución definitiva, momento en que se podría valorar la efectiva idoneidad o no de las bondades que predica y su utilidad para el logro de los objetivos de la ordenación territorial y del modelo previsto para esta Comunidad Autónoma.

Así, a los ya tradicionales obstáculos que suponen la difícil relación interadministrativa entre el nivel local y el autonómico, se evidencia la urgente necesidad que la ordenación territorial tiene de dotarse de contenido e instaurar instrumentos que posibiliten llevar a cabo su etapa de gestión y ejecución. Como ya señaláramos (RANDO, 2017), se avanza en la creación de mecanismos con los que materializar los objetivos de los planes territoriales, sin embargo nuevamente se relega su ejecución a otra Administración, lo que hace volver al principio de la problemática. La ordenación del territorio ha de dotarse de instrumentos de gestión que posibiliten la ejecución de sus propuestas y objetivos pero

que a su vez lo hagan desde la perspectiva de esta función pública, desde una visión supralocal capaz de redundar en el conjunto del ámbito que planifica e incluso en el conjunto autonómico. Se está ante actuaciones de carácter estratégico y cuyo interés, económico pero también en generación de empleo, trasciende los límites administrativos del municipio en que se ubica, como ha reconocido expresamente el TS, y precisamente este motivo muestra la necesidad de articular mecanismos que compensen la actuación para el conjunto del ámbito territorial en el que se incluye, pues sus efectos, tanto positivos como negativos, tendrán una repercusión directa para los municipios de su entorno, que por tanto no deben ser ajenos a la actuación.

Los conflictos también vuelven a evidenciar que pese a la inicial bondad con la simplificación del procedimiento y la reducción de plazos, carácter fundamental con la que se presenta esta figura, en la práctica, la dificultad de cooperación e incluso acuerdo o entendimiento entre Administraciones, lleva a los inevitables conflictos judiciales que terminan por eternizar su definitiva ejecución y rompen por entero con la tan proclamada celeridad en la tramitación. Cuestión ésta a la que no es ajena la planificación territorial y sobre la que ya no es hemos pronunciado (RANDO, 2018b). Ello tiene una componente positiva, el reconocimiento por los tribunales, filtro que en figuras como la que nos ocupa, y precisamente por su carácter novedoso y el escenario en que aparece, se hace esencial, de la validez jurídica y su conformidad al ordenamiento jurídico. Y en este sentido, se encuentra una de las principales oportunidades de la figura ya que hasta el momento cuenta con el respaldo de su adecuación al ordenamiento jurídico. Ahora bien, se debe ser cauto, pues persisten procesos judiciales "vivos" en los que habrá que esperar posibles nuevos pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Sentado lo anterior, hay cuestiones que podrían generar nuevos debates y que hasta el momento no parecen resueltos, a modo de ejemplo, la localización de estas actuaciones en un suelo clasificado como no urbanizable en su categoría de especial protección, atendiendo al carácter de la misma, puede traer al debate a otra Administración distinta de la local, cuando aquella categorización venga dada por la legislación sectorial, incluso su propio carácter reglado conforme mantiene el TS. Pero en el propio marco de la ordenación territorial, no ha de olvidarse que también está llamada a cumplir el objetivo de preservación y gestión responsable de los recursos naturales (RANDO, 2018c:155). También el hecho de, pese a su carácter

estratégico, presentar el patrón común de localizarse en suelos de un único municipio, y en consecuencia generar los ingresos derivados de la actuación para unas únicas arcas municipales, lo que puede intensificar el recelo de otros municipios frente a esta función pública. En este sentido, la Comunidad Valenciana ya cuenta con una dilatada experiencia en planificación sectorial con la que ha puesto en marcha mecanismos de compensación intermunicipal que sería muy adecuado, en aras de una auténtica gestión territorial, plantear en estas actuaciones.

En definitiva, pese a las bondades y dudas que aun genera esta figura, y el aliado que hasta el momento supone las resoluciones judiciales habidas a su favor, finalmente el fuerte rechazo político administrativo parece que ha tenido respuesta y puede llevar a su reformulación a través de una figura con importantes similitudes pero también innovaciones tendentes a una mayor técnica garantista: los Proyectos de Inversiones Estratégicas Sostenibles. Será preciso, en todo caso, esperar la definitiva aprobación del nuevo cuerpo legal y la regulación de esta figura para poder valorar la misma.

Bibliografía

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011): "La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 89-2011: págs. 15-54.
<https://www.euskadi.net/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aldRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aNumEjemplar=89>
- ALLI ARAGUREN, J.C. (2013): "Régimen de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en la Comunidad Foral de Navarra. Un intento frustrado de control de la discrecionalidad". *Revista Jurídica de Navarra, enero-diciembre 2013*: págs. 217-255.
http://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario+55-56.htm
- BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- (2010): "La ordenación del territorio en Aragón: enfoques e instrumentos". Ejemplar dedicado a: *El estado de la Ordenación del Territorio en España. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2: págs. 347-377.
<http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/612/0>
- CRUZ VILLALÓN, J. (2016): "La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo". *Práctica Urbanística, revista mensual de urbanismo*, nº. 139.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5615803>
- FARINÓS DASÍ, J. (2016): "Experiencias de gobernanza y planificación a nivel de comunidad I 213 Valenciana: vínculos entre economía y territorio: el caso de las Actuaciones Territoriales Estratégicas". En *El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos*, Edition: 1, Chapter: 3, Publisher: Centro de Estudios Geográficos. Instituto de Geografía e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, Editors: Margarida Queirós.
https://www.researchgate.net/publication/304495155_EXPERIENCIAS_DE_GOBERNANZA_Y_PLANIFICACION_A_NIVEL_DE_COMUNIDAD_213_VALENCIANA_VINCULOS_ENTRE_ECONOMIA_Y_TERRITORIO_EL_CASO_DE_LAS_ACTUACIONES_TERRITORIALES ESTRATEGICAS
- & SÁNCHEZ CABRERA, J.V. (2010): "Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evolución y de la participación en la ordenación del territorio". *Cuadernos de Geografía*, 87, 045-064, Valencia: págs.45-63.
- GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2018): *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana*. Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.J. (2015): *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico: aproximación al caso valenciano*. Universidad de Valencia.
- GIL VALENTÍN, E. (2015): *La legitimación directa de los desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial: el caso de Castilla-La Mancha*. Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid.
<https://orff.uc3m.es/handle/10016/22484#preview>
- JIMÉNEZ BARRADO, V. & CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. (2016): "Proyectos de (dudosos) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Nº 72: págs. 327-347.
<https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2343>
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional". Ejemplar dedicado a *Urbanismo y Organización del Territorio en clave multidisciplinar*. Encuentros multidisciplinares, Vol. 17, Nº 50: pág. 42-49.
http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-50/angel_menendez.pdf
- RANDO BURGOS, E. (2017): *La ordenación del territorio en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga.
- (2018a): *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Inédito, pendiente de publicación. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía.
- (2018b): "La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?". *Revista de Estudios de la Adminis-*

- tración Local y Autónoma (REALA)*, núm. 10: págs. 109-131.
<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=issue&op=viewIssue&path%5B%5D=708&path%5B%5D=44>
- (2018c): “La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio. Una visión general desde el marco legislativo autonómico”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81 (julio), 2018: págs. 121-156.
<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-la-atencion-al-medio-ambiente-desde-la-ordenacion-del-territorio-una-vision-general-desde-el-marco-legislativo-autonomico/>
- (2019): “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86 (enero), 2019: págs. 1-43.
<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-apuesta-de-cantabria-por-la-preservacion-y-utilizacion-de-los-ambitos-litorales-en-el-marco-de-la-planificacion-territorial/>
- ROMERO SAURA, F. (2006): “Las determinaciones de la ordenación estructural” En SÁNCHEZ GOYANES, E., *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. La Ley Grupo Wolters Kluwer, Madrid.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2013): “El urbanismo supramunicipal”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Nº 47, Nº 279: págs. 13-43.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4162471>

Listado de siglas, abreviaturas y acrónimos

ATEs	Actuación Territorial Estratégica
BOCV	Boletín Oficial de las Cortes Valencianas
CE	Constitución Española
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
ETCV	Estrategia Territorial Comunidad Valenciana
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJCV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana