

LEGISLACIÓN SECTORIAL CON INCIDENCIA EN EL URBANISMO VALENCIANO

M^a Ángeles Horcajada Torrijos

Secretaria de Administración Local, categoría superior.

ÍNDICE:

I.- INTRODUCCIÓN

II.- TÉCNICAS PARA ARTICULAR LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

III.- REFERENCIA A LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO POR LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

IV.- INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL EN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

V.- LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA SECTORIAL CON INCIDENCIA EN EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL Y EN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

VI.- BIBLIOGRAFÍA

I.- INTRODUCCIÓN.

La protección del suelo puede ser abordada desde diferentes perspectivas. En este trabajo vamos a centrarnos exclusivamente en la prevención que ofrece la legislación sectorial con incidencia en el planeamiento territorial y urbanístico así como en la disciplina urbanística.

La ordenación del territorio y el urbanismo están condicionadas por el contenido de las normas sectoriales. En particular vamos a ocuparnos, con las limitaciones propias de materia tan procelosa, de estudiar la proyección que la regulación de agricultura, ganadería, aguas, minas, montes, recursos naturales, patrimonio cultural, infraestructuras y carreteras tienen sobre el territorio y especialmente, sobre el suelo no urbanizable, a la hora de establecer condicionantes a la actividad dirigida, como dice la exposición de motivos de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (en adelante, LOPV), a *“la protección y mejora de la calidad de vida de las personas, mediante el desarrollo equilibrado y sostenible basado en las características del territorio y en la gestión racional de los recursos naturales”*.

Trataremos de ver cómo el ejercicio de competencias concurrentes por parte de las Administraciones Públicas implicadas, es decir, de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Locales, da lugar a situaciones en las que resulta difícil conciliar la formulación de competencias sobre urbanismo con el alcance de la normativa sectorial de las que son protagonistas indiscutibles la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, dada la influencia que la ordenación sectorial estatal y autonómica tiene sobre la ordenación del territorio municipal en general. Como dice CERVANTES LOZANO, C.F¹ *“cuando se*

¹ Carlos F. CERVANTES LOZANO: “La legislación sectorial estatal y su repercusión sobre la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana: Redes de Carreteras y ferrocarril”, pág. 96, de la obra colectiva *La ordenación del territorio en las Administraciones Públicas* de la Diputación Provincial de Valencia, 2003.

habla de influencia sobre el régimen general de ordenación del territorio se está adelantando el resultado del conflicto, es decir, de quien va salir victorioso de la pugna por ejercer la competencia”.

II.- TÉCNICAS PARA ARTICULAR LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.

El Tribunal Constitucional, en sentencia 56/1986, ha señalado que la competencia territorial y urbanística se caracteriza como una función pública y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, por lo que su ejercicio ha de contemplar las competencias concurrentes de otras Administraciones en los sectores en los que incide la política de ordenación del territorio y urbanismo.

Aunque con base en el artículo 148.1.3º CE todos los Estatutos de Autonomía hayan asumido una competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, indudablemente esta materia nunca podrá ser objeto de competencia “exclusiva” en sentido estricto, sino más bien de competencias concurrentes, teniendo en cuenta la existencia de otras competencias del Estado con clara incidencia territorial. Como dejó sentado ya la STC 61/1997, de 20 de marzo, cualquier norma que incida sobre el territorio no queda necesariamente subsumida en la competencia autonómica de ordenación del territorio, *“puesto que supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado”* (F). 6).

Sin perjuicio de que cuando el Estado goce de un título competencial específico que incida en la ordenación del territorio, la superposición de competencias obligue a la coordinación de las administraciones implicadas. (STC 227/1988). En este último sentido se ha pronunciado el TC en la sentencia 204/2002, en la que, resumiendo la doctrina fijada en anteriores sentencias, dice que *“al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las CCAA está implícito en el sistema de autonomías (STC 18/82, entre otras) y si “la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación, o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STS 181/1988, F- 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias, pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.”*

Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales supuestos, el citado Tribunal ha señalado que *“el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma”* (STC 56/86) y que *“la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”* (STC 77/1984). Asimismo, en la STC 149/1991, de 4 de julio se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio *“no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva*

al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados"; en el mismo sentido, la STC 36/94, de 10 de febrero. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace- o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima, es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.

Sin embargo, las mismas sentencias mencionadas SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 36/1994, de 10 de febrero, sin abandonar completamente la idea de que el dominio público otorga a su titular una serie de competencias orientadas a la protección del bien, consideran que en ningún caso tales competencias *"pueden pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de esta competencia"*. Ello significa que *"la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio, no a la de medio ambiente o a las derivadas del dominio público estatal"*. Debemos, pues, tener muy presente esta jurisprudencia constitucional que circunscribe al ámbito autonómico una competencia general de ordenación de los usos y actividades del espacio.

Esta incidencia de la legislación sectorial no responde a una técnica única, como ya anticipamos *supra*, sino que por el contrario aparece a veces bajo la forma de informe preceptivo, vinculante o no, u otros mecanismos de consulta o concertación interadministrativa, otras bajo la de determinación de obligatoria incorporación para el planeamiento, otras de manera supletoria o subsidiaria o indicativa, etc.

Veamos con detenimiento las dos primeras técnicas, como las más habitualmente utilizadas.

1.- EL INFORME SECTORIAL VINCULANTE.

La función de control que incorpora el informe preceptivo debe calificarse como una medida complementaria de protección de acuerdo a unos específicos objetos y potestades de normación derivados de la tutela de los bienes jurídicos consagrados por la ley en su respectivo ámbito de ordenación, sin que ello entrañe, por tanto, interferencia o perturbación alguna en el ejercicio competencial de las restantes Administraciones.

Un informe vinculante exterioriza una competencia compartida, en cuya virtud algunos elementos del acto definitivo, o incluso la posibilidad misma de dictar dicho acto, se determinan por el órgano informante, el cual, en esa medida, participa también en la decisión final. El Tribunal Constitucional, en sus sentencias 103/1989, de 8 de junio, 149/1991, de 4 de julio y 40/1998, de 19 de febrero, al referirse a la técnica del informe vinculante, ha señalado que con el mismo la aprobación del Plan se convierte en un *"acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas"*, a

lo que ha añadido que *“esta concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia”*.

En palabras del Tribunal Constitucional en la última sentencia 40/1998, señalaba:

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de referirse a la técnica del informe vinculante. Así, en la STC 103/1989, se afirma que se trata de “un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a coexistir” [fundamento jurídico 7.º, a)], si bien “la ‘conformidad’ de la Administración estatal ... sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado” [fundamento jurídico 7.º, c)]. Y en la STC 149/1991 hemos sostenido la legitimidad de esta técnica, si bien poniendo de relieve que la exigencia de un informe de esta naturaleza “convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia” [fundamento jurídico 7.º, A), c)].

(...)

No puede, por último, compartirse la afirmación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de que el precepto es inconstitucional porque el sistema que en él se establece permite a la Autoridad Portuaria bloquear la aprobación del plan especial urbanístico durante un mínimo de seis meses. Como acabamos de exponer, el sistema busca una solución coordinada de los intereses en juego y, en sí mismo, es respetuoso con el orden constitucional de competencias (SSTC 58/1982)”

¿Qué sucede si la Administración urbanística no está conforme con el contenido desfavorable de un informe sectorial? Cuanto menos tiene dos medios de reacción:

a) La Administración urbanística puede aprobar definitivamente el Plan en contra del contenido del informe sectorial desfavorable. Esta aprobación sólo sería ajustada a Derecho si el informe desfavorable se hubiera excedido del ámbito material propio de la competencia sectorial de que se trate. El acto autonómico de aprobación definitiva podrá ser recurrido por la Administración sectorial, si considera que su informe no se excedió en sus cometidos. A la hora de recurrir, ésta tiene dos opciones: o interponer directamente recurso contencioso administrativo o formular un requerimiento previo a la Administración autora del informe para que lo modifique, ya que, según el artículo 44 de la Ley jurisdiccional, *“en los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer*

el acto, actuación o inactividad. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara”; o incluso plantear el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. En relación con esta última posibilidad, el artículo 62 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que *“cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes Orgánicas correspondientes, podrá formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo 161.2, de la Constitución, con los efectos correspondientes*”; la invocación del artículo 161.2 de la Constitución produciría la inmediata suspensión de los efectos del Plan urbanístico impugnado.

b) Alternativamente a esta primera posibilidad, la Administración urbanística puede impugnar el informe desfavorable. En este sentido, el art. 107.1 LRJ-PAC, que regula los supuestos en los que puede impugnarse un acto de trámite, al disponer que *“contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley*”, ha dado cabida a la impugnación separada de determinados informes vinculantes, siempre que éstos posean un alcance decisorio que afecte sustancialmente al fondo del asunto. La Administración urbanística disconforme con un informe vinculante desfavorable podrá impugnar el mismo conforme a lo previsto en el artículo 44 de la LJCA.

Recordar por último que, por virtud del art. 42.5 LRJ-PAC, los plazos máximos de resolución podrán ser suspendidos, por espacio no superior a tres meses, cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de distinta Administración, esto es, vinculantes, por el tiempo que medie entre la petición a éste, que deberá comunicar la entidad solicitante a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá comunicar a los mismos.

2.- LA CONCERTACIÓN INTERADMINISTRATIVA.

El artículo 90 LOPV, relativo a la concertación y armonización de las competencias administrativas con transcendencia territorial, dispone que *“las relaciones entre administraciones públicas afectadas en las materias reguladas por esta ley se regirán por los principios de coordinación y cooperación, y garantizarán la plena aplicación y eficacia de los instrumentos de ordenación del territorio, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas*”, correspondiendo al Consell de la Generalitat realizar dicha función de coordinación (art. 91.1 in fine).

Las administraciones públicas con competencias en materia de ordenación territorial y urbanística o sectorial con relevancia territorial o que ejerzan actos de ocupación o utilización del suelo o el subsuelo deberán concertar las actuaciones que afecten al territorio valenciano y, en especial, la aprobación de los instrumentos de planificación y ejecución, pudiendo a tal fin formalizar convenios de colaboración y cooperación entre administraciones (art.90.2).

Idéntica redacción mantiene el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (LOTAUCAMAN) en su art 9, respecto de lo que denomina “deber de concertación interadministrativa”. Sin embargo, esta última es más concreta al establecer el modo en que dicha colaboración ha de hacerse efectiva, afirmando que

“1. La Administración Pública a la que incumba la iniciativa de la concertación debe invitar a la Administración General del Estado (por tanto, se refiere a la Administración autonómica y local) para participar en ella, cuando el instrumento de planeamiento o proyecto en tramitación pueda incidir en las competencias con relevancia territorial de la misma.

2. El legítimo ejercicio de las competencias de elaboración, tramitación y aprobación de cualquiera de los instrumentos a que se refiere el número anterior requerirá:

a) La debida, suficiente y oportuna información sobre su contenido a todas las Administraciones Públicas cuyas competencias propias puedan verse afectadas.

b) La armonización de las diversas competencias de la Administración actuante entre sí y con las competencias de ordenación urbanística o con relevancia territorial de las restantes Administraciones, de suerte que no resulte lesionado el contenido esencial, ni impedido o desproporcionadamente agravado el cumplimiento de los fines legales de cualquiera de las competencias implicadas”².

En concreto, según su art. 10, modificado por la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el TRLOTAU,

1.- Quedan sujetos a la concertación interadministrativa:

“a) Los instrumentos de planeamiento para la ordenación territorial y urbanística previstos en la LOTAU, su revisión y modificación cuando ésta afecte a su ordenación estructural, así como cualesquiera otros instrumentos de ordenación que afecten al uso del suelo contemplados por Leyes especiales, como los regulados en la normativa sectorial protectora de los recursos naturales o del patrimonio cultural.

b) La consulta de viabilidad de actuaciones urbanizadoras en el suelo rústico de reserva regulada en el número 7 del artículo 64.

b) Cualesquiera proyectos de obras o servicios públicos de las Administraciones de la Junta de Comunidades, las Diputaciones y los Municipios que afecten, por razón de la localización o uso territoriales, a la instalación, funcionalidad o funcionamiento de obras o servicios de cualesquiera de dichas Administraciones Públicas.

c) Los proyectos de construcción, edificación o uso del suelo para obras o servicios públicos de la Administración de la Junta de Comunidades o las Diputaciones, que afecten al territorio de uno o varios Municipios.

2.- En todos los procedimientos administrativos que tengan por objeto la aprobación de alguno de los instrumentos o proyectos anteriores deberá cumplirse, en el estado de su instrucción más temprano posible, el trámite de consulta a las Administraciones Públicas territoriales afectadas, sin que pueda prolongarse más allá del de información pública (...) El trámite de consulta será de cumplimiento

²En este aspecto de concertación interorgánica, el art. 91.2 LOPV dispone que “en el ejercicio de sus competencias sobre la ordenación del territorio y el paisaje, el Consell de la Generalitat actuará de forma coherente, integrando en las políticas, planes y programas sectoriales que tengan incidencia territorial, las estrategias, directrices y objetivos establecidos en la presente ley y en los instrumentos que la desarrollen ” así como la previsión general respecto del resto de los órganos autonómicos, disponiendo que “los departamentos de la Generalitat en la elaboración, tramitación y aprobación de planes, programas y proyectos con incidencia territorial, deberán integrar las estrategias, directrices y objetivos territoriales fijados en la presente ley o en los instrumentos en ella previstos (art. 93).

preceptivo incluso en situación de urgencia. Se exceptúan los procedimientos que tengan por objeto instrumentos o proyectos que constituyan desarrollo o ejecución de las determinaciones de otros previos en cuyo procedimiento de aprobación se hubiera cumplido dicho trámite, siempre que no impliquen afectaciones relevantes adicionales a las resultantes del instrumento o proyecto desarrollado o ejecutado. En esta excepción se entienden incluidos los Planes Parciales, Planes Especiales de Reforma Interior y Planes Especiales, que afecten a la ordenación detallada, y Estudios de Detalle a los que se refiere el artículo 38.”

Para la Comunidad Valenciana, dispone el art. 98 de la LOPV que

“1. Con el fin de velar por la eficacia de la política territorial de la Generalitat y la consecuente aplicación de los criterios, directrices y objetivos establecidos en la presente ley y en los instrumentos en ella previstos, la administración pública, sus concesionarios o agentes, que promuevan un plan, programa o proyecto con incidencia en el territorio, remitirán a la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo un ejemplar del documento... En estos casos, el órgano responsable de su tramitación, en cualquier momento anterior a la aprobación, podrá solicitar a la Consellería competente en territorio y urbanismo que se pronuncie sobre su conformidad con los mencionados criterios, directrices, objetivos e instrumentos.

2. En el plazo de un mes desde la fecha de entrada en la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo del documento al que se refiere el apartado anterior, ésta deberá emitir informe sobre la adecuación o no del plan, proyecto o programa a las determinaciones de esta ley. Su falta de emisión en plazo se entenderá favorable a la actuación. Si el informe fuera negativo o introdujera condiciones o modificaciones no aceptadas por la administración promotora de la actuación, la divergencia de criterios se resolverá por el Consell de la Generalitat, salvo que se trate de obras o proyectos de interés general del estado, en cuyo caso se estará a lo que disponga la legislación aplicable”.

En concreto, el art. 91 LOPV dispone que *“ en caso de discrepancia entre el Consell de la Generalitat y las entidades locales, previo mutuo conocimiento de las posiciones mantenidas por cada una de las partes, prevalecerá la decisión del Consell de la Generalitat, que deberá estar justificada en la aplicación de los criterios y objetivos establecidos en la presente ley y en los instrumentos de ordenación territorial, sin perjuicio de acudir a las técnicas de control de la legalidad de los actos y acuerdos de las corporaciones locales previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.*

III.- REFERENCIA A LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO POR LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.

El carácter de instrumento de ordenación integral del territorio municipal del Plan General y, por ende, de disposición de carácter general, no impide la concurrencia sobre dicho elemento de múltiples normativas de carácter sectorial que el Plan ha de respetar o incluso incorporar. No deja de aparecer como paradójico el hecho de que la progresiva afirmación del principio de autonomía municipal (art. 137 CE y Art. 1 y 2 de la LRBRL) haya venido siendo acompañada de una importante revitalización de las leyes sectoriales clásicas (Ley de Aguas, Ley de Carreteras, Ley de Costas...) y de la aparición de nuevos ámbitos de regulación (señaladamente, protección medioambiental) que afirman y extienden competencias estatales y

especialmente autonómicas sobre materias con incidencia en la ordenación del territorio y el urbanismo. Sin pretender negar las competencias de las Administraciones sectoriales ni la prevalencia de estas leyes sobre los planes, se impone una interpretación restrictiva de las mismas para salvaguardar la esencia municipal del planeamiento urbanístico e impedir la invasión de competencias de las Administraciones superiores, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

1.- CONSULTAS EN MATERIA DE PLANEAMIENTO.

Respecto de la tramitación de los Planes Generales, determinados Planes Especiales (los que no sean de reforma interior y que afecte a elementos integrantes de la ordenación estructural) y Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos, durante la redacción técnica la Administración que los promueva³ realizará consultas, entre otros, con otras Administraciones, reflejando su resultado en el documento elaborado.

Así, establece el art. 83 Ley Urbanística Valenciana 16/2005, de 30 de diciembre (LUV) que:

“1. Durante la redacción técnica del Plan General, el Ayuntamiento formulará consultas y formalizará acuerdos con otras Administraciones o entidades representativas de los colectivos ciudadanos particularmente afectados, reflejando su resultado en el expediente.

Son preceptivas las negociaciones y consultas con los Municipios colindantes y con las Administraciones cuyas competencias y bienes – demaniales, se entienden resulten afectados. En especial, será preceptivo el concierto con la Consellería competente en urbanismo para definir un modelo territorial municipal acorde con su contexto supramunicipal y con los Planes de Acción Territorial aplicables. El documento para el concierto se conformará con una memoria justificativa y una documentación gráfica que recogen todas las determinaciones correspondientes a la ordenación estructural que establece el artículo 36 de esta ley, teniéndose que exponer al público por un plazo mínimo de un mes.

2. El órgano competente de la administración que promueva la redacción del Plan, concluida ésta, lo someterá simultáneamente a:

a) Información pública, por un período mínimo de un mes, anunciada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana y en un diario no oficial de amplia difusión en la localidad. Durante este plazo, el proyecto diligenciado del Plan deberá encontrarse depositado, para su consulta pública, en el Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados por el cambio de ordenación.

No será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento cuando se introduzcan modificaciones, aunque fueran sustanciales, en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación provisional notifique ésta a los afectados por las modificaciones en las actuaciones.

b) Informes de los distintos Departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas

³ El planeamiento general sólo pueden ser promovido y aprobado inicialmente por los propios municipios, mientras que los Planes Especiales citados y los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos pueden serlo además de por los municipios, por el resto de las Administraciones Públicas con competencias en materia de protección de espacios naturales y de inmuebles de interés cultural (Artículo 87 LUV. “Formulación: Los planes de desarrollo del Plan General y sus modificaciones pueden ser promovidos por los Municipios, los particulares y las Administraciones no municipales en el ejercicio de sus competencias sectoriales”). Para el suelo no urbanizable dispone el art. 28.3 que “cuando para poder ejercer sus respectivas competencias sectoriales, dichas administraciones precisen establecer nuevas determinaciones en la ordenación urbanística vigente, podrán promover planes especiales y catálogos de bienes y espacios protegidos en los términos previstos en esta ley, y en la legislación urbanística.

competencias, salvo que ya se hubieran alcanzado previos acuerdos interadministrativos. Excepto en este último caso, será preceptivo el informe de las Consellerías competentes en educación y sanidad. El informe de la Consellería competente en patrimonio cultural se emitirá en los términos y condiciones establecidos por su legislación reguladora.

c) Dictamen de cada uno de los Municipios colindantes al que promueva el Plan General.

d) Informes de las empresas que gestionen o exploten infraestructuras de servicios declarados esenciales o de utilidad pública.

3. La falta de emisión en el plazo de un mes de los informes o dictámenes señalados en los apartados anteriores no interrumpirá la tramitación del plan general⁴. En aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la administración general del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable⁵.

4. El desacuerdo entre municipios colindantes, o entre aquellos y otras Administraciones, se solventará mediante resolución de la Consellería competente en urbanismo, que puede ser acordada antes de la aprobación provisional del Plan. Esta resolución fijará las bases de la coordinación interadministrativa, compatibilizando el ejercicio sobre el territorio de las competencias de cada ente público. Se adoptarán aquellas soluciones más adaptadas a las directrices de los instrumentos de ordenación del territorio, si los hubiera, y, antes de resolver, las entidades afectadas podrán emitir informe previo y deberán celebrar, al menos, una reunión conjunta de sus representantes.

5. Concluidos los trámites anteriores, el Ayuntamiento resolverá sobre su aprobación provisional, con introducción de las rectificaciones que estime oportunas, y lo remitirá a la Consellería competente en urbanismo interesando su aprobación definitiva”.

IV.- INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL EN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA.

El artículo 178 TRLS76 sujetaba a licencia los actos de edificación y uso del suelo cualquiera que fuere la persona que los realizara. Tanto los particulares como los entes públicos debían obtener licencia municipal previa para ejecutar válidamente cualquiera de los actos que enumeraba el artículo 178 TRLS76.

⁴ Aquí será de aplicación el art. 83.4 LRJ-PAC que dispone que “si el informe debiera ser emitido por una Administración distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas y transcurriera el plazo sin que aquel se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones”.

⁵ Dicha Disposición Adicional Segunda dispone que “La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio público de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales”.

1.- ACTOS PROMOVIDOS POR EL ESTADO.

Concretaba el art. 180.1 TRLS76 que *“los actos relacionados en el artículo 178 que se promuevan por órganos del Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal”*.

Posteriormente, el artículo 244.1 TRLS92 significó una innovación respecto del contenido del artículo 180.1 TRLS76, del que trae causa. En efecto, dicho precepto estaba redactado en los siguientes términos:

“Los actos relacionados en el artículo 242 que se promuevan por órganos de las Administraciones públicas o Entidades de derecho público que administren bienes de aquéllas estarán igualmente sujetos a licencia municipal si así se requiere por la legislación aplicable”.

El inciso final de este precepto significaba que la regla general de sujeción a licencia de todos los actos a que se refieren los artículos 242.1 TRLS92 y 178.1 TRLS76 quiebra en los supuestos en que se refieran a actos de las Administraciones Públicas en los que tal licencia no se requiriese por así disponerlo *“la legislación aplicable”*.

Regla general de sujeción a licencia sin excepción que, al haber sido declarado el citado art. 244.1 TRLS92 inconstitucional por la STC de 20 de marzo de 1997, rige actualmente para todas las Administraciones Públicas que pretendan realizar actos edificatorios, por aplicación supletoria del TRLS76, salvo que la respectiva Comunidad Autónoma haya legislado en la materia y ésta haya dispuesto otra cosa.

No obstante, según el párrafo 2 del mismo artículo 244, que siguió vigente por expresa decisión de la Disposición Derogatoria Única 1 de la LRSV98:

“Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor, entendiéndose que si en dicho plazo no se manifiesta una disconformidad expresa, se considerará que existe conformidad al proyecto por parte del Ayuntamiento.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística”.

La Disposición final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Dicha tarea refundidora, que se ha afrontado por medio del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el

que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, hace que el citado precepto haya sido objeto, en consecuencia, de adaptación a las competencias urbanísticas de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas, quedando redactado como sigue:

“Disposición adicional décima. Actos promovidos por la Administración General del Estado.

1. Cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

2. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el apartado 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo”.

En definitiva, *“para evitar que surja una obra contra el plan, el procedimiento no puede ser más simple: modificar el plan”* (GONZÁLEZ PÉREZ).

Igualmente, cuando, con infracción del dicho precepto, la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos ejecutasen obras no legitimadas por el correspondiente acto administrativo, se prevé la competencia municipal de suspender las mismas.

En palabras de J. GONZALEZ PEREZ⁶ *“puede comprenderse fácilmente cual será la eficacia práctica de este acuerdo de suspensión adoptado por un simple Ayuntamiento frente al omnipotente Estado o frente a una Comunidad Autónoma.”*

Ahora bien, la delimitación de hasta qué punto es aplicable el régimen general y en qué supuestos es admisible el régimen especial, está en función, aparte de los entes públicos que llevan a cabo la actividad, de una correcta delimitación de los actos sujetos a licencia. De aquí que deba empezarse por precisar el tipo de actividades del Estado y de las entidades de Derecho público que administren bienes estatales, y de las Comunidades Autónomas, que pueden catalogarse entre los actos sujetos a licencia.

Aparte de que se trate de actos que tengan una finalidad pública, es necesario que se dé alguna de las circunstancias siguientes:

⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1991. pg.554

a) Razones de urgencia. Sobre el particular, manifiesta J. GONZALEZ PEREZ⁷ :
“Todos sabemos lo que son las razones de urgencia para el Estado. Basta recordar el número extraordinario de procedimientos de expropiación de urgencia incoados para evitar el pago previo a la ocupación. La urgencia se invocará pura y simplemente para eludir el régimen general de licencia.”

No obstante, los Tribunales vinculan la urgencia con el interés público a satisfacer, esto es, que su cumplimiento así lo exija.

b) Excepcional interés público. Aún cuando no exista urgencia, si estamos ante un supuesto excepcional de interés público, también podrá eludirse el procedimiento ordinario y acudirse a este especial.

Sin embargo, en relación con la concurrencia de ambos requisitos que permiten la aplicación de este régimen especial, la STS 14 octubre de 1992 matiza:

“Este procedimiento excepcional aplicable cuando así lo exijan razones de urgencia o excepcional interés público confiere a la Administración del Estado, y no a la municipal, la facultad de determinar cuándo concurren los presupuestos para la aplicación del mismo en vez del general aplicable en el supuesto del artículo 244.1 LS; sin embargo, la Administración del Estado no puede elegir discrecionalmente entre ambos procedimientos, puesto que la regla general es el sometimiento al procedimiento tendente a obtener la previa licencia, regulado en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, y lo excepcional es la aplicación del art. 244.2 de la Ley del Suelo, por lo que para la aplicación de este segundo procedimiento han de ser justificadas las razones de urgencia o extraordinario interés público, siendo su interpretación de carácter restrictivo”.

Por tanto, parece obvio que la Administración, al remitir al proyecto, deberá argumentar o justificar acerca de la urgencia o excepcional interés público que exijan este procedimiento especial, y que el Ayuntamiento, al contestar acerca de la “conformidad o disconformidad... con el planeamiento urbanístico en vigor”, podrá además hacerlo entendiendo que no se dan las razones que justifican este procedimiento especial.

Y *“naturalmente los acuerdos que en aplicación de ese artículo de la LS adopte el Gobierno son recurribles ante la jurisdicción competente tanto por el municipio afectado, e incluso por cualquier ciudadano, ya que la legislación urbanística reconoce la acción popular (Art. 255 LS); y a los tribunales corresponde decidir si se han dado determinados los presupuestos de urgencia y excepcional interés público y si era necesario, en su caso, apartarse del planeamiento establecido”* (sentencia del TC núm. 56 de 13 de mayo de 1986).

El régimen especial y excepcional que venimos comentando también ha sido previsto por la Ley autonómica de Ordenación del Territorio y del Paisaje de la Generalitat Valenciana, disponiendo su art. 90. 5 que *“si el planeamiento urbanístico contuviera determinaciones incompatibles con la ejecución de infraestructuras previstas en instrumentos de ordenación territorial aprobados por el Consell de la Generalitat conforme a lo dispuesto en esta ley, prevalecerán éstos, debiendo*

⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: op.cit.pg. 551

iniciarse el procedimiento oportuno para la correspondiente adaptación de los planes urbanísticos. En cualquier caso, la falta de adaptación de éstos no impedirá la ejecución de las infraestructuras correspondientes”.

Igualmente, respecto de las actuaciones promovidas por las administraciones públicas territoriales en suelo no urbanizable, directamente o bajo su control, mediante sus concesionarios o agentes, para la ejecución de obras públicas o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general, se observará lo previsto en la legislación urbanística, en la legislación reguladora del servicio o actividad a implantar y en la legislación de régimen local, no estando sujetas a licencia municipal aquellas obras, servicios e instalaciones que conforme a su legislación sectorial estén exentas de la misma.

Las actuaciones para la ejecución de obras e infraestructuras o servicios públicos de especial importancia por su impacto territorial supramunicipal requerirán la aprobación de planes especiales de protección, integración y funcionalidad de las dotaciones e infraestructuras públicas que se pretendan implantar en los términos previstos en la legislación urbanística o, en su caso, en los planes de acción territorial (Artículo 29 Ley del Suelo No Urbanizable Generalitat Valenciana).

V.- LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA SECTORIAL CON INCIDENCIA EN EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL Y EN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA.

1.- AGRICULTURA.

1.1.- Legislación aplicable.

Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana.

La accesibilidad del suelo de interés agrario a la condición de suelo no urbanizable de especial protección, y el correspondiente informe preceptivo de la competente en materia de agricultura respecto de las actuaciones que presenten un cariz urbanístico en la ordenación sectorial del suelo no urbanizable, constituyen las dos pautas o medidas que dicha ley ha previsto como criterios generales.

Respecto de la primera, el art. 9 de la ley dispone que podrán tener la condición de suelo no urbanizable de especial protección los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar en función de su valor agrícola, ganadero o forestal y de preservación del medio rural para la promoción del espacio rural como elemento del territorio comunitario y, en particular, la defensa del destino, usos y funciones propias del suelo de interés agrario. Ello permitirá una mejor planificación y posterior ejecución de las políticas de desarrollo rural, cuyos fines y objetivos recaben dicho ámbito de protección para determinadas zonas del territorio de la comunidad.

En todo caso, quedan comprendidos en dicha calificación de suelo no urbanizable de especial protección de interés agrario los siguientes terrenos:

a) Todos aquellos que hayan sido objeto de reparcelación como consecuencia del correspondiente procedimiento de concentración parcelaria.

b) Los terrenos sobre los que se realicen las obras clasificadas de interés general de la Comunidad Valenciana en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos y demás infraestructuras agrarias previstas en dicha ley, en tanto no transcurran 10 años desde la completa finalización de dichas obras.

c) Todos aquellos terrenos que hayan sido objeto de concentración o agrupación de explotaciones al amparo de los procedimientos establecidos en el título III de la ley citada, en tanto no transcurran 10 años desde la efectiva concentración o agrupación de las explotaciones.

d) Los terrenos, ya sean de titularidad de la Generalitat o de entidades colaboradoras, cuyos usos y aprovechamientos queden sujetos a los respectivos programas experimentales sobre investigación y desarrollo agrario, mientras dure el desarrollo de dichos programas experimentales (art.11.2)

En orden a la calificación del suelo no urbanizable de especial protección por razón de la preservación del medio rural, *“se estará a la delimitación sectorial que determine la futura ley de desarrollo rural de la Comunidad Valenciana”* (art.11.3)

Respecto de la segunda pauta, el informe de obras, usos, instalaciones y aprovechamientos en suelo no urbanizable de especial protección por razón de sus valores agrarios y de preservación del medio rural, establece el art. 11 que *“de acuerdo con los fines de la presente ley, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa urbanística o de protección vigente, con carácter previo a la autorización del órgano competente, será preceptivo el informe favorable por parte de la competente en materia de agricultura”*.

El informe será evacuado en un plazo máximo de dos meses desde que se solicite por el órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido el informe, éste se entenderá favorable. En todo caso, durante el plazo establecido para la emisión del preceptivo informe quedarán suspendidos⁸ cualesquiera plazos previstos en la normativa vigente para resolver el procedimiento de autorización de la actuación de que se trate.

Este informe no será preceptivo en los siguientes supuestos:

a) Para los municipios que tengan atribuida o delegada la competencia para el otorgamiento de la correspondiente autorización, siempre y cuando sus respectivos instrumentos de ordenación del suelo no urbanizable contengan una delimitación suficiente⁹ acerca del suelo que se considere necesario preservar en razón de sus valores agrarios y de las medidas de ordenación básica en punto al equilibrio y conservación del medio rural.

b) Para las actividades sujetas a previa declaración de su interés comunitario, si bien los pertinentes estudios de localización e impacto territorial también ponderarán específicamente la posible incidencia de la actividad en la preservación de los valores agrarios y del medio rural de la zona objeto

⁸ LRJ-PAC art. 43.5

⁹ Se entienden por instrumentos de planeamiento que ofrecen una delimitación y protección suficiente aquellos que reúnan las siguientes previsiones y requisitos:

a) Concreción de los valores agrarios que, dentro del marco general recogido en la ley, se vayan a proteger en las distintas calificaciones del suelo no urbanizable.

b) La calificación del suelo de interés agrario con una delimitación territorial precisa del mismo y con mención de las distintas normativas e instrumentos sectoriales protectores eventualmente concurrentes.

c) La previsión de un régimen de protección igual o superior al que directamente pueda deducirse de la legislación urbanística y sectorial aplicable, así como de los instrumentos autonómicos de desarrollo, indicando con precisión, cuando menos, los usos incompatibles, los compatibles en supuestos excepcionales y los usos compatibles fomentados.

de actuación.

c) Para las obras e instalaciones requeridas por las estructuras y los servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos no urbanizables de especial protección según su destino, uso o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal, siempre y cuando el proyecto técnico incorpore la específica evaluación del impacto prevista en el apartado anterior.

Sin perjuicio del carácter no preceptivo del informe en los supuestos señalados anteriormente, y con base a una mayor eficacia del principio de colaboración interadministrativa, las administraciones públicas que promuevan o autoricen las obras, servicios y actividades comprendidas en el ámbito de las excepciones contempladas deberán informar a la competente en materia de agricultura, cuando de la naturaleza de las mismas se derive una clara incidencia sobre los valores agrarios y la ordenación del medio rural de la zona objeto de actuación.

En suelo no urbanizable de protección genérica o común por causa de sus valores agrícolas, ganaderos o forestales, en idénticos términos a los establecidos en los artículos precedentes, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa urbanística o de protección vigente, con carácter previo a la autorización del órgano competente, será preceptivo el informe favorable de la competente en materia de agricultura en relación con las construcciones, instalaciones y viviendas que puedan permitirse conforme a la legislación urbanística y sectorial aplicable. No obstante, y con base a una mayor eficacia del principio de colaboración interadministrativa, las administraciones públicas que promuevan o autoricen obras, usos, instalaciones y aprovechamientos no comprendidos en el apartado anterior deberán informar a la Consellería competente en materia de agricultura de los aspectos básicos del plan o proyecto técnico que justifique su realización, cuando de la naturaleza de las mismas se derive una clara incidencia sobre los valores agrarios o de preservación del medio rural que presente la zona objeto de actuación (art.15).

1.2.- Concentración parcelaria.

Como manifiesta la exposición de motivos de la Ley “la adaptación a los nuevos imperativos de la legislación especial pertinente se ha resuelto con el establecimiento de medidas tan significativas como el deber de información del planeamiento urbanístico relativo a la zona de actuación, con la consiguiente responsabilidad de la corporación local que de un modo injustificado acuerde o autorice actuaciones urbanísticas no previstas en las bases de la concentración parcelaria, y la conservación y defensa del medio rural a través de la preceptiva evaluación de impacto ambiental que suponga la concentración parcelaria proyectada”.

Así, el artículo 23 dispone que “concebida la concentración parcelaria como un instrumento de intervención pública conexas a la ordenación integral del territorio, la información del planeamiento urbanístico existente en la zona de actuación pasará a formar parte de los trabajos e investigaciones necesarios para fijar las bases de la correspondiente concentración. La corporación local, que bajo su ámbito de decisión acuerde iniciar modificaciones urbanísticas no previstas en los trabajos y acuerdos para la fijación de las oportunas bases, será responsable de los perjuicios derivados en la tramitación de la concentración proyectada, salvo autorización expresa de la Consellería competente en materia de agricultura”.

2.- GANADERÍA.

2.1.- Emplazamiento.

Las instalaciones ganaderas deberán situarse en terrenos clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable, salvo en aquellas zonas en las que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística determinen la incompatibilidad del uso o actividad ganadera. En todo caso, y sin perjuicio de que pueda exigirse por aquellos instrumentos una distancia mayor, las referidas instalaciones se ubicarán a una distancia mínima de los núcleos de población de 1.000 metros de los núcleos de población superior a 2.000 habitantes, de 500 metros como mínimo para núcleos de población entre 500 y 1.999 habitantes, y de 250 metros en núcleos de población inferiores a 500 habitantes (art.53).

2.2.- Distancias de seguridad sanitaria.

1. Las instalaciones ganaderas guardarán una distancia mínima de 1.000 metros con respecto a las instalaciones de otras unidades de producción de la misma especie ganadera. Esta distancia se reducirá a la mitad en el caso de explotaciones porcinas, avícolas y cunícolas con una capacidad inferior a 120 UGM, esto es, unidad ganadera mayor, equivalente a un bovino adulto, y a la tercera parte en el resto de las especies cuando no se alcance dicho tamaño.

2. La distancia de las instalaciones ganaderas respecto de otros establecimientos en los que se concentren animales o se almacenen o transformen residuos de origen animal será como mínimo de 1.000 metros con carácter general, si bien reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que, por razones de riesgo sanitario asociado al movimiento del ganado o de sus productos, la distancia mínima será de 2.000 metros.(Artículo 54).

3.- CARRETERAS.

3.1.- Legislación aplicable.

Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio.

Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana

3.2.- En relación con la elaboración del planeamiento.

3.2.1.- Carreteras estatales.

Acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras de titularidad estatal, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto a la Administración titular de la vía para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente. Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Departamento, se entenderá su conformidad con el mismo (Art.10.2 Ley estatal de Carreteras).

3.2.2.- Carreteras autonómicas.

“La aprobación provisional de los planes territoriales o urbanísticos que afecten al sistema viario de la Comunidad Valenciana deberán contener un informe expreso y justificativo de adaptación a las normas establecidas en la presente Ley y a los planes correspondientes que se deriven de la misma.

Los servicios técnicos de carreteras de la Consejería de Obras Públicas, urbanismo y transportes emitirán, en el plazo de un mes, un informe previo a su aprobación definitiva comprensivo de las sugerencias que estime convenientes. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera evacuado el informe citado, se entenderá su conformidad con el mismo” (art. 25.2 de la Ley de Carreteras de CV, en el mismo sentido, pues, que la normativa estatal).

Además, *“Con el fin de garantizar la coherencia entre las determinaciones del planeamiento urbanístico o territorial y la planificación viaria, los organismos o administraciones competentes para la aprobación inicial de la planificación territorial o urbanística de ámbito municipal o supramunicipal notificarán a las administraciones titulares de las redes viarias afectadas la apertura de los trámites de exposición o información pública previstos en la legislación urbanística o territorial”* (art.25.2)

3.2.3.- Clasificación y calificación del suelo en la normativa valenciana.

Las previsiones de los planes generales de ordenación urbana, normas subsidiarias de planeamiento municipal y, en su caso, planes especiales, deberán ajustarse a las siguientes determinaciones:

- Los terrenos destinados a carreteras en suelo urbano o urbanizable tendrán la consideración de sistemas generales.

- La calificación urbanística de los terrenos comprendidos en las zonas de dominio público y protección será tal que se garantice la efectividad de las limitaciones a la propiedad establecidas legalmente.

Las previsiones de los planes parciales deberán ajustarse a las siguientes determinaciones:

- La calificación del uso de los terrenos comprendidos en las zonas de dominio público y protección se realizará de tal modo que se garantice la efectividad de las limitaciones a la propiedad establecidas y la funcionalidad a largo plazo de dichas zonas.

- No se permitirán accesos directos a las autopistas, autovías y vías rápidas desde las parcelas colindantes. Tampoco se permitirán accesos directos a las demás carreteras desde las parcelas colindantes, salvo las excepciones que reglamentariamente se determinen.

5.3.3.- *En relación con la construcción de carreteras no previstas en el planeamiento en vigor.*

Por el contrario, cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que

afecten, la administración titular de la vía remitirá el proyecto básico a las corporaciones locales directamente afectadas y, en caso de las carreteras estatales, a las Comunidades Autónomas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurrido dicho plazo y un mes más sin que dichas Administraciones Públicas informen al respecto, se entenderá que están conformes con la propuesta formulada y se entenderán favorables.

En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, en el caso de carreteras estatales, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación.

Por su parte, la Ley autonómica dispone genéricamente en su art. 24 que *“en el supuesto de conflicto entre las disposiciones de un plan de carreteras o viario de los previstos en esta Ley y un instrumento de planeamiento territorial o urbanístico, se seguirán las normas previstas en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana para su resolución”*, esto es, en el art. 91.5 LOPV.

En los Municipios que carecieran de planeamiento urbanístico aprobado, la aprobación definitiva de los estudios indicados en el apartado 1 de este artículo comportará la inclusión de la nueva carretera o variante en los instrumentos de planeamiento que se elaboren con posterioridad (art.10 LCE).

3.4.- Edificaciones.

Tiene especial relevancia para el planeamiento las limitaciones a la propiedad, y entre ellas, las de edificación.

A ambos lados de las carreteras se establece la línea límite de edificación, desde la cual hasta la carretera queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes.

La línea límite de edificación se sitúa a cincuenta metros en autopistas, autovías y vías rápidas y a veinticinco metros en el resto de las carreteras de la arista exterior de la calzada más próxima, medidas horizontalmente a partir de la mencionada arista (Artículo 25. 1 LCE). En el caso de la red autonómica y en defecto de planificación viaria la zona de protección se establece en cien metros en autopistas, autovías y vías rápidas, cincuenta metros en carreteras convencionales de cuatro o más carriles y resto de carreteras de la Red Básica y veinticinco metros en las restantes carreteras no básicas, esto es, comarcales y locales (art.33).

No obstante ello, en las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, la línea límite de edificación se situará a cien metros medidos horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada en toda la longitud de la variante. Es interesante la aportación que hace el art. 27.5 de la Ley de Carreteras y Caminos de Castilla La Mancha en el sentido de que *“los terrenos considerados como dominio público, así como sus zonas de servidumbre, deberán ser clasificados en todo caso como suelo rústico no urbanizable de protección de infraestructuras, siempre y cuando no formen parte de*

los desarrollos previstos por el planeamiento.

Cuando estos terrenos formen parte de los desarrollos previstos en los planes, deberán calificarse como sistemas generales de infraestructuras y adscribirse a los ámbitos correspondientes al objeto de su acondicionamiento e incluso de su obtención a favor de la Administración titular de la carretera. La zona comprendida entre la línea límite de edificación y la zona de servidumbre, podrá ordenarse por el planeamiento con usos que no comporten edificación”.

El planeamiento urbanístico podrá establecer excepciones al régimen previsto en el apartado anterior, siempre que razones de interés público lo aconsejen y previo informe vinculante de la Consellería competente en materia de carreteras.

Con la determinación de la zona de protección se pretende garantizar la seguridad vial, impidiendo que tengan lugar actuaciones que puedan ponerla en peligro, asegurar la disponibilidad de terrenos para la realización de actividades de mantenimiento de las vías o la instalación de servicios anexos a las mismas, y proteger los usos circundantes del impacto negativo de las vías, Por ello dispone el art. 33.4 LCV que *“en las zonas de protección no podrán realizarse obras ni se permiten más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización, en cualquier caso, de la administración titular de la vía. No se admite en esta zona la nueva construcción de edificación alguna”* y respecto de las construcciones e instalaciones ya existentes en la zona de protección *“podrán realizarse obras de reparación y mejora, previa la autorización correspondiente, siempre que no conlleven aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios”*. Los edificios e instalaciones existentes en el interior de las zonas de protección delimitadas con arreglo a lo previsto en esta Ley, tendrán la consideración de fuera de ordenación (art. 37).

Las licencias urbanísticas que se concedan para la realización de actuaciones en las zonas de protección deberán quedar siempre expresamente condicionadas a la obtención de la citada autorización (art.34).

Podrán realizarse sin autorización previa usos y aprovechamientos estrictamente agrícolas, como cultivos ordinarios y plantaciones de arbustos o árboles de porte medio, siempre que se garanticen las condiciones funcionales y de seguridad de la vía. En caso contrario, la administración titular de la vía podrá establecer a posteriori las limitaciones que estime oportunas.

3.5.- *Obras de interés general.*

El art. 12 de la Ley de Carreteras dice que las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras estatales por constituir obras públicas de interés general no están sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84 de la Ley de BRL -téngase en cuenta que la exención no sólo alcanza las obras de esta índole que realice la Administración Pública, sino también aquellas que se acometan por concesionarios o cualquier otra fórmula de ejecución de obras públicas-.

En consonancia con la exclusión apuntada, el art. 42 del Reglamento General de Carreteras dice que no procederá la suspensión por los órganos urbanísticos

competentes de la ejecución de las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras que se realicen en ejecución de lo dispuesto en el Plan General de Carreteras del Estado, ni de aquellas otras que se puedan acordar por el ahora Ministerio de Fomento por razones de urgencia o excepcional interés público.

4.- AGUAS.

4.1.- *Legislación aplicable.*

Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio y Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba Reglamento del Dominio Público Hidráulico, modificado por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero.

4.2.- *Coordinación de competencias concurrentes.*

La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan.

4.3.- *Informes previos al planeamiento.*

Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes versen sobre régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o afecten a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas. El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica (Artículo 25.4 Ley de Aguas).

Más concretamente, en el ámbito del planeamiento que nos ocupa, respecto a las cuencas intercomunitarias, la aprobación, modificación o revisión de los

instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional requerirán, antes de su aprobación inicial, el informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente, que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico y sin perjuicio de lo que prevean otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Este informe se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo de dos meses (art. 128.3).

También la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, modificada por la Disposición Adicional Octava de la Ley Urbanística Valenciana, dispone que

“2. La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícola u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados.

Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia.

La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe.

3. Los planes generales municipales establecerán limitaciones precisas a la clasificación del suelo cuando se carezca de suministro de los recursos hídricos necesarios con garantía de potabilidad”.

4.3.1.- Estudio específico del informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas.

Hechas las anteriores consideraciones generales, procede ahora examinar con más detalle si la Administración urbanística puede aprobar definitivamente el Plan, pese al informe desfavorable (expreso o por silencio) de la Confederación Hidrográfica.

En cuanto al plazo para la emisión del informe, el art. 25.4 de la Ley de Aguas remite a un posterior reglamento, de modo que, en estos momentos, nos inclinamos por considerar que el plazo de emisión del informe ha de ser de dos meses, ello en función de las dos vías interpretativas siguientes:

a.- Por un lado, es posible entender que ha de aplicarse el plazo de dos meses a partir de lo previsto en la Disposición Adicional Segunda, apartado cuarto, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública. Esta Disposición establece lo siguiente:

“La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio público de titularidad estatal”.

Pese a su ubicación en un texto legal dedicado al contrato de concesión de obra pública, la disposición transcrita establece una regulación genérica de los informes que ha de emitir la Administración General del Estado en relación con “los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales”, con independencia de que exista o no una obra pública. En el caso de la Comunidad Valenciana, es la propia Ley Urbanística Valenciana de 30 de diciembre de 2005 la que se remite a la citada Disposición Adicional a la hora de regular el plazo en el que deben emitirse los informes estatales en la tramitación del planeamiento urbanístico, al establecer en su artículo 83.3 que “en aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la Administración General del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable”.

b.- Por otro lado es posible entender que ha de aplicarse el plazo de dos meses a partir de la aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 128.3 de la Ley de Aguas, ya citado. Este precepto prevé un informe del Ministerio de Medio Ambiente previo a la “aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general” y establece de modo expreso que este informe ha de emitirse en el plazo de dos meses. Al existir identidad de razón respecto del informe previo a la aprobación de los instrumentos de planeamiento a que se refiere el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, ante el silencio de este precepto, cabe aplicar por analogía el plazo de dos meses del artículo 128.3 de la misma Ley.

En cuanto al sentido del silencio, establece el artículo 25.4 de la Ley de Aguas que “el informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto”. El carácter desfavorable que aquí se prevé sin excepción alguna contrasta con la solución que se contiene en la Disposición Adicional Segunda, apartado 4, de la Ley 13/2003, puesto que en esta última transcurrido el plazo “se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio público de titularidad estatal”.

Por otro lado, en cuanto al carácter vinculante o no del informe, expresa el artículo 83.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que “salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”; por ello, para que alguno de los informes sectoriales que preceptivamente han de solicitarse en la tramitación del Plan sea “vinculante” ello deberá haber sido establecido así expresamente en la correspondiente norma legal.

El artículo 25.4 de la Ley de Aguas no establece de forma expresa que el informe del que nos estamos ocupando sea vinculante. La doctrina que hasta ahora se ha ocupado de la cuestión se inclina por considerar que nos hallamos ante un informe no vinculante. Así, CARO-PATON CARMONA¹⁰, tras criticar que “el precepto adolece de precisión” y que no señala “cuál es el efecto del informe negativo: si prohíbe o no la aprobación del plan urbanístico”, acaba concluyendo que se trata de un informe no vinculante: “como la Ley de Aguas no resuelve, hay que aplicar aquí las previsiones de la LRJAP, donde se indica que salvo disposición expresa en contrario, los informes no son vinculantes”.

El auto de 15 de enero de 2007 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (recurso contencioso 1003/2006), que adopta la medida cautelar de suspensión de la aprobación autonómica de un Plan urbanístico por existir un informe desfavorable sobre suficiencia de agua de la Confederación Hidrográfica, considera que el informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas es preceptivo, pero no vinculante. De manera expresa este auto rechaza el argumento del Abogado del Estado, que extraía el carácter vinculante del informe de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda, apartado cuarto, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo. Según el Tribunal Superior de Justicia, “esta interpretación no es de recibo, dado que no se debe olvidar que la totalidad de la Ley se refiere a “obras públicas” y la Disposición Adicional Segunda se refiere a “obras públicas de interés general del Estado”, que nada tiene que ver con el tema que estamos tratando”.

Pese a que no se trate de un informe al que la Ley atribuya expresamente su carácter vinculante, de ello no se extrae que la Administración urbanística, en el momento de aprobar el Plan, pueda sin más apartarse de su contenido. Apartarse del informe de la Confederación Hidrográfica en lo que se refiera a la estricta preservación de las competencias estatales en materia de aguas, o aprobar el Plan urbanístico sin que haya quedado asegurada la existencia de recursos hídricos suficientes, determinarían la ilegalidad del Plan.

En palabras de CARO-PATON CARMONA¹¹, *“los Municipios y (en general la Administración urbanística) deben ser plenamente conscientes que el ejercicio legítimo de su autonomía constitucionalmente garantizada no otorga inmunidad frente a las leyes del Estado, sino una obligación cualificada de cumplimiento del ordenamiento jurídico y, en este caso, de la legislación de aguas”, de modo que “las decisiones del planeamiento general de calificación urbanística de suelo, en su dependencia a la disponibilidad de agua, dejan de ser un aspecto discrecional del planeamiento para pasar a ser reglado”.*

¹⁰ Isabel CARO-PATÓN CARMONA, “La disponibilidad de agua como requisito de la aprobación de los Planes urbanísticos. Algunas reflexiones al hilo de la sentencia del TSJ de Castilla y León de 14 de febrero de 2005”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* n.º 227 de 2006, pag. 90.

¹¹ Opus cit.

Examinaremos a continuación con mayor detalle en qué casos entendemos que la Administración urbanística puede válidamente apartarse del informe desfavorable emitido por la Confederación.

A) Que la Confederación Hidrográfica emita informe favorable.

Si la Confederación Hidrográfica emite informe expreso favorable parece que no se plantean mayores problemas.

B) Que la Confederación Hidrográfica no emita en plazo el informe.

Según el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, el transcurso del plazo implica que el informe es desfavorable.

El carácter negativo que la Ley de Aguas otorga a la no emisión del informe constituye una simple presunción de que no existe justificación de la suficiencia de recursos hídricos. Sin embargo, a juicio de RENAU FAUBELL¹², “ha de entenderse que, en estos casos, la Administración urbanística puede romper esa presunción apoyándose en otros informes o estudios de los que resulte que sí existe suficiencia de agua. La solución contraria (esto es, considerar que en ningún caso le es posible a la Administración urbanística apartarse del carácter negativo del silencio) implicaría permitir un uso abusivo por parte de la Confederación de sus competencias y una limitación de las competencias urbanísticas más allá de lo necesario. El ejercicio legítimo de la competencia estatal exige que el informe se emita expresamente por escrito. Por tanto, la no emisión del informe sólo puede suponer una presunción de la no existencia del recurso hídrico, presunción que puede destruirse mediante otros informes o estudios justificativos de su existencia.

Ante el silencio de la Confederación, deberá ser la Administración urbanística la que, si pretende aprobar el Plan, deba verificar por sus propios medios si existe suficiente justificación de que se dispone de recursos hídricos para satisfacer la nueva demanda de agua, o que existe un suficiente compromiso de ejecución de las infraestructuras generadoras del recurso, así como también que pueda justificar, a partir de lo establecido en el correspondiente Plan Hidrológico de Cuenca, que no se observa incompatibilidad en relación con las previsiones de este Plan. En esta verificación puede resultar muy relevante el informe de la entidad municipal gestora del servicio de abastecimiento de agua. Puesto que es fácil calcular el incremento potencial del consumo de agua a partir del número de habitantes previsto por el Plan (o a partir de la superficie y demás características de la actuación, en el caso de usos industriales o terciarios), de lo que se tratará será de comprobar de qué recursos hídricos se disponen para satisfacer ese incremento. No existirán mayores problemas en la aprobación definitiva del Plan, pese al silencio de la Confederación, si es posible acreditar que se tiene inscrito en el Registro de Agua un caudal suficiente para satisfacer la nueva demanda”.

El auto de 15 de enero de 2007 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, examinando el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, se muestra también crítico a la posibilidad de que el Estado pueda limitar las competencias de la

¹² Fernando RENAU FAUBELL, *El informe de la Confederación hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos de los planes urbanísticos*, pag. 15, TOL1.055.567

Comunidad Autónoma a través de un informe desfavorable por silencio. Según el Tribunal, *“se hace difícil admitir que una Administración, en este caso el Estado, pueda limitar las competencias de la Comunidad Autónoma o Municipio con base en el “silencio administrativo negativo”, pues para limitar una competencia es necesario exponer de forma clara y precisa en qué modo y manera la actuación de una Administración limita o cercena las competencias de otra Administración”*.

C) Que la Confederación Hidrográfica emita informe expreso desfavorable por no existir suficientes recursos hídricos.

En tal caso el contenido del informe obliga a la Administración urbanística, que no podrá aprobar válidamente el Plan.

Como establece la Disposición Adicional Segunda, apartado 4, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, *“a falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales”*.

Se podrán utilizar *“los intentos que procedan de encontrar una solución negociada”* a que se refiere dicha Disposición Adicional, pero no será posible la aprobación definitiva del Plan.

Sin embargo, incluso con el informe desfavorable por insuficiente disponibilidad del recurso, según la legislación valenciana, sería posible la aprobación si existiera un *“compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos, mediante la aplicación de nuevas tecnologías”* en los términos del artículo 19.2 de la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje ya citado. En estos casos se deberá verificar que se cumplen los compromisos y condiciones previstos en el artículo 41.3 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

4.4.- Clasificación urbanística de los terrenos afectados por obras hidráulicas de interés general.

Los terrenos reservados en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación, tendrán la clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales. Los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico deberán recoger dicha clasificación y calificación (art. 128.4).

Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. Estas previsiones de los planes hidrológicos deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio.

4.5.- Afecciones.

Las afecciones más importantes que contiene la legislación de aguas para el planeamiento son las normas de protección de cauces, riberas, márgenes, lagunas, embalses, acuíferos subterráneos y zonas húmedas (Art. 6 a 9 RDPH).

Las márgenes de los cauces están sujetas, en toda su extensión longitudinal (art.6 Ley).

a) A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente.

b) A una zona de policía de 100 metros de anchura, a contar del cauce, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen.

En las zonas próximas a la desembocadura en el mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes, podrá modificarse la anchura de ambas zonas en la forma que reglamentariamente se determine.

En todo caso, las márgenes de lagos, lagunas y embalses quedarán sujetas a las zonas de servidumbre y policía fijadas para las corrientes de agua (art.96 Ley).

La zona de servidumbre para uso público tendrá los fines siguientes:

a) Protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico.

b) Paso público peatonal y para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación.

c) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad.

Los propietarios de estas zonas de servidumbre podrán libremente sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no deterioren el ecosistema fluvial o impidan el paso señalado en el apartado anterior.

Las talas o plantaciones de especies arbóreas requerirán autorización del organismo de cuenca.

Con carácter general no se podrá realizar ningún tipo de construcción en esta zona salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración. Solo podrán autorizarse edificaciones en zona de servidumbre en casos muy justificados y las que lo sean se ejecutarán en las condiciones menos desfavorables para la efectividad de la propia servidumbre y con la mínima ocupación de la misma, tanto en su suelo como en su vuelo (art 7 Rgto).

En la zona de policía de cauces para realizar cualquier construcción se exigirá autorización previa del Organismo de cuenca, a menos que el correspondiente Plan de Ordenación Urbana, otras figuras de planeamiento urbanístico o planes de obras de la Administración hubieran sido informados por el Organismo de cuenca y hubieran recogido las oportunas previsiones formuladas al efecto.

Los Organismos de cuenca notificarán al Ayuntamiento competente las peticiones de autorización de construcción de zona de policía de cauces, así como las resoluciones que sobre ella recaigan a los efectos del posible otorgamiento de la correspondiente licencia de obras (Artículo 78).

En la zona de policía quedan sometidos a lo dispuesto en el Reglamento sobre especiales medidas de prevención administrativa las siguientes actividades y usos del suelo:

- a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno.
- b) Las extracciones de áridos.
- c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.
- d) Cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del estado de la masa de agua, del ecosistema acuático, y en general, del dominio público hidráulico (art. 9).

Según el art. 22.6 LOPV *“la ordenación pormenorizada de los suelos urbanizables colindantes con los cauces deberá disponer terrenos destinados a espacios públicos libres de edificación junto al dominio público hidráulico y a lo largo de toda su extensión, con las dimensiones adecuadas a su naturaleza, régimen hidráulico, y condiciones paisajísticas. Las mismas disposiciones serán aplicables a masas de agua, tales como lagos, lagunas, pantanos, embalses y otros análogos”*.

4.6.- Especial referencia a zonas inundables.

La calificación como zonas inundables no alterará la calificación jurídica y la titularidad dominical que dichos terrenos tuviesen (art.11.1 Ley).

Los organismos de cuenca darán traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo, y en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables (art. 11.2 Ley).

La protección del dominio público hidráulico, a través de las zonas de servidumbre y de policía, debe prevenir su deterioro y el de los ecosistemas acuáticos y proteger el régimen de las corrientes en avenidas. Para ello, con el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, la zona de servidumbre adquiere nuevas funciones como la protección del ecosistema fluvial y del paso público peatonal, además de las tradicionales de vigilancia, salvamento y amarre de embarcaciones. La zona de policía adquiere su auténtica relevancia en la protección del régimen de corrientes, fijándose criterios técnicos para que esa protección del régimen de corrientes sea eficaz, y se pone un énfasis especial en la posibilidad de ampliar los 100 metros de anchura de dicha zona, cuando sea necesario para la seguridad de las personas y bienes, estableciéndose, asimismo, criterios técnicos precisos para evaluar tal posibilidad. Las zonas que cumplen los dos requisitos anteriores -proteger el régimen de corrientes en avenidas y reducir el riesgo de producción de daños en personas y bienes- se denominan zonas de flujo preferente, y en ellas el Organismo de cuenca solo podrá autorizar actividades no vulnerables frente a las avenidas. De esta manera, se da cumplimiento a las exigencias de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, que determina que los Estados miembros deben incorporar políticas sobre gestión del riesgo de inundaciones

que garanticen al máximo la seguridad de los ciudadanos, adoptando criterios adecuados de usos del suelo.

Las zonas inundables son también de gran trascendencia, dadas las consecuencias dramáticas, en pérdida de vidas humanas y en repercusiones económicas, que las inundaciones han supuesto en nuestro país, sin que las herramientas disponibles en nuestra legislación de aguas para la gestión de inundaciones hayan resultado totalmente eficaces. Aunque, en palabras de la Exposición de motivos del Real Decreto citado, *“las consecuencias de las avenidas están, en muchos casos, directamente relacionadas con la ordenación del territorio, competencia de las comunidades autónomas”*, la Administración General del Estado impulsa la colaboración entre administraciones y desarrolla mecanismos de gestión del riesgo de inundación mediante la elaboración de un Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, a desarrollar en colaboración con las comunidades autónomas, para que se tenga en cuenta por las restantes administraciones en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y planificación urbanística.

De igual manera los organismos de cuenca trasladarán al Catastro inmobiliario así como a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo los deslindes aprobados definitivamente, o las delimitaciones de los mismos basadas en los estudios realizados, así como de las zonas de servidumbre y policía, al objeto de que sean incorporados en el catastro y tenidos en cuenta en el ejercicio de sus potestades sobre ordenación del territorio y planificación urbanística, o en la ejecución del planeamiento ya aprobado. (Artículo 14 RDPH)

Por su parte, la LOPV dispone que el planeamiento urbanístico deberá orientar los futuros desarrollos urbanísticos hacia las zonas no inundables o, en el supuesto de que toda la superficie del municipio así lo fuera, hacia las áreas de menor riesgo, siempre que permitan el asentamiento. Cualquier decisión de planeamiento que se aparte de este criterio deberá justificar su idoneidad en un estudio de inundabilidad más específico, realizado con motivo de la actuación que se pretende.

Además prevé que todos los cauces públicos y privados deberán mantenerse expeditos. No se autorizará su aterramiento o reducción sin que exista un proyecto debidamente aprobado por el organismo de cuenca competente, que prevea y garantice una solución alternativa para el transcurso de las aguas, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en la legislación en materia de aguas.

4.6.1.- Protección de la calidad de los recursos hídricos en la normativa valenciana.

Desde el punto de vista de la planificación urbanística y con el fin de conseguir la conservación de la calidad de los recursos hídricos, dispone el artículo 18.1 de la LOPV que el Consell de la Generalitat aprobará planes de acción territorial de carácter sectorial; además los planes territoriales y urbanísticos deberán, entre otros, identificar y caracterizar las masas de agua superficiales, artificiales y subterráneas, prevenir su contaminación mediante la delimitación de zonas y perímetros de protección y la eliminación de vertidos contaminantes, proteger las masas de agua destinadas a consumo humano mediante su incorporación al

régimen de protección del suelo no urbanizable de especial protección¹³, establecer los perímetros de protección de las captaciones de agua destinadas a consumo humano con un régimen de protección similar al descrito en el punto anterior o mediante su incorporación a la red primaria de espacios libres y zonas verdes cuando afecten a suelos urbanos y urbanizables. Los perímetros se establecen con carácter general en 300 m. contados desde el límite exterior del punto de captación, salvo que estudios pormenorizados justifiquen una distancia distinta a la indicada.

La implantación de usos del suelo en el medio rural que puedan tener incidencia en la contaminación de las aguas subterráneas deberá tener en cuenta la relación de las zonas vulnerables a la contaminación y exigirá la realización de estudios que acrediten la ausencia de incidencia de la implantación de dichos usos en la calidad de las aguas subterráneas.

5.- COSTAS.

5.1.-Legislación aplicable.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y Reglamento de Costas (RD 1471/1989, de 1 de diciembre)

5.2.- Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre.

Para la defensa y preservación de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, sus terrenos colindantes estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título II.

5.2.1.- Servidumbres legales.

a) Servidumbre de protección (Art.23 a 26 y 44 Ley): recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate.

Usos prohibidos:

- a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.
- b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.
- c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos.
- d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.
- e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.

¹³ En el mismo sentido, el artículo 19 de la Ley del Suelo no urbanizable dispone que los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos establecerán incompatibilidades de usos, en las zonas en las que la implantación de usos y actividades pueda afectar a la calidad de las aguas destinadas a consumo humano. A tal efecto, y salvo estudios específicos que lo justifiquen, se considerarán zonas vulnerables las delimitadas en la cartografía referida a la vulnerabilidad a la contaminación de las aguas subterráneas por actividades urbanísticas declarada de necesaria observancia mediante Orden de 8 de marzo de 1999, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

- f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

Excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar las actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d), así como las edificaciones a que se refiere la letra a) que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección. Las actuaciones que se autoricen deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes.¹⁴

Usos permitidos:

- a) En los terrenos comprendidos en esta zona se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones, sin perjuicio de lo establecido para la servidumbre de tránsito.
- b) En los primeros 20 metros de esta zona se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados al mar y realizar operaciones de salvamento marítimo; no podrán llevarse a cabo cerramientos, salvo en las condiciones que se determinen reglamentariamente.
- c) Con carácter ordinario, sólo se permitirán en esta zona las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas.
- d) Los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar y serán preferentemente peatonales.
- e) Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se emplazarán fuera de la ribera del mar y de los primeros 20 metros de la zona de servidumbre de protección. No se autorizará la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar ni en los primeros 20 metros fuera de la misma.

Los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a autorización de la Administración del Estado. Si la actividad solicitada estuviese vinculada directamente a la utilización del dominio público marítimo-terrestre será necesario, en su caso, disponer previamente del correspondiente título administrativo otorgado conforme a la Ley de Costas.

b) **Servidumbre de tránsito (Art. 27):** La servidumbre de tránsito recaerá sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, pudiendo ampliarse lo necesario en lugares de tránsito difícil o peligroso, hasta un máximo de 20 metros.

Esta zona podrá ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre, sustituyéndose zona de servidumbre por otra

¹⁴ Este apartado no es inconstitucional si se interpreta en el sentido que expresa el Fundamento Jurídico 3.D.c de la STC 149/1991, de 4 de julio.

nueva en condiciones análogas y para la ejecución de paseos marítimos.

c) Servidumbre de acceso al mar (Art. 28): La servidumbre de acceso público y gratuito al mar recaerá sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso.

Para asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre.

5.2.2.- Zona de influencia (Art. 30).

La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:

a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

5.2.3.- Disposiciones comunes a las zonas de servidumbre de protección y de influencia.

a) Las precitadas normas serán aplicables a los terrenos que a la entrada en vigor de la Ley de Costas estuviesen clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones.

b) Informes previos a las normas de protección de las costas (art.22).

La Administración del Estado dictará normas para la protección de determinados tramos de costa, en desarrollo de lo previsto en los artículos anteriores. Antes de la aprobación definitiva de las mismas, se someterán a informe de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten, para que los mismos puedan formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación. Cuando se observen discrepancias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, se abrirá un período de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas.

5.2.4.- Informes previos en relación con la elaboración del planeamiento.

En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración. El cumplimiento de estos trámites interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.

5.2.5.- Concesiones y autorizaciones.

Las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantanales, varaderos otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo, se otorgarán respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no están previstas en los instrumentos de planificación antes citados y no se opongan a sus determinaciones, o cuando éstos no existan, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, informes que no serán vinculantes para la Administración General del Estado.

Por otra parte, corresponde a los municipios informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.

5.2.6.- Obras de interés general.

Para la ejecución de las obras de interés general, competencia de la Administración del Estado, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, para que en el plazo de un mes notifiquen la conformidad o disconformidad de la obra con instrumentos de planificación del territorio que afecten al litoral y con el planeamiento urbanístico en vigor. En el caso de no emitirse dichos informes se considerarán favorables. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la

iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente.

En el supuesto de que no existan los instrumentos antes citados o la obra de interés general no esté prevista en los mismos, el Proyecto se remitirá a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento afectados, para que redacten o revisen el planeamiento con el fin de acomodarlo a las determinaciones del proyecto, en el plazo máximo de seis meses desde su aprobación. Transcurrido el plazo sin que la adaptación del planeamiento se hubiera efectuado, se considerará que no existe obstáculo alguno para que pueda ejecutarse la obra.

Las citadas obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o cualquier otro acto de control por parte de las Administraciones Locales y su ejecución no podrá ser suspendida por otras Administraciones Públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan (Artículo 111.2).

6.- PUERTOS.

6.1.- *Legislación aplicable.*

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante (Artículos 19 y 20).

6.2.- *Obras a realizar en el dominio público portuario.*

Las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio portuario. Para la constatación de este requisito deberán someterse a informe de la Administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurre un mes desde la recepción de la documentación sin que se hubiera evacuado de forma expresa.

En el caso de que no se haya aprobado el plan especial, las obras de superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público de su competencia deberán ser compatibles con los planes de utilización de los espacios portuarios.

Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1, b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general¹⁵.

6.3.- *Construcción de nuevos puertos.*

La construcción de un nuevo puerto de titularidad estatal exigirá la previa aprobación del correspondiente proyecto y de los estudios complementarios por el Ministerio de Fomento.

¹⁵ El TC ha declarado que el artículo 19.3 no vulnera el orden constitucional de competencias interpretado en el sentido señalado en el Fundamento Jurídico 39 por Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de febrero de 1998 STC 40/1998.

Los proyectos de construcción se sujetarán al procedimiento de declaración de impacto ambiental de acuerdo con la legislación aplicable.

Igualmente, se someterán a informe, entre otros, de la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio del puerto, en relación con sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo. Cualquiera de estos informes se entenderá favorable si transcurre un mes desde la recepción de la documentación sin que el informe se haya emitido de forma expresa.

7.- MINAS.

7.1.- *Legislación aplicable.*

Ley de Minas 22/1973, de 21 de julio
Ley del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana (art.24 LSNU)

7.2.- *Las actividades extractivas y la ordenación del territorio.*

Siguiendo a MOREU CARBONELL¹⁶, las actividades extractivas se encuentran en el origen mismo de las políticas de planificación territorial, que nacieron precisamente con la finalidad de conseguir una localización de las industrias más acorde con el interés público, evitando indeseables desequilibrios entre regiones, es decir, como "planificación de desarrollo". En nuestro país, el fenómeno de las Zonas de Preferente Localización Industrial, reguladas en la Ley 152/1963, de 2 de diciembre y desarrolladas por Decreto 2853/1964, de 8 de octubre, se extendió pronto a la industria minera, fijándose unas Zonas de Preferente Localización de Industrias Mineras en Santiago, Badajoz y Huelva, contempladas en la disposición final 3ª LMi., ya derogada. La propia Ley de Minas encuentra su antecedente inmediato en el II Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por la Ley 1/1969 cuyo artículo 6 preveía la elaboración de un Programa Nacional de Investigación Minera, y ya el I Plan de Desarrollo aprobado por la Ley 194/1963 prestó una atención especial a las actividades de investigación geológica y minera.

Pues bien, con independencia de las dificultades para armonizar y coordinar las competencias concurrentes en un mismo espacio físico, lo cierto es que la regulación de las actividades extractivas se desvincula automáticamente de una supuesta titularidad estatal de los yacimientos en cuanto entra en contacto con las políticas de ordenación del territorio, dando entrada a competencias autonómicas o locales y configurando una compleja red de relaciones entre los distintos niveles de planificación. Desde esta perspectiva, la planificación autonómica, que ya ha sido desarrollada por algunas Comunidades Autónomas en el concreto sector minero, puede llegar a restringir enormemente las funciones del titular del dominio público, según se deduce de algunos pronunciamientos jurisprudenciales (STS de 11 de febrero de 1995 Rj. 2061 y STSJ Baleares 3 de mayo de 1996), que vienen afirmando la prioridad de las previsiones de la legislación y planeamiento autonómicos medioambientales frente a los permisos de investigación previamente otorgados por la autoridad minera estatal.

¹⁶ MOREU CARBONELL, "Contradicciones, lagunas e insuficiencias del modelo vigente de explotación de los recursos mineros y sus conflictos prácticos", de la obra *Régimen jurídico de las actividades extractivas*, TOL123.505.

Por su parte, la legislación minera ha permanecido absolutamente hermética a toda coordinación con el urbanismo, faltando en la Ley de Minas una regulación detallada de la minería como objeto de planificación territorial. El artículo 5.2 LMi. sigue limitando la ordenación del territorio a los estrictos esquemas de la planificación del desarrollo, con la finalidad de servir “al aprovechamiento racional de los recursos minerales del país”. Esta desconexión entre la planificación socioeconómica y la territorial, así como la inexistencia de instrumentos necesarios para garantizar su coordinación, constituye un punto oscuro del sistema minero actual si, como afirma la doctrina, resulta indispensable que la planificación territorial y la económica se encuentren perfectamente integradas. Sorprende, además, que la ejecución de la planificación minera deba realizarse forzosamente en una zona reservada (art. 5.2 LMi.), vinculación ésta entre la planificación y la reserva minera que constituye un elemento perturbador para la ordenación de las actividades extractivas.

7.3.- Las actividades extractivas y el urbanismo.

La ordenación de los usos del suelo y, por supuesto, del subsuelo, es objeto de competencias urbanísticas y, desde esta perspectiva, las explotaciones mineras suponen un obstáculo importante a la acción municipal. Tampoco la legislación urbanística se plantea frontalmente esta cuestión, y Nieto ha destacado que la planificación subterránea sigue siendo minoritaria en los planes, como si el ordenamiento urbanístico únicamente contemplara a la minería y, en general, a las actividades que se desarrollan en el subsuelo, cuando afectan a los usos del suelo, momento en que se establece algún precepto aislado que prevé la intervención municipal en materias inicialmente ajenas a la ordenación urbanística. Y, sin embargo, como ha destacado algún autor, el control urbanístico de las actividades extractivas es un elemento útil para la prevención ambiental y la ordenación racional de las actividades industriales.

Pero lo cierto es que las explotaciones mineras debidamente autorizadas por la Administración sectorial, o incluso descubiertas con posterioridad, son susceptibles de entrar en contradicción con la clasificación o la calificación otorgada al suelo o subsuelo en los instrumentos municipales de planeamiento.

Las actividades extractivas pueden entrar en conflicto con las previsiones de los planes urbanísticos, pues éstos pueden establecer prohibiciones generales para desarrollar actividades extractivas en ciertas clases de suelo, normalmente suelo no urbanizable, o bien limitar o condicionar el ejercicio de aquellas actividades. En su STS de 6 mayo 1998 (RJ. 3617), el TS consideró que era conforme a Derecho el acuerdo de aprobación definitiva de unas Normas Subsidiarias de ámbito municipal que habían clasificado como suelo no urbanizable forestal unas fincas de propiedad privada en las que se hallaba emplazada una cantera de pizarra, con el argumento de que “las actividades extractivas destruyen la mayor parte de los valores ecológicos”, y, por tanto, la clasificación como suelo forestal a efectos de protección ambiental “es la que corresponde a los objetivos iniciales de las Normas, sin entrar en argumentaciones de rentabilidad económica de los terrenos para los propietarios”. El Tribunal Supremo considera que “desde la óptica de la legislación de minas la mera actividad extractiva (que es la actividad básica regulada en la legislación sectorial) no es por sí misma contraria a los valores ecológicos, como no lo sea la propia actividad industrial. En cambio, desde el punto de vista urbanístico puede ser conveniente prohibir cualquier tipo de actividad extractiva, por imponerle la defensa de toda una categoría de suelo”. En este sentido la LOTAUCAMAN, en su art. 54.1.3º,

impone que las actividades extractivas y mineras podrán desarrollarse en suelo rústico cuando dichos usos estén permitidos por el planeamiento: “Previa obtención de la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en esta Ley y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba, los siguientes: b) Actividades extractivas y mineras ... que precisen emplazarse en el suelo rústico, con las condiciones que reglamentariamente se determinen”. Igualmente, el art. 18 de la Ley valenciana del Suelo No Urbanizable establece que “1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común, en virtud de su respectiva legislación, delimitarán zonas, al menos, en función de los siguientes usos y aprovechamientos característicos: b) Zonas en que sea posible la explotación de canteras, extracciones de áridos o de tierras, o con recursos geológicos o hidrológicos”, disponiendo en su art. 19.1 que dichos planes establecerán también la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos en ellos permitidos para cada zona. Otras sentencias habían reconocido ya la prevalencia de la planificación urbanística frente a las explotaciones mineras, aunque también se observan pronunciamientos en sentido contrario, sobre todo cuando la planificación urbanística es posterior al otorgamiento del título minero.

La única referencia al urbanismo contenida en la legislación es precisamente la autonómica Ley del Suelo No Urbanizable, cuyo art. 24 se refiere tanto al planeamiento como a la disciplina en materia de minas, disponiendo respecto al primer aspecto que

“1. La explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable, se regulará mediante planes de acción territorial sectoriales, planes generales y cualquier otro plan urbanístico o territorial con capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común, por razón de su legislación respectiva, con sujeción a lo que establece esta Ley, a la legislación de patrimonio cultural valenciano y a la legislación sectorial específica. Si procede, se permitirá la realización de construcciones e instalaciones destinadas a la transformación de la materia prima obtenida de la explotación que convenga territorialmente emplazar cerca de su origen natural”.

En cuanto a la disciplina urbanística, establece la LSNU que la implantación de estos usos en el suelo no urbanizable exige la declaración de interés comunitario. Además, todas estas instalaciones, para su implantación, estarán sometidas a la declaración de impacto ambiental de su actividad, del suelo y de los terrenos inmediatos a la explotación y deberán incluir medidas de minimización de los impactos y la restauración ambiental y paisajística posterior al cese de la explotación” (art.24.2 LSNU).

8.- MONTES.

8.1.- Legislación aplicable.

Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes

Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana.

8.2.- Usos del suelo.

8.2.1. Delimitación del uso forestal en el planeamiento urbanístico.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración forestal competente (Consejería correspondiente). Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores (art. 39 de la Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre). En el resto de los montes, si existiese discrepancia sobre la calificación, resolverá el Consejo de Gobierno.

En el mismo sentido, el artículo 62 de la Ley autonómica dispone que “la Administración forestal emitirá informe preceptivo previo a la aprobación de cualquier instrumento de planificación que afecte a montes o terrenos forestales”.

8.2.2.- Cambio de uso forestal.

Se entiende por cambio de uso forestal toda actuación material o acto administrativo que haga perder al monte su carácter de tal.

El cambio de uso forestal de un monte, cuando no venga motivado por razones de interés general, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable de la Consejería y, en su caso, consentimiento del titular del monte. (Artículo 46 LM)

En este sentido, el artículo 48 de la Ley autonómica forestal entiende que el cambio de uso de los terrenos forestales - que queda prohibido-, supone un límite a las facultades dominicales ordinarias de la propiedad forestal, entendiéndose por tal cualquier actividad que conlleve una alteración sustancial del suelo o de la vegetación existente, sin la debida autorización administrativa. Igualmente, los montes de dominio público y los catalogados como de utilidad pública o protectores no podrán ser roturados ni destinados a usos no forestales.

8.2.3.- Informes.

La Administración forestal emitirá informe previo a la autorización administrativa que corresponda sobre cualquier proyecto o actuación pública o privada que tenga por objeto la ejecución de proyectos o la realización de obras o instalaciones que afecten a montes o terrenos forestales, salvo que los instrumentos de planificación o la obra, proyecto o actuación se encuentren sometidos al procedimiento de estimación o evaluación de impacto ambiental, en cuyo caso bastará este último.

Por el contrario, la Administración forestal someterá a informe de los entes locales, a cuyo ámbito territorial afecten, los instrumentos de ordenación y programación de los terrenos forestales y las declaraciones de zonas de actuación urgente y de áreas de alto riesgo de incendio, conforme al artículo 45 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana.

8.3.- Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados.

Según el art. 50 de la Ley estatal de montes, las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:

a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años, esto es, quedan sujetos a las prohibiciones de reclasificación y recalificación urbanística.

b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.

Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

1.º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.

2.º Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser ésta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.

3.º Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.

El órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular, el pastoreo, por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano (Consejería correspondiente).

En el mismo sentido, por tanto, el art. 59 de la Ley autonómica, estableciendo como particularidad que *“2. Los terrenos forestales que hayan sufrido los efectos de un incendio no se podrán destinar al pastoreo en los cinco años siguientes; tampoco podrán dedicarse o transformarse en suelos agrícolas hasta transcurridos, al menos, veinte años, ni a actividades extractivas hasta transcurridos diez años, salvo autorización expresa y motivada de la Administración forestal, previo informe del Consejo Forestal.3. Al objeto de lo previsto en el presente artículo, se crea, en la Consejería de Medio Ambiente, el Registro de Terrenos Forestales Incendiados en el que se inscribirán, con el suficiente detalle, las superficies y perímetro de los montes siniestrados. Este Registro tendrá el carácter de público. En todo caso, las Administraciones competentes deberán solicitar certificación del mismo antes de realizar o autorizar cualquiera de las actuaciones previstas en este artículo”*.

Más expresivo es el artículo 14 LOPV que dispone que “los terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable que hayan sufrido los efectos de un incendio no podrán clasificarse o reclasificarse como urbano o urbanizable” y que cualquier actuación urbanística que afecte a masas arbóreas, arbustivas o a formaciones vegetales de interés incendiadas deberá reponerlas en su ámbito en idéntica proporción, con las mismas especies, y con análogo porte y características.

9.- RECURSOS NATURALES PROTEGIDOS.

9.1.- Legislación aplicable.

Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

5.9.2.- Protección del medio natural en el planeamiento.

Según el art. 22 de la LOPV el planeamiento territorial y urbanístico incorporará:

a) La red de espacios naturales protegidos, recogiendo en los instrumentos de planeamiento la delimitación de éstos y las previsiones de ordenación, uso y gestión incluidas en los diferentes instrumentos de planificación ambiental previstos en la Ley de la Generalitat 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, aprobados para cada uno de dichos espacios.

b) La red de espacios que integran Natura 2000, conforme a las previsiones de las directivas 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, incorporando la delimitación de dichos espacios conforme a la propuesta del Consell de la Generalitat, y previendo un régimen adecuado a lo establecido en el artículo 6 de la referida Directiva 92/43/CE, en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, y en las normas y planes que se aprueben en su desarrollo.

c) Las zonas húmedas, las cuevas y las vías pecuarias de interés natural, asignándoles el régimen de protección previsto para cada uno de estos espacios en la Ley de la Generalitat 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

d) El Catálogo de Montes de Dominio Público y de Utilidad Pública o Protectores, asignándoles el régimen de protección previsto en la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana, así como los terrenos que sean clasificados como Áreas de Suelo Forestal de Protección en el Plan de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, en desarrollo de la Ley Forestal.

e) La Red de Microrreservas Vegetales de la Comunidad Valenciana.

Además, el planeamiento urbanístico establecerá y definirá medidas específicas de protección para:

a) El paisaje, conforme a lo establecido en el título II de la LOPV.

b) Aquellos otros espacios naturales que, sin estar incluidos en figuras de planificación ambiental referidas en los apartados anteriores, reúnan valores, recursos, ecosistemas, hábitats naturales o de especies que sean merecedores de ser protegidos.

c) La rehabilitación de espacios naturales profundamente transformados, definiendo las medidas para disminuir su impacto paisajístico.

d) Aquellos terrenos que presenten especiales valores agrarios y sea conveniente su preservación para el medio rural.

Los instrumentos de ordenación urbanística y territorial que permitan la implantación de nuevos usos, incluidas las infraestructuras, que generen o puedan generar emisiones de gases a la atmósfera, deberán contener los mecanismos de limitación, control y compensación necesarios, de conformidad con la normativa sectorial de aplicación. Estos mecanismos se establecerán en función, tanto de los previsible efectos de la nueva clasificación, como de los acumulativos de los que produzcan los asentamientos existentes.

9.3.- De los espacios naturales protegidos.

En el medio rural encontramos enclaves de variada extensión territorial que albergan una rica fauna o flora, o que presentan un interés científico o cultural, una belleza o unas características geológicas relevantes. La singularidad de estas zonas las hace merecedoras de una protección especial que trasciende la que proporciona el planeamiento urbanístico, lo que impone su clasificación como suelo no urbanizable [STS de 23 de abril de 1996 (Tol 188469)].

La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad constituye un sistema que es vinculante para la legislación autonómica, pues se apoya en la competencia que ostenta el Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23ª de la CE).

9.3.1.- Categorías de espacios naturales protegidos.

En función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, según dicha Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, pueden adoptar la condición de parques, reservas naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos y áreas marinas protegidas (artículos 29 a 34). De entre los espacios naturales protegidos destacan los parques nacionales, con valores ecológicos y culturales cuya conservación, según la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, es de interés general del Estado; como se desprende de su Exposición de Motivos y de sus preceptos (artículos 9.2, 11.2 y 13.5), los terrenos que conforman un parque nacional tendrán la consideración de suelo no urbanizable.

También son espacios naturales protegidos, como se deduce del artículo 41 de la LPNB, los pertenecientes a la Red Ecológica Europea Natura 2000, es decir, las zonas especiales de conservación o ZECONS, previstas por la Directiva 92/43, las zonas de especial protección para las aves o ZEPAS, creadas por la Directiva 79/409, y los lugares de importancia comunitaria (LICs). Los LICs se fundamentan en la existencia de tipos de hábitats naturales y especies de interés comunitario, y una vez aprobados como tales por la Comisión Europea, pasan a convertirse en ZECONS que, como las ZEPAS, son declaradas por las Comunidades Autónomas. Por cierto, con el concepto de "red" se refuerza la idea de que un espacio natural no puede considerarse aislado de su entorno y de que la conexión entre los europeos redundará en beneficio de la protección de las especies que habitan en éstos.

9.3.2.- Declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos.

La declaración de los Parques y Reservas Naturales exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona. Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la

previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que los justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación (art.35 LPNB)

Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial. En los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias (Artículo 36 LPNB). Señalar que el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de septiembre de 2008, ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 6868-2008, promovido por el Gobierno de Canarias en relación con este artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Por otro lado, las disposiciones de la Ley 42/2007 ratifican lo prevenido por el segundo párrafo del artículo 13.4 de la LS de 2007, en el sentido de que *“sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”*. A juicio de BARREDA BARBERÁ¹⁷ *“aunque parece acertado que, en aras a una deseable transparencia, se someta a información pública la alteración de los espacios naturales protegidos y de los pertenecientes a la Red Natura 2000, considero que hubiera sido oportuno extender este requisito, con la misma amplitud, a su delimitación”*.

Un desmedido afán conservacionista que imponga limitaciones sin una causa acreditada tampoco es razonable. La STS de 13 de octubre de 2003 (Tol 325171) ratifica esta afirmación, pues indica que la mera presencia de ciertas especies animales no tiene por qué implicar la automática declaración de una zona como protegida, ya que en última instancia se deben valorar un conjunto de circunstancias relacionadas con la finalidad de asegurar su supervivencia y reproducción.

Asimismo, el artículo 12.3 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, señala que si más del cincuenta por ciento del suelo no urbanizable de un término municipal, excluidas las superficies de titularidad autonómica o estatal, forma parte del ámbito territorial de un parque nacional, la ley que lo declare incorporará un programa de medidas para promover el desarrollo en el municipio, cuya financiación especificará.

9.3.3.- Planes de gestión.

Obviamente, la declaración de los espacios naturales poco aportaría a su función preservadora si no fuera acompañada por instrumentos adecuados para regular las posibilidades de aprovechamiento del suelo en función de los valores

¹⁷Juan BARREDA BARBERÁ: “La protección del suelo no urbanizable”, de la obra *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, pag. 8, TOL1.341.439

naturales a proteger. En este sentido, cabe citar la labor desempeñada por los instrumentos de planificación como los Planes Rectores de Uso y Gestión, que fijan las normas generales de uso y gestión del Parque y cuya aprobación corresponde al órgano competente de la Comunidad autónoma, previo informe de las Administraciones urbanísticas- así como al resto de las Administraciones afectadas, a mi entender- .

Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico; cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes (art.30 LPNB).

Estos planes desarrollarán, en su caso, las disposiciones generales contenidas en los P.O.R.N respecto a la gestión del espacio protegido, e incluirán, al menos, su zonificación, la normativa aplicable a los usos, aprovechamientos y actividades, y los objetivos, directrices y actuaciones de gestión precisas. Es decir, que los PRUG desarrollan más bien una función complementaria de los primeros, salvo que se apliquen a espacios en los que no se haya aprobado previamente un PORN en atención a su menor relevancia y constituyan, en consecuencia, los únicos instrumentos que lleven a cabo la ordenación ambiental de tales parajes, misión que puede encomendarles la legislación autonómica.

9.4.- De los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Los PORN, cuyo ámbito territorial puede superar el de los espacios naturales declarados, establecen limitaciones de los usos a implantar, y pueden prever regímenes concretos de protección [apartados d) y e) del artículo 19 de la LPNB].

Los P.O.R.N. serán obligatorios y ejecutivos, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los P.O.R.N. deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los P.O.R.N. se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

Asimismo los citados planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente.

La aprobación del PORN corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

El art. 22. 2 LPNB establece la protección cautelar consistente en que iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante. Dicho informe deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la administración actuante en un plazo máximo de noventa días.

9.5.- Otras figuras y formas de protección.

Al amparo de la potestad de dictar normas adicionales de protección en materia medioambiental (artículo 149.1.23ª de la CE), las Comunidades Autónomas han creado múltiples figuras para proteger los valores naturales más relevantes. En el ámbito valenciano, podemos citar, por ejemplo:

- los parajes naturales municipales, caracterizados por el acusado interés local que reviste su protección, y que son gestionados por los Ayuntamientos que los promueven (artículo 9 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos)
- las microrreservas vegetales —pequeñas fincas en las que proliferan especies de flora raras o endémicas como marco adecuado para estudiar las condiciones idóneas para su conservación—,
- las reservas de fauna silvestre, destinadas a la conservación de los hábitats de especies de distribución reducida.

Por último, la protección de los espacios naturales puede derivar también de las figuras creadas por los instrumentos internacionales suscritos por España. De los relacionados por el artículo 49 de la LPNB, destacaría los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial y, muy especialmente, las reservas de la biosfera. La declaración de un bien como Patrimonio de la Humanidad en virtud de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de 16 de noviembre de 1972, supone el reconocimiento de su “valor universal excepcional”. La Convención obliga a los Estados firmantes a adoptar las medidas necesarias para identificar, proteger y revalorizar el patrimonio declarado; paralelamente, se puede recibir apoyo técnico y financiero para llevar a cabo esa protección.

Otra forma de protección la constituye el hecho de que, según la LPOV, toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, conllevará la obligación de ceder gratuitamente a la administración suelo no urbanizable protegido, en una superficie igual a la reclasificada con las siguientes condiciones fundamentales:

“a) Los suelos a ceder tendrán previamente la clasificación de suelo no urbanizable protegido por el planeamiento municipal o estarán protegidos por alguna figura procedente de la legislación medioambiental.

c) Estas cesiones tendrán el carácter de dotación de parque público natural perteneciente a la red primaria en el planeamiento que las ampare, computando a los efectos previstos en el artículo 8.1.c) de la LOPV. No computarán, sin embargo, como parque público de naturaleza urbana de red primaria de los exigidos por la legislación urbanística.

e) El planeamiento podrá delimitar áreas en las que se materialice la cesión por su interés público local que estén dentro del ámbito de una de las figuras de las previstas en la legislación sectorial en materia de espacios naturales protegidos”

9.6.- Medidas de prevención de riesgos naturales o inducidos.

En relación con riesgos sísmicos:

El Consell de la Generalitat aprobará un Plan de Acción Territorial contra el Riesgo Sísmico que tendrá por objeto prevenir daños sobre bienes y personas. A tal efecto establecerá:

- a) Orientaciones sobre usos del suelo y medidas concretas de ubicación de edificaciones e infraestructuras.
- b) División del territorio en categorías en función de su riesgo.
- c) Normativa específica para cada una de dichas zonas que regule edificaciones, infraestructuras, servicios urbanos y otras construcciones e instalaciones análogas.
- d) Medidas para corregir el riesgo sobre construcciones, instalaciones o usos ya existentes.
- e) Mecanismos de colaboración y cooperación entre los distintos departamentos del Consell de la Generalitat y entre éste y los Ayuntamientos.

Sobre el riesgo de erosión del suelo:

El planeamiento territorial y urbanístico adoptará medidas activas contra la erosión del suelo, como principal causa de la desertificación de la Comunidad Valenciana y por su repercusión sobre el paisaje, la productividad vegetal y el ciclo hidrológico, controlando su avance mediante la adecuada gestión del recurso natural suelo.

9.7.- Vías pecuarias.

Las vías pecuarias son el cauce físico creado por el hombre hace siglos para facilitar el tránsito ganadero (véase el artículo 1.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias). En función de su relevancia histórica, el artículo 4.1 de la Ley de Vías Pecuarias, dictada en ejercicio de la competencia estatal para aprobar legislación básica sobre la materia, las clasifica en cañadas, cordeles y veredas, con diferente anchura máxima. Estos senderos, cuya magnitud en España es considerable, desempeñan múltiples funciones al margen de la principal. La Ley prevé usos compatibles y complementarios, algunos de los cuales están al servicio del esparcimiento, como el paseo, el senderismo o la cabalgada. También cabe admitir obras e instalaciones al servicio de los usos compatibles y complementarios, como fuentes y abrevaderos.

En cualquier caso, la aceptación de todos ellos dependerá de que respeten la prioridad del paso del ganado; ni siquiera la ordenación de los espacios naturales protegidos podrá obviar tal prioridad, como se deduce de la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Vías Pecuarias.

La nueva ordenación territorial y la ejecución de las obras públicas pueden modificar su recorrido, pero en tales casos deberá garantizarse la idoneidad de los nuevos trazados y la continuidad del tránsito ganadero (artículos 12 y 13), siendo más complicada su integración en suelos urbanos o urbanizables, requiriéndose soluciones más imaginativas —por ejemplo, BARREDA BARBERÁ¹⁸ propone su acondicionamiento como paseos o alamedas—.

Por otro lado, la legislación vigente en materia de vías pecuarias apuesta claramente por su imprescriptibilidad como consecuencia de su condición de dominio público. Sin embargo, con anterioridad a la Ley 3/1995 se permitía que los

¹⁸ Juan BARREDA BARBERÁ: "La protección del suelo no urbanizable", de la obra *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, pag. 12, TOL1.341.439

particulares consolidaran sus derechos sobre las vías pecuarias por el mero paso del tiempo, a través del instituto de la usucapión (artículo 1959 del Código Civil). En consecuencia, la jurisprudencia consideró que la posesión pacífica por un tercero durante un período mínimo de treinta años le impedía a la Administración reivindicar la vía pecuaria (STS de 31 de mayo de 1988). De esta forma, la recuperación de los terrenos poseídos por terceros exigirá su pertinente expropiación si a la entrada en vigor de la nueva Ley de Vías Pecuarias se han cumplido los citados requisitos.

Los planes urbanísticos, territoriales y de protección medioambiental –PORN– preverán corredores verdes que desempeñen funciones de conexión biológica y territorial, cuyos ejes estarán constituidos por los barrancos, vías pecuarias, ríos u otros hitos geográficos identificables en el territorio, ayudando a la vertebración de los espacios naturales.

10.- PATRIMONIO HISTÓRICO O CULTURAL.

10.1.- Legislación aplicable.

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y Real Decreto 111/1986, de 10 de enero de desarrollo parcial de la misma, modificado por RD 64/1994, de 21 de enero.

Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

El patrimonio cultural, histórico y artístico —adjetivos que asume conjuntamente el artículo 46 de la CE y que encierran significados equivalentes— merece, por supuesto, una adecuada protección, que en el ámbito del suelo rural se refleja en el artículo 12.2.a) de la LS de 2007. Como dice J. BARREDA BARBERA¹⁹ *“no se trata de salvaguardar valores naturales, sino inmateriales, fruto de las capacidades intelectuales y artísticas del ser humano. Ahora bien, la protección de ese legado habrá de completarse con su puesta en valor, lo que supone que la colectividad tenga acceso al mismo, porque una acción meramente preventiva que no fomente el disfrute público de los valores culturales no cumple adecuadamente el mandato constitucional”*.

10.2.- Declaración de bienes de interés cultural.

Los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Cultural Valenciano (art.14.2 LPHE y 26 LPCV)) serán declarados bienes de interés cultural adscribiéndolos a alguna de las siguientes categorías:

a) Monumento. Se declararán como tales las realizaciones arquitectónicas o de ingeniería y las obras de escultura colosal.

b) Conjunto Histórico. Es la agrupación de bienes inmuebles, continua o dispersa, claramente delimitable y con entidad cultural propia e independiente del valor de los elementos singulares que la integran.

c) Jardín Histórico. Es el espacio delimitado producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, complementado o no con estructuras de fábrica y

¹⁹ Juan BARREDA BARBERÁ: “La protección del suelo no urbanizable”, de la obra *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, pag.12, TOL1.341.439

estimado por razones históricas o por sus valores estéticos, sensoriales o botánicos.

d) Espacio Etnológico: Construcción o instalación o conjunto de éstas, vinculadas a formas de vida y actividades tradicionales, que, por su especial significación sea representativa de la cultura valenciana.

e) Sitio Histórico. Es el lugar vinculado a acontecimientos del pasado, tradiciones populares o creaciones culturales de valor histórico, etnológico o antropológico.

f) Zona Arqueológica. Es el paraje donde existen bienes cuyo estudio exige la aplicación preferente de métodos arqueológicos, hayan sido o no extraídos y tanto se encuentren en la superficie, como en el subsuelo o bajo las aguas.

g) Zona Paleontológica. Es el lugar donde existe un conjunto de fósiles de interés científico o didáctico relevante.

h) Parque Cultural. Es el espacio que contiene elementos significativos del patrimonio cultural integrados en un medio físico relevante por sus valores paisajísticos y ecológicos.

El decreto de la Consellería competente en materia de cultura declarando un bien de interés cultural determinará con claridad los valores del bien que justifican la declaración y contendrá una descripción detallada del mismo, con sus partes integrantes, que permita una identificación precisa. En el caso de los bienes inmuebles determinará además:

a) El carácter con que son declarados, según la clasificación anterior.

b) Su delimitación geográfica y el entorno afectado por la declaración en razón de la adecuada protección del bien y de su relación con el área territorial a que pertenece.

c) La relación de las pertenencias o accesorios históricamente incorporados al inmueble y la posible existencia de bienes inmateriales asociados al mismo.

d) Las normas de protección del bien con arreglo a las particularidades detalladas en los apartados b) y c), que en el caso de que fuera preceptiva la aprobación de un Plan Especial de Protección, regirán provisionalmente hasta la aprobación de dicho instrumento de ordenación.

e) En los Conjuntos Históricos la declaración deberá precisar los inmuebles comprendidos en el Conjunto que se declaran por sí mismos Bienes de Interés Cultural, los cuales serán objeto de inscripción independiente en el Inventario, así como el entorno de protección de los mismos. Asimismo señalará aquellos inmuebles de su ámbito que hayan de ser inscritos separadamente en el Inventario como Bienes de Relevancia Local.

El decreto declarando un Bien de Interés Cultural ordenará la inscripción de éste en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, se comunicará al Registro General de Bienes de Interés Cultural, dependiente de la administración del Estado, a los efectos de la inscripción prevista en la Ley del Patrimonio Histórico Español y se notificará a los interesados, así como al Ayuntamiento del lugar donde se encuentre situado, y se publicará en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana y en el Boletín Oficial del Estado. Cuando se trate de Monumentos, Jardines Históricos y Espacios Etnológicos, la Consellería competente en materia de cultura instará de oficio la inscripción gratuita de la declaración de interés cultural en el Registro de la Propiedad. En el caso de Conjuntos Históricos se hará la inscripción respecto de los inmuebles comprendidos en el Conjunto que se declaren por sí mismos Bien de Interés Cultural.

10.2.1.- En relación con el planeamiento general.

La declaración de interés cultural de un inmueble determinará para el Ayuntamiento donde se halle el bien la obligación de incluirlo en la ordenación estructural de su planeamiento y en el correspondiente Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos con el grado de protección adecuado al contenido de la LPCV y al decreto de declaración.

Los planes de ordenación previstos en la legislación urbanística que afecten a bienes inmuebles declarados de interés cultural se ajustarán a los términos de la declaración. La declaración sobrevenida a la aprobación de los planes determinará la modificación de éstos si fuera necesaria para su adaptación al contenido de la declaración. En todo caso, los bienes inmuebles así declarados, los entornos de protección que puedan corresponderles, y sus correspondientes instrumentos de regulación urbanística, formarán parte de la ordenación estructural del planeamiento municipal.

La LOPV establece determinaciones que debe observar el planeamiento territorial y urbanístico sobre la puesta en valor del patrimonio cultural, de las que cabe destacar la medida consistente en que en las áreas “de manifiesto valor cultural” deberá asegurarse que las construcciones de nueva planta y la reforma, rehabilitación y ampliación de las existentes armonicen con el entorno cultural, en particular, en cuanto a altura, volumen, color y composición (Artículo 21) y afirma que el mismo tendrá como objetivo la conservación y promoción del patrimonio y deberá ajustarse a las previsiones contenidas en la legislación sobre patrimonio cultural valenciano

10.2.2.- Planes especiales de protección.

Según la Ley básica de Patrimonio Histórico Español, la declaración de un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, como bienes de interés cultural, determinará la obligación para el municipio o municipios en que se encontraren de redactar un Plan especial de protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias establecidas en la Ley de Patrimonio Histórico²⁰. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados” La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa de planeamiento general.

En efecto, según el art. 34 de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano,

“2. La declaración de un inmueble como bien de interés cultural, determinará para el Ayuntamiento correspondiente la obligación de aprobar provisionalmente un plan especial de protección del bien u otro instrumento urbanístico, de análogo

²⁰ El art. 38 LAU prevé, con dicha finalidad los Planes Especiales, que, en desarrollo, complemento o incluso modificación del planeamiento general y parcial, cumplen, entre otros, el cometido de “adoptar medidas para la mejor conservación de inmuebles de interés cultural o arquitectónico” y los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos, que identifican y determinan el régimen de preservación o respeto de las construcciones, conjuntos, jardines, y otros bienes del patrimonio cultural valenciano, cuya alteración se someta a requisitos restrictivos, acordes con la especial valoración que merezcan los mismos y con su legislación reguladora.

contenido, que atienda a las previsiones contenidas en el artículo 39, y remitirlo al órgano urbanístico para su aprobación definitiva, en el plazo de un año desde la publicación de la declaración. La aprobación provisional deberá contar con informe previo de la Consellería competente en materia de cultura. Dicho informe se emitirá en el plazo de seis meses, sobre la documentación que vaya a ser objeto de aprobación provisional y tendrá carácter vinculante.

3. Serán nulos de pleno derecho los instrumentos urbanísticos aprobados con incumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior.

4. Si al momento de la declaración hubiere ya aprobado un Plan Especial de Protección del inmueble, u otro instrumento de planeamiento con el mismo objeto, el Ayuntamiento podrá someterlo a informe de la Consellería competente en materia de cultura, para su convalidación, si procede, a los efectos de este artículo.

5. Hasta tanto se produzca la aprobación definitiva del correspondiente Plan Especial regirán transitoriamente las normas de protección contenidas en el decreto de declaración, conforme a lo previsto en el artículo 28 de esta ley.

6. Tratándose de Monumentos y Jardines Históricos la obligatoriedad de redactar el Plan Especial de Protección se entenderá referida únicamente al entorno del bien. Sin embargo la declaración podrá eximir al Ayuntamiento competente de la obligación de redactar el mencionado Plan Especial cuando se considere suficiente la incorporación al planeamiento de las normas de protección del entorno contenidas en la propia declaración, que en tal caso regirán con carácter definitivo.

7. En el caso de los Espacios Etnológicos la exigencia de la necesidad o no de delimitación y regulación de entorno de protección será determinada por la declaración”.

Los Planes Especiales de Protección de los inmuebles declarados de interés cultural establecerán las normas de protección que desde la esfera urbanística den mejor respuesta a la finalidad de aquellas provisionalmente establecidas en la declaración, regulando con detalle los requisitos a que han de sujetarse los actos de edificación y uso del suelo y las actividades que afecten a los inmuebles y a su entorno de protección (Artículo 39 LPCGV).

Hasta la aprobación definitiva del Plan Especial el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo del conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y, en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.

Para la Comunidad Valenciana, su Ley de Patrimonio Cultural establece que dicha autorización *“se entenderá denegada una vez transcurridos tres meses desde que se solicitó sin que hubiera recaído resolución expresa. En ausencia de plan especial, las autorizaciones que deba conceder la Consellería competente en materia de cultura se ajustarán a la normativa provisional de protección y, en su defecto, a los criterios de aplicación directa dispuestos en los artículos 38 y 39 de la presente ley”.*

Desde la aprobación definitiva del Plan, los Ayuntamientos interesados serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean monumentos ni jardines históricos ni estén comprendidos en su entorno, debiendo dar cuenta a la Administración competente para la ejecución de esta Ley de las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento. Las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al Plan aprobado serán

ilegales y la Administración competente podrá ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al organismo que hubiera otorgado la licencia en cuestión, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística sobre las responsabilidades por infracciones. (Artículo 20 LPHE y 35 LPCGV).

En otro orden de cosas, la Generalitat prestará a los Ayuntamientos la asistencia técnica y económica necesaria para la elaboración de los Planes Especiales de Protección de los bienes inmuebles declarados de interés cultural y de los Catálogos y Bienes Protegidos.

Conjuntos históricos:

En los instrumentos de planeamiento relativos a conjuntos históricos se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el conjunto, tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los componentes naturales que lo acompañan, definiendo los tipos de intervención posible. A los elementos singulares se les dispensará una protección integral. Para el resto de los elementos se fijará, en cada caso, un nivel adecuado de protección.

En este sentido, el Plan Especial deberá contener un Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos que defina los diversos grados de protección y tipos de intervención posibles. El Catálogo, además de incluir los inmuebles cultural o arquitectónicamente destacados, abarcará todos aquellos relacionados con los patrones caracterizadores del conjunto que puedan ser objeto de conservación o rehabilitación.

Excepcionalmente, el Plan de protección de un conjunto histórico podrá permitir remodelaciones urbanas, pero solo en caso de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten los usos degradantes para el propio conjunto.

La conservación de los conjuntos históricos declarados bienes de interés cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuya a la conservación general de carácter del conjunto. En todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes (Artículo 21 LPHE)

En concreto, la normativa autonómica dispone que los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos y sus modificaciones tendrán en cuenta los siguientes criterios:

“a) Se mantendrá la estructura urbana y arquitectónica del conjunto y las características generales del ambiente y de la silueta paisajística.

No se permitirán modificaciones de alineaciones, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de inmuebles, salvo que contribuyan a la mejor conservación general del conjunto.

b) No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, con carácter excepcional, el Consell podrá autorizar, oídos al menos dos de los organismos a que se refiere el artículo 7 de esta ley, que los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos históricos prevean modificaciones de la estructura urbana y arquitectónica en el caso de que se produzca una mejora de su relación con el entorno territorial o urbano o se eviten los usos degradantes para el propio conjunto o se trate de actuaciones de

interés general para el municipio o de proyectos singulares relevantes.

e) El planeamiento incentivará operaciones de rehabilitación urbana que faciliten la recuperación residencial del área y de las actividades económicas tradicionales junto con otras compatibles con los valores del conjunto. Propiciará igualmente la implantación, en los edificios y espacios que sean aptos para ello, de aquellas dotaciones y usos públicos que contribuyan a la rehabilitación inmueble y a la puesta en valor y disfrute social del conjunto.

f) El planeamiento tendrá por objeto, con carácter general, la conservación de los inmuebles y su rehabilitación, exceptuando aquellos otros que no se ajusten a los parámetros básicos de las edificaciones tradicionales de la zona y que, por tal razón, se califiquen expresa y justificadamente por el Plan como impropios, distorsionantes o inarmónicos.

Con la finalidad de facilitar la evaluación patrimonial y asegurar la continuidad de los procesos de renovación urbana, se garantizará la edificación sustitutoria en los derribos de inmuebles, condicionándose la concesión de la licencia de derribo a la valoración del correspondiente proyecto de edificación. Idéntico criterio se practicará en el desarrollo de remodelaciones urbanas previstas o permitidas por el planeamiento.

Los inmuebles que sean sustituidos consecuencia de su destrucción por cualquier circunstancia tomarán como referencia las tipologías arquitectónicas de la zona o área en que se encuentran ubicados”.

Debe subrayarse la necesidad de armonización de la conservación del conjunto con el mantenimiento de la ciudad como estructura viva, desde las necesarias adecuaciones edificatorias en sus aspectos estructurales y de habitabilidad, las adaptaciones a los nuevos usos y la presencia de equipamientos sociales.

Del patrimonio arqueológico y paleontológico:

De entre todos los bienes que forman parte del patrimonio cultural, algunos pueden ser relacionados con el suelo no urbanizable con más fundamento que otros, como las zonas arqueológicas y paleontológicas, enclaves que por su alejamiento de los entornos urbanos actuales suelen formar parte del medio rural.

Forman parte del patrimonio arqueológico valenciano los bienes inmuebles, objetos, vestigios y cualesquiera otras señales de manifestaciones humanas que tengan los valores propios del patrimonio cultural y cuyo conocimiento requiera la aplicación de métodos arqueológicos, tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o bajo las aguas y hayan sido o no extraídos. También forman parte del patrimonio arqueológico los elementos geológicos relacionados con la historia del ser humano, sus orígenes y antecedentes.

Integran el patrimonio paleontológico valenciano los bienes muebles y los yacimientos que contengan fósiles de interés relevante.

Los Ayuntamientos, a través de su planeamiento urbanístico, deberán delimitar las áreas existentes en su término municipal que puedan contener restos arqueológicos o paleontológicos. La delimitación será efectuada por el Servicio Municipal de Arqueología y Paleontología o por técnicos competentes y cualificados en las citadas materias y se elevará a la Consellería competente en materia de cultura para su aprobación. En caso de ser aprobada, el área o las áreas delimitadas, se incluirán en el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos del municipio como Áreas

de Vigilancia Arqueológica o Paleontológica.

Las Áreas de Vigilancia Arqueológica y Paleontológica de especial valor deberán ser incluidas en los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos con la calificación de Bienes Inmuebles de Relevancia Local y serán inscritas en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano. En su caso, en función de sus valores, podrán acceder a la declaración de Bien de Interés Cultural, como Zona Arqueológica o Paleontológica. (Artículo 58 LPCGV)

Excepcionalmente, cuando el Ayuntamiento no delimite las mencionadas áreas y exista peligro para el patrimonio arqueológico o paleontológico, la Consellería competente en materia de Cultura podrá, subsidiariamente, proceder a su delimitación.

10.2.2. Zonas arqueológicas.

Las zonas arqueológicas no tienen por qué presentar inicialmente unos valores de gran relevancia, puesto que es posible que los restos en que fundamentarán su importancia no hayan sido extraídos todavía. Además, resultará conveniente que se delimite un entorno de protección de estos ámbitos, porque algunas actuaciones en sus inmediaciones pueden causarles daños.

La declaración de una zona arqueológica como bien de interés cultural supone la preeminencia de su régimen específico de protección sobre el planeamiento urbanístico, así como la intervención de la Administración encargada de esa protección, que deberá autorizar cualquier obra que se realice en estos lugares, para lo cual podrá ordenar previamente a la misma las prospecciones o excavaciones oportunas. Entre las limitaciones que deberán observar los usos del suelo en beneficio de la protección del entorno, cabe destacar la prohibición de colocar publicidad comercial, cables, antenas o conducciones aparentes (artículos 20 a 22 de la Ley del Patrimonio Histórico Español).

En los planes urbanísticos deberá incorporarse la documentación arqueológica necesaria para garantizar las medidas preventivas y de conservación del patrimonio arqueológico. Deberá incorporarse como documentación informativa la carta arqueológica que será facilitada por la Consellería correspondiente en materia de cultura, que recoja todos los conocimientos existentes sobre dicho territorio.

Finalmente, y desde una perspectiva internacional, en virtud de la citada Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de 16 de noviembre de 1972, los lugares arqueológicos pueden ser declarados Patrimonio de la Humanidad en su vertiente cultural.

10.3.- Bienes inmuebles de relevancia local.

Son bienes inmuebles de relevancia local todos aquellos bienes inmuebles que, no reuniendo los valores en grado tan singular que justifique su declaración como bienes de interés cultural, tienen no obstante significación propia en el ámbito comarcal o local, como bienes destacados de carácter histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico o etnológico.

Dichos bienes deberán ser incluidos en los correspondientes catálogos de bienes y espacios protegidos previstos en la legislación urbanística, con la expresada

calificación de bienes inmuebles de relevancia local y se inscribirán en la sección 2a del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, atendiendo a las siguientes categorías:

- a) Monumento de Interés Local.
- b) Núcleo Histórico Tradicional.
- c) Jardín Histórico de Interés Local.
- d) Espacio Etnológico de Interés local
- e) Sitio Histórico de Interés Local.
- f) Espacio de Protección Arqueológica.
- g) Espacio de Protección Paleontológica.

La inexistencia, en su caso, de bienes inmuebles calificados de relevancia local en un determinado Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos habrá de ser motivada en el propio Catálogo.

Corresponde a los Ayuntamientos proponer justificadamente, a través del Catálogo de Bienes y Espacios, la selección de los inmuebles de su término municipal que aspiren al reconocimiento de Bien de Relevancia Local. Deberán ser informados por la Consellería competente en materia de cultura en el plazo de seis meses, sobre la documentación que vaya a ser objeto de la aprobación provisional. El informe tendrá carácter vinculante, tanto respecto de la aprobación provisional del documento de planeamiento como respecto de la aprobación definitiva, en todo lo referente a la inclusión, exclusión y régimen de protección de los bienes calificados de relevancia local.

La Consellería competente en materia de cultura, cuando aprecie la existencia de inmuebles que deban ser incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural como Bienes Inmuebles de Relevancia Local, y que no hayan sido reconocidos a través del Catálogo Urbanístico, lo comunicará al Ayuntamiento, para que, oídos los posibles interesados, se pronuncie en el plazo de un mes. Dentro del mes siguiente la Consellería dictará resolución, pudiendo, en su caso, iniciar el procedimiento para la inscripción del bien en la Sección 2a de dicho Inventario. Transcurrido este último plazo sin que hubiere recaído resolución se entenderá levantada la protección cautelar del régimen de protección que en la misma se indique (art.47) y decaída la propuesta.

VI.-BIBLIOGRAFIA.

BARRERA BARBERÁ, Juan: "La protección del suelo no urbanizable", de la obra *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. (TOL1.341.439)

CERVANTES LOZANO, Carlos F.: "La legislación sectorial estatal y su repercusión sobre la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana: Redes de Carreteras y ferrocarril", de la obra colectiva *La ordenación del territorio en las Administraciones Públicas* de la Diputación Provincial de Valencia, Plan de Formación Continua, 2003.

MOREU CARBONELL: "Contradicciones, lagunas e insuficiencias del modelo vigente de explotación de los recursos mineros y sus conflictos prácticos" de la obra *Régimen jurídico de las actividades extractivas*. (TOL123.505)

RENAU FAUBELL, Fernando: *El informe de la Confederación Hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos de los planes urbanísticos.* (TOL1.055.567)

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional