

Introducción

La formación de la ciudad y el territorio a partir de la ordenación urbanística, deben pasar necesariamente por la redacción y tramitación de los correspondientes instrumentos de ordenación (también llamados figuras de planeamiento) apropiados, en función del ámbito de la actuación, alcance y tipo de parámetros y determinaciones que sea necesario establecer, con el fin de regular y alcanzar la ordenación propuesta.

La legislación urbanística valenciana establece dos grandes grupos en los que diferencia los instrumentos de ordenación de carácter espacial (desarrollados en la presente publicación) cuya finalidad consiste en definir y proyectar la ordenación urbanística de un determinado ámbito, de aquellos otros de carácter temporal, económico y de gestión, tales como los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas y Aisladas, cuyo objetivo no será otro que el de establecer los mecanismos que garanticen la correcta ejecución y materialización de la ordenación urbanística definida previamente.

Respecto al primer grupo, quedan establecidos los siguientes Instrumentos de Ordenación de carácter espacial:

- Planes de Acción Territorial
- Planes Generales
- Planes de Desarrollo del Plan General.
- Planes Especiales
- Catálogos
- Estudios de Detalle

La secuencia jerárquica de los mismos responde, tanto a magnitudes territoriales (escala), como a la relación de dependencia de cada uno de ellos (rango normativo).

Por otro lado, en la planificación urbanística y territorial, por su carácter interdisciplinar, convergen múltiples intereses que afectan a los diferentes órganos de las Administraciones Públicas. Se requiere, por tanto, una visión global de aquellos elementos existentes en el territorio que, como consecuencia de su propia legislación reguladora, generan una serie de afecciones que deben ser tenidas en cuenta al acometer la ordenación de dicho territorio.

Las diferentes clases de afecciones territoriales se han agrupado en dos grandes bloques. Por una parte se analizan las derivadas de los elementos naturales del territorio, como las costas, cauces, vías pecuarias, montes y espacios naturales protegidos. Por otra, se estudian las que generan las infraestructuras territoriales, tales como carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y de transporte de energía eléctrica.

De dichas afecciones territoriales, desarrollaremos las que tienen mayor presencia en la planificación territorial:

- Afecciones de los elementos naturales del territorio (costas y aguas)
- Afecciones de las infraestructuras territoriales (carreteras y ferrocarriles)

La estrategia regional



Planes de acción territorial

La estrategia regional

1. Régimen jurídico

La legislación que regula los Planes de Acción Territorial (en adelante PAT) queda integrada por:

- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Generalitat Valenciana, *de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje* (LOTPP). (DOGV, núm. 4788, de 2 de julio de 2004).
- Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el *Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística* (ROGTU). (DOGV, núm. 5264, de 23 de mayo de 2006)
- Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el *Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana* (RPCV). (DOGV, núm. 5325, de 16 de agosto de 2006)
- Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el ROGTU. (DOCV, núm. 5491, de 17 de abril de 2007)

2. Concepto y ámbito (Art. 43 LOTPP)

Los Planes de Acción Territorial son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos, los objetivos y criterios de la *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana* (en adelante ETCV) aprobada en enero del 2011.

Esta aprobación definitiva marca una nueva etapa en la redacción de los PAT ya que a pesar de la voluntariedad de la ETCV éstos deben desarrollar los objetivos y criterios de la LOTPP y de ésta, como nuevo enfoque que pretende incorporar el paisaje como herramienta de análisis y comprensión del territorio junto a la Evaluación Ambiental Estratégica recogida en la legislación estatal (ley 9/2006 de 28 de abril).

Cabe destacar la inversión del proceso de ordenación sobre el territorio ya que se parte de la lectura de valores y protección para ordenar después de forma coherente con esta estructura, donde la ETCV introduce un mecanismo de detección y establecimiento de la Infraestructura Verde, malla de relación y comunicación de dichos valores presentes en el territorio.

El ámbito de los Planes de Acción Territorial puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales. Se trata, por lo tanto, de instrumentos de ordenación supramunicipal para toda la Comunidad o parte de su territorio.

3. Tipos (Art. 44 LOTPP)

Los Planes de Acción Territorial (en adelante PAT) serán de carácter sectorial o integrado, según sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o a varios sectores de la acción pública.

Un mismo ámbito territorial podrá ser ordenado, en sus diversos aspectos, por un solo PAT Integrado o por varios de estos planes Sectoriales de contenidos complementarios.

4. Planes de Acción Territorial Integrados (Art. 48 a 54 LOTPP y 133 a 135 ROGTU)

4.1. Determinaciones

Los PAT Integrados son instrumentos de ordenación supramunicipal que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos, los objetivos y criterios de la LOTPP y la ETCV, de modo integrado y abarcando diferentes aspectos de la acción pública y la ordenación del territorio, ofreciendo una visión de la planificación territorial completa de su ámbito de actuación y estableciendo el modelo global de desarrollo y ocupación del suelo.

Deberán incluir, entre otros, los siguientes contenidos: análisis, diagnóstico, definición de objetivos y estrategias del plan.

4.1.1. Análisis territorial

De forma previa, analizarán la información territorialmente relevante en su ámbito de actuación y, en particular, la relativa al medio físico, al paisaje, al patrimonio cultural, a los indicadores de renta y bienestar, a los asentamientos y evolución de población, al sistema productivo, a las infraestructuras, los equipamientos, la vivienda y el planeamiento urbanístico y sectorial, así como otros datos que proporcione el Sistema de Información Territorial.

4.1.2. Diagnóstico del territorio

Asimismo, contendrán un diagnóstico sobre la problemática y oportunidades de su ámbito de actuación, identificando sus causas y definiendo a los agentes cuya actuación sea relevante para alcanzar los objetivos del plan. Asimismo, valorarán los efectos que la consecución de los objetivos propuestos tendrá sobre el medio físico, el paisaje, el patrimonio cultural, la población, la actividad económica, las infraestructuras y equipamientos, la vivienda y la administración y gobierno del territorio.

4.1.3. Definición de objetivos

Los PAT Integrados definirán sus objetivos, que deberán ser coherentes con los objetivos y criterios de ordenación territorial que se establecen en la LOTPP y con los objetivos, criterios y directrices que, para su ámbito, haya establecido, en su caso, la ETCV. Deberán definirse con el grado de concreción suficiente para orientar el desarrollo y ejecución de las estrategias del plan.

4.1.4. Estrategias del Plan

La naturaleza, contenido y alcance de las estrategias de los PAT Integrados vendrán determinados por la problemática del ámbito de actuación y por los objetivos, criterios y directrices que haya establecido la ETCV. En todo caso, los PAT Integrados deberán hacer explícita la relación entre sus estrategias y sus objetivos.

Dichas estrategias están constituidas por:

- a) Proyectos y acciones dinamizadoras para impulsar los procesos de cambio en el territorio.
- b) Normativa de ordenación, constituida por un texto articulado que establecerá su propio ámbito y grado de vinculación, según se precise, sobre los usos del suelo y las actividades. Estas normas podrán ser de aplicación directa o diferida a través del planeamiento urbanístico o de la planificación sectorial.

4.2. Relación de los PAT Integrados con otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística

En cumplimiento de su función de coordinación supramunicipal y de su finalidad integradora de políticas sectoriales, cuando la complejidad o relevancia de los problemas territoriales así lo aconseje, los PAT Integrados podrán prefigurar las determinaciones de la ordenación estructural de los Planes Generales, para su posterior incorporación a éstos.

Asimismo, podrán reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, clasificar directamente terrenos y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.

En este sentido, podrán modificar directamente Planes de Acción Territorial o planes urbanísticos aprobados. En tales supuestos, deberán incorporar un anexo en el que, además de concretar las mejoras en la ordenación que se proponen y las razones que las justifiquen, se acompañe un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor.

4.3. Planes de Acción Territorial Integrados de ámbito metropolitano

1. Podrán redactarse Planes de Acción Territorial Integrados cuyo objetivo básico consista en la definición de *Proyectos Metropolitanos*, entendiendo como tales aquellos proyectos que, por su carácter supramunicipal y su ámbito metropolitano, constituyan acciones orientadas a crear o modificar reservas dotacionales e infraestructuras, públicas o privadas, de relevante

función respecto del área metropolitana objeto del Plan de Acción Territorial Integrado en que se propongan.

2. La aprobación de un área sujeta a Proyecto metropolitano lleva implícita, en suelos no urbanizables o urbanizables sin programa aprobado, la declaración de utilidad pública con los efectos previstos en el artículo 109 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (en adelante LUV), respecto de aquellas reservas dotacionales o de infraestructuras de nueva implantación o modificación de las mismas.
3. Su ejecución puede llevarse a cabo mediante los correspondientes proyectos de urbanización o de infraestructuras y, cuando sea necesario, previa la aprobación de un Plan Especial de los previstos en el artículo 38.d) de la LUV, si se requiere de un mayor grado de detalle en las determinaciones del Proyecto Metropolitano.

4.4. Documentación

1. La documentación de los PAT Integrados se adecuará a la problemática específica del territorio ordenado, con documentos apropiados al tipo de medidas que en él se dispongan. En ella se diferenciará:
 - a) Memoria y planos de carácter informativo, comprendiendo el análisis y diagnóstico del territorio, obteniéndose los datos del Sistema de Información Territorial de la Comunitat Valenciana, con las actualizaciones y ampliaciones que, en su caso, procedan.
 - b) Parte propositiva y vinculante, que incluirá la definición de objetivos y las estrategias del plan, de acuerdo con el contenido previsto en los artículos 49 y 52 de la LOTPP, así como las propuestas de ordenación y Normativa. En todo caso, distinguirán con precisión las determinaciones de aplicación directa, de las directrices, orientativas o vinculantes, para la redacción de planes Generales o Especiales.
 - c) Las afecciones del Plan de Acción Territorial sobre la ordenación vigente, indicando las determinaciones del planeamiento urbanístico que que derogue y las que, aun persistiendo vigentes, precisen adecuación y deban ser modificadas o revisadas.
 - d) El Estudio para la Evaluación Ambiental Estratégica o Estudio de Impacto Ambiental, según proceda, de conformidad con lo exigido por la legislación específica aplicable.

2. Incluirán, en su caso, un Anexo de las modificaciones que afecten al planeamiento territorial o urbanístico vigente, que se sustanciará de acuerdo con las consideraciones que se realizan en el Art. 54 de la LOTPP.

- a) El estudio para la Evaluación Ambiental Estratégica se elaborará y tramitará conforme a su legislación específica, en estos casos dicho estudio profundizará sobre los efectos en los aspectos socioeconómicos y del impacto de la localización sobre las infraestructuras y usos del suelo.
- b) Incluirán *Estudios de Paisaje y Catálogos* conforme a lo establecido en el Título II de la LOTPP.
- c) Podrán prever acciones para la sostenibilidad y la calidad ambiental definiendo programas y proyectos conforme a lo establecido en el título IV de la LOTPP.

5. Planes de Acción Territorial Sectoriales (Art. 56 a 59 LOTPP y 136 a 137 ROGTU)

5.1. Contenido

Los PAT Sectoriales se podrán elaborar según los contenidos y especificaciones establecidas para los PAT Integrados, con las particularidades que sean necesarias en función de los objetivos específicos y del sector de acción pública al que se refieran.

Asimismo, establecerán las determinaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y serán coherentes con los objetivos y criterios de ordenación establecidos en la LOTPP y, en su caso, en la ETCV.

Podrán establecer reservas de terrenos cuando sea necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

5.2. Relación de los PAT sectoriales con otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística

Los planes de acción territorial sectoriales podrán modificar directamente planes de acción territorial o planes urbanísticos aprobados. En tales supuestos, deberán incorporar un anexo en el que, además de concretar las mejoras en la

ordenación que se proponen y las razones que las justifiquen, se acompañe un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor.

5.3. Documentación

1. La documentación de un PAT Sectorial se adaptará a los concretos objetivos y finalidades perseguidas, con documentación apropiada al tipo de medidas que en él se dispongan. En ella se diferenciará:

- a) Los documentos de información, procedentes del Sistema de Información Territorial con su correspondiente actualización y ampliación, en su caso.
- b) El documento de análisis territorial.
- c) El documento de objetivos y estrategias, redactando de acuerdo con lo previsto en los artículos 49 y 52 de la LOTPP y en base a la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
- d) Las propuestas de ordenación, con contenido gráfico y normativo.
- e) El estudio para la Evaluación Ambiental Estratégica o Estudio de Impacto Ambiental, según proceda, de conformidad con lo exigido por la legislación específica aplicable.

1. Todo PAT Sectorial incorporará un régimen de sus afecciones sobre la ordenación vigente, indicando las determinaciones del planeamiento que modifique de modo directo.

2. Aprobado el PAT Sectorial la administración promotora tendrá la obligación de notificar su aprobación a todos los municipios afectados con indicación de las modificaciones introducidas en sus Planes Generales y de la obligación de incorporarlas al mismo.

6. Ejemplos de PAT aprobados o en tramitación

PAT Integrados

- PATEMAE: Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alacant – Elx (Documento información pública DOGV 4964 11-03-2005).
- PATECAS: Plan de Acción Territorial del Entorno de Castellón (Documento información pública DOGV 4 de julio de 2005).
- PATVB: Plan de Acción Territorial de la Vega Baja (Documento información pública. Marzo 2005).
- PATLCV: Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana (Documento información pública DOGV 5202. 20/02/2006).

PAT Sectoriales

- PATRICOVA: *Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana, aprobado por Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat (DOGV 30/01/2003).*
- PATCICV: *Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell de la Generalitat (DOGV 4988. 19/04/2005).*
- PATPHV: Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (Información pública DOCV 11/05/2010)
- PATIVPCV: Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunidad Valenciana (Inicio de consultas DOCV 29/07/2010)
- PATFOR: Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (Versión preliminar DOCV 21/03/2011)

6.1. PATEMAE: Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alacant–Elx

(Documento información pública DOGV 4964 11-03-2005).



El PATEMAE pretende dar respuesta a un hecho insólito en el territorio nacional, como es la existencia de dos ciudades del tamaño y potencial de Alicante (285.000 habitantes) y de Elx

(195.000 habitantes), separadas por tan poca distancia (20 km) y que, en la práctica funcionan independientemente, consecuencia de la fragmentación de sus mercados de trabajo. Si se logra la integración física y funcional de ambos nodos podría llegar a consolidarse la octava área metropolitana a nivel nacional.

El ámbito del PATEMAE está integrado por doce municipios que, en su conjunto, superan los

600.000 habitantes. Estos municipios son: Agost, Aigües, Alacant, Busot, Crevillent, Elx, El Campello, Xixona, Mútxamel, Sant Joan d'Alacant, Sant Vicent del Raspeig y Santa Pola.

El PATEMAE plantea un nuevo modelo territorial desde una visión de conjunto, que pretende compatibilizar los valores del medio con su desarrollo socioeconómico. Para ello propone 57 actuaciones agrupadas en tres grandes líneas (medio ambiente, infraestructuras y ordenación urbanística) que, a su vez, dan lugar a 10 proyectos estratégicos.

6.1.1. Síntesis del diagnóstico

La elaboración del PATEMAE ha requerido unas etapas previas de reflexión sobre las diversas características del ámbito territorial en el que se inscribe, para definir posteriormente su estado a través de un diagnóstico y poder concretar unas tendencias. Con esta base, se ha procedido a proyectar las grandes líneas del desarrollo urbanístico hacia el futuro, estableciendo unos objetivos de intención a los que enfocar las actuaciones del Plan.

Al resultado de este proceso de reflexión sobre el territorio, necesariamente resumido, y derivado también de la fase inicial de estudios informativos, es lo que se entiende por *Síntesis del Diagnóstico*.

Para acotar los diversos aspectos que abarcan una realidad tan compleja como es un extenso territorio urbano, se utiliza una doble categoría de clasificación: Considerar los elementos principales del diagnóstico, bien como Problema o como oportunidad. De esta forma, las actuaciones del Plan, deberán enfocarse, en la medida de lo posible, a la resolución de los problemas y el aprovechamiento del potencial de las oportunidades.

SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO

5

PROBLEMA

- Escasa especialización de tráfico de la red viaria metropolitana
- Nivel de servicio inadecuado en A-7, N-330 y N-332
- Puntos de congestión en red local, principalmente en accesos a los centro-ciudad y playas
- Adecuación necesaria en el corredor ferroviario litoral
- Ausencia de red ferroviaria de transporte metropolitana
- No desarrollado un sistema de intercambio modal
- Mejora de comunicaciones necesaria en el Aeropuerto
- Efectos barrera puntuales por infraestructuras existentes
- Inexistencia de ámbitos de centralización de transportes

EL MEDIO Y LOS RECURSOS NATURALES

- Valores naturales y ambientes puntuales de interés a nivel nacional y europeo
- Clima excepcional
- Franja litoral variada y adecuada para múltiples actividades
- Cultura creciente de protección medioambiental
- Potencial de turismo basado en recursos marítimos

**INFRAESTRUCTURAS DE
COMUNICACIONES Y TRANSPORTE**

- El Aeropuerto Internacional con influencia y nivel de servicio creciente
- Estaciones ferroviarias en Alicante y Elche con centralidad urbana
- Posibilidad de liberación de espacios de gran valor mediante el traslado de infraestructuras
- Proyectos actuales en diferentes fases: AVE, tranvía, cercanías y nuevas conexiones varias interurbanas
- Proyecto de ampliación y mejora del equipamiento aeroportuario
- Previsión de ejecución de nuevas vías ronda
- Potencial del Puerto de Alicante y su entorno

- Tendencias radiocéntricas y congestivas del desarrollo urbano - Modelo tradicional de ocupación dispersa e incontrolada - Fallos puntuales de conjunción entre Planes Generales de Ordenación - Frente litoral: desarrollos puntuales escasamente integrados - Anillos industriales que condicionan el crecimiento de los núcleos urbanos	- Inexistencia de grandes implantaciones industriales de carácter multinacional - Carencias puntuales de suelo industrial urbanizado - Insuficiente nivel de formación de recursos humanos en determinados sectores de producción - Oferta poco activa y cualificada de alojamiento turístico - Escasa diversificación de la producción industrial	- Implantación de equipamientos en Alicante-Elche fragmentada y de escasa influencia exterior - Carencias puntuales a nivel regional - Insuficiencia de equipamientos administrativos en Elche - Problemáticas puntuales de calidad de vivienda e integración social - Falta de espacios de gran escala para determinadas actividades lúdicas y deportivas
PROCESOS DE URBANIZACIÓN	POBLACIÓN Y ACTIVIDAD ECONÓMICA	EQUIPAMIENTOS
- Existencia de áreas de oportunidad entre los dos núcleos urbanos principales - Parques urbanos de Elche, la personalizan como "ciudad verde" - Posibilidad de planificar nuevos usos de interés general en espacios de situación estratégica y bien comunicados - Acentuado crecimiento que hace posible la integración territorial	- Dinamismo empresarial - Auge actual del sector terciario - Alta capacidad exportadora - Situación favorable del área metropolitana como centro logístico del sureste - Éxito de Elx Parque Industrial - Actividad creciente del turismo de cruceros en el puerto de Alicante - Elche como centro reconocido de producción de calzado - Potencial turístico de los centros-ciudad de Alicante y Elche	- Potencial de dos ciudades muy próximas para albergar equipamientos de gran nivel - Existencia de la Oficina Europea OAMI - Notable crecimiento del equipamiento sanitario y cultural de Alicante ciudad - Potencial investigador y docente de las 2 universidades - Proyectos actuales relevantes para mejora en sectores de ocio y turismo

ESTRATEGIAS		OBJETIVOS
1	AUMENTO DE PROYECCION DEL ÁREA ALCANTE-ELCHE A NIVEL EUROPEO, NACIONAL Y COMUNITARIO.	Fomento de las actividades y equipamientos de rango europeo. Mejora de las comunicaciones exteriores. Refuerzo del papel del área Alicante – Elche en la Comunidad Valenciana. Creación de una oferta turística y cultural de proyección internacional.
2	CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA VIARIO, FERROVIARIO Y DE TRANSPORTES INTEGRADO Y DE CARÁCTER METROPOLITANO	Mejora de las comunicaciones viarias metropolitanas y sus conexiones de carácter interurbano. Aumento de funcionalidad puntual en la red viaria local. Diseño de un sistema ferroviario y de transporte público. Definición de una estrategia global de intermodalidad.
3	DESARROLLO EQUILIBRADO DE LOS ENTORNOS URBANO Y RURAL.	Racionalización del proceso de ocupación del suelo rural. Revitalización de áreas degradadas. Protección frente a riesgos naturales.
4	COORDINACIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS.	Orientación de los crecimientos urbanos desde una lógica territorial. Promoción de elementos y acciones de interés común.
5	PROTECCIÓN ACTIVA DE LOS RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES.	Diseño de un marco de integración para acciones medioambientales y ecológicas. Evaluación de medidas de protección, conservación y usos de los espacios de valor natural. Unión de entornos naturales. Restauración paisajística y ambiental.
6	FUNCIONALIDAD E INTEGRACIÓN DEL ESPACIO LITORAL.	Criterios de planificación del litoral no urbanizado. Programación de mejoras en el litoral urbano. Medidas de integración frente costero-interior.
7	FOMENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LOS SECTORES EMERGENTES.	Activación del Entorno Metropolitano como centro logístico del sudeste peninsular. Consolidación del Eje de actividad productiva. Desarrollo y mejora de ofertas turísticas innovadoras.

