

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES
LITORALES CON ENTORNOS PORTUARIOS Y EL
SISTEMA DE PLANEAMIENTO EN CANARIAS**

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PRÁCTICA URBANÍSTICA
RECIENTE EN EL FRENTE MARÍTIMO DE LAS
PALMAS DE GRAN CANARIA EN COMPARATIVA CON
LAS INTERVENCIONES EN EL LITORAL DE
BARCELONA Y BILBAO**

AUTOR

VÍCTOR DELISAU PIZARRO

TUTOR

VICENTE MIRALLAVE IZQUIERDO

III MASTER UNIVERSITARIO DE DERECHO URBANÍSTICO EN CANARIAS

**DEPARTAMENTO DE CONSTRUCCIÓN ARQUITECTÓNICA
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA**

– ABRIL 2010 –

Para mis padres, allá donde estén,
porque creyeron en mí.

AGRADECIMIENTOS:

Por la colaboración mostrada en todo momento, quisiera agradecer las aportaciones hechas por Francisco Rubio Royo, Esteban del Nero Benítez, José Ramón González Morales, Pedro Pablo Monzón Blanco, Juan Miguel Cerpa Macías, Toni García Carló, Faustino García Márquez, Adolfo Jiménez Jaén y Alberto Núñez Arias.

TITULO	<p>La planificación estratégica en ciudades litorales con entornos portuarios y el Sistema de Planeamiento en Canarias.</p> <p>Análisis crítico de la práctica urbanística reciente en el frente marítimo de Las Palmas de Gran Canaria en comparativa con las intervenciones en el litoral de Barcelona y Bilbao.</p>
AUTOR	Víctor Delisau Pizarro
DIRECTOR DE TESINA	Vicente Mirallave Izquierdo
PALABRAS CLAVES	Planificación Estratégica, Ordenación del Territorio, Planeamiento Urbanístico, Gestión del Litoral, Entornos Portuarios, Frente Marítimo.
SINOPSIS	<p>En el ámbito de las ciudades costeras, la relevancia de su litoral y la importancia de las actividades económicas que en él tienen lugar fuerzan a aglutinar energías para avanzar en su planificación. Sin embargo, muchas veces los instrumentos existentes – o su simple y excesiva exigencia – rigidizan en exceso los procesos de implementación urbanística que debieran favorecer. En Canarias, su Sistema de Planeamiento articula el escenario normativo para la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, aunque no se ha sabido explotar el marco de referencia autoimpuesto con respecto al litoral con la suficiente visión estratégica. Una visión estratégica que ha ido de la mano, en otras latitudes, de una instrumentalización propia innovadora, adecuada y eficaz: la Planificación Estratégica.</p> <p>Desde este punto de vista se hace necesario analizar la relación entre la planificación estratégica como instrumento, la sistematización de la ordenación territorial y del planeamiento urbanístico en Canarias, las competencias interadministrativas existentes en la gestión del litoral y las áreas de oportunidad de las ciudades asociadas a su frente costero. Con ello se intentará plantear respuesta a cuestiones tales como: ¿Existen en Canarias instrumentos de su Sistema de Planeamiento adecuados a las exigencias de intervención sobre el litoral? ¿Son estos instrumentos capaces de superar la visión reduccionista del planeamiento como proyecto urbano en aras de una visión estratégica? ¿Es compatible la metodología de la planificación estratégica en la formulación de dichos instrumentos, en caso de existir? Por último, ¿cómo cabría afrontar la ordenación territorial y urbanística de Las Palmas de Gran Canaria desde la perspectiva de su litoral? Para profundizar en estos temas se analizarán, tanto desde el punto de vista del marco normativo como de las intervenciones estratégicas ejecutadas, la intervención en el frente marítimo de Barcelona desde mediados de los ochenta y la recuperación de la Ría de Bilbao. La intención de esta investigación es establecer similitudes y diferencias suficientes con Las Palmas de Gran Canaria que permitan proponer la mejor instrumentación para una ordenación territorial y urbanística adecuada de su litoral como parte integrante de la realidad insular.</p>

INDICE

1	Resumen.....	9
2	Introducción	11

LA INTERPRETACIÓN DEL FENÓMENO URBANO Y LOS MECANISMOS LEGALES. EL MARCO LEGISLATIVO DE APLICACIÓN.
--

3	El fenómeno urbano.....	19
a	La ciudad como forma compleja de poblamiento.....	20
b	La ciudad como centro económico y social: sistema de relaciones.....	23
c	La estructura urbana: especialización formal, funcional y social del espacio urbano	26
d	El planeamiento como fundamento estructural del fenómeno urbano.....	28
4	El planeamiento urbanístico en España	33
a	El marco legislativo estatal	34
i	Un buen antecedente: las leyes de ensanche.....	35
ii	La LRSOUE de 1956	38
iii	La LRSOUE de 1975 y el Texto Refundido de 1976.....	41
iv	La LRRUVSE de 1990 y el Texto Refundido de 1992.....	43
v	La LRSVE de 1998	46
vi	Las leyes de medidas urgentes de 2000 y 2003	48
vii	La recién aprobada LSE de 2007	51
b	Acercamiento al marco legislativo autonómico.....	53
i	El marco legislativo en Cataluña	55
ii	El marco legislativo en el País Vasco	59
iii	El marco legislativo en Canarias.....	63
c	Similitudes y diferencias en el derecho urbanístico autonómico: Cataluña, País Vasco y Canarias.....	69
5	Principios sustantivos del derecho urbanístico en Canarias	73
a	Competencias urbanísticas, medioambientales y de ordenación del territorio en Canarias.....	75
b	El Sistema de Planeamiento en Canarias desde el punto de vista de sus principios rectores.....	80
i	Principios referidos a los instrumentos de planeamiento.....	82
ii	Principios referidos al ejercicio del poder público	86
c	El ejercicio del poder público y las relaciones interadministrativas.....	88

LA ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES COSTERAS.
EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

6	La ordenación, planificación y gestión de las ciudades costeras	97
a	La relación entre litoral, puerto y ciudad	99
b	Los entorno portuarios: localización, ordenación y afecciones	101
c	La renovación portuaria y la recuperación urbanística del litoral en las ciudades costeras: la desafección del espacio portuario	108
7	El Sistema de Planeamiento referido a ciudades costeras en Canarias: planificación sectorial, ordenación del territorio y planeamiento urbanístico	115
a	Los Convenios de Costas y su ámbito de aplicación	119
b	Los procesos de planificación portuaria	121
i	Plan Estratégico de la Autoridad Portuaria PEST	122
ii	Plan Director de Infraestructuras PDI	122
iii	Plan de Utilización de los Espacios Portuarios PUEP	123
iv	Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios PEP	125
c	Los procesos de ordenación territorial y urbanística en Canarias	125
i	Los instrumentos de decisión autonómica: Las Directrices de Ordenación	126
ii	Los instrumentos de decisión insular: Los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Territoriales de Ordenación	128
iii	Los instrumentos de decisión municipal: El Plan General de Ordenación y su planeamiento de desarrollo	131
d	Instrumentos idóneos para la planificación del litoral en ciudades costeras	133
8	La planificación estratégica en ámbitos multidisciplinares	141
a	La implantación de la planificación estratégica en la ordenación del litoral	143
b	La problemática de las ciudades costeras y los entornos portuarios	144
i	El caso de Barcelona: los Juegos Olímpicos de 1992 y el Plan Estratégico del Área Metropolitana de Barcelona	147
ii	El caso de Bilbao: el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano	151
iii	El caso de Las Palmas de Gran Canaria: la nefasta compartimentación instrumental del litoral urbano	155
iv	Similitudes y diferencias en la ordenación estratégica del litoral: Barcelona, Bilbao y Las Palmas de Gran Canaria	160
c	La ordenación del litoral y la necesaria reinterpretación del sistema de planeamiento desde la visión estratégica	164

CONCLUSIONES: EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN CANARIAS.
CONFUSIÓN DE COMPETENCIAS Y OBJETIVOS.

9	Canarias y el planeamiento estratégico en sus ciudades costeras	171
a	Razones objetivas para la implantación de la planificación estratégica	172
b	El reparto de competencias frente a la coordinación interadministrativa	174
c	Una hipótesis para el litoral de Las Palmas de Gran Canaria	177
10	Conclusiones Finales	183

ANEXOS.

Anexo 01	Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias.....	187
Anexo 02	Sistematización teórica en la implantación de la planificación estratégica.....	233
Anexo 03	Principales intervenciones del litoral del Área Metropolitana de Barcelona.....	239
Anexo 04	Principales intervenciones del litoral del Área Metropolitana de Bilbao	245
Anexo 05	Principales intervenciones del litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria	249
Anexo 06	Escrito de sugerencias presentado durante el período de participación pública del Avance y el Informe de Sostenibilidad Ambiental de las Directrices de Ordenación del Litoral Canario	257

FUENTES DOCUMENTALES.

11	Tabla de abreviaturas	269
12	Legislación de consulta.....	270
13	Bibliografía	273

RESUMEN

Según la vigente Ley de Costas española, el litoral es definido como la franja costera de terrenos comprendida entre el límite interior del mar territorial y una distancia mínima de 500 metros tierra adentro. En esta franja costera se diferencian asimismo el Dominio Público Marítimo Terrestre – aquella parte del litoral de propiedad y usos públicos – y la Zona de Influencia, formada por la Servidumbre de Tránsito y la Servidumbre de Protección. Estas condiciones legales hacen del litoral forzosamente una materia de ordenación supramunicipal al establecerse a partir de cuestiones dimensionales, y no administrativas. Sin embargo, bajo el mismo marco de dicha ley no se articularon los mecanismos necesarios y suficientes para englobar una estrategia común de planificación del espacio litoral a escala territorial, haciendo depender la ordenación, la tramitación o la inspección de distintos estamentos administrativos y sus consecuentes marcos normativos. En este sentido, la posibilidad de una gestión integral del litoral se ha visto confrontada con el modelo territorial y urbano impuesto desde otra ley: la cincuentenaria Ley del Suelo, y sus sucesivas modificaciones. Un modelo que, con el avance democrático y la asunción de competencias territoriales y urbanísticas por parte de las Comunidades Autónomas, fue adoptado por las mismas con mejor o peor suerte. Paralelamente a este marco legal, las ciudades costeras han visto reforzado su valor en el modelo territorial español por la relevancia de su litoral, y la importancia de las actividades económicas asociadas al mismo. Con el transcurrir de los años, estos litorales urbanos han pasado a ser entendidos como un espacio de convergencia donde se dan cita distintas poblaciones, diferentes usos del suelo y numerosas actividades económicas. Así, han surgido áreas de oportunidad asociadas al litoral que han permitido recualificar urbanísticamente amplios sectores obsoletos, mejorar la competitividad e imagen como destino de las poblaciones, o replantear el modelo urbano de crecimiento según criterios de sostenibilidad y calidad de vida. Sin embargo, muchas veces los instrumentos de planeamiento existentes para llevar a cabo estas actuaciones – o su simple y excesiva exigencia – han rigidizado en exceso los procesos de implementación urbanística que debieran favorecer.

Este es el caso de Canarias, donde la introducción de estas propuestas para su litoral insular no ha sabido explotar el marco de referencia autoimpuesto, ya por exceso de celo ya por falta de visión estratégica. Una visión estratégica que ha ido de la mano, en otras latitudes, de una instrumentalización propia innovadora, adecuada y eficaz: la Planificación Estratégica. Por ello, se hace necesario analizar la relación entre la planificación estratégica como instrumento, la sistematización de la ordenación territorial y del planeamiento urbanístico, las competencias interadministrativas existentes y las áreas de oportunidad de las ciudades asociadas a su frente litoral. Para ello, en el presente documento se analizará el marco jurídico del Sistema de Planeamiento en Canarias, confrontándose a la metodología de la Planificación Estratégica para observar, de esta manera, la adecuación de los instrumentos vigentes a los fenómenos, actividades y características del espacio litoral.

En especial, se prestará atención a cuestiones tales como:

- ¿Cuál es la problemática de la ordenación integrada del litoral atendiendo a sus características principales, los agentes intervinientes y las competencias concurrentes?
- ¿Cómo es esta complejidad en el caso específico de las ciudades litorales con entornos portuarios y cómo se traduce al marco normativo existente tanto estatal como autonómico?
- Dentro de este marco normativo, ¿cuáles son los instrumentos previstos más idóneos para la adecuada ordenación sectorial, territorial y/o urbanística del espacio litoral?
- ¿Qué papel juega, en la actualidad, la planificación estratégica como metodología asimilable por la ordenación sectorial, territorial y/o urbanística de las ciudades litorales?
- Para el caso concreto de Canarias, en comparación con otras Comunidades Autónomas, ¿existen instrumentos de su Sistema de Planeamiento adecuados a las exigencias de intervención sobre el litoral y los entornos portuarios?
- ¿Son estos instrumentos capaces de superar la visión reduccionista del planeamiento como proyecto urbano en aras de una visión estratégica?
- ¿Es compatible la metodología de la planificación estratégica en la formulación de dichos instrumentos, o es necesario establecer otros mecanismos para asegurar su implementación?
- Por último, ¿cómo cabría afrontar la ordenación territorial y urbanística de Las Palmas de Gran Canaria desde la perspectiva de su litoral?

Para profundizar en estas materias se analizará primeramente, la evolución del Derecho Urbanístico y los instrumentos de planeamiento en España, profundizando posteriormente, por sus semejanzas en los desarrollos legislativos autonómicos, en los ejemplos de Canarias, Cataluña y País Vasco. En estas dos últimas Comunidades Autónomas se han propuesto también planes estratégicos asociados a la recuperación del litoral y sus entornos portuarios. La forma en que estos planes estratégicos se han formulado, desarrollado e incorporado a la ordenación territorial y al planeamiento urbanístico son también objeto de interés. Por ello, se estudiarán la intervención en el frente marítimo de Barcelona y la implementación de su Plan Estratégico tras los Juegos Olímpicos de 1992, así como la recuperación y recualificación de la Ría de Bilbao y el Plan Estratégico del Área Metropolitana de Bilbao. A partir de estos estudios, se establecerán similitudes y diferencias con Las Palmas de Gran Canaria, como principal área metropolitana canaria, para concluir la mejor instrumentación posible para una ordenación territorial y urbanística adecuada del litoral como parte integrante de la realidad insular.

Todo ello bajo el firme convencimiento de que el territorio canario, por su particular insularidad, necesita coordinar de manera efectiva las distintas actuaciones previstas en su litoral, no sólo entendiéndolo como un área de oportunidad en sí misma, sino como el principal rasgo característico de su geografía en torno al cual debe girar la comprensión de su ordenación y planificación social, económica y medioambiental.

INTRODUCCIÓN

El sistema productivo español es muy dependiente del espacio costero y los recursos litorales. Según la Dirección General de Costas, en España existen diez Comunidades Autónomas costeras, con 7.831 kilómetros de litoral que comprenden veinticinco provincias y quinientos treinta y dos municipios. Este litoral sufre una intensa presencia antrópica, con una densidad media poblacional de 350 hab./km² y con el cuarenta por ciento del mismo urbanizado o susceptible de urbanizarse, lo cual supone que más de veintitrés millones de personas (o sea, más de la mitad de la población total) viven a menos de cincuenta kilómetros de la costa. La pesca, la agricultura intensiva más próspera y competitiva, los complejos industriales, los grandes centros intermodales de transporte, los principales destinos turísticos, y los equipamientos e infraestructuras principales están situados en el litoral o dependen de una localización costera.

En este cómputo, la Comunidad Autónoma de Canarias representa el 1,5% de la superficie del Estado Español, pero el 30% de su línea costera. Sin embargo, un territorio insular como el canario no ha siquiera definido un nivel de protección para el litoral como sí lo ha hecho para el terrestre. Así, los Espacios Naturales Protegidos asociados al litoral que han sido declarados son escasos, o incluso muchos de ellos evitan la colindancia con el mar. Por la tanto, cabe deducir que Canarias está conceptuada por el legislador autonómico como un territorio de interior. Aspectos tales como la poca atención prestada al ecosistema marino frente al ecosistema de montaña, una ordenación del territorio mal enfocada en cuanto a los usos del litoral – que siempre han quedado ligados a la normativa sectorial (Ley de Puertos, Ley de Costas, etc.) –, junto a la propia descoordinación e incompatibilidad entre los distintos niveles instrumentales de ordenación territorial y planeamiento urbanístico previstos, muestran a las claras la difícil situación que estos espacios costeros han tenido para encajarse en el gobierno del territorio autonómico definido. Un gobierno del territorio que en Canarias se ha basado en la planificación. Planificar, como indica Francesco Indovina, significa *“introducir en el proceso «espontáneo» un elemento de corrección, una «intención» que se opone (totalmente o en parte) a lo que presumiblemente pudiera haber ocurrido si no se interviniera planificando”*¹. En esta concepción de la planificación se entienden como “intención” las distintas políticas de actuación de las Administraciones Públicas, o sea aquellas estrategias directas o indirectas puestas en marcha para alcanzar unos objetivos determinados a favor del interés general o sectorial. Esta visión de la planificación tiene además efectos territoriales la mayoría de las veces. Unos efectos territoriales que, en el caso de un territorio como el canario, debiera incluir también la gestión del espacio litoral como parte primordial de las políticas de actuación, y por tanto, de la planificación. De esta manera

¹ INDOVINA, F. (1997): “Economía urbana y vivienda. Implicaciones del negocio inmobiliario en la ordenación urbana” en *Cartas Urbanas* núm. 4-1997. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 40-57.

se aseguraría una buena integración de estas estrategias en un ámbito tan frágil de implantación como es el espacio costero. Sin embargo, el Sistema de Planeamiento en Canarias articula un marco jurídico para la planificación territorial y urbanística, que en poco o nada ayuda en el gobierno del litoral como parte del territorio. Frente a esta actitud, en el ámbito de otros territorios costeros españoles se han introducido nuevas formas de planificar que permitan aglutinar – entre otros aspectos novedosos – la relevancia de su litoral con la importancia de las actividades económicas que en él tienen lugar. Esta nueva forma de planificar ensayada en dichos territorios es la Planificación Estratégica (tomada prestada del mundo empresarial y militar). Con ella, han podido analizar cómo unir la lógica sectorial pura con el modelo de desarrollo territorial en el momento de la planificación, asumiendo los instrumentos propios del Sistema de Planeamiento establecido, y observando como parte integral de un todo la cuestión del espacio litoral.

En estas cuestiones es donde se ubica el objetivo de este estudio. Como se ha comentado, el Sistema de Planeamiento en Canarias articula un marco jurídico para la planificación territorial y urbanística que ha de hacer frente, en ocasiones, a los intereses sectoriales e institucionales existentes. Sin embargo, muchas veces los instrumentos existentes – o su simple y excesiva exigencia – rigidizan en exceso los procesos de implementación espacial que debieran favorecer. Sobretudo teniendo en cuenta que la aplicación del planeamiento en Canarias no ha sabido explotar el marco de referencia legal autoimpuesto, no tanto por un exceso de celo como por la falta de visión estratégica. Una falta de visión estratégica que queda demostrada tanto en la incoherencia muchas veces de los ámbitos de aplicación delimitados para dichos instrumentos, como por la visión reduccionista imperante del planeamiento como proyecto urbano, más centrado en cuestiones formales que de oportunidad. Frente a esto, la Planificación Estratégica – allá donde se ha implementado – ha ayudado a profundizar en la relación entre la sistematización propia del planeamiento, las competencias interadministrativas superpuestas y los posibles mecanismos de integración de las distintas propuestas y actuaciones previstas. Y todo ello, a partir de una metodología apoyada en la comunicación multinivel y en la estimulación multidisciplinar como fundamento de una actuación integrada y participativa a largo plazo. En definitiva, establece un marco de referencia para que todos los agentes intervinientes puedan acomodar sus propias estrategias de acuerdo con el escenario que se desea para la ordenación territorial y la planificación urbanística. Es decir, la Planificación Estratégica ha conseguido lo que el Sistema de Planeamiento tiene como obligación por mandato legal. Pero, ¿por qué el Sistema de Planeamiento fracasa en su cometido? ¿Y por qué resulta más fácil lograr el consenso y la integración con la Planificación Estratégica?

En este estudio se intentarán abarcar estas cuestiones partiendo de la idea de que, obviamente, la Planificación Estratégica no es lo mismo que la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico. Pero se necesitan mutuamente para alcanzar sus objetivos.²

En el Capítulo Uno se busca como punto de partida una aproximación teórica al fenómeno urbano, y su imbricación con el planeamiento como instrumento. Se hace referencia a la complejidad en el poblamiento del territorio, en el que los aspectos políticos,

² A efectos prácticos, se ha considerado adecuado cumplimentar la investigación con citas bibliográficas, para lo cual se ha seguido el método de notas secuenciales a pie de página. Estas citas incorporan de manera exhaustiva toda la información necesaria para su localización. Al final de este volumen, en el apartado Fuentes Documentales, se recopilan todas estas referencias bibliográficas en función a su temática, dado el amplio espectro de cuestiones tratado. Igualmente, se tabulan una serie de acrónimos y abreviaturas utilizados para evitar la farragosa repetición de determinados conceptos y/o títulos legales ampliamente utilizados.

económicos y sociales se incardinan con cuestiones administrativas, sociológicas, funcionales y morfológicas. La instrumentación necesaria de esta complejidad se ha amparado tradicionalmente en el planeamiento como fundamento estructural para la transformación territorial y urbana, aunque con el tiempo se ha ido haciendo cada vez más evidente la imposibilidad de una homogeneización normativa y el fracaso en la universalidad de las decisiones. Ante esta situación, y sólo muy recientemente, se han instaurado dentro del Sistema de Planeamiento del que se dotan las Administraciones Públicas ciertos mecanismos incorporados de la Planificación Estratégica. Con ellos se ha restituido la visión estratégica a algunos de los instrumentos de planeamiento promulgados para resolver las relaciones existentes en el fenómeno urbano. Además de esforzarse en concebirlos como un proceso interactivo e interpretativo, dirigido a decidir y actuar dentro de un sistema complejo y multidimensional, según criterios de eficacia, adecuación e innovación. Por tanto, el análisis pormenorizado del Sistema de Planeamiento se hace necesario, primero desde la perspectiva histórica del planeamiento urbanístico en España, y después según el marco legislativo autonómico.

En el Capítulo Dos se realiza este estudio del Sistema de Planeamiento partiendo de la base de que, hoy en día, todas las Comunidades Autónomas cuentan con una legislación propia y completa en estas materias, en cumplimiento del mandato constitucional. A partir de esta idea, y por razones de control documental (pero también de oportunidad para lo que aquí se ha de tratar), se ha optado por analizar el marco legal de tres de las diez comunidades autónomas con litoral: Cataluña, País Vasco y Canarias. En cada una de ellas se ha producido en los últimos treinta años un cambio sustancial en la concepción de su litoral, principalmente en el ámbito de sus principales áreas metropolitanas, Barcelona, Bilbao y Las Palmas de Gran Canaria. De una manera o de otra, se han apoyado en su marco competencial a la hora de favorecer la reestructuración integral de su espacio litoral. Por ello, el análisis de las similitudes y diferencias entre los Sistemas de Planeamiento de estas Comunidades Autónomas permite vislumbrar los mecanismos para flexibilizar y coordinar los distintos instrumentos, tanto en sus atribuciones competenciales como capacidad normativa, así como cuestionar su adecuación a la ordenación del litoral implantada. De esta manera, se puede observar la estructura del Sistema de Planeamiento en Canarias en comparación con otras Comunidades Autónomas, y el papel dado en el archipiélago a la ordenación del litoral entre los diferentes instrumentos de planeamiento implantados.

En el Capítulo Tres, se profundiza en el Sistema de Planeamiento de Canarias, atendiendo a los principios sustantivos de su derecho urbanístico. Los fundamentos sobre los que se sustentan las competencias urbanísticas, medioambientales y de ordenación del territorio en Canarias son analizados desde la perspectiva del planeamiento y la corresponsabilidad interadministrativa. De éstos se deduce la articulación de los distintos instrumentos de ordenación, planeamiento y desarrollo, en un sistema jerarquizado e integrado, según su grado de concreción y especialidad. Igualmente, se resalta la necesidad de la implementación de fórmulas administrativas de colaboración, cooperación y coordinación para el correcto ejercicio de estas competencias, así como pautas procedimentales para asegurar la transparencia en la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, la participación social en esta planificación, o la evaluación ambiental estratégica de las determinaciones de los instrumentos. Todas estas pautas de actuación, ligadas en la mayoría de los casos a la perspectiva de su contenido ambiental, han acercado cada vez más el enfoque del Sistema de Planeamiento de Canarias a la visión estratégica, introduciendo aún tímidamente preceptos de la Planificación Estratégica dentro del Sistema de Planeamiento tradicional. Llegados a este punto, quedaría analizada la evolución legislativa y

jurisprudencial en el campo del Derecho Urbanístico a nivel estatal, autonómico y específicamente en Canarias. A todos los niveles, el “plan”, y por tanto la “planificación”, constituye la técnica instrumental básica, y casi exclusiva, por la cual las distintas Administraciones Públicas ejercitan sus políticas territoriales y urbanísticas en un marco de entendimiento supuestamente suficiente para sus relaciones administrativas.

El Capítulo Cuatro se centra en el alcance de esta exclusividad del “plan” en la ordenación, planificación y gestión de las ciudades costeras. A pesar de la falta de instrumentos específicos de la que adolecen los Sistemas de Planeamiento analizados, las actuaciones que se han realizado en los últimos treinta años en Cataluña, País Vasco y Canarias – a las que se hace referencia con mayor profundidad posteriormente – han de haberse conceptualizado de algún modo. Este cuestionamiento requiere ahondar, en primer lugar, en las cuestiones básicas sobre las que se sustenta el desarrollo y gestión del litoral en España, haciendo especial hincapié en los usos convergentes asociados a las distintas actividades socioeconómicas presentes en el espacio costero. Unos usos que definen una peculiar relación entre litoral, puerto y ciudad. En segundo lugar, se profundiza sobre esta relación y su ajuste al complejo marco jurídico de los entornos portuarios. En dicha relación se han apoyado las posteriores actuaciones de renovación portuaria y recuperación urbanística del espacio costero en España. Estas intervenciones urbanísticas han requerido de una estudiada planificación para establecer una estrategia jerárquica entre los instrumentos de ordenación, planeamiento y gestión implicados que se adecue también tanto a las necesidades propias del espacio litoral, como a los intereses sectoriales en presencia.

En el Capítulo Cinco se busca reconocer, dentro del Sistema de Planeamiento de Canarias, aquellos instrumentos idóneos para adaptar el marco jurídico a los requisitos de la planificación del litoral, según los aspectos identificados con anterioridad. Del análisis realizado del derecho urbanístico canario cabe deducir que hay un marco de actuación aún por explotar para el desarrollo de la ordenación del espacio costero, natural o portuario. Este margen está relacionado con la capacidad normativa dada dentro del Sistema de Planeamiento a los Planes Territoriales de Ordenación, y en particular, a los Planes Territoriales Parciales. Estos instrumentos (de ordenación territorial y urbanística a la vez) admiten este grado de especialidad, encajando mejor como herramienta de corresponsabilidad interadministrativa para la integración de la planificación sectorial con la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico. No obstante, presentan una serie de inconvenientes aún no resueltos respecto de sus atribuciones. Por un lado, estos instrumentos carecen de capacidad operativa tal y como están conceptualizados. Al no poder ordenar pormenorizadamente, están igualmente imposibilitados para legitimar directamente la actividad de ejecución. Así pues, los Planes Territoriales Parciales deben superar esta limitación para dejar de ser considerados solamente como instrumentos interpuestos entre el planeamiento insular y el planeamiento municipal. Por otro lado, desde la normativa vigente se defiende estos planes como las piezas claves para la necesaria gestión del litoral. Sin embargo, las más de las veces estos instrumentos han sido interpretados como meros mecanismos de proyectación urbana. Una visión arquitectónica que limita en exceso su carácter integrador entre ordenación territorial y urbanística. Para recuperar dicho carácter, los Planes Territoriales Parciales requerirían introducir entre sus facultades tres niveles de determinaciones: el análisis prospectivo de las estrategias de desarrollo y conservación de los recursos naturales, la coordinación de la ordenación territorial y la planificación urbanística a todos los niveles, y la adscripción de instrumentos adecuados para la gestión y ejecución inmediata de las principales actuaciones estratégicas identificadas.

En el Capítulo Seis se retoman estas tres últimas características mencionadas, puesto que son, a su vez, el fundamento sobre el que se sustenta la Planificación Estratégica como método. Para ello, se estudian estas técnicas para vislumbrar cómo pueden ser asumidas durante la tramitación de los Planes Territoriales Parciales. Se partirá de la definición que de la Planificación Estratégica da José Miguel Fernández Güell, entendida como “*un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso*”³. A partir de ahí, se centra el examen en su posible implantación en la ordenación del litoral. Para ello, se vuelve a retomar el marco de las tres Comunidades Autónomas de referencia, profundizando en las actuaciones habidas en sus respectivas áreas metropolitanas principales. La reestructuración integral del borde marítimo de Barcelona en los años noventa fue pionera en España y muchas veces se ha considerado ejemplo paradigmático de las actuaciones puerto-ciudad. Por su parte, la renovación urbanística de la Ría de Bilbao ha permitido mejorar las condiciones urbanísticas y de vida de la ciudad, apostando por una reestructuración económica de su sector industrial obsoleto hacia la prestación de servicios cualificados. Ambas intervenciones han sido avaladas por procesos de Planificación Estratégica. En los mismos, se ha analizado la situación real de dichas ciudades para establecer, en función de las necesidades y demandas reconocidas, las líneas de actuación a corto, medio y largo plazo. Cuestión aparte es el caso de Las Palmas de Gran Canaria, donde toda intervención de ordenación habida en el litoral en los últimos treinta años ha estado únicamente apoyada en el Sistema de Planeamiento vigente. Ello ha supuesto algunos problemas de integración territorial y de articulación competencial, bien por la parcelación instrumental del litoral metropolitano, bien por la inadecuación a los límites sectoriales existentes salvo a los meramente municipales. De los tres ejemplos, cabe concluir que la ordenación integral desde la perspectiva del litoral puede ser alcanzada abordando conjuntamente la lógica sectorial con la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico. Para ello, la Planificación Estratégica supone el instrumento adecuado, puesto que se compatibiliza sin llegar a sustituir a la planificación tradicional.

Por último, en el Capítulo Siete, y a tenor de la comparativa obtenida con la experiencia habida en Barcelona y Bilbao, se concluye que la ordenación territorial para el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria requiere de un enfoque integral desde la perspectiva de su litoral – por otra parte, el principal elemento configurador del territorio insular –. Esta misión puede perfectamente ser enmarcada dentro del ordenamiento territorial y urbanístico existente, asumiendo eso sí las complicaciones inherentes a este tipo de actuaciones multidisciplinares. En este sentido, los Planes Territoriales Parciales son el instrumento adecuado para la ordenación del litoral. Aunque requieren de una reinterpretación de sus atribuciones para alcanzar cuotas suficientes de adecuación, efectividad e innovación como cabría esperar de un plan pensado por y para la ordenación integral del litoral. Una reinterpretación que está latente en su propia posición dentro del Sistema de Planeamiento, y que aquí se propone potenciar incorporando a la tramitación de los mismos los postulados de la Planificación Estratégica. Estos postulados toman como base metodológica el análisis multidisciplinar continuado sobre el contexto económico, social y político para sustentar el proceso de transformación urbana y/o territorial. Unos Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral que asuman esta metodología, por la propia capacidad que el Sistema de Planeamiento les otorga junto a la propia mecánica de la Planificación Estratégica, se convertirían de este modo en un instrumento “en proceso”. Un

³ FERNÁNDEZ GÜELL. J. M. (1997): *Planificación Estratégica de Ciudades*. Gustavo Gili, S. A. Barcelona; pp. 171-189.

carácter de continuidad que los capacitaría mejor para esbozar en cada momento el modelo global hacia el que las distintas escalas de la planificación administrativa deben encaminar la ordenación relacionada con los espacios costeros. Y siempre secundado por un necesario ejercicio de corresponsabilidad interadministrativa que permita contemplar las previsiones de la iniciativa estatal de interés general, de la ordenación autonómica o insular y del planeamiento municipal. Unas iniciativas que tendrían su desarrollo posterior en los consiguientes instrumentos sectoriales que auspiciaran las distintas leyes vigentes si no fueran directamente legitimadas y ordenadas pormenorizadamente por estos Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral. Todo ello bajo el convencimiento de que el territorio canario, por su particular insularidad, necesita coordinar de manera efectiva las distintas actuaciones de todo tipo previstas no sólo sobre aquellos suelos que forman el Dominio Público Marítimo Terrestre sino también sobre toda su área de influencia litoral, haya sido o no ocupada por la urbanización. Sólo así sería posible alcanzar el objetivo, por otro lado legalmente establecido pero aún no articulado desde la aprobación de la LDOGTC'03, de una gestión integrada de las zonas costeras en la Comunidad Autónoma de Canarias.

LA INTERPRETACIÓN DEL
FENÓMENO URBANO Y LOS
MECANISMOS LEGALES.
EL MARCO LEGISLATIVO DE
APLICACIÓN.

EL FENÓMENO URBANO

Según Bernardo Secchi la historia de la urbanística contemporánea se ve atravesada por una serie de programas de investigación, cada uno de los cuales ha producido resultados parciales que, por vía acumulativa, han dado lugar a la construcción de un saber complejo pero fértil. Los estudios que han hecho explícita la ciudad y lo urbano como objeto, es decir, que es “teorizable”, no tienen más de cincuenta años, coincidiendo en gran medida con el crecimiento caótico de las ciudades y la problemática urbana¹. Por ello, el concepto de urbanismo surge a raíz de todos los cambios habidos: cambio político con la revolución francesa, cambio económico con la revolución industrial y cambio social con la necesidad de desarrollar y estipular los flujos de población. Es posible realizar un acercamiento a estos fenómenos de cambio de la materialidad urbana si tenemos en consideración que la ciudad como tal ha estado presente en la historia de la humanidad, desde la transición del nomadismo a las metrópolis de hoy en día².

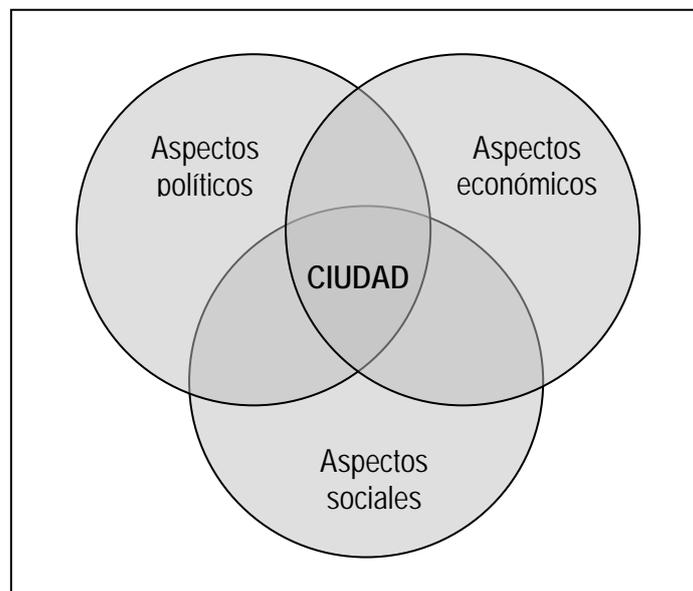


Figura 1. Aspectos incidentes en el fenómeno urbano.
Fuente: Elaboración propia.

La transformación urbana de los asentamientos humanos, por tanto, ha ido acompañada de cambios políticos, económicos y sociales. No en vano, el crecimiento urbano

¹ Citado por CÁCERES MORALES, E. (2000): “La comprensión del planeamiento: una cuestión didáctica” en *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-26.

² GASCA SALAS, J. (2005): *La ciudad: pensamiento crítico y teoría*. Instituto Politécnico Nacional. México.
<http://www.publicaciones.ipn.mx/>

en su desarrollo histórico fue muy limitado hasta su mayor aceleración durante el siglo XIX, con la Revolución Industrial. Anteriormente, las ciudades presentaban límites muy concretos – por la presencia de las murallas defensivas – con un tejido urbano irregular y muy densificado. Pero con la Revolución Industrial, la ciudad se expandió fuera de su centro histórico, rompiendo sus murallas, bajo un crecimiento cada vez más ordenado y planificado según se empezaban a promulgar nuevos instrumentos urbanísticos. Estos incipientes instrumentos seguían la doctrina emergente del urbanismo como disciplina científica. Esta doctrina, apoyada inicialmente en cuestiones higienistas y de derechos sociales básicos, fue ampliándose y consolidándose hasta dar lugar a los estudios de la ciudad y lo urbano correspondientes a la era contemporánea. En estos estudios hay una nueva concepción de lo urbano que intenta reordenar la arquitectura – tanto los materiales como los procedimientos constructivos – en función de las necesidades de desarrollo y expansión económica así como del progreso en las tecnologías. Desde este nuevo enfoque, la disciplina de la proyectación de la ciudad y lo urbano, el “urbanismo”, se desarrolló bajo el aura productivista y funcionalista del crecimiento económico imperante.

Por tanto, puede decirse que para buena parte de los estudiosos se puede hablar de una dependencia entre el fenómeno urbano y el modelo económico dominante³. Según éstos, el espacio social de la ciudad se vertebra desde el “hecho capitalista” siguiendo sus momentos económicos fundamentales: producción, distribución, cambio y consumo. De tal manera que la producción del espacio urbano es la resultante principalmente de la relación histórica entre forma de producción y estructura del territorio. En base a esto se han sentado las bases de la planificación urbanística y territorial, en la que la relación física entre el hombre y la naturaleza se vincula al estudio de las condiciones sociales, políticas y económicas que fundamentan el derecho a la vida urbana. Esta planificación urbanística y territorial ha surgido por tanto como el instrumento para medir, contabilizar y compatibilizar las formas de poblamiento sobre el terreno, según criterios de crecimiento acordes con las necesidades de cada época y lugar.

a. La ciudad como forma compleja de poblamiento.

Las formas de producción del espacio urbano han permitido un análisis de la ciudad desde la visión y valoración de distintas disciplinas científicas. Estas distintas fuentes, con los años, se han ido aunando para conformar un corpus doctrinal en el que apoyar la planificación urbanística y territorial. Desde las aproximaciones al fenómeno urbano que han facilitado, se han aportado distintos criterios de análisis que abarcan realidades sociales, políticas y económicas que confluyen para conformar la ciudad. Podemos hablar, por tanto, de un criterio administrativo relacionado con la población como primer aspecto general, según el cual la ciudad tiene más habitantes que cualquier comunidad rural. Por su parte, el criterio funcional profundiza en la actividad económica y las estructuras sociales – población activa, tasa de desempleo, formación – y organizativas – sectores profesionales, actividades económicas, centros de negocios – a que da lugar para definir la ciudad. El criterio morfológico – utilizado por arquitectos y urbanistas – centra su atención en el soporte territorial propio de la ciudad, su evolución histórica, sus instrumentos de ocupación, la relación entre

³ Ver al respecto, por citar algunos ejemplos, los estudios de LEFEVBRE, H. (1970): *La revolución urbana*; de CASTELLS, M. (1972): *La cuestión urbana*; de FOLIN, M. (1972): *La ciudad del capital*; de SINGER, P. (1973): *La economía política de la urbanización*; de LOJKINE, J. (1977): *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*; de TOPALOV, C. (1978): *La urbanización capitalista*; o de SICCA, P. (1978): *Historia de la urbanística*.

espacio público y espacio privado. En suma se centra en la organización del tejido urbano, desde los propios elementos que lo conforman. Por último, el criterio sociológico considera que la ciudad implica una forma de vida, un comportamiento social intrínseco que se traduce de un modo específico. Esta manera de vivir en sociedad define a su población, y sienta tanto las bases como las herramientas disponibles para su posterior desarrollo.

Como se puede ver, a partir de los aspectos sociales, económicos y políticos que definen el fenómeno urbano, las distintas disciplinas científicas han instrumentado una serie de criterios doctrinales que posibiliten el análisis de la ciudad. La caracterización a que ello da lugar, define la ciudad como un ente complejo. Presenta una clara heterogeneidad económica, apoyada en su cierta complejidad social, que fomenta un mercado de oferta y demanda con un mayor dinamismo que en cualquier núcleo rural. Dicha complejidad social es fruto tanto de la concentración aparente de población como de su capacidad para aprovechar las diversas oportunidades de progreso social y económico que se deriva de su heterogeneidad económica. Estas potencialidades de desarrollo no serían posibles sin la capacidad de establecer un ámbito de aplicación lo suficientemente estable y jurídicamente seguro que le den cobertura. Por esto, la ciudad concentra también los centros de decisión administrativo, de manera que pueda actuar de árbitro entre los intereses funcionales en presencia y las necesidades sociales de su población. Para ello ha de establecer no sólo las bases aplicables a cualquier actividad ciudadana sino que controla, dirige y fomenta la implantación morfológica de nuevas actividades. De esta manera, en un sistema de evolución progresiva, a partir del estudio crítico de los aspectos determinantes del fenómeno urbano se pueden establecer los criterios de conformación de la ciudad como forma de poblamiento.

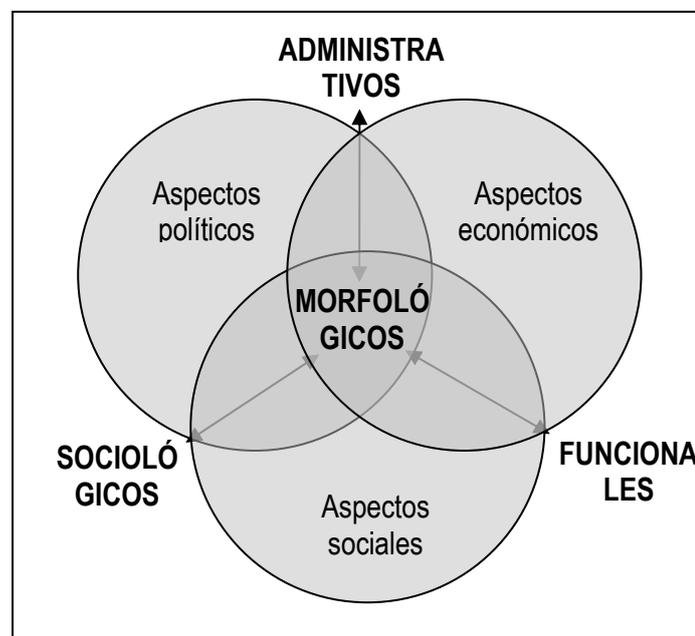


Figura 2. Criterios de análisis del fenómeno urbano.
Fuente: Elaboración propia.

A partir de la mayor o menor preponderancia de cada uno de estos criterios, se puede hablar de diversas teorías urbanas centradas en la visión de la ciudad como una concentración de medios de producción – y por tanto, de productos – y fuerzas de

trabajo. Uno de estos productos, quizás el más relevante, es el propio espacio urbano entendido como valor de mercado, dado su valor de cambio. Como es sabido, en el desarrollo urbano el suelo comienza siendo objeto de un tipo de uso previo, normalmente agrícola o fabril. Por alguna razón, normalmente para su adecuación competitiva, hay una etapa de transición en la que se hacen las operaciones necesarias para su preparación urbana. Este proceso, más allá de las propias obras de ingeniería y construcción necesarias, puede implicar cambios de propiedad, gestión de procedimientos legales (como permisos, licencias o certificados), financiación de las actuaciones urbanísticas, adaptación técnica y diseño de dichas actuaciones, etc. Cada una de estas etapas introduce un factor de intervención económica – el plusvalor – sobre la realidad física, dependiente del tipo de agente que la acometa y de los recursos que se busque. Pero este plusvalor del espacio urbano también se obtiene por las aptitudes propias o externas de todo suelo para el desenvolvimiento del fenómeno urbano, que define una renta diferencial propia derivada de la productividad de un mismo terreno. Al fin y al cabo, cada suelo puede acoger según sus características naturales una mayor cantidad de usos, siempre y cuando dichos usos sepan aprovechar estas cualidades. Pero también se puede hablar de variaciones en la renta producidas por inversiones complementarias para mejorar su productividad (accesibilidad, infraestructuras básicas, adecuación tecnológica...). O por la propia escasez del recurso de partida como producto, puesto que a menor suelo apto disponible mayor será la renta de beneficio que se podrá obtener de las piezas de suelo aún existentes. Aún se puede ir más lejos, incluso las mejoras en las condiciones de partidas devenidas de inversiones y localizaciones estratégicas (puertos, aeropuertos, ferrocarril, autovías, etc.) que no necesariamente afecten a las parcelas de suelo en cuestión pueden beneficiar a esta renta diferencial. Por lo tanto, una serie de factores externos, que pueden estar controlados o no, suponen que existan variaciones aleatorias de la renta urbana ligadas a dichas actuaciones, debido a las sinergias creadas. Todos estos criterios de base económica influyen en el establecimiento de unos mecanismos de organización interna, morfológicos y funcionales, que producen el espacio urbano. La ciudad queda organizada según sea la tendencia a la acumulación de los usos en el espacio urbano, de manera que el valor del suelo se predica como el precio máximo que se está dispuesto a pagar por la obtención de beneficios en unas determinadas condiciones de uso y función. De este modo, el espacio urbano queda organizado según los usos del suelo y la accesibilidad entre los centros de producción y de distribución. Estas pautas de especialización junto a la propiedad del suelo, y su régimen jurídico, fijan las reglas del juego del mercado de la construcción urbana. Un suelo cuya propiedad es muy atomizada puede impedir la urbanización incluso estando dispuestos los propietarios (por ejemplo, por no cumplir los requisitos legales necesarios en cuanto a superficie mínima edificable). Sin embargo, una propiedad de grandes dimensiones puede facilitar y ayudar el proceso urbanizador pero ser económicamente inviable.

Por eso, el funcionamiento estructural de las ciudades reproduce iterativamente sus estructuras para reconfigurarse, planteando la necesidad cada vez más acuciante de ejercer una cierta planificación urbana en su crecimiento. Desde el siglo XIX hasta ahora, la ciudad controlada por cada nación o país, con sus diferentes proyectos políticos y bajo determinadas peculiaridades socioculturales, se ha impuesto como única realidad globalizadora sobre su región. Estos estados modernos, a medida que iban adquiriendo consistencia político-administrativa, se han otorgado poderes para adquirir suelo y dotarlos de servicios hasta la definición de un marco de

intervención propio en el espacio urbano. Esta capacidad de intervención ha permitido a la administración actuar de múltiples maneras. Unas veces, como árbitro y mediador al marcar las líneas básicas de la política urbana. Para ello, instrumentaliza el planeamiento urbano para delimitar mejor los usos del suelo. Así, se alcanza mayor seguridad jurídica, pero también una correcta redistribución de las rentas en función de la productividad del suelo. Otras veces puede actuar como promotor, al intervenir directamente en la satisfacción de las demandas existentes mediante actuaciones urbanísticas de carácter público. O simplemente ejerciendo políticas indirectas de apoyo normativo o subvención económica a las operaciones urbanísticas desarrolladas mediante mecanismos de ejecución privada admitidos legalmente⁴. Pero, dada la complejidad de acciones posibles, al final, se hacía necesario también un ejercicio de planificación general que permitiese a su vez organizar el entramado administrativo inherente al desarrollo urbano. En este sentido, la administración de la que se habían dotado estos estados modernos busca apoyo en la doctrina científica en boga para ejercer el planeamiento territorial y urbanístico como una competencia propia. Esta labor de planificación tendrá como primer punto de partida el desarrollo de indicadores generales, es decir, parámetros objetivados que sirvan de ejemplo para el desarrollo de estrategias socioeconómicas de ámbito territorial. Y sólo en ese sentido pueden tener coherencia las consiguientes políticas descentralizadoras y desconcentradoras del crecimiento económico y urbano. Pero también la homogeneización del desarrollo social ante la acuciante necesidad de cubrir las expectativas de la cada vez más numerosa población.

En conclusión, hablamos de un planeamiento donde lo científico y lo político se aúnan para marcar las estrategias de desarrollo en las que se desenvuelve el fenómeno urbano como forma compleja de poblamiento. Entendida la ciudad como un fenómeno donde el propio proceso de transformación urbana, o sea el funcionamiento de la cuestión urbana, es la base de su desarrollo económico, social y político, se hace del todo necesario establecer las reglas de juego de dicho fenómeno urbano. Por lo tanto, el planeamiento territorial y urbanístico requiere de un trabajo multidisciplinario. Dados los criterios administrativos, funcionales, sociológicos y morfológicos que están en relación, se hace totalmente necesario una organización y racionalización política y social rigurosa del territorio. Los estados modernos, para ejercer el planeamiento territorial y urbanístico como una competencia administrativa propia, han tenido que definir el marco de intervención propio en el espacio urbano. Esta capacidad de intervención, por último, ha permitido a la administración sentar las bases del régimen jurídico del suelo, de la gestión y ejecución de la transformación urbana y de las estrategias de desarrollo económico y social. De esta manera es como la administración ha buscado controlar la complejidad del fenómeno urbano como forma de establecimiento de su población.

b. La ciudad como centro económico y social: sistema de relaciones.

La ciudad como fenómeno complejo de poblamiento se fundamenta principalmente en las relaciones históricas entre aspectos sociales, económicos y políticos, como hemos visto. Esto implica necesariamente el establecimiento de distintas formas organizativas de cooperación y jerarquización en cuanto a la

⁴ EDWARDS, M. (1995): "Agentes y funciones en el desarrollo urbano" en *Cartas Urbanas* núm. 4-1995. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 26-39.

ordenación territorial y urbanística. Gracias a estos supuestos y condiciones es como la optimización del territorio se relaciona con el ciclo económico del capital. La necesidad de alcanzar un cierto grado de funcionalidad urbana lleva a estructurar el espacio físico de manera que posibilite establecer eficazmente los mecanismos suficientes de producción, distribución, cambio y consumo. Esta eficiencia funcional incrementará sus posibilidades de desarrollo en cuanto reduzca al mínimo el tiempo necesario para la implantación del sistema, y consiga acrecentar las plusvalías al máximo. Por lo tanto, las características propias de concentración, competitividad y eficacia de la ciudad, desde un punto de vista capitalista, favorecen el ciclo de implantación del mecanismo económico.

La ciudad, como forma de producción y estructura urbana del territorio, es por tanto una concentración de medios de producción, tanto en sí misma como para sí misma. La concentración de población existente supone un mercado de fuerza de trabajo en el que apoyarse. Pero también la localización ventajosa de otras manufacturas en su entorno inmediato por concentración empresarial favorece el intercambio y el flujo de mercancías. Estas son las bases para la existencia de un mercado, en el que se fundamenta la relación entre patrimonio y dinero. De este modo queda subsumido el valor de uso de la mercancía con su valor de cambio como objeto de mercado. Un mercado que requiere para su configuración de líneas seguras de distribución y cambio, reguladas gracias a leyes políticas generales. Esta adaptación normativa, al depender de la eficiencia del sistema, busca incrementar la eficacia del ciclo económico en desarrollo, y por tanto, legitimar permanentemente su vigencia. Una vigencia que se ve apoyada, por último, en el consumo tanto interno como externo de su producción. Gracias a que la ciudad, o una buena parte de ella, funciona de manera dominante como lugar o sitio de intercambio, en ella se concentran tanto las necesidades (tanto en número como variedad) de su población y núcleos circundantes, como la posibilidad de su satisfacción cuantitativa y cualitativamente.

Por tanto, las ciudades son el resultado de este tipo de relaciones. Conforman centros económicos que ocupan un espacio geográfico determinado, representado por su posición dominante dentro de una jerarquía urbana que las pone en relación con otras ciudades de su entorno. Son estas relaciones las que condicionan el diálogo ininterrumpido con los campos, el crecimiento demográfico de la población, su articulación con respecto a las demás ciudades. Con todo, la ciudad forma un sistema jerarquizado de poder territorial, tanto protector como coercitivo, que le permite marcar las pautas del fenómeno urbano. Por un lado, las decisiones públicas siguen una clara intencionalidad (una idea de convivencia, de desarrollo y de transformación) como objetivo a realizar. Esta intencionalidad está basada en la necesidad de poner orden entre intereses contrapuestos dentro de una situación compleja, de intervenir en las cuestiones emergentes y modificar las tendencias espontáneas. Los procesos económicos de producción que sostienen la ciudad han de estar afianzados en el equilibrio entre el ejercicio del gobierno y los aspectos económicos, políticos y sociales de desarrollo. Ello para garantizar el cumplimiento del interés general sin coartar las tendencias dinámicas de progreso, evitando que entren en conflicto. Por lo tanto, también está sometida a las transformaciones sociales que pueden tener lugar desde y dentro de la ciudad. Puesto que los comportamientos sociales permiten entender la ciudad como un producto social, ésta ha de ser entendida en última instancia como la encarnación de un proyecto de civilización (y por tanto, condensa los valores y expectativas de su población). Al fin y al cabo, la ciudad como espacio

físico, pero dotado de atributos económicos, sociales y políticos, es un espacio “humanizado”, donde interviene el hombre. Así, el espacio urbano es dual: es sujeto y objeto de la actividad humana. Sujeto porque presenta recursos y funcionalidades que hacen posible la intervención física, social, y económica. Y objeto, puesto que es la base donde se asienta la actividad humana. De tal modo que el espacio urbano de la ciudad es el producto del grupo humano que vive en él, pues explica su desarrollo, transformación y funcionamiento a lo largo de un período de tiempo⁵.

En conclusión, la ciudad deviene en sistema urbano en la medida que los aspectos económicos y sociales establecen sus redes y las tienden sobre una parte del territorio con fines funcionales, para mejorar la eficiencia de dicho sistema. Así, como sistema urbano, se estructura subsumiendo formalmente los aspectos económicos, políticos y sociales para organizar el espacio físico en todas sus posibles manifestaciones. Por tanto, los fenómenos sociales, políticos y económicos quedan sujetos a leyes en la misma medida en que forman parte del sistema, y se constituyen como sistema para mantener su existencia objetiva de manera autónoma, con la suficiente seguridad jurídica y garantía de continuidad. Así pues, la sistematización de la planificación urbana dentro de este complejo sistema, se traduce en una lucha por delimitar, controlar y gestionar las relaciones de continua interdependencia entre varias funciones y agentes que algunos procesos de producción urbana implican. Hay que tener en cuenta, como se ha explicado, que en la formalización del espacio urbano hay una lucha por el poder hegemónico de determinados grupos o sectores dominantes (grupos empresariales, asociativos, interadministrativos, partidistas...) que pueden llegar a tener un papel diferenciado e identificable en la edificación de algún punto, zona o región de la ciudad a la que pertenecen. Esto se manifiesta más según sea su participación en la comercialización y valorización del suelo urbano, o en el intento de control político de los intereses en presencia. Ante esta situación, la administración pública juega un papel absolutamente central, como expone Michael Edwards. Su cometido es sentar las bases para la constitución y regulación de las relaciones y funciones existentes. De este modo, actúa como garante del intercambio general mediante la promulgación de leyes de contratación y tribunales que arbitren su implantación, fija los términos en que han de realizarse las transacciones mediante impuestos y subsidios. Pero también es el proveedor de la infraestructura básica que cualifica el suelo urbano, además de elaborar y gestionar los planes, concediendo licencias y regulando riesgos. Y cuando actúa directamente, no sólo es el inversor que acomete la acción urbanística sino que también es el usuario final del suelo y la edificación, lo que le permite actuar, según los casos, como rescatador de proyectos fracasados⁶.

De este modo, el fenómeno urbano, como sistema, construye una base material y la tiende sobre todo el territorio en el cual se instala. En función de los intereses presentes este sistema urbano va resolviendo las rentas de localización y transporte, los problemas de segregación social y económica del espacio urbano o la necesidad de arbitrar e intervenir en la propiedad y utilización del suelo. La complejidad de las reglas de juego público-privadas y el gran número de agentes intervinientes hace aún

⁵ GASCA SALAS, J. (2005): *La ciudad: pensamiento crítico y teoría*. Instituto Politécnico Nacional. México. <http://www.publicaciones.ipn.mx/>

⁶ EDWARDS, M. (1995): “Agentes y funciones en el desarrollo urbano” en *Cartas Urbanas* núm. 4-1995. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 26-39.

más necesario que la ciudad, como decía Le Corbusier⁷, establezca su programa promulgando leyes que permitan su realización, previendo sus etapas en el espacio y en el tiempo, uniendo con fecunda concordancia los recursos naturales del lugar con los aspectos políticos, económicos y sociales que la condicionan.

- c. La estructura urbana: especialización formal, funcional y social del espacio urbano.

Hasta ahora hemos visto como el fenómeno urbano se constituye en un mecanismo complejo de ocupación territorial ligado a la implantación de un modelo poblacional que jerarquiza el espacio. Este modelo poblacional deviene en sistema en la medida en que a mayor complejidad – política, social y económica – se hace cada vez más necesario la estructuración formal y funcional del espacio urbano resultante. Puesto que el propio proceso de transformación urbana es la base de este desarrollo económico, social y político, se hace del todo necesario establecer unas reglas de juego sobre el territorio, con fines de planificación. Estas reglas de juego se apoyan en criterios administrativos, funcionales, sociológicos y morfológicos para la implantación de un sistema que permita la organización y racionalización rigurosa del territorio. Sin embargo, esta actitud no ha significado que el espacio urbano tenga una configuración completamente definida a priori. Más bien al contrario, para materializar dichas estructuras se somete el fenómeno urbano a la implantación de leyes socialmente aceptadas que marquen y sancionen la tendencia dominante, a mecanismos administrativos que fomenten determinadas acciones y no otras, o al arbitraje de los diversos intereses contrapuestos para definir las estrategias de desarrollo. Así pues, la estructuración urbana del territorio no es la copia fiel de la estructura económica, social o política en que se sustenta, sino la construcción sistemática de una materialidad planificada, según unas estructuras dominantes.

Manuel Castells participa de esta opinión al asegurar que el espacio urbano está estructurado, o sea que no se organiza al azar, y que los procesos sociales que se refieren a él expresan, específicamente, los determinismos de cada tipo y de cada período de la organización social⁸. Esta postura permite entender la especialización urbana como la tendencia a la organización del espacio en zonas que presentan una fuerte homogeneidad interna. Esta capacidad de especialización, a su vez, permite su identificación formal, funcional y social de manera que se diferencie del resto del espacio urbano. Visto de esta manera, el espacio urbano se segrega para dar lugar a diversos usos. Surgen lugares de la producción, donde los medios de fabricación y distribución son instalados. Suelen aprovechar, e incluso fomentar, la existencia de vías de acceso apropiadas, con cobertura de la totalidad del territorio para cualquier medio de comunicación (de uso colectivo o privado). O centros decisionales donde se ubican las instituciones legisladoras y los grupos de presión para arbitrar la toma de decisiones públicas y privadas. Igualmente, la población se distribuye según diferentes criterios: por cercanía o facilidad de acceso a los lugares de producción, por capacidad económica o por similitud cultural. En base a esta organización residencial, según densidad de población y distribución geográfica, se distribuyen adecuadamente los centros de consumo para potenciar un mercado de abastecimiento propio. Por tanto, también debe destinar zonas a la llegada y distribución desde el exterior de los

⁷ Ver LE CORBUSIER (1973): *Principios del urbanismo (La Carta de Atenas)*. Ed. Ariel. Barcelona.

⁸ CASTELLS, M. (1983): *La cuestión urbana*. Ed. Siglo XXI. México; pp. 142-145.

productos complementarios de otras ciudades y campos, cuya necesidad no pueda cubrir por sí misma.

Todos estos aspectos especializan el espacio urbano, en mayor o menor medida. Aunque residencia, producción y distribución no necesariamente deben estar separadas, la disparidad de relaciones ha configurado, con los años, unos mecanismos de segregación. Esta segregación no se entiende sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía. En un primer momento, el sujeto social humanizó la naturaleza. Para ello, acondicionaba su forma sirviéndose de sus aptitudes físicas para convertirla en un espacio de desarrollo social, económico y político propio. Según fue evolucionando la capacidad de transformación territorial del individuo, los mecanismos de manipulación de la naturaleza se fueron complicando. Las posibilidades e instrumentos que este desarrollo supuso, llevaron a la necesidad de configurar un espacio urbano cada vez más interrelacionado, más social. Para ello, se hacía necesario analizar las relaciones que se producían y delimitar su campo de acción. De este modo, el espacio urbano se transformó en un tablero en el que formalizar las reglas de juego surgidas de este análisis. Como criterio general, y principio más evidente, la ciudad debe organizarse de manera que favorezca la densidad de población. Esta capacidad de agrupación social permite mejorar las condiciones generales del motor económico del fenómeno urbano en cuanto tal. La concentración de población, y por tanto de mano de obra, permite ahorrar gastos en la implantación de centros productivos, conlleva el asentamiento del entramado político-administrativo necesario para ejercer la toma de decisiones, y fomenta la circulación territorial de los bienes producidos. Es decir, la concentración urbana aumenta el grado de eficiencia de uso del suelo y reduce los costes asociados a la implantación de los sistemas sociales, políticos y económicos.

Pero este funcionamiento estructural del territorio, para poder ser controlado y gestionado, requiere de un único sistema globalizador que lo instrumente. Este sistema debe intentar cubrir las necesidades, capacidades y valores generados por el complejo marco de relaciones económicas, políticas y sociales en que se apoya el desarrollo urbano. Ya hemos dicho que el funcionamiento estructural en el interior de las ciudades reproduce sus estructuras para reconfigurarse a sí mismas, pero también para relacionarse con sus entornos regionales a lo largo y ancho del territorio. La materialización, por tanto, de este sistema pretende una organización racional del territorio y una segregación de las actividades para clarificar sobre el territorio las relaciones constituyentes del fenómeno urbano. Y esta labor de ordenación ha sido ejecutada por el planeamiento, normalmente. Éste ha centralizado sus esfuerzos en el estudio de la ciudad y lo urbano desde perspectivas administrativas, morfológicas, sociológicas y funcionales. Pero, como hemos dejado traslucir en el epígrafe anterior, su punto de partida está en el reconocimiento de un todo dominante y sistemático: el hecho capitalista, como sistema básico funcional de la ciudad. Siguiendo las teorías de Marx, la ciudad como forma compleja de poblamiento, es: concentración de población, concentración de los instrumentos de producción, concentración de capital, concentración del disfrute y concentración de las necesidades⁹. Este complejo urbano es el ámbito de estudio que el planeamiento ha intentado especializar en lo funcional,

⁹ “La ciudad es ya obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción, del capital, del disfrute y las necesidades, al paso que el campo sirve de exponente cabalmente al hecho contrario, al aislamiento y la soledad.” MARX, K. (1974): *La ideología alemana*. Ediciones de Cultura Popular. México; pp. 55-70.

en lo formal y en lo social para ejercer el control sobre el sistema. Para ello, requiere de su jerarquización y racionalización, organizando espacial y temporalmente las estructuras que hacen posible su desenvolvimiento urbano.

El planeamiento institucionalizado es, pues, el instrumento a través del cual se da cauce, de manera sistemática y jerarquizada, a la repetición cíclica de los procesos de materialización del espacio urbano de los que se ha estado hablando. Como sistema jerarquizado de planeamiento, permite abstraerse suficientemente para establecer estrategias de desarrollo acordes con las dinámicas existentes. Pero no puede escapar de las peculiaridades propias del fenómeno urbano, y de los aspectos económicos, sociales y políticos que la condicionan. Este planeamiento, por tanto, entendido desde la perspectiva de la especialización urbana – o de su estructuración como decía Castells – va resolviendo la complejidad de las reglas de juego público-privadas a la vez que redefine las dinámicas de uso del suelo, según criterios de funcionalidad y formalización. En conclusión, el planeamiento territorial y urbanístico busca resolver esta complejidad de las relaciones existentes en función de los intereses presentes con un único sistema urbano globalizador que le dé estructura formal, funcional y social para así poder extenderse por todo el territorio, ordenándolo.

d. El planeamiento como fundamento estructural del fenómeno urbano.

El fenómeno urbano se nos presenta, pues, como un contexto muy cambiante, donde quedan comprometidas las estrategias de desarrollo con el medio físico y los condicionantes sociales y económicos. La ciudad, como concentración de medios de producción y fuerzas de trabajo, busca aprovechar las dinámicas cambiantes y las sinergias existentes para su transformación urbana. Pero también intenta incluir no sólo inercias locales sino redes globales para conciliar demandas y escalas distintas en sus objetivos de desarrollo. Ante esta situación de máxima complejidad, la producción del espacio urbano requiere de su instrumentación como manera de garantizar las necesidades básicas de toda ciudad: unos servicios mínimos para el usuario y los medios de producción (equipamientos, dotaciones, infraestructuras, etc.), una redistribución de los beneficios creados, una resolución de conflictos entre intereses, una redistribución de las plusvalías producidas, y un control en la calidad del producto urbano final. La institucionalización del planeamiento, en esa doble vertiente científica y política, es el instrumento a través del cual, de manera sistemática y jerarquizada, se da una respuesta estructurada a los aspectos económicos, políticos y sociales que organizan el espacio físico de la ciudad.

Para ello, va resolviendo la complejidad del fenómeno urbano en materia de suelo y edificación desde diversos puntos de vista. Por un lado, procura delimitar, controlar y gestionar las relaciones de continua interdependencia que están presentes en la transformación urbana. Por otro, establece según criterios de funcionalidad y formalización un sistema que abarque los distintos condicionantes y criterios que se ven implicados en los procesos de producción urbana. En el aspecto social, por ejemplo, se han de discutir y establecer los grandes objetivos con respecto a la actividad humana vinculada al territorio (integración social, equidad distributiva de servicios, estética y política urbana). En el aspecto político, se han de establecer de forma concluyente la seguridad jurídica del usuario con respecto al uso y productividad del suelo. Por último, en el aspecto económico, se han de arbitrar las reglas de juego en relación con las variables económicas prevalentes y la implantación

de los sectores productivos. En base a estos aspectos se establecen las reglas para la transformación territorial y urbana, de manera que quede implícita una cierta estrategia de actuación en la ordenación del fenómeno urbano¹⁰. Así, podemos hablar de dos sistemas de organización del fenómeno urbano. El planeamiento territorial se encarga de establecer las relaciones entre los factores naturales y los artificiales en la ocupación del territorio. Por tanto, se encarga de determinar aquellas acciones por las cuales el territorio alcanza una óptima utilización (delimita los grandes usos previstos, los déficits de explotación a subsanar, etc.). Por su parte, el planeamiento urbanístico permite pormenorizar para las áreas urbanas su ordenación, atendiendo a los requisitos sociales y condicionantes económicos que contextualizan el desarrollo de la ciudad.

Esta doble visión de los fenómenos de poblamiento, desde la vertiente territorial y urbana, va haciendo a su vez más evidente la imposibilidad de la homogeneización y la universalidad de las decisiones. La creciente complejidad de los procesos de urbanización, y su extensión territorial indiferenciada, llevan a la necesidad de establecer una estructura básica, bien sistematizada y jerarquizada. En sus comienzos, el sistema de planeamiento se caracterizaba por la aplicación de formas de teorización global, que habían llevado a una calculada ambigüedad a la hora de afrontar la problemática urbana. Esta postura permitía adaptar el planeamiento a las demandas crecientes existentes, movidas por los fuertes intereses capitalistas. Es el caso del “zoning”, por ejemplo. Con este mecanismo se delimitaba los usos y se regulaba la edificación según criterios de mera localización, lo cual favorecía indirectamente la descentralización urbana y la especialización territorial¹¹. Como resultado de su aplicación las regiones geográficas pasan a estar compuestas por un universo de concentraciones urbanas de diversa escala y condición. Sin embargo, cada región se constituía en sí misma como una única unidad funcional interdependiente de gran complejidad. Frente a esto, el planeamiento ya no puede, desde su calculada ambigüedad, intentar abarcar coordinadamente todas las escalas y todos los problemas. Así, se va imponiendo poco a poco una nueva metodología que permita abarcar el análisis de todos los factores relevantes. Una nueva metodología que facilite la agilidad y efectividad necesarias en la toma de decisiones. Pero más aún, que asuma la riqueza de relaciones dando participación a los distintos agentes intervinientes y a la pluralidad democrática. Se impulsa pues el planeamiento estratégico (tomado prestado del mundo empresarial y militar)¹². Su atractivo descansa en la visión del planeamiento como un proceso interactivo e interpretativo, dirigido a decidir y actuar dentro de un sistema complejo pero multidimensional. Al contrario que en el planeamiento tradicional, se trata de proponer un sistema de partida en el que cooperen planificadores y el interés público. Con un claro sentido práctico, en oposición a otras aproximaciones más disciplinares, se trata de hacer una relectura para: resolver la falta de participación de la base social, delimitar y definir los puntos fuertes del proyecto, elegir y localizar los puntos de intervención que sirvan de motor de la ordenación, establecer la correspondencia y reciprocidad suficientes en la escala de cada intervención y en función del área con que se relaciona.

¹⁰ Ver CÁCERES MORALES, E. (2000): “La comprensión del planeamiento: una cuestión didáctica” en *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-26.

¹¹ Ver MANCUSO, F. (1980): *Las experiencias del zoning*. Gustavo Gili S. A. Barcelona.

¹² Ver FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997): *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili S. A. Barcelona.

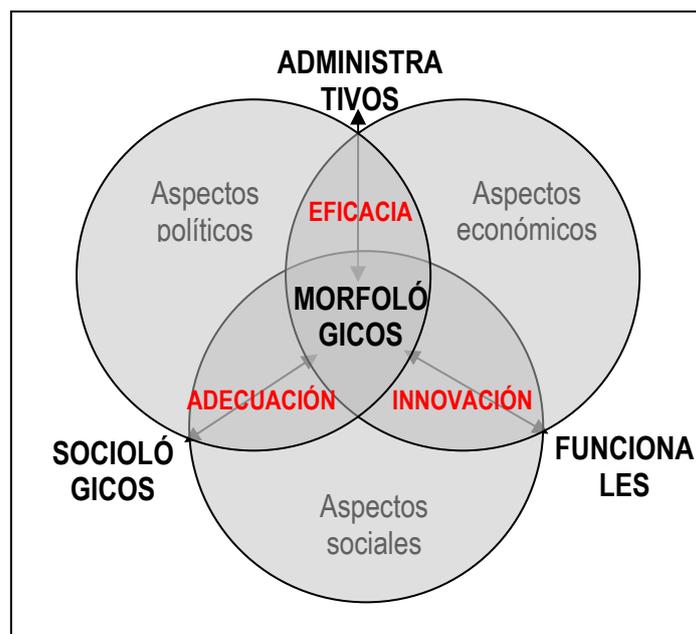


Figura 3. Criterios generales del planeamiento estratégico.
Fuente: Elaboración propia.

Por todo ello, el planeamiento estratégico como documento técnico, debe cumplir ciertas condiciones que, el planeamiento tradicional, se ha demostrado incapacitado para enfrentar. Se trata de unas condiciones de innovación, adecuación y eficacia¹³. Una adecuación a una nueva realidad social más exigente, con ganas de participar directamente y de controlar los actos de gobierno. Los hechos sociales en los que está implicado el fenómeno urbano (inmigración, igualdad de oportunidades, multiculturalidad...) hacen difícil su aproximación y definición, si no es a través de instrumentos de participación flexibles y dialogantes. También se requiere eficacia a la hora de crear nuevos mecanismos de gestión que respondan a una colaboración permanente entre lo público y lo privado. Ya no se trata sólo de asegurar el régimen jurídico del suelo y el control en la gestión y ejecución de las transformaciones urbanas. Más bien, hay que establecer las bases para una negociación transparente de las estrategias de crecimiento – y de su sostenibilidad – marcando objetivos y metas en función de las necesidades sociales, económicas y políticas existentes. Por último, se ha de apostar por la innovación a la hora de afrontar los procedimientos y referencias socioculturales en base a los cuales intervenir con originalidad suficiente. El planeamiento tradicional ha definido una imagen de ciudad, normalmente impuesta por la propia administración y sin ningún otro predicamento que la haga socialmente aceptable. Así, la escasa interiorización del planeamiento ha llevado a que los convenios urbanísticos que lo desarrollasen no fuesen socialmente aceptados, a una fiscalización excesiva de la administración sobre la actividad de las agencias urbanizadoras o a la escasa participación empresarial y el desinterés económico en su desarrollo. Sin embargo, las cualidades del planeamiento estratégico han de apostar por propuestas multidimensionales, adecuadas a una mejor calidad de vida en un entorno sostenible, que abran líneas estratégicas de desarrollo económico y social, y superen incluso las limitaciones formales tradicionales a la hora de generar valor añadido en las nuevas áreas urbanas.

¹³ Ver CÁCERES MORALES, E. (2000): “La comprensión del planeamiento: una cuestión didáctica” en *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-26.

El planeamiento territorial y urbanístico desde una visión estratégica, por tanto, busca resolver esta complejidad de las relaciones existentes con un único sistema jerarquizado y globalizador. Este sistema de planeamiento toma como base el propio desarrollo económico, social y político para proponer herramientas innovadoras, adecuadas y eficaces que sustenten un determinado proceso de transformación urbana. Este planeamiento estratégico, tanto en lo territorial como en lo urbanístico, requiere de un trabajo multidisciplinario, donde lo científico y lo político se aúnen, para marcar las estrategias de desarrollo en las que se desenvuelve el fenómeno urbano como forma compleja y multidimensional de poblamiento. Este nuevo marco de intervención, dados los distintos aspectos y criterios que están en relación, se hace totalmente necesario que sea entendido como una competencia administrativa. De este modo, entendiendo el proceso de transformación urbana en función del interés general, se salvaguarda la organización rigurosa y la racionalización política y social del territorio. A partir de este enfoque estratégico, han de quedar sentadas las bases del régimen jurídico del suelo, de la gestión y ejecución de la transformación urbana y de las estrategias de desarrollo económico y social. Y es de esta manera como, con los años, la administración ha buscado controlar la complejidad del fenómeno urbano como forma de establecimiento de su población. Para ello, ha establecido las leyes y normas necesarias en base a las cuales ha ejercido sus competencias ordenancistas. Desde este marco de aplicación, la administración arbitra entre las partes en conflicto, separa las funciones públicas y privadas, establece el régimen jurídico específico para cada tipo de suelo, e implanta medidas fiscales y de control sobre el uso del suelo y la edificación. Pero también interviene en la producción y construcción del suelo, fomentando determinadas actuaciones urbanísticas que generen valor añadido compitiendo directamente con la iniciativa privada, o realizando acciones que sirvan para evitar la segregación social o para controlar la calidad espacial del medio urbano y rural. O estableciendo mecanismos para rescatar las plusvalías, bien por su apropiación directa o bien negociando su rescate.

Obviamente, es la propia complejidad de todas estas herramientas de actuación administrativa en el espacio urbano las que quedan, de un modo u otro, planteadas en el sistema de planeamiento del que se dotan las administraciones públicas, en desarrollo de la normativa promulgada. Sin embargo, y como veremos, la visión estratégica que se predica de las mismas, ha venido a ser instaurada muy recientemente en el marco legal estatal y autonómico, a pesar de su amplio bagaje militar y empresarial. La administración, poco a poco, ha admitido estos mecanismos de manera entusiasta en la medida que responde, con mayor capacidad técnica y procedimental, a los requerimientos funcionales, morfológicos, sociológicos y administrativos que la compleja realidad actual del fenómeno urbano requiere.

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ESPAÑA

En el primer capítulo, se ha presentado el fenómeno urbano como un contexto muy cambiante, donde quedan comprometidas las estrategias de desarrollo con el medio físico y los condicionantes sociales y económicos. Un fenómeno que requiere de una instrumentación adecuada, eficaz y eficiente de las figuras de planeamiento con que se ha dotado, para dar una respuesta estructurada a los aspectos económicos, políticos y sociales que organizan el espacio físico de la ciudad. Mediante la promulgación de un sistema de planeamiento, apoyado en las leyes y normas necesarias, es como la administración ha buscado controlar la complejidad del fenómeno urbano y ejercer sus competencias ordenancistas. Ya se ha citado cómo este marco de aplicación permite a la administración arbitrar entre las partes en conflicto, separar las funciones públicas y privadas, establecer el régimen jurídico específico para cada tipo de suelo, e implantar medidas fiscales y de control sobre el uso del suelo y la edificación. Pero también hay que volver a resaltar cómo estas herramientas de actuación administrativa pueden intervenir activamente en la producción y construcción del suelo. La capacidad manifiesta de la administración de fomentar determinadas actuaciones urbanísticas – cuando no de ejecutar políticas de rehabilitación y recualificación urbanas – que generen “valor añadido” compitiendo directamente con la iniciativa privada, ha requerido por parte de la misma de una reinterpretación de sus propias herramientas. Para ello, dentro del planeamiento urbanístico español reciente, las administraciones públicas han fomentado la incorporación de la visión estratégica dentro del marco legal estatal y autonómico existente. En los últimos veinte años aproximadamente, la administración en España ha admitido estos mecanismos de manera entusiasta en la medida que responden, con mayor capacidad técnica y procedimental, a los requerimientos funcionales, morfológicos, sociológicos y administrativos que la compleja realidad actual del fenómeno urbano requiere.

Esta situación ha venido por el propio devenir histórico de España en su bagaje urbanístico respecto de otras naciones. Las distintas condiciones de partida de las ciudades españolas dieron lugar a la creación de herramientas más propias de la producción del espacio edificado y centradas en cuestiones más administrativas y morfológicas que funcionales o sociológicas. Su pasado, marcado por las penurias económicas, había agudizado los problemas tradicionales de la ciudad: hacinamiento, falta de infraestructuras sanitarias, mala calidad de la edificación o ausencia de espacios libres. De igual modo, la falta de recursos económicos para emprender una política urbanística más activa frenaba las posibilidades de control y gestión sobre el incipiente fenómeno urbano que favorecería la tardía Revolución Industrial. Así, no es de extrañar que el arranque de la teoría urbanística en España se

circunscribiere a controlar administrativamente el crecimiento y desarrollo de las ciudades¹. Por ejemplo, en 1846 se publicó una Real Orden que obligaba a las ciudades a dotarse de un plano topográfico detallado de las mismas y sus previsibles crecimientos. Pero hasta 1859 no se harían obligatorias además normas sobre alineamiento de las calles que asegurasen la correcta adecuación de la trama urbana a dicho plano topográfico. Tendría que esperarse hasta la denominada Ley de Ensanche de las Poblaciones, de 29 de junio de 1864, para conseguir romper con el esquema medievalizante de las ciudades españolas. Con este texto legal se formalizó la gestión municipal del desarrollo urbano por parte de los Ayuntamientos, impulsando el crecimiento extramuros de la ciudad, apoyado en el fomento de la promoción privada y en la defensa de los intereses públicos en cuanto a infraestructuras y dotaciones². A partir de entonces, apoyándose en la fuerte industrialización de los núcleos urbanos, se sucederán – al margen del anterior marco legislativo, y sin coordinación con la misma – una serie de instrumentos legales que intentarán paliar, a duras penas, los desajustes provocados. Es en el marco de esta escasa capacidad de reacción en el que se moverá la política urbanística durante casi medio siglo hasta la aprobación del primer texto legal que compendia todas las cuestiones urbanas y territoriales en el marco normativo español: la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956.

a. El marco legislativo estatal.

Siguiendo a algunos autores españoles que se han ocupado de la trascendencia del urbanismo en España³ puede datarse históricamente el interés español en el fenómeno urbano desde la promulgación de las Leyes de Indias. Aunque estos inicios carecieron de aplicación en los núcleos urbanos preexistentes, sí indicaban los lugares preferibles para la ubicación de las ciudades en las tierras de ultramar, en función de los diversos elementos a tomar en consideración. Posteriormente, en la Novísima Recopilación se contendrían diversas disposiciones relativas a la policía urbana, que pueden ser consideradas el germen de lo que hoy son las Ordenanzas Municipales. De todos modos, como ya hemos dicho, no será hasta la denominada legislación de ensanche del siglo XIX cuando se consigue romper al fin con la inercia urbanística de las ciudades. Sin embargo, el convulso siglo XX que vivió España, con una dictadura militar que duró hasta mediados de los setenta y durante cuarenta años, podría haber supuesto un estancamiento del desarrollo normativo referente al urbanismo y la ordenación del territorio. Más bien al contrario, los cimientos legislativos establecidos en ese período han demostrado con creces – y casi hasta muy recientes fechas – su eficacia, efectividad y adaptabilidad al desarrollo urbano español. Pero no todo fue igual de positivo, la fuerte centralización estatal devenida del período autárquico rigidizó en exceso la implantación de dichos sistemas, con un cierto “enrocamiento”

¹ Las dos leyes de desamortización habidas en España, la de Mendizábal (1836) y la de Madoz (1855), favorecieron determinadas intervenciones, bajo criterios de higienismo y racionalidad. Aunque su aplicación tuvo un desarrollo desigual en el territorio español, se puede considerar que sentaron las bases para los posteriores ensanches urbanos de las ciudades españolas. Ver al respecto, BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Ed. Montecorvo, S. A. Madrid.

² Pocos años antes se autorizaría el derribo de las murallas de Barcelona (1855) y de Madrid (1857) y el levantamiento de un Plan Topográfico de Reforma Interior y Ensanche de las mismas por Ildefonso Cerdá (1860) y Carlos María de Castro (1860); antecedentes directos de dicha Ley de Ensanche.

³ Entre otros, BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid. PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid. MENÉNDEZ REXACH, A. (1996) : “Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 107-108 (1996). Ministerio de Vivienda. Madrid; pp. 127-148.

entre las dos escalas de gobierno permitidas: la estatal y la local. No sería hasta el período de transición hacia un sistema democrático – absolutamente consolidado hoy en día – cuando se modificase este esquema centralizado. Con la nueva Constitución Española de 1978 (en adelante, CE'78) se implanta un nuevo sistema jerarquizado e integrado para la toma de decisiones, más acorde con la nueva organización territorial del Estado⁴. A partir de entonces, la antes poderosa Administración Central debe compartir parte de sus funciones con la Administración Regional: las Comunidades Autónomas. Este nuevo esquema supuso además la asunción por parte de estas últimas de la ordenación territorial y urbanística, como competencia exclusiva de las mismas, limitando la capacidad normativa del Estado en este ámbito.

i. Un buen antecedente: las leyes de ensanche⁵.

Como hemos comentado con anterioridad, debido al retraso económico del país, los problemas urbanos generados en otros países del entorno por la Revolución Industrial no afectaron con tanta virulencia a España. Por tanto, no es de extrañar que el urbanismo inicial sea la suma de la reglamentación de la construcción privada y de la obra pública ligada a concretas necesidades comunes. Esta actividad privada quedaba reglamentada solamente en base a instrumentos como las Ordenanzas Municipales. Sin embargo, a lo largo de la mitad del siglo XIX comienza la modernización urbana española de la mano de la nueva organización territorial del país realizada por Javier de Burgos en 1833. Esta nueva división provincial de corte liberal centró la importancia de las ciudades en la modernización de España. Las nuevas capitales de provincia se modernizan rápidamente, mientras que el espacio rural queda estancado, incapaz de modernizarse, sobrecargado demográficamente, con serios problemas de estructura y desarticulado. Se produce, así, una doble estructuración del fenómeno urbano. La mayoría de villas y ciudades quedan estancadas al consolidarse la ruralización de la mayoría del territorio, mientras que las ciudades capitales, al contar con los suficientes apoyos administrativos, fomentan una corriente migratoria desde el campo a las ciudades que no cesará en siglo y medio. Este suceso provocará un crecimiento urbano sostenido y muy localizado en el territorio, para el que se siguen dos vías de nueva implantación: creciendo en las afueras mediante extrarradios o suburbios, como algo ajeno a la ciudad y de forma marginal; o creciendo en la propia ciudad, de forma integrada, mediante la realización de nuevas poblaciones, ensanches, renovaciones de cascos y ocupación de solares vacíos⁶.

Puesto que el modelo se apoyaba en la actividad privada reglamentada y en el derecho del propietario del suelo a ejercer su facultad de edificar, el régimen urbanístico español se irá consolidando como un régimen de la

⁴ Según el artículo 137 de la CE'78: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

⁵ Notas extraídas de TUÑÓN DE LARA, M. (1992): *Las ciudades en la modernización de España. Los decenios interseculares*. Siglo XXI de España Editores, s.a. Madrid; PAREJO AFONSO, L. (1996): "Apuntes sobre el sistema legal urbanístico español" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 107-108 (1996); pp. 149-166. Ministerio de Vivienda. Madrid; pp. 149-166.

⁶ En esta revolución urbana, serán relevantes las dos leyes de desamortización habidas en España, la de Mendizábal (1836) y la de Madoz (1855), que favorecieron determinadas intervenciones urbanísticas dentro de las ciudades pero también en su periferia inmediata., bajo nuevos criterios de higienismo y racionalidad.

propiedad del suelo. Por su parte, la acción urbanística pública en esta situación, reposa sobre la expropiación forzosa jugando conforme a las reglas de la propiedad privada, y la aprobación de los planos de alineaciones para delimitar los ámbitos de utilidad pública. En este sentido, una idea como la de los ensanches parece responder a la necesidad de ampliar el espacio urbano de las principales ciudades más allá de sus escuetos recintos históricos, pero respetando estos principios sustantivos. Los ensanches son entendidos como una nueva ciudad adaptada a las formas de vida y circulación que habían surgido del desarrollo industrial, donde el papel de apéndice correspondía al casco histórico. Su construcción quedaba de la mano de la iniciativa privada – una elite de técnicos, empresarios y propietarios del suelo – y de la especulación inmobiliaria. Por ello, las normas sólo se limitaban a dividir en lotes los nuevos suelos, definiendo la altura de los edificios y el grado de ocupación del solar como medio para limitar los aprovechamientos urbanísticos – aunque se acabaran burlando sus directrices –, y sugiriendo un cierto carácter monumental para los edificios, lo cual encarecía estos nuevos sectores urbanos y los reservaba a las clases acomodadas. Pero estos grupos, bien situados económicamente, eran minoritarios frente a la avalancha de emigrantes del campo a la ciudad, por eso tardaron en ocuparse estos ensanches, quedando grandes vacíos urbanos en el interior de las ciudades mientras crecían los suburbios para resolver el problema del alojamiento. Estos suburbios no cumplían las condiciones mínimas de habitabilidad y suponían un problema añadido al crecimiento disparado de las ciudades al no seguir ninguna reglamentación para su implantación, bien por su propia marginalidad bien por la escasa eficacia administrativa en el control de las implantaciones.

Ante esta situación, el primer intento de crear un marco de regulación completa de este incipiente fenómeno urbano se planteó con el Proyecto de Ley presentado por Posada Herrera en 1861. Esta propuesta frustrada se basaba en establecer un elenco de objetivos, entre ellos el incremento de viviendas. Para ello, se configuraba un verdadero régimen de limitaciones y deberes de la propiedad del suelo según las siguientes reglas: cesión obligatoria y gratuita de los terrenos precisos para vías públicas, configuración de la urbanización como transformación previa del suelo imputada al propietario, defensa del interés público con la imposición del deber de edificar las parcelas resultantes, y establecimientos de las condiciones mínimas de urbanización. Pero este Proyecto de Ley fue rechazado por el Senado, y se tuvo que esperar hasta 1864 para la aprobación de un texto similar como Ley de Ensanche de Poblaciones, seguido en 1867 de su Reglamento⁷. La influencia de esta nueva ley en el desarrollo de los ensanches fue determinante y contribuyó a implantar nuevas técnicas de generación del tejido urbano. Para empezar diferenciaba entre la urbanización del extrarradio y la actuación en el suelo ya urbano. Para el primer caso se sustantiva la figura del “ensanche” estableciendo las condiciones necesarias y apoyándose en el propietario como agente urbano con beneficios fiscales. En cuanto a la segunda opción, se

⁷ Se refiere a la Ley de 29 de junio de 1864, de Ensanche de Poblaciones y a su posterior Reglamento para la ejecución de la Ley de ensanche de poblaciones, aprobado por Real Decreto de 25 de abril de 1867. Antes de su consideración, se autorizaría el derribo de las murallas de Barcelona (1855) y de Madrid (1857) y el levantamiento de un Plan Topográfico de Reforma Interior y Ensanche de las mismas por Ildefonso Cerdá (1860) y Carlos María de Castro (1860); antecedentes directo de dicha Ley de Ensanche.

predica la “reforma interior” como proceso de transformación urbana desde la actividad pública mediante expropiación, pues hubiese sido inabordable desde la perspectiva de la propiedad preexistente.

El sistema sería varias veces modificado para cubrir deficiencias y complementarlo con la futura Ley de Expropiación Forzosa, de 18 de marzo de 1879, así como por la Ley de Saneamiento y Reforma Interior de las Grandes Poblaciones, de 18 de marzo de 1895, que fomentarían el desarrollo y tramitación de proyectos de urbanización, o la ejecución de obras mediante concesiones obtenidas por subasta. Sin embargo, casi a la misma vez, se inicia la primera normativa en materia de vivienda para cubrir las fuertes demandas sociales. Esta legislación, que no se coordinaba con la anterior legislación urbanística, está representada por la Ley de Casas Baratas, de 12 de junio de 1911⁸. Ante las divergencias existentes, llegó incluso a iniciarse una Ley sobre Fomento de la Edificación que intentaba coordinar, por primera vez, ordenación urbanística y política de vivienda, pero no llegó a ser debatida ni aprobada ante las discrepancias existentes. En este marco, sólo la configuración del urbanismo como una competencia del ámbito municipal llegó a ser consolidada. Esta competencia quedó finalmente recogida en el Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924, sujeta a la tutela directa de determinadas instituciones estatales. Su posterior Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924, vino a institucionalizar las diversas técnicas urbanísticas hasta el momento existentes – como pueden ser la obligatoriedad de la licencia urbanística, el establecimiento de la expropiación forzosa como sistema de ejecución urbanística, la implantación de contribuciones especiales o del impuesto sobre solares... – en desarrollo de esa competencia municipal. Ambas normativas implican y suponen el acta de nacimiento del moderno Derecho Urbanístico Español⁹.

En cierta manera, puede verse en estos textos legales una transposición de la doctrina en boga a comienzos del siglo XX. En el ámbito de la arquitectura y el urbanismo, y desde la fundación de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (también conocidos por el acrónimo CIAM), se tiende a presentar un proyecto cultural capaz de articular un discurso omniabarcante, coherente y unitario del fenómeno urbano. La legislación española, coetánea a estas nuevas teorías, se ve en cierta manera influenciada por las mismas. En estos tratados fomentados por los CIAM – como la Declaración de Sarraz (1928) o la Carta de Atenas (1933) – se hace una lectura novedosa de lo que debe ser la ciudad: la importancia del tejido residencial en la misma, la separación de funciones especializando por zonas la trama urbana y la apuesta por el equilibrio entre espacio libre y densidad de la edificación. No es difícil por tanto ver la relación existente con las diversas técnicas urbanísticas puestas en práctica en el territorio español. Ni tampoco

⁸ A la que siguió una segunda ley de casas baratas, aprobada el 10 de diciembre de 1921, y una tercera, la ley sobre construcción, mejora y transmisión de casas baratas, de 10 de octubre de 1924.

⁹ Como opinan GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1990): *Derecho Urbanístico*. Civitas. Madrid. En concreto, lo califican como “*el verdadero acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico Español por fin maduro, orgánico y omnicomprendivo, lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores*”.

asumir como cierto que restaba mucho para alcanzar la sistematización teórica común para la arquitectura y el urbanismo que propugnaban los CIAM¹⁰. No mucho después, la Segunda Guerra Mundial supondría una profunda modificación de las exigencias urbanísticas y arquitectónicas de referencia. En el transcurso de los años cincuenta, con la posguerra, la mayoría de los países tienen que hacer frente a las necesidades básicas de trabajo y vivienda de los damnificados por la guerra. Y en el caso concreto de España, se produce un fuerte aumento demográfico de las ciudades por el recrudecimiento de las migraciones internas. En este contexto, quedan en parte obsoletas las transformaciones de la ciudad moderna que habían estado relacionadas fundamentalmente con el aumento de su tamaño y la definición de una red jerarquizada de nodos centrales que localizaban los servicios y las actividades en el territorio. La creciente concentración demográfica y la expansión desarrollista darían lugar a la generalización de un nuevo debate disciplinar a favor de un cambio de escala en el hecho urbano, que sería conceptualizado teóricamente a través de la instrumentalización en la planificación de los fenómenos metropolitanos. Esta nueva idea había surgido en el ámbito anglosajón en la década de los cincuenta para poder gobernar los nuevos procesos metropolitanos. De esta manera, el planeamiento fue incorporando un complejo instrumental técnico, con cierto apoyo científico, para hacer frente a los fenómenos metropolitanos y los modos de ordenar el gobierno de los mismos¹¹.

Para el caso español, no será hasta la aprobación del primer texto legal que compendia todas las cuestiones urbanas y territoriales – la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 – cuando se institucionaliza administrativamente la importancia del planeamiento. En aquel momento, el planeamiento permitirá recuperar la visión política del urbanismo. Hasta ese entonces, la reglamentación promulgada definía el papel de las instituciones competentes como meros árbitros de determinados intereses particulares. A partir de 1956, siguiendo la estela teórica imperante, se reivindica otro modo de afrontar la resolución de los problemas urbanos, orientándose toda estrategia a legitimar una práctica puesta al servicio de las preocupaciones reales de los ciudadanos, del interés general.

ii. La LRSOU de 1956¹².

Como ya se ha dejado entrever con anterioridad, la década de los cincuenta marcó el inicio del tardío proceso de industrialización en España. Este proceso favoreció un importante movimiento demográfico del campo a las ciudades, siendo Madrid, Cataluña y el País Vasco, junto a las capitales de provincia y/o insulares, los ámbitos territoriales que recibieron contingentes de

¹⁰ Ver SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla.

¹¹ Ver TERÁN, F. (1984): “Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 59-60 (1984). Ministerio de Vivienda. Madrid; pp. 61-67.

¹² BIDAGOR LASARTE, P. (1996): “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 107-108 (1996). Ministerio de Vivienda. Madrid; pp. 91-100.

población más importantes. Todo ello condujo a que el de la vivienda se convirtiera en un grave problema que, como dijimos con anterioridad, se fue afrontando con una nueva legislación sectorial. Sin embargo, la intensificación del problema a medida que mejoraban las condiciones económicas, y su imbricación con los temas urbanísticos, dejó claramente insuficientes las normas aprobadas en ambas vertientes. Respecto a la vivienda, el primer Plan Nacional de la Vivienda de 1955 se proponía promover la construcción de 110.000 nuevas viviendas anuales durante el quinquenio 1956-1960. Para ello, fomentaba la promoción autónoma de polígonos de viviendas autofinanciados, cuya tramitación y control desembocaron, en 1957, en la creación de un Ministerio de la Vivienda. Pero estas medidas sectoriales no hicieron más que acrecentar el descontrol urbanístico, el crecimiento desorganizado y aumentar la falta de servicios básicos en los núcleos urbanos. Para intentar hacer frente a esta situación, primeramente se regula una Ley de Solares, de 15 de mayo de 1945, y se establece una legislación específica de grandes ciudades (1944-1953). Con estas insuficientes medidas la administración central trataba de aproximarse a las nuevas formas de urbanización y demandas sociales existentes. Pero no sería hasta la creación, por decreto de 22 julio de 1949, de la Jefatura Nacional de Urbanismo, adscrita a la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de la Gobernación, cuando se dispondría de las herramientas suficientes para ejercer un mayor control sobre estas cuestiones. Entre los cometidos de esta Jefatura estaría el establecer las líneas generales de la sistematización del planeamiento que se proyecta y cuidar del cumplimiento por las Corporaciones Locales de las disposiciones urbanísticas. Pero también tenía encomendado plantear, dirigir y practicar una política de suelo. Fruto de estas atribuciones, se fueron sentando las bases para recoger toda la experiencia acumulada en un único texto normativo, y que desembocaría en la ya citada Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 – en adelante, la LRSOU'56 –.

Este texto normativo recogía sistematizadamente una política urbanística y normativa de nuevo cuño y de corte estatalista. En su contenido se generalizan los instrumentos de planeamiento como elemento esencial para la ordenación del suelo y las construcciones. También se reclama para los poderes públicos la responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional, tanto en lo que respecta a su planificación como en lo referente a la determinación del régimen jurídico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y el fomento e intervención de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y la edificación. Siguiendo las corrientes teóricas de la época de las que ya hemos hablado, se establecen los primeros instrumentos de planeamiento de carácter provincial, comarcal y municipal. En lo relativo a este último, fija la obligatoriedad de redactar un Plan General, e implanta una graduación de su desarrollo innovando con figuras como los Planes Parciales y los Proyectos de Urbanización. Estos instrumentos de desarrollo permiten establecer un sistema de programación de las acciones contenidas en el planeamiento, en una doble modalidad: como Programa de Actuación en los que se estipula todo lo referente al desarrollo de Planes Parciales, la política de suelo y realización de obras; y como programa de realizaciones urbanísticas, en el que se especifica para un período de cinco

años los Proyectos de Urbanización a realizar, quedando afecto a dichos objetivos una cantidad no inferior al 5% del Presupuesto Anual del Municipio.

Sin embargo, como apunta Bassols Coma, la LRSOU'56 no tuvo los efectos requeridos. A pesar del esfuerzo por adecuar esta normativa general a las nuevas formas de urbanización y demandas sociales, no hubo igual compromiso en su cumplimiento. Así, los retrasos producidos en desarrollar y aprobar los distintos instrumentos de planeamiento planteados cercenaron toda posibilidad de desarrollo de sus disposiciones. Esta situación unida a la confrontación más que evidente entre las competencias del Ministerio de la Gobernación y el recién creado Ministerio de la Vivienda, llevaron a que los propios Planes de Vivienda ignoraran muchas veces, la propia legislación urbanística con la que la administración central se había dotado. Por último, los propios Ayuntamientos como principal institución competente no contaban con las infraestructuras técnicas adecuadas ni el apoyo presupuestario suficiente para la propia gestión de la misma¹³. De todos modos, dicho texto legal sentó los principios de la actual práctica urbanística española, extendiendo la ordenación a la totalidad de las divisiones administrativas en las que se articulaba el Estado Español. A partir de la implantación de un ingenioso sistema de planificación en cascada se puso en juego la jerarquía normativa de una serie de instrumentos mediante cuya aplicación se regulaba a distintos niveles el uso del suelo presente y futuro. Sin embargo, la principal contradicción de la LRSOU'56 radicaba en su predominancia del urbanismo sobre las cuestiones territoriales. En este sentido, los planes que estipulaba se centraban en dirigir la extensión de la ciudad, pero nunca en controlar su crecimiento. Fruto de esta visión contradictoria – y de los otros problemas ya planteados – se dio lugar a la urbanización de cada vez más superficie y a un vaciado hacia la periferia de los contenidos urbanos en las principales aglomeraciones urbanas.

Ante esta tesitura, la década de los sesenta estuvo marcada por los primeros intentos de definir las áreas metropolitanas en nuestro país – se trataron de definir veintiséis aglomeraciones urbanas con características muy diversas entre sí – y de abordar su tratamiento por el planeamiento urbanístico, con un enfoque pretendidamente metropolitano. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, esos esfuerzos no llegarían a tener una incidencia real en el gobierno de las transformaciones urbano-territoriales desarrolladas en la época. De todos modos, los principios filosóficos y operativos que en la materia instauró la LRSOU'56 (como son la clasificación de suelo, el estatuto jurídico de la propiedad, los instrumentos normativos, la definición sistemática de competencias, tramitación, documentación, etc.) han conformado el núcleo básico de la totalidad de las disposiciones urbanísticas que hoy coexisten en el Estado Español. Hasta tal punto esto es así, que durante casi treinta años seguiría en vigor la misma ley, sólo modificada parcialmente para su mejor adaptación, como se desprende del análisis de sus reformas de 1975 y 1990. Pero además, ha servido de inspiración y articulado el desarrollo urbanístico de nuestro país, en el momento en que las Comunidades Autónomas son

¹³ BASSOLS COMA, M. (2006): “La evolución del Derecho Urbanístico en España (Historia del Derecho Urbanístico)” [Ponencia] IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre 2006). Las Palmas de Gran Canaria.

creadas como instituciones competentes en materia urbanística y territorial, a partir de la transición democrática.

iii. La LRSOU de 1975 y el Texto Refundido de 1976.

Por todas las causas apuntadas, el desarrollo reglamentario de la LRSOU'56 se vio paralizado, así como la modernización y actualización de la propia Ley. En esta situación, la actitud tomada por la Administración fue la de potenciar sucesivas decisiones de carácter sectorial, mediante nuevos mecanismos ajenos a la lógica urbanística – y en muchos casos contrarios a ella –. Estos planes se centraban cada vez más en “acabar” la ciudad y en intervenciones dirigidas a la “modificación” de lo existente o en nuevas “implantaciones” urbanas. A su vez, estas decisiones suponían una notable incidencia en la organización del espacio, sin embargo fueron implantadas al margen de cualquier instancia de planeamiento urbano y territorial. La prueba de ello nos la ofrece Tomás-Ramón Fernández Rodríguez al exponer cómo veinte años después de la entrada en vigor de la LRSOU'56 sólo existían seiscientos documentos de planeamiento general aprobado en todo el país, o lo que es lo mismo, sólo un 7,5% del territorio nacional. Esta notable escasez de planeamiento generó un más que preocupante distanciamiento entre la norma (pensada para regular el desarrollo urbano de los municipios a partir de los planes) y la realidad (en la que era preciso llevar a cabo dicho proceso sin ellos)¹⁴. Pero también dejó en evidencia el fuerte desequilibrio territorial de las actuaciones sectoriales, con suelos en los que se superaba con creces la capacidad de carga o se destruía los valores naturales propios de las áreas rurales o de los espacios litorales. Todo lo cual determinó un absoluto descrédito de la LRSOU'56 y demostró la incapacidad de las corporaciones locales para llevar a cabo con éxito la práctica urbanística instaurada por ésta. Fruto de este descrédito, se comenzó a reclamar un planeamiento más flexible y abierto, capaz de regular la dinámica urbana compleja y cambiante que requería la evolución socioeconómica del país. Atendiendo a estas quejas la Administración Central prefirió diseñar una reforma parcial de la LRSOU'56, aprobada el 2 de mayo de 1975, que pretendía hacerse eco de esta conciencia generalizada, pero sin renunciar a la idea de una estructura racionalizada de los distintos procesos urbanísticos en curso.

Así, en la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana – LRSOU'75 – se señalaba como primera causa de la situación urbanística española “una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico ... como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, que ha sido superada ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias”¹⁵. De

¹⁴ SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla, 2006; pp. 104-105.

¹⁵ Exposición de motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

ahí que, en la misma Exposición de Motivos, se hiciese una nueva presentación de los planes generales “como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos, que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos, la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes, y de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto a fijeza y concreción, según se programen”. Para cumplir este mandato legal de conectar el planeamiento físico con el económico se crea la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación que, a su vez, servirían para programar la ejecución de las infraestructuras de carácter municipal. Esta figura no entraba a resolver el ejercicio competencial, a pesar de que había quedado en evidencia la nefasta articulación entre la administración local y la estatal a la hora de promocionar el planeamiento sobre el que se sustentaba el sistema. Más bien al contrario, introducía una nueva figura territorial de planeamiento, poco desarrollada y dependiente de una aprobación definitiva que, al igual que en el resto de instrumentos, seguía siendo competencia propia de la administración estatal. Puesto que la disciplina urbanística también seguía siendo competencia estatal, el nuevo texto legal reducía la intervención municipal, en la práctica, al exclusivo ámbito de la gestión y ejecución del planeamiento sin resolver los problemas presupuestarios que de ello se inferían. Junto a los Planes Generales, y en defecto de los mismos, aparecen ahora las Normas Subsidiarias como instrumentos de ordenación de menor complejidad formal, y se precisan de forma más detallada los Planes Parciales y los estándares urbanísticos a cumplir. Para ello, se profundiza en el régimen de las cesiones obligatorias y gratuitas; se mejoran los mecanismos de reparto de beneficios y cargas; y se refuerzan los instrumentos preventivos y represivos necesarios para el restablecimiento de la disciplina urbanística. Como último cambio sustantivo, el denominado suelo de reserva urbana es regulado de forma más flexible, pasando a denominarse suelo urbanizable, en su doble categoría de programado y no programado.

Posteriormente, con los preceptos subsistentes de la LRSOU'56 se elaboró un Texto Refundido de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana – TR-LRSOU'76 – aprobado por RD 1346/1976, de 9 de abril, que ha sido considerado un buen instrumento legislativo, junto con los tres reglamentos de desarrollo posteriores de dicho Texto Refundido: el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RD 2159/1978, de 23 de junio), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978, de 23 de junio). Es este nuevo marco legislativo, como desarrollo evolutivo de la legislación existente, el que permitió afrontar con la misma tranquilidad que en otros campos normativos el período de la transición política en el urbanismo tras el fin de la dictadura franquista. En este sentido, la nueva CE'78 consolidará un nuevo techo competencial, pasando de un estado fuertemente centralizado a un estado pluricompuesto, en el que las regiones ahora sí adquirirían progresivamente nuevas competencias. Para ello, se crearán las administraciones autonómicas, a las que el texto constitucional atribuirá en exclusiva las materias relacionadas

con la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda¹⁶. De esta manera, con la transformación política y administrativa de la transición al sistema democrático, se pondrá fin al excesivo centralismo imperante para dar lugar a un nuevo escenario. Pero en el que sigue siendo patente el problema competencial a todos los niveles. La cuestión principal a resolver será la delimitación y alcance de estas competencias para cada estamento administrativo, vinculados a un sistema cada vez más complejo de dependencias transversales. Y por tanto, esta nueva realidad afectaría también a las cuestiones competenciales asociadas al planeamiento urbanístico y territorial. La atribución en exclusiva de estas materias a las nuevas Comunidades Autónomas pondrá de relieve el estado de latencia en el que la exigencia de auto-organización de los territorios regionales a los que se circunscribe su capacidad de gobierno había estado durante cuarenta años. En efecto, la necesidad manifiesta de adaptar la planificación territorial y urbanística a la nueva modalidad política y administrativa en cada región resultará difícilmente compatible con la rigidez del sistema de planeamiento fuertemente jerarquizado que predicaba el TR-LRSOU'76. No en vano, el gobierno dictó algunas normas de especial importancia en estas materias, como fueron el RDL 3/1980, de 14 de marzo de 1980, sobre creación del suelo y agilización de la gestión urbanística; el RDL 12/1980, de 26 de septiembre de 1980, para impulsar las atribuciones del Estado en materia de vivienda y suelo, y sobre todo, el RDL 16/1981, de 16 de octubre de 1981, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana. Frente a ello, las Comunidades Autónomas, en la medida de sus posibilidades, comenzaron su propia producción legislativa. Su principal intención era dar coherencia a la política urbanística que, tras las elecciones municipales de 1979, se constituyó en el principal instrumento de los nuevos ayuntamientos democráticos, limitados a la escala y el ámbito de su propio municipio¹⁷. Esta dicotomía entre las intenciones competenciales del Estado y el lento pero progresivo ejercicio legislativo de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas, alcanzará grados de conflictividad cuando en 1990 el Estado se proponga la reforma del TR-LRSOU'76. Esta polémica situación demuestra que la cuestión competencial más que ser resuelta fue abandonada durante más de veinte años a su suerte. Aunque la atribución en exclusiva de estas materias a las Comunidades Autónomas estaba perfectamente amparada por ley, el marco normativo vigente las obligaba a ceñirse a la rigidez centralista que amparaba el TR-LRSOU'76. Sin embargo, la reforma que se planteará desde la Administración Central, aunque no buscaba profundizar en estos temas, permitirá a las Comunidades Autónomas exigir el replanteamiento de todas estas cuestiones, en el marco de las nuevas instituciones democráticas implantadas.

¹⁶ Ya desde 1977, se comenzó con la delegación de dichas facultades a las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Posteriormente, desde la Dirección General de Urbanismo de los unificados Ministerios de Vivienda y Obras Públicas, se transferirán dichas competencias a los recién creados “entes preautonómicos” hasta el pertinente reconocimiento de atribuciones que emana del artículo 148.1.3ª de la futura CE'78.

¹⁷ Ver SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla; pp. 205-206.

iv. La LRRUVS de 1990 y el Texto Refundido de 1992.

Como ya se ha comentado, al amparo del techo competencial establecido por la nueva CE'78, los diversos Estatutos de Autonomía – o EA, que venían a consolidar la figura de las administraciones autonómicas – se atribuían competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. Esta atribución competencial parecía contrarrestarse – desde la perspectiva de las competencias del Estado – con lo establecido en la CE'78 respecto a sus competencias sectoriales y su facultad de establecer la legislación básica y supletoria, como soporte de la igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio¹⁸. Pero quizás sea necesario resaltar ahora el contexto económico y social en que se sucedieron estas transformaciones políticas. Hay que tener en cuenta que estas nuevas condiciones políticas se sucedieron en el tiempo a un retraimiento económico – la crisis económica de 1973 – que evidenció un cambio radical en el crecimiento demográfico de las ciudades más industrializadas españolas. Es en este período cuando el encarecimiento de los bienes urbanos y la constante dinámica migratoria hacia las ciudades comienza a generalizar los procesos de desconcentración urbana. Estos hechos trajeron como consecuencia un progresivo aumento de las periferias suburbanas, dotadas insuficientemente en cuanto a servicios e infraestructuras. Los bajos niveles de calidad urbanística, junto al nuevo escenario que empezaban a conformar las transformaciones democráticas, favorecieron el surgimiento de un fuerte asociacionismo vecinal. Esta participación ciudadana, en el marco de las primeras elecciones municipales de 1979, supuso la suficiente presión social para centrar la atención de los nuevos Ayuntamientos democráticos en las exigencias urbanísticas que planteaban estos movimientos. Así, desde los municipios se entablará una política urbanística desarrollando planes ajustados a los requisitos de mejora y transformación de lo existente, frente a la presión especulativa y la terciarización económica que estaba empezando a despuntar en los núcleos urbanos. Sin embargo, estos instrumentos de planeamiento, dada su limitada capacidad de acción y el ajustado ámbito municipal al que querían circunscribirse, carecieron de la necesaria coordinación territorial. Para hacer frente a esta situación, las Comunidades Autónomas, en la medida de sus posibilidades, comenzaron su propia producción legislativa en cuanto a política urbanística. Con esta actividad no sólo se intentaba establecer el marco legal suficiente para su desenvolvimiento, sino también dar coherencia territorial a la política urbanística municipal desarrollada.

Este lento pero progresivo ejercicio legislativo por parte de las Comunidades Autónomas chocó, más de una vez, con las intenciones competenciales que el Estado se había reservado por mandato constitucional. Por un lado, las competencias sectoriales que se atribuía entraban en confrontación con los intentos autonómicos de conformar un marco territorial y urbanístico propio. Por otro lado, la facultad estatal de establecer la legislación básica y supletoria se había autolimitado a asumir como marco de referencia para el urbanismo el TR-LRSOU'76. Pero tan pronto como la Administración Central propuso su reforma para asegurar la igualdad en el

¹⁸ Artículos 139.1 y 149.1.1 (puntos 1, 13, 18 y 23) de la CE'78.

ejercicio de los derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio, el grado de conflictividad entre ambas instituciones administrativas aumentó. La finalidad central de esta reforma planteada en 1990, era garantizar el cumplimiento de los deberes legales de los propietarios relacionándolos con la adquisición gradual y sucesiva de derechos sobre la propiedad. Esta adquisición gradual y sucesiva de derechos quedaba sujeta al cumplimiento por parte de los mismos propietarios de determinados plazos fijados por el planeamiento. En caso contrario, se establecía como sanción la posibilidad de expropiación o venta forzosa de la propiedad por incumplimiento de los deberes urbanísticos. Asimismo, se reforzaban los instrumentos de intervención de los poderes públicos en el mercado inmobiliario no sólo sobre el suelo urbanizable sino también sobre el suelo urbano, introduciendo mecanismos de equidistribución y fijando unos nuevos estándares de cesión de aprovechamientos a la administración. Además, también se señalaban unos nuevos criterios de valoración del suelo con un carácter más objetivo y en función del grado de adquisición de facultades establecido. Por último, se atribuía a los Ayuntamientos los derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto) en determinadas transmisiones de suelo para potenciar en base a esta herramienta la conformación de los patrimonios municipales de suelo.

Todas estas medidas quedaban recogidas en el articulado aprobado por la Ley 8/1990, de 25 de julio de 1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo – LRRUVS'90 – que dio lugar al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana – TR-LRSOU'92 – aprobado por DL 1/1992, de 26 de junio de 1992. Por parte de algunas Comunidades Autónomas, esta legislación fue entendida como una vulneración de sus competencias urbanísticas, presentándose sendos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que fueron resueltos, de forma conjunta, por la sentencia STC 61/1997, de 20 de marzo, que estimó parcialmente la declaración de inconstitucionalidad de casi las dos terceras partes de su articulado¹⁹. En síntesis, el Tribunal Constitucional declaró la imposibilidad por parte del Estado de dictar normas meramente supletorias en materias que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Pero también recalcó la extralimitación estatal en la determinación de las condiciones básicas del derecho de propiedad, cuyo ejercicio pretendía instaurar un modelo urbanístico homogéneo en todo el territorio nacional. En la sentencia se reducirían estas pretensiones restringiendo el articulado en vigor a su vinculación directa con la clasificación del suelo, derechos y deberes básicos de los propietarios y valoración del suelo. De este modo, estas cuestiones quedaban entendidas como las competencias sobre las que tenía potestad normativa el legislador estatal, en tanto en cuanto fijaban las condiciones básicas que garantizasen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios²⁰. Por su parte, las competencias de carácter más administrativo, relativas al planeamiento, gestión y disciplina urbanística, quedaban en exclusiva bajo la autoridad de las Comunidades

¹⁹ Y por tanto, la consiguiente nulidad de 76 preceptos, en todo o en parte, de los calificados por el TR-LRSOU'92 como de *carácter básico* o de *aplicación plena*; además de otros 204, también en todo o parcialmente, de los denominados por la citada norma con *eficacia supletoria*.

²⁰ El articulado no anulado del TR-LRSOU'92 estaba ligado directamente con el estatuto jurídico de la propiedad del suelo como materia exclusiva del estado en aplicación del artículo 149.1.1º de la CE'78.

Autónomas. En resumen, a partir de esta sentencia se dibuja el actual marco jurídico urbanístico español, deslindando las competencias tanto de carácter autonómico como estatal que inciden sobre dicha materia.

En base a este estrecho margen de maniobra que la antedicha sentencia dejó, con fecha de 13 de abril de 1998, se aprueba por el Estado la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones – LRSV’98 –. Mientras, las Comunidades Autónomas se vieron obligadas a forzar un mínimo esquema legislativo propio para defender su ámbito competencial ahora reconocido.

v. La LRSV de 1998.

Uno de los efectos colaterales de la anulación de la mayor parte del texto legislativo estatal aprobado con el TR-LRSOU’92 fue la “revivificación” de los contenidos del TR-LRSOU’76. La necesidad de garantizar la seguridad jurídica del sistema retrotraía la legislación derogada a su vigencia. Esta situación provocaba el efecto contrario al perseguido por las Comunidades Autónomas en sus respectivas demandas de inconstitucionalidad del TR-LRSOU’92. Con la entrada en vigor del texto anterior volvían a hacerse presente las limitaciones y vacíos competenciales preexistentes. Ante este contratiempo, las Comunidades Autónomas se lanzan a implantar con las suficientes garantías un sistema de planeamiento propio que se alejase de las ambigüedades predemocráticas. De este modo, las Comunidades Autónomas, asumidas las competencias reconocidas por el Tribunal Constitucional, se interesan activamente por el desarrollo de sus competencias exclusivas en materia de ordenación urbanística y del territorio, a partir de la escasa experiencia propia. Esta experiencia ya veremos que está más ligada al desarrollo de los instrumentos de planeamiento propios de los Espacios Naturales Protegidos bajo el paraguas de la legislación estatal existente.

Por su parte, el Estado hará frente a la nueva situación competencial preparando la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones – LRSV’98 – que será aprobada el 13 de abril de 1998. Dentro de los concretos límites que la STC 61/1997 le otorga al legislador estatal en materia de urbanismo, la Exposición de Motivos de la nueva LRSV’98 contempla como inequívocamente estatales “*la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mínimo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana*”. La concreción del marco competencial estatal a la definición del régimen jurídico del suelo daba por supuesto la necesidad de delimitar mínimamente las características básicas de cada clase de suelo posible. Esta clasificación, por primera vez desde 1956, establece criterios positivos y expresamente motivados para la regulación del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Así como la del suelo urbano ya estaba objetivada en la legislación anterior²¹, ahora también se objetivó la clasificación del suelo como no urbanizable, que debe estar basada en alguno de los motivos siguientes: existencia de un régimen de protección

²¹ El suelo urbano siempre había sido objetivado de manera positiva aunque la LRSV’98 introdujo novedades importantes en dicho suelo al distinguir entre dos categorías (consolidado y no consolidado), que la Ley no define al corresponder esta competencia a las Comunidades Autónomas, pero que tiene gran trascendencia para la determinación de los derechos y deberes de los propietarios.

incompatible con la transformación del suelo, establecido por la legislación sectorial o el planeamiento territorial, en atención a los valores paisajísticos, históricos, ambientales u otros; incidencia de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial; o preservación del desarrollo urbano por decisión del propio planificador municipal basada en la existencia de los mencionados valores u otros de carácter agrícola, forestal, ganadero o en la inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano²².

Por primera vez en el urbanismo español, la secuencia de clasificación del suelo urbano-urbanizable-no urbanizable, se transforma en urbano-no urbanizable-urbanizable, viendo reducida drásticamente su discrecionalidad por parte de los planificadores municipales. Con este escaso campo de maniobras, la LRSV'98 consigue reforzar el papel del Estado a la hora de asignar, uniformemente, los criterios que han de definir la clasificación del suelo en todo el territorio español. La relevancia dada a los suelos urbanos y no urbanizables en función de su definición reglada o "en positivo" permitía regular sin arbitrariedades la ocupación del suelo. De este modo, la nueva secuencia de clasificación consagraba el suelo urbanizable como aquel suelo en el que no concurre ningún proceso natural digno de protección desde una perspectiva local, regional y nacional. Este suelo definido así "en negativo" quedaba susceptible de ser urbanizado a criterio del planificador municipal. Estos mínimos legales sólo podían ser mejorados o ampliados en sus condiciones por las distintas Comunidades Autónomas. Pero dado que se trataba de una competencia estatal previamente definida, nunca podían alterar los principios y procesos que defiende la LRSV'98. Esto era así, además de porque el marco competencial atribuido a cada institución había quedado claro con la STC 61/1997, porque el fin último de la clasificación del suelo era regular en igualdad de condiciones el régimen jurídico del suelo para todo el territorio español. Sin embargo, las medidas propuestas en la LRSV'98 conllevaron, a ojos del Estado, un exceso de celo a la hora de proporcionar suelo suficiente para la construcción de viviendas e impedimentos para las cesiones de suelo para infraestructuras de interés general. La fuerte motivación por parte de las Comunidades Autónomas para tratar como suelo no urbanizable buena parte de su territorio muy probablemente no sólo se debía a los valores ambientales en presencia. Hay que tener en cuenta que, con bastante anterioridad, en el marco de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres – LCENFFS'89 –, se le reconocen a las Comunidades Autónomas las competencias en declaración, planeamiento y gestión de dichos espacios en su territorio. Por tanto, a la par que se producía el desencuentro entre Estado y Comunidades Autónomas por la ordenación urbanística, estas últimas profundizaban en su experiencia de ordenación territorial con los instrumentos implantados por la LCENFFS'89. No es de extrañar, por tanto, ante el nuevo marco competencial devenido por la STC 61/1997, que las Comunidades Autónomas protegiesen sus intereses considerando la clasificación del suelo en función de los valores en presencia. Esto les permitía controlar la posterior ordenación del suelo desde un punto de vista territorial asemejado al de la referida Ley 4/1989. Cualquier otra consideración como suelo urbanizable

²² Ver el artículo 9 de la LRSV'98 sobre Suelo No Urbanizable.

pasaría las competencias al ámbito municipal según las leyes y reglamentos que quedaban vigentes. De esta manera se evitaba poner en peligro las nuevas competencias reconocidas en estas materias, apoyándose en la experiencia de conservación de los Espacios Naturales y de ordenación territorial de los recursos naturales ya gestionados por parte de las Comunidades Autónomas²³.

Por lo tanto, la LRSV'98 viene a poner fin a las injerencias estatales en materia de ordenación urbanística y territorial al asumir los contenidos de la STC 61/1997. Para ello, se limita a exponer los requisitos mínimos necesarios para asegurar la homogeneidad en la clasificación del suelo en todo el territorio nacional. De esta manera, quedaba regulado en igualdad de condiciones el régimen jurídico del suelo para todo el Estado español. De igual modo, tanto la LRSV'98 como la STC 61/1997 supusieron, al fin, el punto de arranque de la concienciación autonómica en sus competencias territoriales y urbanísticas. Sin embargo, las herramientas de clasificación proporcionadas por la legislación estatal, junto a la experiencia proteccionista de las Comunidades Autónomas ya comentada, supusieron una limitación al desarrollo urbano e infraestructural. La amplia interpretación autonómica del criterio de la inadecuación para el desarrollo urbano sustentado en el artículo 9.2 de la LRSV'98 obligó al Estado a plantearse desbloquear dicha situación con sendas leyes de medidas urgentes posteriores.

vi. Las leyes de medidas urgentes de 2000 y 2003.

Como hemos visto, la incorporación y asunción del contenido de la LRSV'98 a la normativa urbanística autonómica es obligada en la totalidad del territorio español, existiendo una serie de preceptos que juegan un papel fundamental en la definición de una política ambiental municipal a integrar en su desarrollo urbano futuro. Igualmente, estas herramientas proporcionan el marco básico para asegurar la correcta implantación del régimen jurídico asociado a la propiedad del suelo. De tal modo que podemos decir que la LRSV'98 define una competencia estatal y establece las pautas de la práctica urbanística autonómica y local. Pero estos principios, toda vez que supusieron un cambio en la conceptualización del hecho urbano – en el que por primera vez entran en juego los valores ambientales, patrimoniales y de recursos naturales – afectaron a la libre disposición de suelo apto para la urbanización y la edificación.

Esta restricción ha quedado en parte justificada anteriormente por las propias limitaciones normativas en que había quedado el sistema de planeamiento existente tras la postura defendida por el Tribunal Constitucional. Por su parte, las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales ya habían asumido por la vía de la LCENFFS'89 sus competencias normativas en cuanto a la ordenación del territorio y los recursos naturales,

²³ Este punto de vista resulta interesante para reinterpretar el punto de partida de la legislación autonómica en materia urbanística, partiendo de la consideración de su doble origen por un lado en el sistema de planeamiento “histórico” planteado en la LRSOU'56 y los nuevos instrumentos de ordenación territorial y recursos naturales que venían a ser instaurados por imperativo de la Ley 4/1989. Confrontar con RICART ESTEBAN, J. (2007): “La ordenación de los espacios naturales protegidos” en PAREJO ALFONSO, L. [director] (2007): *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Editorial Montecorvo. Madrid; pp. 173-225.

utilizan dicha experiencia para adaptar las competencias urbanísticas reconocidas. Este modo de actuar supuso, en gran medida, una fuerte apuesta por la clasificación motivada de suelo no urbanizable dentro del propio modelo territorial defendido por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la realidad del desarrollo económico y social del país, en fuerte expansión, fomentaba que los intereses privados ejerciesen una gran presión ante la necesidad de abaratar los costes de localización y movilidad en el territorio. Además, la fuerte demanda de vivienda, debida en parte al crecimiento demográfico y en parte al incipiente mercado de la misma como bien de inversión, provocó un encarecimiento constante y progresivo que llevó al agravamiento de las condiciones para el acceso y disposición de una vivienda propia hasta alcanzar cotas de problema social. Así pues, y como posible solución ante este problema, el Estado tan sólo dos años después de aprobada la LRSV'98 cree necesario modificar su contenido para lo que aprueba el RDL 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes – RD-LMU 4/2000 – que, en opinión de algunos autores, tiró por tierra un alto porcentaje del «buen hacer territorial» de la LRSV'98. Así, en la propia Exposición de Motivos el legislador estatal sostiene que *“por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable. En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios”*. Por tanto, para abaratar el precio de la vivienda el legislador estatal decide rebajar los criterios de clasificación para poner mucho más suelo urbanizable a disposición de la iniciativa privada. Opta para ello por limitar las herramientas de clasificación del suelo no urbanizable estipuladas con el anterior articulado, tratando a su vez de agilizar determinados plazos en la aprobación y ejecución del planeamiento. Sirviéndose de la potestad estatal para definir las distintas clases de suelo, la modificación propuesta restringe dicha clasificación únicamente a la preexistencia de algún valor a proteger de carácter agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales²⁴. De esta manera, desaparece para el planificador municipal – y obviamente para el legislador autonómico – la posibilidad de contar con un criterio de clasificación del suelo no urbanizable de carácter común o genérico, como era el criterio de inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano. A partir de entonces toda clasificación de un terreno como no urbanizable exigiría la existencia de alguno de los valores enumerados, los cuales habrán de acreditarse y justificarse en la documentación del plan general. De igual modo, todo aquel suelo donde no haya ningún valor específico a proteger, o no pueda ser acreditado tal valor, pasará a ser considerado como suelo urbanizable²⁵. Sólo

²⁴ Nueva redacción del punto 2 del artículo 9 de la LRSV'98 según el RD-LMU 4/2000: “Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales”.

²⁵ Por imperativo del artículo 10 de la LRSV'98, que quedaba en vigor: “El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.”

quedaban salvados de estas determinaciones los suelos cuya decisión clasificatoria estuviese apoyada en el propio punto 1 del artículo 9 de la LRSV'98, aún vigente. Es decir, por su preservación del desarrollo urbano por decisión del propio planificador municipal basada en su adscripción a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial²⁶. Hay que entender, por tanto, que ante la amplia interpretación que algunas leyes autonómicas e instrumentos municipales de planeamiento hicieron del criterio de la inadecuación para el desarrollo urbano, el Gobierno prefirió suprimirlo para alcanzar sus objetivos de liberalizar suelo a la iniciativa privada. Por todo ello, la aplicación de este RD-LMU 4/2000 obligó a las Comunidades Autónomas que hubieran legislado en la materia a adaptar sus determinaciones sobre clasificación de suelo a lo establecido en el nuevo texto. Para algunos, esto entraba de nuevo en contradicción con los principios competenciales dictaminados por la STC 61/1997. En opinión de algunas Comunidades Autónomas, el Estado, amparándose en la legitimidad de sus títulos competenciales, entraba a definir con exhaustividad los criterios de contenido de cada clase de suelo que eran de obligado cumplimiento. Desde el punto de vista autonómico, la obligatoriedad subyacente de la aplicación de los preceptos modificados buscaba instaurar un modelo urbanístico propio al gusto y control del Estado. Esto le permitía ir, por tanto, más allá de su propio techo competencial a la hora de establecer el régimen jurídico del suelo.

Nuevamente, el Tribunal Constitucional, con la STC 164/2001, de 11 de julio de 2001, que resolvió la inconstitucionalidad de los artículos 16.1 y 38 de la LRSV'98²⁷, fue el fundamento para la reconsideración de estas medidas urgentes. Aunque esta demanda se sustentaba en el texto original de la LRSV'98, tenía en consideración los cambios obrados por el RD-LMU 4/2000 sobre dicho articulado. Entre los artículos cuestionados, además de los declarados inconstitucionales, se encontraban aquellos referidos a los criterios de clasificación del suelo y a la agilización de determinados plazos en la aprobación y ejecución del planeamiento. A pesar de que no ponían en duda la constitucionalidad de los mismos entraba a discutir en su fundamentación el alcance que podían tener sobre las competencias autonómicas. Así, el Tribunal Constitucional venía a resolver que la legislación autonómica y, en virtud de ella, la planificación territorial y urbanística, deben tener siempre un margen para definir los criterios de clasificación del suelo no urbanizable, de manera que se pueda establecer el ritmo de su incorporación al proceso urbanizador y las intensidades de usos admisibles. Esta postura, a todas luces a favor del criterio de inadecuación urbanística, quedaría refrendada en la segunda modificación de la LRSV'98, introducida por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes – LMULSIT'03 –. En esta nueva ocasión se recupera el criterio de inadecuación para el desarrollo urbano según el articulado original, introduciendo ahora un inciso de nuevo cuño: “..., *bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la*

²⁶ Ver el Artículo 9.1 de la LRSV'98.

²⁷ El artículo 16.1 versaba sobre las reglas básicas para el ejercicio de los derechos de propiedad sobre suelo urbanizable y el artículo 38 sobre la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta.

normativa urbanística”²⁸. De este modo, el nuevo enunciado busca objetivar la inadecuación como criterio para la clasificación del suelo como no urbanizable. Para ello, se apoya en el mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales, o bien en criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa de este carácter. Esta nueva formulación no hace más que confirmar que la concreción de este criterio corresponde al legislador autonómico, como sostenía el texto original de la LRSV’98 y que el RD-LMU 4/2000 había pretendido evitar, en su momento.

Por lo tanto, observamos que tras la aprobación de la LRSV’98 que venía a poner claridad a la difícil situación en que había quedado la ordenación urbanística y territorial tras la STC 61/1997, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se enzarzan en un debate constitucional por el alcance y legitimidad de sus respectivas competencias. En esta polémica de casi tres años de duración la capacidad de definición de las clases de suelo variará enormemente. Inicialmente, se asume una serie de medidas que garanticen un modelo de crecimiento urbanístico y desarrollo territorial que valore las aptitudes propias del territorio para servir de base del fenómeno urbano. Ante el decidido progreso económico y social – junto la cada vez más escasa disponibilidad de suelo – se decide un cambio de rumbo en el que se favorece la transformación de más suelo por encima de los criterios territoriales. Estas medidas impuestas por el Estado, por su carácter centralista, son contestadas por las Comunidades Autónomas. La solución vendrá dada por la recuperación del criterio original dejando perfectamente objetivado su imbricación con la ordenación territorial previa. De esta manera, la legislación estatal abandona sus ansias por controlar el desarrollo urbano de la mano de la clasificación del suelo para centrarse en las condiciones básicas de propiedad de suelo. Con el sometimiento por mandato constitucional de la ordenación urbanística a la ordenación territorial, siempre en el ámbito de las competencias autonómicas, el legislador estatal centrará su atención en el desarrollo normativo de su propio campo competencial, adecuando las herramientas a las mismas. Para ello, se planteará una renovación más profunda que suponga, en la práctica, una nueva Ley de Suelo, plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales.

vii. La recién aprobada Ley de Suelo de 2007.

Como hemos visto, la historia del derecho urbanístico ha cristalizado en una serie de instituciones urbanísticas que conservan hasta ahora una fuerte inercia respecto de las originales emanadas en la primera ley de 1956. Así, la técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanística es la clasificación de suelo, donde la clase de urbanizable es la protagonista pues en ella se pone en juego el modelo de crecimiento del fenómeno urbano. La instrumentación de la ordenación ha estado ligada a un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes que ha sido asumido, en todo o en parte, por las legislaciones de cada Comunidad Autónoma a medida

²⁸ Según indica el artículo 1 de la LMULSIT’03, que modificaba de nuevo el punto 2 del artículo 9 de la LRSV’98, respecto a los criterios de inadecuación urbanística.

que iban legitimando sus competencias en estas materias. Sin embargo, la situación normativa descrita va a verse alterada con la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo – LS'07 –. Dicha reforma ha sido anunciada no como un intento de rebajar los precios del suelo y las viviendas (como se había hecho con anterioridad mediante las leyes de medidas urgentes) sino como expresión de una regulación del suelo más conforme con los principios constitucionales y entroncado con las competencias exclusivas que del mismo se reserva el Estado.

Ante las constantes operaciones de reforma e innovación de diverso calado, además de las sentencias desfavorables antes descritas sobre la materia, el Estado ha optado por plantear una renovación en profundidad plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales. Para ello, entre otros objetivos como reza su Preámbulo, se prescinde por primera vez de “regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico”. No se trata por tanto la LS'07 de una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados. Esto es así porque pretende ser una ley concebida a partir del deslinde competencial establecido. Se abre de este modo la puerta a la regulación de otros aspectos hasta ahora relegados a un segundo término como son la participación ciudadana en los asuntos públicos, la libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y sobretodo, el derecho a una vivienda digna y adecuada. Luego, la LS'07 se propone abarcar el espectro competencial que el bloque constitucional le destina al Estado abandonando las injerencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda – de ámbito exclusivo autonómico – para garantizar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos.

Este cambio de enfoque no es puramente terminológico, y pretende tener su reflejo principalmente en el momento de la valoración. La modificación de los criterios de clasificación del suelo, no sólo persigue alejarse de la práctica urbanística al uso por las Comunidades Autónomas, sino también busca eliminar de una vez la presunción jurídica favorable a su transformación. Es decir, la tendencia a la clasificación como urbanizable había generado una perniciosa inflación de los valores del suelo al incorporar expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones urbanísticas necesarias. El texto en vigor de la LS'07 intenta evitar estas prácticas especulativas – por otro lado, un imperativo constitucional – e institucionaliza la identificación de dos «situaciones básicas» del suelo: la rural y la urbanizada. En ambas situaciones se pueden llevar a cabo «actuaciones de transformación», pero lógicamente, con un significado muy diferente. La transformación del suelo rústico supone su urbanización, mientras que la del suelo urbano supone la renovación o remodelación de lo existente. Por tanto, desaparece para el legislador estatal la clase del suelo urbanizable como concepto, pasando a ser una opción de transformación que corresponde adoptar al planificador en el marco de la legislación urbanística autonómica.

En definitiva, puede observarse como las distintas reformas acometidas en la legislación urbanística y del suelo se han ido adaptando, más pronto o más tarde, a la realidad constitucional de un Estado democrático pluricompuesto. Desde aquellos orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización hasta la cristalización de un sistema integral de reglamentación a mediados del siglo XX, el enfoque metodológico se ha apoyado en una concepción fuertemente centralizada del Estado y con las expectativas puestas en la creación de nueva ciudad. Esta tradición urbanística ha sido mejorada y adaptada con los años, hasta el punto de superar sin problemas el cambio democrático que supuso la entrada en vigor de la CE'78. Sin embargo, ha tenido que bregar con el marco competencial establecido asumiendo el encaje de sus propias restricciones. Esto ha llevado a la situación actual, donde la regulación estatal tiene un alcance limitado sobre el urbanismo. La repercusión, por ejemplo, que tiene la concepción de la propiedad establecida en ella se refuerza o difumina en la legislación autonómica en función del grado de sintonía que ésta tenga con los objetivos de aquélla. Todo ello da lugar a un necesario entendimiento entre las distintas administraciones existentes de ámbito estatal, autonómico y local para así asegurar la correcta sistematización de la legislación aplicable en materia de ordenación territorial, urbanística y medioambiental.

b. Acercamiento al marco legislativo autonómico.

Con la entrada de la democracia en España, la evolución legislativa y jurisprudencial en el campo del urbanismo ha favorecido la descentralización administrativa. Esto ha permitido a las Comunidades Autónomas encargarse de la formulación y aplicación de la legislación urbanística y de ordenación del territorio frente a la situación histórica anterior. De este modo, el derecho urbanístico ha dejado de ser, en conjunto, un derecho estatal para convertirse en un derecho regional que fundamenta el carácter primariamente municipal de dichas competencias²⁹. Esta relación con los entes locales viene asumida por tradición desde la primera legislación urbanística de 1956. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas sólo han mantenido el esquema administrativo de la ordenación urbanística ejerciendo los necesarios controles de legitimación y seguridad jurídica en su formulación. Pero estas atribuciones han sido ejercidas dentro de los límites marcados por la propia legislación estatal y autonómica, tanto de carácter básico como sectorial. Así, en el ámbito estatal, la legislación queda encuadrada tras la reciente aprobación de la LS'07 en la labor de establecer las bases homogéneas del derecho urbanístico. Para ello, regula los derechos y deberes básicos de los propietarios, siendo labor de la legislación autonómica su regulación detallada para cada clase de suelo. Y también unifica los criterios aplicables para determinar el valor del suelo, según su situación y destino. Cuestión aparte es la normativa de carácter sectorial, con mayor o menor incidencia territorial y urbanística y que, en muchos casos, supone un punto de tensión entre las relaciones interadministrativas por la ambivalencia en su alcance competencial³⁰. Una prueba de ello es la afección de la normativa medioambiental en el planeamiento urbanístico. La asunción del carácter interdisciplinar que dicha materia tiene ha supuesto la introducción de criterios supramunicipales, supraregionales y supranacionales. Por ello, los requisitos básicos dispuestos por el

²⁹ Tal como se deduce de la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en las sentencias anteriormente referidas: STC 164/2001 y STC 61/1997.

³⁰ Profundizaremos en este problema competencial más adelante, en el capítulo 3.

Estado – en transposición de las directivas europeas emanadas – han de ser establecidos legislativamente por las Comunidades Autónomas, como administración competente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Algunos aspectos concretos de estas normativas están necesariamente por encima de los intereses municipales, lo cual conlleva a establecer mecanismos de cooperación interadministrativa que legitimen a todos los niveles los contenidos sectoriales presentes en cada instrumento de planeamiento. Por lo tanto, a la vista de este ejemplo, se puede estar de acuerdo con Menéndez Rexach en que debido al amplio carácter interdisciplinario e interadministrativo que ha adquirido la legislación autonómica sobre ordenamiento urbanístico y territorial, el derecho urbanístico español se ha configurado como “*una estructura compleja, que refleja, por un lado, la delimitación competencial resultante de la organización territorial del Estado y, por otro, la existencia de una pluralidad de legislaciones, dictada desde perspectivas más o menos sectoriales, pero cuya incidencia territorial y urbanística es indiscutible en cuanto establecen limitaciones, prohibiciones o deberes positivos en orden a la utilización del suelo*”³¹.

Hoy en día, todas las Comunidades Autónomas cuentan con una legislación propia y completa en estas materias. Estas competencias fueron asumidas en exclusiva en cumplimiento del mandato constitucional que las exhortaba a ello. Por tanto, dejaron constancia expresa de dicha atribución en la formulación de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Sólo aquellos aspectos relacionados con una mayor sensibilidad medioambiental, una apuesta tímida por el desarrollo sostenible y una creciente preocupación por el desarrollismo imperante son aportaciones de nuevo cuño adoptadas por algunas Comunidades Autónomas a la hora de adaptar esta legislación urbanística a los nuevos tiempos. En el ámbito que nos interesa para este trabajo de investigación se concibe como necesario hacer una primera aproximación al marco legal establecido a raíz de esta asunción de competencias por parte de las distintas Comunidades Autónomas de referencia: Cataluña, País Vasco y Canarias³². En general, se puede observar que esta legislación propia, más o menos extensa, suele diferenciar entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Para ello, se apoya en la formalización de un sistema de planeamiento territorial, claro heredero de las pautas originarias de la LRSOU’56 y con cierta similitud con los instrumentos previstos en la LCENFFS’89, como ya hemos comentado. Estas consideraciones normativas han supuesto una adaptación del sistema estatalista anterior a la nueva realidad autonómica, con muy escasas variaciones más allá de los objetivos por mejorar la efectividad del mismo o hacerlo “sostenible”³³. Por consiguiente, sitúan en primera línea de sus objetivos la utilización racional de los recursos, entre ellos el suelo, reconsiderando el papel otorgado al planeamiento en cuanto a la aplicación y gestión de su clasificación. Aunque hay muchas variantes, han buscado establecer

³¹ MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: Estado de la cuestión y algunas propuestas” en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 200 (marzo, 2003) Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 135-198.

³² Posteriormente, en la Segunda Parte, se profundizará en las características del sistema de planeamiento de Canarias y su capacidad de adaptación y desarrollo a la planificación estratégica de sus determinaciones.

³³ El término desarrollo sostenible fue dado a conocer por primera vez en el Informe Burtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas. Dicha definición se asumiría posteriormente en la Declaración de Río (1992) y la Carta de Aalborg (1994). A partir de este último documento, pasa a formar parte de las estrategias de la Unión Europea para planeamiento y ordenación del territorio que, con mejor o peor fortuna, han abordado las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

diversas categorías dentro de los tres regímenes jurídicos establecidos tradicionalmente por la ley estatal – de aplicación directa a cada una de las clases posibles: urbano, urbanizable, no urbanizable o rústico – en un intento por reglar su tipificación en función de unos condicionantes en presencia, diferentes grados de protección y, por tanto, con diferencias significativas en cuanto a las posibilidades de utilización.

Por otro lado, se ha buscado profundizar en la gestión y ejecución de las determinaciones del planeamiento, con medidas más o menos intervencionistas por parte de la Administración. En todas ellas subyace, en mayor o menor medida, un intento por fomentar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente como apuesta decidida emanada de la vertiente ecológica que propugnan. Sin embargo, resulta destacable que, siendo las tres Comunidades Autónomas costeras, no hagan referencia a su espacio litoral y a las particularidades del mismo, dentro del escaso margen de maniobra que se le pueda suponer a la ley estatal de costas vigente³⁴. De este modo, podemos adelantar que estas Comunidades Autónomas, siguiendo las pautas ya comentadas, han adaptado las consideraciones normativas del sistema estatalista anterior. Esta base jurídica había sufrido algunas variaciones y reformas en los últimos cincuenta años, de las cuales las últimas aprobadas habían sido anuladas por las sentencias citadas. Sin embargo, la necesidad de establecer un marco legislativo propio llevó a las Comunidades Autónomas a asumir los mismos principios que habían rechazado como injerencia competencial, junto a otros que ya formaban parte de la tradición urbanística estatal. Por tanto, el legislador autonómico dio respuesta a la nueva realidad que se desprendía de la experiencia territorial, urbanística y medioambiental con las mismas herramientas contra las que había recurrido. Eso sí, por el camino quedaron vacíos competenciales (como es el espacio litoral y su planeamiento, o las cuestiones medioambientales, o la transparencia y participación en la toma de decisiones) en los que no siempre se llegó a profundizar.

i. El marco legislativo en Cataluña.

Las competencias fueron atribuidas según el artículo 9.9 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre³⁵. Un primer acercamiento normativo a estas competencias se resolvió con la formulación de la Ley 23/1983, de 12 de diciembre, de Política Territorial – LPTCAT'83 – aún vigente, que buscaba crear un marco instrumental suficiente para la aplicación de la legislación urbanística. Con bastante posterioridad, se aprobaría la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo – LUCAT'02 –, posteriormente modificada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002 de Urbanismo – LMLUCAT'04 –, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local. En esta última se mandataba al gobierno catalán para acometer la tarea de refundición de ambos textos legislativos, labor ya realizada con la aprobación del DL 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo y la susodicha Ley 10/2004, de 24 de diciembre – TR-LUCAT'05 –.

³⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; de la que se hablará con mayor profundidad posteriormente.

³⁵ Vigente hasta el 9 de agosto de 2006, fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Las competencias en cuestión quedan encuadradas en el Artículo 149: Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo.

Tanto la LPTCAT'83 como la TR-LUCAT'05 resaltan el carácter de función pública del urbanismo y la ordenación del territorio, mediante cuyo ejercicio las administraciones públicas competentes planifican o definen el modelo territorial y urbanístico que, posteriormente, ha de ser desarrollado con la participación de los propietarios y demás operadores públicos y privados. Pero además, se pronuncian *“a favor de un desarrollo urbanístico sostenible, basado en la utilización racional del territorio, para compatibilizar las necesidades de crecimientos y dinamismo económicos con la cohesión social, el respeto al medio ambiente y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras”*. El objetivo final es fomentar una distribución equilibrada del crecimiento a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio. Para ello, es necesario promover un crecimiento ordenado desde el punto de vista de las implantaciones sobre el territorio para favorecer una mayor eficacia de las actividades económicas y una mayor calidad de vida. Todo esto se plantea en torno a tres ejes vertebradores:

- Plantea el objetivo de la acción coordinada de los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial como soporte esencial para el desarrollo sostenible, siguiendo los principios expuestos en la Conferencia de Río de 1992 y la Carta de Aarlborg.
- Aúna el ejercicio de las competencias urbanísticas y la capacidad de iniciativa de las administraciones competentes con la asunción de responsabilidades por parte de las mismas.
- Modifica, analiza y simplifica procedimientos para mejorar la eficacia y agilidad de los sectores implicados en la consecución del suelo urbanizado con atención suficiente para evitar situaciones de tensión en la demanda y su repercusión en el precio final de los productos inmobiliarios.

Respecto a la clasificación del suelo diferencia entre suelo urbano, consolidado y no consolidado; suelo urbanizable delimitado y no delimitado; y suelo no urbanizable. Estos últimos son definidos como aquellos *“clasificados como tales por el planeamiento, bien por su incompatibilidad con la transformación o bien por la inadecuación al desarrollo urbano, por razón de regímenes de protección especial establecidos o por valores y finalidades a alcanzar”*. Como aspecto a destacar, la ley catalana establece para los suelos urbanos consolidados la posibilidad de cesión de suelo con aprovechamiento cuando una modificación del planeamiento general atribuye nuevos usos que generen plusvalías o mayor edificabilidad. Este criterio es poco compartido por el resto de las leyes autonómicas, que hasta ahora habían reconocido este deber sólo en los suelos urbanizables y los suelos urbanos no consolidados. Sin embargo, supone una herramienta clara a favor de la recualificación urbana, al permitir obtener suelos en áreas consolidadas. Estos suelos permiten a la administración participar de las plusvalías generadas por la propia regulación establecida, favoreciendo las intervenciones urbanas y la repercusión socioeconómica de las mismas³⁶.

³⁶ Quizás podría establecerse una relación entre las consideraciones de estas cesiones en suelo urbano consolidado y los deberes a tener en cuenta en las actuaciones de dotación que instituye la nueva LS'07.

Igualmente, en ambas leyes se regulan una serie de instrumentos a la cabeza de los cuales se coloca el Plan Territorial General, de manera que se crea el marco necesario para la posterior ordenación pormenorizada del suelo. La propia concepción normativa, de manera separada, entre planeamiento urbanístico y planeamiento territorial, se traduce en dos sistemas independientes, pero interrelacionados en la figura del Plan Director Territorial. Por un lado, los instrumentos de planeamiento de carácter territorial descritos en la LPTCAT'83:

- El Plan Territorial General, que define el marco de coherencia de todos los planes, programas o acciones con incidencia territorial.
- Los Planes Territoriales Parciales, que desarrollan las determinaciones del Plan Territorial General, precisando su alcance pero no alterando sus prescripciones.
- Los Planes Territoriales Sectoriales, que serán elaborados por los Departamentos de la Generalidad en el desarrollo de sus competencias.
- Los Planes Directores Territoriales, que concretan las directrices generales del planeamiento contenidas en el Plan Territorial General, o en los Planes Territoriales Parciales y son la base de la ordenación urbanística posterior.

Dicha ordenación urbanística, viene recogida en el TRLUAT'05 donde, siguiendo la tradición urbanística anterior, se diferencia entre planes urbanísticos de carácter general y el planeamiento de desarrollo. Entre los instrumentos de ordenación urbanística cabe destacar:

- Los Planes Directores, que coordinan el planeamiento urbanístico, concretan el emplazamiento de las grandes infraestructuras, protegen el suelo no urbanizable, incluyen determinaciones sobre desarrollo urbanístico sostenible y programan políticas supramunicipales de suelo y vivienda. Pueden, a su vez, prescribir la formulación de Planes de Ordenación plurimunicipales, aunque también pueden ser decididos por los Ayuntamientos interesados.
- Los Planes de Ordenación Urbanística Municipal, que son el instrumento flexible de planificación urbanística integral del municipio y son más o menos complejos en función de las necesidades y peculiaridades municipales y en función de la estrategia definida por cada Ayuntamiento.
- Los Programas de Actuación Municipal, que son el marco de concertación de las actuaciones y las políticas de suelo y vivienda de la Generalidad y los Ayuntamientos.

Como se ve, en ambas leyes se establecen Planes Directores, debiendo darse por asumido que se refieren a un mismo instrumento de planeamiento, con dos referencias normativas³⁷. Su propia realidad territorial y urbanística obliga a estar presente en ambas leyes, aunque su mayor desarrollo normativo se establece en el TRLUCAT'05. Estos Planes Directores facilitan la comprensión del territorio, estableciendo el marco de referencia al que se han de circunscribir las decisiones. Pero además pueden implantar disposiciones que superen los límites geográficos administrativos y la autonomía municipal. A parte quedaría el planeamiento derivado o de desarrollo, sometido jerárquicamente al planeamiento general (son los planes especiales urbanísticos, los planes de mejora urbana específicos para suelo urbano, y los planes parciales urbanísticos). Quedan suprimidos los estudios de detalle, pudiendo regular el planeamiento directamente la ordenación de volúmenes o remitir su ordenación definitiva en la ejecución urbanística. Lo que subyace a esta idea es tratar que el planeamiento incorpore directamente el suficiente detalle de las obras de urbanización definidas como básicas, dejando para un proyecto complementario de urbanización el establecimiento del resto de criterios, entre ellos las condiciones de edificabilidad arquitectónica.

Una de las cuestiones administrativas más importante se refiere al reparto de las competencias para la aprobación definitiva de todos estos instrumentos de planeamiento. En este ámbito, entra a reconocer la concurrencia de competencias tanto de la Generalidad como de los entes locales. Para crear “*un marco de concertación y cooperación entre las Administraciones competentes en materia urbanística*” se renombran las Comisiones Territoriales de Urbanismo, y se mantiene la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona creada al amparo de la Ley 22/1980, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona – LCMBCAT'80 –. Cada una de estas comisiones se encargará de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento de su competencia. Como se puede observar, la ley catalana institucionaliza distintos órganos urbanísticos para redistribuir las competencias de la Administración Autonómica en función de la entidad del plan, de su alcance territorial y del número de habitantes o municipios afectados. Por otro lado, se permite que aquellos Ayuntamientos con un Programa de Actuación Urbanística Municipal vigente tengan reconocida la competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento derivado, previo informe preceptivo de la Comisión Territorial de Urbanismo, que es vinculante en los aspectos de legalidad y supramunicipalidad. Así pues, se pretende facilitar que cada instrumento de planeamiento, en función de su ámbito de actuación, sea aprobado por el equipo técnico competente de dicha área territorial o urbanística, para facilitar el suficiente grado de consenso y cohesión en la toma de decisiones.

³⁷ El artículo 19ter de la LPTCAT'83 especifica que el ámbito territorial de los Planes Directores Territoriales debe ser inferior a los ámbitos de planificación del Plan Territorial General de Cataluña, y como mínimo, debe tener carácter supramunicipal, aunque comprenda municipios pertenecientes a diferentes ámbitos de planificación. Por su parte, el artículo 56 del TRLUCAT'05 establece que los Planes Directores Urbanísticos, de conformidad con el planeamiento territorial y atendiendo las exigencias del desarrollo regional, han de coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal.

En conclusión, para la Comunidad Autónoma de Cataluña, se aplica un marco de referencia a partir de dos textos normativos interrelacionados a partir de la figura del Plan Director territorial y/o urbanístico. Este instrumento es el apoyo para una acción coordinada de todos los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial. Por otro lado, también se introducen una serie de decisiones novedosas, como la cesión de suelo urbano en condiciones de aumento de aprovechamiento, la supresión de los estudios de detalle a favor de la ordenación directa desde el planeamiento, o los Programas de Actuación Municipal como instrumento para concertar las actuaciones urbanísticas y alcanzar mayor autonomía competencial. En todo ello subyace la idea de simplificar procedimientos asociando el ejercicio efectivo de las competencias urbanísticas por parte de la administración con la asunción de responsabilidades por parte de las mismas. Todo ello con el objetivo claro de no poner en peligro la implantación de un modelo de crecimiento socioeconómico que fomente el desarrollo sostenible.

ii. El marco legislativo en el País Vasco.

Las competencias fueron atribuidas según el artículo 10.31 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre³⁸. Con la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio – LOTPV'90 – se sientan las bases de su sistema de planeamiento. Posteriormente, se aprueba la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo – LSUPV'06 – para delimitar el sistema competencial en materia urbanística dentro del territorio vasco. Pero también para asegurar los derechos constitucionales al acceso a una vivienda digna y adecuada, al desarrollo personal del ciudadano y a la calidad del medio urbano y natural en que éste se desenvuelve. A partir de esta segunda legislación, es cuando en el País Vasco se orienta claramente el urbanismo hacia el principio de desarrollo sostenible aplicado a los modelos urbanos a través de su relación con el medio ambiente y la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de los pueblos y ciudades.

Desde la LOTPV'90 se define la ordenación del territorio como el *“conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales”*. El objetivo final de la ordenación del territorio no es otro que el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones. Por eso, se hace necesario buscar un criterio coordinador de las políticas sectoriales incidentes sobre el espacio físico, considerando a su vez el ámbito competencial de los distintos entes de naturaleza territorial. En cuanto a la ordenación urbanística, la LSUPV'06 tiene como objetivo recuperar la función pública de las actividades urbanísticas, consolidando su ámbito municipal. La idea que prevalece es poner el urbanismo *“al servicio del interés general y no como la forma de adquisición privada de las plusvalías urbanísticas”*. Con esta intención, se mejora la

³⁸ El Estatuto de Autonomía del País Vasco no ha sufrido modificaciones ni reformas desde su aprobación y entrada en vigor. Las competencias en cuestión quedan encuadradas en el Artículo 10.31: Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

efectividad de los instrumentos de gestión y ejecución urbanísticos y se refuerzan los instrumentos en manos de las administraciones públicas para su control.

Respecto al régimen jurídico de la propiedad del suelo se regula la clasificación, calificación y programación del suelo, éste último como el instrumento que determinará la secuencia de transformación urbanística del mismo. Entre las medidas aportadas, la LSUPV'06 recupera la clase de suelo no urbanizable, destinado a garantizar la sostenibilidad ambiental y a la recuperación de los valores propios (agropecuario, patrimonial...) dada la inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido. También diferencia entre suelo urbanizable sectorizado, previamente delimitado y que incorpora las previsiones del correspondiente programa de actuación urbanizadora, del no sectorizado. Esta figura de los Programas de Actuación Urbanizadora, en conjunto con los Programas de Edificación, buscan mejorar la efectividad de los instrumentos de gestión y ejecución urbanísticos favoreciendo el desarrollo de los plazos de ejecución de sus determinaciones. Pero también permiten que las actuaciones de urbanización puedan ser controladas desde la Administración Pública. Aunque la responsabilidad de la ejecución del planeamiento pase a ser exclusivamente pública, la participación privada queda garantizada, en régimen de concertación directa con la Administración o bien de libre concurrencia, mediante la figura del agente urbanizador y, en su caso, del agente edificador. De ahí el interés por implantar la programación de la actuación urbanizadora, como manera de garantizar el control y dirección del proceso urbanizador por la Administración y la orientación de la misma a los fines del interés general³⁹.

Además de este ejercicio de control del interés general, se imponen unos estándares urbanísticos de obligado cumplimiento con el objeto de garantizar modelos urbanos armónicos, equilibrados y sostenibles. Estos estándares urbanísticos definen unos valores mínimos para garantizar tanto la intensidad de uso como la ocupación del suelo respecto a la superficie del ámbito a ocupar y a los fines urbanísticos establecidos en el mismo. Suponen, por tanto, una regulación básica de la calificación del suelo, mediante la cual se establecen una serie de mínimos obligatorios de reserva para equipamientos y dotaciones, entre otros.

Lógicamente, estos estándares urbanísticos servirán de fundamento para la motivación de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento a desarrollar, sobretudo en los de materia urbanística. Lo cual repercute en una menor arbitrariedad a la hora de tomar aquellas decisiones con un marcado carácter discrecional. Por supuesto, estos estándares urbanísticos junto con el planeamiento territorial son la base normativa sobre la que se asentará el posterior planeamiento general. En este sentido, la LOTPV'90 establece un

³⁹ El propio legislador valora estos instrumentos como el modo de concretar actuaciones de dotación, para garantizar el equilibrio entre usos lucrativos y los usos dotacionales previstos en situaciones de incremento de edificabilidad urbanística; o actuaciones integradas de urbanización, destinadas a producir uno o más solares mediante la previa o simultánea implantación de los correspondientes servicios e infraestructuras urbanísticas; o las actuaciones de ejecución de sistemas generales o sistemas locales, cuando los mismos no figuren incluidos ni adscritos a actuaciones integradas, y que han de ser desarrollados por el sistema de expropiación forzosa.

sistema de planeamiento simplificado para la ordenación territorial apoyado en tres instrumentos:

- Las Directrices de Ordenación Territorial, que establecen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- Los Planes Territoriales Parciales, que desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial en aquellos ámbitos concretos que, por razón de sus características y situación, requieran una ordenación más adecuada.
- Los Planes Territoriales Sectoriales, en los que deben encuadrarse los distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por las administraciones públicas (foral, autonómica o estatal), debiendo prevalecer el carácter integrador y prevalente de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial.

En cuanto al planeamiento urbanístico, se flexibiliza la gestión de la ordenación urbanística separando la ordenación estructural (sujeta a control supramunicipal para su aprobación) de la pormenorizada, con independencia del documento en que se encuentren. De esta manera, se busca impedir que las alteraciones de la ordenación urbanística, bien por modificación puntual, bien por revisión, desfiguren la calidad urbana mediante decrementos de la superficie dotacional de la ciudad ya edificada y consolidada en detrimento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Se establecen así diversos instrumentos de planeamiento, de ordenación estructural:

- Los Planes Generales de Ordenación Urbana, que establecen la ordenación estructural del municipio y la ordenación pormenorizada del suelo urbano consolidado. Para el suelo urbanizable sectorizado o el suelo urbano no consolidado tiene potestad para ordenarlo pormenorizadamente o remitir su ordenación a planeamiento de desarrollo.
- El Plan de Compatibilización del Plan General, que coordina la ordenación estructural de varios municipios en defecto de ordenación territorial que lo realice, cuando las características y necesidades del desarrollo urbano en las zonas limítrofes de dichos términos municipales así lo requiera.
- Los Planes de Sectorización, que establecen las determinaciones de ordenación estructural para acometer la transformación urbanística del suelo urbanizable no sectorizado, quedando sujetos a la ordenación municipal definida por el Plan General de Ordenación Urbana.

Por lo tanto, se formaliza la ordenación general del municipio, pero también se crean una serie de elementos de coordinación. De carácter supramunicipal, para asegurar el correcto encuadre de la ordenación en las perspectivas territoriales de los municipios limítrofes. Tanto si está reconocida esta condición metropolitana como si no, la correcta adecuación del planeamiento urbanístico indefectiblemente debe intentar la conciliación con

las características del territorio en que se inscribe. Pero también deben estar regulados los tiempos y las formas de crecimiento de la ciudad dentro del municipio, sobretodo en aquellos terrenos no sectorizados. Todo ello, antes de realizar la ordenación pormenorizada, para la que se diferencian los siguientes instrumentos de planeamiento: planes parciales, planes especiales y estudios de detalle. Resulta de interés destacar el esfuerzo realizado por parte del legislador vasco en clarificar los tipos de planes especiales, y su ámbito de actuación, diferenciando entre:

- Los Planes Especiales de Ordenación Urbana, que ordenan aquellas áreas en las que el Plan General de Ordenación Urbana difiera la ordenación de dicho suelo urbano. También puede modificar la ordenación contenida en dicho plan.
- Los Planes Especiales de Renovación Urbana, que desarrollan actuaciones concretas que, conservando la estructura fundamental de la ordenación anterior y sin alterar la edificabilidad urbanística, se encaminen a la mejora urbana (como la descongestión y saneamiento del suelo urbano, la creación de dotaciones y equipamientos, la regeneración y rehabilitación urbana, la mejora de la accesibilidad y movilidad, la mejora estética y del medio ambiente, etc.).
- Los Planes Especiales de Protección y Conservación, que completan la ordenación establecida mediante normas de protección de elementos naturales y/o artificiales objeto de sus determinaciones (como el litoral, el paisaje, el medio rural o urbano, edificaciones, instalaciones, huertos, cultivos, espacios forestales, ecosistemas fluviales, etc.).

Además, también se regula la participación de las diversas instancias afectadas, la eficacia vinculante de dichos instrumentos sobre el planeamiento de desarrollo y los principios de eficacia y coordinación administrativa. Para ello, se crean dos instituciones de referencia: a nivel territorial, una Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y un Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco; y a nivel urbanístico, un Consejo Asesor de Planeamiento Municipal y los programas de participación ciudadana obligatorios. En la Comisión de Ordenación del Territorio descansa la capacidad de aprobación definitiva del planeamiento. Pero también es la garante de la correcta interrelación funcional y administrativa en la formación y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio. Por su parte, el Consejo Asesor de Política Territorial, adscrito al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, supone el órgano de participación para asegurar la imprescindible cooperación y coordinación de todas las administraciones competentes en la materia. Idéntico cometido tiene el Consejo Asesor de Planeamiento, obligatorio en algunos municipios⁴⁰ como garantía al derecho a la participación y para el cumplimiento de las funciones de concertación social del planeamiento municipal. Pero quizás lo más destacable de la legislación vasca sobre ordenación del territorio y del

⁴⁰ El Consejo Asesor del Planeamiento Municipal es un órgano local de carácter consultivo y deliberante de existencia obligatoria en los municipios que tengan la competencia, propia o delegada, para la aprobación definitiva de planes generales.

urbanismo sea el establecimiento obligatorio de programas de participación ciudadana. En este sentido, el acuerdo municipal de inicio de la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de uno de estos programas de participación ciudadana. En dicho programa han de constar, según las características del municipio, los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a la ciudadanía y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración⁴¹. De esta manera, se fomenta la divulgación del planeamiento y se favorece la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Estas medidas sobrepasan con creces, como se puede ver, los mínimos de participación ciudadana comunes en otras legislaciones autonómicas. Normalmente, la participación ciudadana queda circunscrita a la fase de exposición pública del avance del planeamiento, o al período de alegaciones y notificaciones previo a su aprobación definitiva.

Con todo, la apuesta de la legislación vasca por la participación ciudadana se pone a favor de la democracia participativa y el desarrollo sostenible. Se sigue, por tanto, una clara línea a favor del desarrollo teórico reciente en el campo del urbanismo. En definitiva, se puede asegurar que el marco legislativo del que se ha dotado la Comunidad Autónoma del País Vasco busca evitar la tendencia actual a convertir el urbanismo en una suerte de planeamiento territorial sectorial. A pesar de la separación normativa, en la LOTPV'90 y la LSUPV'06, se entiende el esfuerzo realizado por el legislador vasco para que el urbanismo y la ordenación territorial se coordinen. Para ello se procura dar mayor transparencia a los procedimientos que vinculan el suelo con los distintos usos y destinos. En este sentido, se crean instrumentos – como los Planes de Compatibilización del Plan General o el desglose de los distintos tipos de Planes Especiales – e instituciones – los programas de participación ciudadana y los diferentes Consejos Asesores – que permitan no sólo fomentar la cooperación y coordinación interadministrativa, sino también la concertación social y adecuación suficiente al interés general. Todo ello, con el convencimiento de que el objetivo final de la ordenación, tanto territorial como urbanística, no es otro que el desarrollo socioeconómico equilibrado de los espacios territoriales.

iii. El marco legislativo en Canarias.

Las competencias fueran atribuidas ya según el artículo 30.15 y 30.16 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 1 de diciembre. Conviene recordar el proceso iniciado con la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza – LMUPNC'85 – y el desarrollo de estas competencias que fueron recogidas por primera vez de forma exhaustiva en la Ley 1/1987, de 13 de

⁴¹ Entre estos mecanismos figurarán, según el artículo 108 de la LSUPV'06: a) Sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, en especial de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente; b) Posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan; c) Material divulgativo, que deberá prepararse junto con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión.

marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación – LPIOc’87 –. El desarrollo reglamentario de esta última ley se limitó a los aspectos documentales asociados a condicionantes ambientales, que fueron recogidos en el Decreto 55/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento – RCAIPC’95 –. Posteriormente, y tras la aprobación en el marco de la legislación básica estatal de la LCENFFS’89, se redactó la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias – LENC’94 – que venía a introducir en la figura de los Planes Insulares de Ordenación la obligada referencia a la planificación de los recursos naturales, así como los instrumentos de planeamiento para cada tipo de Espacio Natural Protegido – ENP –.

Siguiendo los mismos criterios legislativos, cinco años después se articularía un sistema de planeamiento integral que contemplase todas las variables que inciden en la planificación (ambientales, de estructuración territorial y urbanística). Esta postura fue tomada en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación de Territorio de Canarias – LOTC’99 – que postulaba una estructura jerarquizada de las figuras de planeamiento, con clara predominancia de los instrumentos que ordenan los recursos naturales, y de los criterios ambientales sobre la ordenación de contenido territorial y urbanístico. En esta misma Ley, por un lado, se derogaba la anterior legislación aplicable en cuestiones de planeamiento, y por otro lado, se mandataba a la tarea de refundición de la LENC’94 y la LOTC’99. Esta tarea de refundición quedó compendiada por el DL 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias – TR-LOTENC’00 –. Por desgracia, en el texto que se anexa a dicho decreto sólo se referencia el articulado objeto de refundición, habiendo sido obviadas las Exposiciones de Motivos de ambas leyes que venían a recoger, clarificar y explicitar las razones de dicha labor legislativa.

Sin embargo, de la lectura de las Exposiciones de Motivos originales se deduce un razonamiento imbuido de una nueva concepción del planeamiento, que buscaba instituir un gran pacto social sobre la Naturaleza y el Desarrollo, sobre la base de la educación y la concienciación medioambiental. Por ello, en la legislación se primó la declaración y posterior protección de los Espacios Naturales más representativos. Ello permitió desarrollar un régimen jurídico general sobre dichos Espacios Naturales Protegidos, en función de las distintas categorías de protección. Este régimen quedaba explicitado en su correspondiente instrumento de ordenación, que había de posibilitar los objetivos de conservación y la utilización racional de sus recursos, como garantía de un desarrollo sostenible. Este reconocimiento de una variable medioambiental en la ordenación territorial y urbanística es, en efecto, una característica vanguardista de la legislación autonómica canaria respecto a otras no sólo por el momento en que se empezó a plantear (desde mediados de los ochenta hay referencias a contenidos ambientales, como hemos visto) sino por la forma de redefinir el sistema de planeamiento. Este sistema de planeamiento, más allá de los instrumentos de que es dotado, debe ser contemplado desde todas las vertientes de forma coordinada, integrando políticas y actuaciones sectoriales tendentes a lograr el mayor y más racional

aprovechamiento de las aptitudes naturales compatibilizándolo tanto con el desarrollo y la calidad de vida como con la preservación del medio ambiente adecuado. Lo que subyace en esta propuesta legislativa canaria, por tanto, es un primer reconocimiento de las limitaciones del territorio insular, que viene definido por las características de escasez, singularidad y no renovabilidad. Por ello, la ley defiende que el territorio no puede ser entendido como un simple soporte físico, sino que debe ser contemplado desde la búsqueda de un equilibrio entre su propia pervivencia y el aprovechamiento necesario de sus recursos naturales.

Siguiendo estos objetivos, el TR-LOTENC'00 establece una serie de criterios para la clasificación y delimitación del suelo que se distancian de la tradición urbanística anterior. Para ello, entra a desarrollar un elaborado sistema de definición a tres niveles, donde la clasificación, categorización y calificación del suelo determina con precisión el régimen jurídico del mismo. Así, el suelo urbano además de cumplimentar las exigencias en cuanto a servicios básicos, requiere de su integración efectiva en la trama urbana como medida para limitar la ocupación del suelo. Por su parte, el suelo rústico se define por primera vez en positivo, en función de su naturaleza y valores a proteger. Esta actitud del legislador, reforzada por la visión ambientalista que subyace al desarrollo histórico de la norma, reconoce el valor excepcional del suelo rústico para un desarrollo sostenible del territorio. Por tanto, es lógico pensar que el planificador, imbuido de estas apreciaciones legales, ha de prestar más atención al equilibrio entre suelos protegidos y suelos ocupados que a la búsqueda de nuevos nichos de suelo para ser urbanizados. Con todo, el suelo urbanizable queda así deducido de su no inclusión en ninguna de las clases anteriores, rompiendo como hemos dicho con la tradición urbanística anterior⁴². Pero además, en el mismo se diferencian los suelos turísticos y estratégicos, dada su importancia socioeconómica para Canarias, sobre los que se ejerce un mayor control de su gestión por parte de la iniciativa pública, que sobre el resto del suelo urbanizable.

Para llevar a cabo esta labor, se hacía necesario la ordenación integral de las técnicas urbanísticas, el contenido medioambiental y la ordenación de los recursos naturales, dando lugar “a un cuerpo legal en el que de forma sistemática y coherente se relacionen entre sí” todas estas cuestiones. Para ello, se ha articulado un sistema de planeamiento integral y jerarquizado que contempla todas las variables que inciden en la planificación (o sea las ambientales, las de recursos naturales, las territoriales y las urbanísticas). Dentro de dicho sistema se diferencia entre los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y del Territorio y los Planes de Ordenación Urbanística. Entre los primeros, cabe citar:

- Las Directrices de Ordenación, que constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio.

⁴² Posteriormente, las Directrices de Ordenación General – Directriz 67 a 71 – volverían a reducir la discrecionalidad de la clasificación de suelo urbanizable al hacerla depender de los razonables crecimientos previsibles de la demanda futura en cada término municipal, de su encaje con la trama urbana preexistente y la justificación de la capacidad de las infraestructuras y servicios presentes, entre otros.

- Los Planes Insulares, que son instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible, teniendo carácter vinculante sobre los instrumentos de ordenación de espacios naturales y territorial de ámbito inferior al insular y para los planes de ordenación urbanística.

Como se ve, las Directrices de Ordenación, definidas como “*el instrumento propio del Gobierno de Canarias*”⁴³, han de orientar y coordinar la ordenación de los recursos naturales y del territorio para todo el archipiélago. De esta manera, la Comunidad Autónoma se dota de una serie de instrumentos de carácter autónomo para dar una mayor articulación al sistema de planeamiento y, a la misma vez, poder permitirse un control territorial y urbanístico más efectivo por su parte. Estas Directrices, tanto de carácter general como sectorial, alcanzan distintos grados de concreción y exigencia según las necesidades de cada ámbito. El objetivo de las mismas es articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias. Para ello, no sólo definen los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales, sino que fijan los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que les es de aplicación. También establecen estrategias de acción territorial que permitan definir el modelo territorial básico de Canarias, sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial⁴⁴.

Pero, sin duda, es el Plan Insular de Ordenación el instrumento que se erige como piedra angular básica del Sistema de Planeamiento. Este instrumento asume la isla como la unidad de referencia obligada para desarrollar las políticas territoriales y medioambientales, como principal particularidad de la segregación territorial a que todo territorio archipelágico está sometido⁴⁵. Con su triple contenido de ordenación de recursos naturales, ordenación de estrategias territoriales y marco referencial de la ordenación urbanística, orienta las políticas de inversión pública, coordina las actuaciones supramunicipales y corrige los desequilibrios insulares. Para conseguir estos objetivos, pueden establecer determinaciones de aplicación directa, de inmediato y obligado cumplimiento, normas directivas, que se aplican a través de otros instrumentos de ordenación para los que establecen mandatos, y

⁴³ Artículo 15.1 del TR-LOTENC'00.

⁴⁴ En la actualidad, han sido aprobadas de manera conjunta por la Ley 19/2003, de 14 de abril, las Directrices de Ordenación General de Canarias y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias – LDOGTC'03 –. En la Directriz 5.2 de las de Ordenación General, se definen un mínimo de ámbitos sectoriales para cuya ordenación deben formularse las correspondientes Directrices sectoriales: Calidad Ambiental, Infraestructuras, Energía, Residuos, Patrimonio Cultural, Paisaje, Suelo Agrario, Vivienda y Litoral.

⁴⁵ Aunque resulte razonable, desde la TR-LRSOU'76 la legislación estatal no reconocía esta realidad de manera contundente, fomentando Planes Directores Territoriales de Coordinación, de ámbito provincial, de muy difícil encaje en un territorio insular como podría ser el de Baleares o Canarias. Sin embargo, el papel de los Cabildos y Concejos Insulares había fomentado que se obviase ese enfoque legal en la práctica. Muy tempranamente, la Comunidad Autónoma de Canarias se dota, como hemos dicho, de la LPIO'87, que venía ya a regular unos Planes Insulares de Ordenación, antecedentes de la figura actual.

recomendaciones, que tienen carácter orientativo pero exigen expresa justificación cuando no sean asumidas. De este modo, el resto de instrumentos de planeamiento deberán ajustar sus determinaciones tanto a las Directrices de Ordenación como a los Planes Insulares de Ordenación. Entre estos instrumentos se encuentran no sólo los instrumentos de planeamiento urbanístico, sino también:

- Los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos⁴⁶, que establecen, sobre la totalidad de su ámbito territorial, las determinaciones necesarias para definir la ordenación pormenorizada completa del espacio, con el grado de detalle suficiente para legitimar los actos de ejecución.
- Los Planes Territoriales de Ordenación, ya sean parciales o especiales, que deben ajustarse a las determinaciones de las Directrices de Ordenación y de los Planes Insulares de Ordenación vigentes al tiempo de su formulación. Su ámbito de aplicación será la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales para el primer caso. Y la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, de ámbito regional, insular o comarcal para el segundo tipo.
- Los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales que, dado su carácter excepcional y especializado, sirven para definir concretos proyectos de obras, construcciones e instalaciones adaptados a las condiciones de régimen jurídico de determinados suelos rústicos.

Es interesante destacar el papel que adquieren los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos. Estos instrumentos, al igual que los Planes Territoriales de Ordenación, gozan de cierta libertad para la definición de sus ámbitos de aplicación, en función de la especialidad de su función. El legislador canario concibe los Espacios Naturales Protegidos como elementos del territorio que, por sus características naturales a proteger, deben ser desvinculados de la competencia municipal para ser entendidos como elementos autónomos. De este modo, se pueden compendiar mejor las cuestiones de recursos naturales, medioambientales, territoriales y urbanísticos por encima de la rígida estructura municipal; máxime cuando la Naturaleza no entiende de límites geográficos de carácter administrativo.

Por su parte, en aras de simplificar los instrumentos de ordenación urbanística, se introducen una serie de modificaciones relevantes, de tal manera que el Plan General de Ordenación queda como única figura de planeamiento urbanístico de ámbito municipal. Los Planes Generales de Ordenación definen, para la totalidad del correspondiente término municipal, la ordenación urbanística y la gestión de su ejecución. Este Plan General de

⁴⁶ Pueden ser, según sea el tipo de ENP al que hace referencia: Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Nacionales, Naturales y Rurales; Planes Directores de Reservas Naturales integrales y especiales; Planes Especiales de los Paisajes Protegidos; y Normas de Conservación de Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico.

Ordenación sigue la tendencia de diferenciar entre la ordenación estructurante y la ordenación pormenorizada, y asume el mandato legal de no ordenar los Espacios Naturales Protegidos que se encuentren en su territorio municipal, a favor de las Normas y Planes específicos de los mismos. Además, se puede acompañar de un Plan Operativo del Plan General de Ordenación, donde se recogerá la ordenación pormenorizada y la actualización, cada cuatro años, de la gestión y la programación de la ejecución pública. El resto de instrumentos previstos quedan incorporados al planeamiento de desarrollo (los planes parciales, los planes especiales y los estudios de detalle).

Dada la complejidad competencial que el sistema de planeamiento legislado para Canarias alcanza, se regula también la participación de las diversas instancias afectadas, así como la eficacia vinculante de dichos instrumentos sobre el planeamiento de menor escala⁴⁷. Para la tramitación y aprobación de estos instrumentos, se crean dos instituciones de referencia: a nivel territorial, una Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias y un Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias reside la capacidad de aprobación definitiva del planeamiento de competencia autonómica y/o insular. Pero también es la garante de la correcta interrelación funcional y administrativa en la formación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística para cada municipio. A parte de esta estructura organizativa de carácter marcadamente técnico, la importancia de la protección de la naturaleza que subyace en toda la legislación, llevaron a proponer un Fondo de Compensación Territorial y Ambiental. Este Fondo contribuye a la financiación de la gestión y mejora de los Espacios Naturales Protegidos y otras áreas protegidas. Estos Espacios Naturales Protegidos tienen su órgano de control en los Patronatos Insulares de Espacios Naturales Protegidos, dependientes de los Cabildos Insulares. Por último, también se ratifica el papel central de la Administración Pública en el control de la gestión y ejecución del planeamiento, así como su capacidad de acción en la disciplina urbanística y medioambiental. Para ello, se perfecciona la figura del convenio urbanístico y/o territorial, regulándolo por primera vez, contemplando la naturaleza y régimen jurídico que ostenta. Y se crea la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, como ente consorciado entre las administraciones autonómicas, insulares y municipales, para garantizar la legalidad de la ordenación ambiental, territorial y urbanística.

Como conclusión, el marco normativo canario se ha apoyado en un único texto legislativo, que recoge la ordenación territorial, urbanística y de los Espacios Naturales Protegidos. En todo esto subyace el reconocimiento de la variable medioambiental en la ordenación del territorio y del urbanismo como función pública, que a su vez se ha visto traducido en una nueva concepción del planeamiento. La idea fuerza de esta legislación es instituir un gran pacto social sobre la Naturaleza y el desarrollo sostenible del territorio, con

⁴⁷ En este sentido, la legislación canaria toma prestado del derecho alemán para las determinaciones de sus instrumentos de planeamiento territorial la división en: normas de aplicación directa, de inmediato y obligado cumplimiento; las normas directivas, de obligado cumplimiento tras su previo desarrollo por el pertinente instrumento de ordenación; y las recomendaciones, con carácter orientativo y por tanto, objeto de motivación en caso de no ser asumidas.

referencias claras al hecho insular. En este pacto social, el sistema de planeamiento adquiere una estructura integral y jerarquizada, con la que se pretende contemplar el territorio insular desde la búsqueda de un equilibrio entre su propia pervivencia y el aprovechamiento necesario de sus recursos naturales. En este sistema de planeamiento son instrumentos centrales las Directrices de Ordenación, que formalizan las estrategias de ocupación territorial y urbanística. Pero la potestad determinadora del sistema reside en los Planes Insulares de Ordenación, que se constituyen como el instrumento catalizador de la ordenación de los recursos naturales, territoriales, urbanísticos y medioambientales aplicados a la isla como unidad de referencia. Junto a éstos, los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos adquieren su importancia desde la perspectiva de autonomía con que se les ha dotado a la hora de responder a las cuestiones de protección de la naturaleza y el medio ambiente superando las limitaciones geográficas y administrativas preexistentes. Como último instrumento de relevancia, los Planes Generales de Ordenación, que para toda la superficie de un término municipal recogen, estructural y pormenorizadamente, la ordenación estratégica de su desarrollo futuro y previsible crecimiento. Esta estructura aquí resumida potencia el carácter determinativo de las decisiones de planeamiento, condicionando la tipificación del suelo a las estrategias definidas desde dicho planeamiento. Por ello, se elabora un complejo sistema de tipificación del suelo a tres niveles (clasificación, categorización y calificación) que busca dotar de mecanismos suficientes para adaptarse cabalmente a las condiciones de ordenación y determine con precisión el régimen jurídico del mismo. Por tanto, la vocación medioambiental del legislador canario, imbuido de la obvia interdisciplinariedad de estas materias, le llevan a potenciar el sistema de planeamiento como instrumento de fundamentación y control de la legalidad en las actuaciones sobre el territorio insular. Puesto que la competencia en disciplina y control de la legalidad descansa en la administración pública, el legislador canario opta por crear un marco instrumental propio – este sistema de planeamiento integral y jerarquizado – que dé total y absoluta seguridad jurídica a las determinaciones de planeamiento.

- c. Similitudes y diferencias en el derecho urbanístico autonómico: Cataluña, País Vasco y Canarias.

Como se puede observar en los ejemplos seleccionados, la legislación autonómica introduce, como nuevos aspectos, una mayor sensibilidad medioambiental, una apuesta tímida por el desarrollo sostenible y una creciente preocupación por frenar el desarrollismo imperante a favor del equilibrio territorial. Para ello, se ha buscado profundizar en la gestión y ejecución de las determinaciones del planeamiento en base a dos medidas propias diferenciadas. Por un lado, se ha apostado por diferenciar entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, estableciendo las suficientes cautelas legales para asegurar la integración y coordinación del sistema de planeamiento autoimpuesto. Por otro lado, también se han intentado establecer medidas más o menos intervencionistas por parte de la Administración autonómica para controlar el desarrollo del fenómeno urbano en su territorio. De todos modos, queda demostrado que el legislador autonómico a la hora de dar respuesta a esta nueva realidad que se desprendía de la experiencia territorial, urbanística y medioambiental que se le presentaba, se sirve grosso modo de las

mismas herramientas que la legislación estatal había dispuesto. Pero las adapta, reformula o potencia según su criterio, y remarcando aún más si cabe el entramado administrativo que subyace a la práctica urbanística en España. De esta manera, a la complejidad competencial propia de la ordenación territorial y urbanística se le une la propia complejidad interdisciplinar de la materia en cuestión y el carácter interadministrativo e intradministrativo del marco competencial constitucionalmente establecido. Así, Estado, Comunidad Autónoma, Provincia o Isla, y Municipio ejercen algún tipo de competencia sobre estas materias, ya sea a nivel general o sectorial. Por lo que el derecho urbanístico ha dejado de ser en conjunto, como se ha comentado ya varias veces, un derecho estatal para convertirse, a lo sumo, en un derecho regional por cuestión de las competencias exclusivas, compartidas y/o concurrentes asumidas en los distintos Estatutos de Autonomía.

Cuestión aparte es, si cabe la reiteración, el ámbito de las normativas de carácter sectorial, en la que pueden concurrir, e incluso compartirse, determinadas competencias por dos o más administraciones públicas, de distinto rango y nivel. Además de los ejemplos ya comentados resulta destacable que, en el caso de estas tres Comunidades Autónomas de referencia, encuadradas en zonas costeras con gran relevancia socioeconómica de su litoral, no hagan mención a dicho espacio y a las particularidades del mismo – en cuanto a su ordenación y planeamiento –, dentro del escaso margen de maniobra que se le pueda suponer a la ley estatal de costas vigente. Esta cuestión resulta cuanto menos curiosa en un caso como la Comunidad Autónoma de Canarias, donde por su condición de insularidad, debería haber apostado por una referencia directa a la ordenación de su litoral. Sin embargo, opta por derivarlo a la formulación de unas directrices sectoriales propias⁴⁸, y a establecer una clase de suelo rústico para protección del litoral. Estas son las únicas herramientas con las que se dota el ordenamiento jurídico canario para una cuestión tan relevante en su territorio como es la franja costera⁴⁹.

Por lo demás, la mayor parte de los esfuerzos legislativos se centran en el establecimiento de un sistema de planeamiento territorial. Los ejemplos aquí expuestos muestran una clara herencia de las pautas originarias de la LRSOU'56 que fundamentan la tradición urbanística estatal. Así, se han intentado mantener instrumentos de planeamiento de carácter provincial, comarcal y municipal. Pero se ha apostado, dentro de la complejidad interdisciplinar e interadministrativa que ha adquirido el asunto, por dos objetivos muy claros: por un lado, flexibilizar las figuras de planeamiento, y por otro, crear un sistema integrado y coordinado de planes y normas. En cuanto al primer objetivo, la postura defendida a favor de desligar la tarea de ordenación de la gestión y ejecución de su implantación ha llevado a distintas soluciones normativas con una fuerte incidencia territorial. Recordemos los criterios de cesión de aprovechamientos para dotaciones de la ley catalana que favorecen las intervenciones en suelos consolidados. En cambio, la legislación vasca o la canaria apuestan por asociar planeamiento de desarrollo con sistemas de actuación, tanto de carácter público como privado. Estas actitudes hacen que sea primordial, a su vez, el establecer los criterios para la revisión y/o modificación del planeamiento. En la legislación canaria aplicable a los instrumentos de planeamiento se asocia la primera a

⁴⁸ Ver nota a pie de página número 45 de este mismo capítulo.

⁴⁹ Sobre la influencia de la LCE'88, y otras leyes sectoriales sobre el litoral, hablaremos con mayor precisión más adelante. Pero era necesario resaltar este hecho aquí y ahora, por la importancia que todo este tema guarda con el trabajo de investigación.

cambios estructurales y la segunda a cambios en la ordenación pormenorizada, definiendo distintas tramitaciones para cada caso. Esta decisión se repite, con más o menos cambios, en las otras Comunidades Autónomas.

Respecto a la integración y coordinación del sistema de planeamiento, las posturas son muy dispares entre Comunidades Autónomas. Para Canarias el sistema de planeamiento es integral y jerarquizado, con las figuras precisas para cada situación. Sin embargo, en la práctica, sufre las consecuencias de las determinaciones que en función de la motivación pueden ser adoptadas o no, o la necesaria incoordinación con los instrumentos de nivel superior e inferior – que muchas veces terminan forzando a la revisión del instrumento –. Esto ha llevado, en el caso de Canarias, a un constante estado de provisionalidad del planeamiento, al ser necesario su continua adaptación a las determinaciones normativas que se vayan aprobando. Otras legislaciones, como la catalana o la vasca, apuestan por la compatibilización de los instrumentos de planeamiento, introduciendo figuras específicas (como los planes de ordenación plurimunicipales catalanes o los planes de compatibilización de planes generales vascos)⁵⁰. Como característica común a todas las Comunidades Autónomas, todas apuestan por instrumentos de planeamiento de carácter territorial que sirvan de marco de referencia del posterior planeamiento urbanístico. Es el caso de los planes directores territoriales en Cataluña, los planes territoriales parciales en el País Vasco, o los planes territoriales de ordenación en Canarias. En estos instrumentos parece primar un cierto interés por controlar la autonomía municipal en el planeamiento urbanístico. Y es que, aunque la legislación autonómica – en desarrollo de sus competencias exclusivas – renuncia a delimitar de manera precisa sus competencias urbanísticas, se arma de instrumentos territoriales e instituciones supramunicipales suficientes para ejercer un mayor control sobre las atribuciones municipales en el planeamiento. Así, con este tipo de planes territoriales de los que hemos hablado, junto a los criterios básicos y estándares urbanísticos, las Comunidades Autónomas ejercen sus mecanismos de control territorial sobre la autonomía local a la hora de definir las determinaciones urbanísticas en cada municipio.

En conclusión, todas estas consideraciones normativas han supuesto una adaptación del sistema estatalista anterior a la nueva realidad autonómica, con las suficientes variaciones para mejorar tanto la adecuación autonómica en los ámbitos de aplicación como la efectividad de las nuevas determinaciones. Con mayor seguridad, podemos ultimar que la legislación autonómica ha aportado como única novedad – no relacionada directamente con la experiencia urbanística anterior – la necesidad de controlar el desarrollo urbanístico para hacerlo “sostenible”, adaptándolo a la realidad territorial y a la vocación ecológica imperante. Por consiguiente, sitúan en primera línea de sus objetivos la utilización racional de los recursos, entre ellos el suelo; pero olvidan su capacidad competencial para determinar la ordenación de su litoral. Cuestión esta importante al ser comunidades cuyo desarrollo socioeconómico depende en cierta manera, de los usos y funciones de su línea de costa. Pero también aprovechan para flexibilizar y coordinar el sistema de planeamiento como manera no tanto necesariamente de mejorar la toma de decisiones, como de fiscalizar y auditar las atribuciones competenciales de cada parte interviniente. En este sentido, se puede considerar válida la afirmación de que la autonomía local en materia de urbanismo queda encuadrada en un marco normativo ejercido por la legislación autonómica, que es el que fundamenta el

⁵⁰ Estos instrumentos de compatibilización son, a su vez, adaptaciones de figuras ya preexistentes en la ordenación metropolitana de sus capitales autonómicas, y de los que hablaremos con más dedicación en su momento.

carácter primariamente municipal de dicha competencia. Eso sí, ejercida dentro de los límites marcados por la propia legislación básica estatal y específica autonómica, tanto de carácter general como sectorial.

PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DEL DERECHO URBANÍSTICO EN CANARIAS

En el capítulo anterior se ha analizado como, con la entrada de la democracia en España, la evolución legislativa y jurisprudencial en el campo del urbanismo ha favorecido la descentralización administrativa. Esto ha permitido a las Comunidades Autónomas encargarse de la formulación y aplicación de la legislación urbanística y de ordenación del territorio frente a la situación histórica anterior. De este modo, y como ya se ha concluido, el derecho urbanístico ha dejado de ser, en conjunto, un derecho estatal para convertirse en un derecho regional que fundamenta el carácter primariamente municipal de dichas competencias. En desarrollo de estas competencias, y siguiendo la tradición urbanística imperante, se ha apostado por diferenciar entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico a la hora de controlar el desarrollo del fenómeno urbano en cada territorio. Para ello, se ha hecho un esfuerzo por parte de las Comunidades Autónomas en establecer las suficientes cautelas legales para asegurar la integración y coordinación del sistema de planeamiento autoimpuesto. En un marco competencial donde Estado, Comunidad Autónoma, Provincia o Isla y Municipio ejercen algún tipo de atribución se ha apostado por crear un sistema integrado y coordinado de planes y normas. Así, se han intentado mantener instrumentos de planeamiento de carácter provincial o insular, comarcal y municipal. De esta manera, a la complejidad competencial propia de la ordenación territorial y urbanística se le une la propia complejidad interdisciplinaria de la materia en cuestión y el carácter interadministrativo e intradministrativo del marco competencial constitucionalmente establecido.

Frente a esto, la coherencia en el desarrollo legislativo autonómico del derecho urbanístico viene proporcionada por una serie de principios y pautas comunes. Estos principios, como hemos comentado, pueden ser bien de índole constitucional¹ bien incorporados de la “cultura urbanística” asumida que, a su vez, han quedado redefinidos en su alcance y significación en la LS’07². Igualmente estos principios legalmente asumidos y reconocidos se predicán de los instrumentos de planeamiento planteados, toda vez que son la herramienta que controla y gestiona la aplicación de las determinaciones de la legislación

¹ La incidencia de la CE’78 en el ámbito urbanístico, permite deducir una serie de principios y obligaciones, asociados a determinados artículos, como son los números 33, 45, 46, 47.

² Debido a las diversas sentencias del Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas asumieron como propios los principios reguladores básicos de la legislación estatal. A parte de esto, la apuesta autonómica, más o menos decidida, por trasponer las normativas urbanísticas y medioambientales auspiciadas por las distintas directivas europeas han forzado un escenario de interdisciplinariedad que complejiza el marco competencial del sistema de planeamiento. Ver MENÉNDEZ REXACH, A. (2006): “Los principios comunes del Derecho Urbanístico en la España de las autonomías y el proceso hacia una nueva regulación”. IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre, 2006). Las Palmas de Gran Canaria.

urbanística y territorial. Cuestión aparte es la normativa de carácter sectorial, con mayor o menor incidencia territorial y urbanística y que, en muchos casos, supone un punto de tensión entre las relaciones interadministrativas por la ambivalencia en su alcance competencial. Por lo tanto, se puede estar de acuerdo con Menéndez Rexach en que debido al amplio carácter interdisciplinario e interadministrativo que ha adquirido legislación autonómica sobre ordenamiento urbanístico y territorial, el derecho urbanístico español se ha configurado como *“una estructura compleja, que refleja, por un lado, la delimitación competencial resultante de la organización territorial del Estado y, por otro, la existencia de una pluralidad de legislaciones, dictada desde perspectivas mas o menos sectoriales, pero cuya incidencia territorial y urbanística es indiscutible en cuanto establecen limitaciones, prohibiciones o deberes positivos en orden a la utilización del suelo”*³.

En la actualidad, los principios básicos del derecho urbanístico español que han inspirado las sucesivas leyes del suelo, desde la de 1956, y que se mantienen todavía vigentes, son variados. Uno de los que más interesa resaltar ahora es la primacía del planeamiento sobre la decisión individual de los propietarios en la adopción de decisiones sobre la utilización del suelo⁴ lo cual favorece la efectividad de los mandatos constitucionales relativos al urbanismo (como el acceso a la vivienda digna y adecuada, la utilización racional del suelo, el control de la especulación o la protección del medio ambiente en aras del desarrollo sostenible). Por tanto, queda claro que el contenido del derecho a la propiedad privada se encuentra limitado por su propia función social, la cual será delimitada por las leyes, o en virtud de ellas, por el instrumento de ordenación en vigor. Estos instrumentos de planeamiento deben acoger, concretizar y justificar las decisiones del planificador más allá de la mera discrecionalidad, puesto que sus determinaciones respecto a la función social de la propiedad deben basarse en criterios objetivos establecidos principalmente en la legislación regional y en menor medida, en la nacional. De esta manera, en el instrumento de planeamiento queda establecido el régimen jurídico del suelo – tanto en sus derechos como en sus deberes – asociado a cada tipo de propiedad y anudado a las cualidades urbanas conferidas de manera motivada por el plan. Para ello, la regulación de la utilización del suelo debe llevarse a cabo de acuerdo con el interés general y evitando la especulación con el mismo, quedando legitimada la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Además, dicha regulación tiene la obligación de fundamentarse en una utilización racional del suelo –como recurso natural – con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. Esto implica la imposición a los poderes públicos de la obligación de defender, promover, conservar y restaurar el patrimonio natural, histórico, cultural y artístico.

Por tanto, puede decirse junto a Juan José Santana Rodríguez que el Plan constituye, sin perjuicio de las múltiples funciones que cabe atribuirle, la técnica instrumental básica y casi exclusiva por la que las distintas Administraciones Públicas ejercitan sus políticas

³ MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: Estado de la cuestión y algunas propuestas” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 200 (marzo, 2003). Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 135-198.

⁴ Recogido en el Artículo 2.1: Facultades del derecho de propiedad, de la LRSV’98: *“Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios”*. Principio que mantiene su continuidad en el artículo 8.2. Contenido del derecho de propiedad del suelo: Facultades, de la nueva LS’07: *“Las facultades del apartado anterior alcanzarán al suelo y al subsuelo sólo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.”*

territoriales y urbanísticas⁵. Desde sus inicios como imposición normativa estatal hasta la actualidad, en que las Comunidades Autónomas, en desarrollo de su legislación, lo han instaurado como el instrumento idóneo y necesario para la plasmación y desarrollo de sus potestades de ordenación territorial y urbanística, ha sido la base no sólo para concretar el régimen jurídico del suelo sino también para crear los escenarios de entendimiento en las relaciones administrativas. En la Comunidad Autónoma de Canarias, el TR-LOTENC'00 hace constante y abundante referencia al plan, al planeamiento o a los instrumentos de planeamiento, estableciendo una tipología concreta y cerrada de los distintos tipos de planes que conforman el Sistema de Planeamiento. Esta sistematización busca anudar el desarrollo y ejecución de las distintas determinaciones territoriales y urbanísticas a cada figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación. Por lo tanto, cada ejercicio competencial a desarrollar igualmente ha de tener una legitimación propia según cada instrumento de planeamiento. Estando así las cosas, se hace necesario profundizar de una vez en las competencias urbanísticas, medioambientales y territoriales y su encuadre respecto de las potestades atribuibles a cada Administración Pública. Hay que tener en cuenta que el actual “status quo” implica que tanto la normativa general como la sectorial deben tener su desarrollo en función de los instrumentos de planeamiento aprobados por las distintas Comunidades Autónomas. Esto es así, al menos, en lo que a determinaciones urbanísticas o territoriales se refiere. Además, en relación a lo que aquí interesa, dentro de la legislación autonómica – centrándonos en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias – se han sentado las bases jurídicas para atribuir al plan, en cuanto documento que se formula a través de un procedimiento, otras funciones. Esto permite plantear distintas perspectivas asociadas a sus fases de elaboración o desarrollo. La posibilidad de afrontar de manera parcial o segmentada una misma realidad ha dado paso a un sistema integrado en el que estas distintas fases, desarrolladas o contempladas en su conjunto permiten descubrir mayores potencialidades a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Pero para ello se hace necesario clarificar las estrategias de desarrollo de estas incipientes bases jurídicas. Y esto requiere profundizar en el alcance y cometido pertinente de los distintos principios asociados al Sistema de Planeamiento como herramienta de control, gestión y ejecución del desarrollo urbano y territorial, a todos los niveles.

a. Competencias urbanísticas, medioambientales y de ordenación del territorio en Canarias.

En un intento de síntesis de todo lo visto, podría decirse que el Estado es competente para regular las condiciones básicas del estatuto de la propiedad (los derechos y deberes básicos) y ejerce las competencias sectoriales con incidencia territorial que le corresponden (aguas, minas, montes, industria, defensa nacional, ferrocarriles, carreteras, vías pecuarias, obras públicas, costas, puertos y aeropuertos de interés general, etc.). En muchos sentidos estas competencias son concurrentes con las de cada Comunidad Autónoma. Pero también es su responsabilidad establecer la planificación económica para “*atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*”⁶. Y se atribuye las competencias exclusivas en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, “*sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de*

⁵ SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (2007): “Plan y Sistema de Planeamiento en Canarias. Las relaciones entre planes” en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 93-129.

⁶ Artículos 149.1.13 y 131.1 de la CE'78.

*protección*⁷. Por su parte, las Comunidades Autónomas – entre ellas Canarias – regulan la ordenación del territorio y el urbanismo con plenitud de competencia legislativa (planeamiento, gestión, disciplina, intervención en el mercado inmobiliario y estatuto de la propiedad) con sujeción, en este último aspecto, a las condiciones básicas marcadas por el Estado, recogidas en los artículos 148 y 149 de la CE'78. Además ejercen una acción directa sobre el territorio en ejercicio de sus competencias de ordenación y de las sectoriales con incidencia territorial (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos regionales, protección de zonas naturales, etc.).

REPARTO COMPETENCIAL		
MATERIA	COMPETENCIA	NORMATIVA
Urbanismo	CC. AA.	Art. 148.1.3 CE'78 Estatutos de Autonomía
Ordenación del territorio	CC. AA.	Art. 148.1.3 CE'78 Estatutos de Autonomía
Vivienda	CC. AA.	Art. 148.1.3 CE'78 Estatutos de Autonomía
Agricultura	CC. AA.	Art. 148.1.7 CE'78 Estatutos de Autonomía
Legislación básica sobre medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias	CC. AA. / ESTADO	Art. 148.1.23 CE'78
Legislación Civil (derechos de propiedad)	ESTADO	Art. 148.1.8 CE
Ordenación de los Registros e Instrumentos Públicos	ESTADO	Art. 149.1.8 CE'78
Tratamiento fiscal de la propiedad inmobiliaria y de las operaciones urbanísticas	ESTADO	Art. 149.1.14 CE'78
Legislación sobre Expropiación Forzosa	ESTADO	Art. 149.1. 18 CE'78
Puertos y Aeropuertos de interés general	ESTADO	Art. 149.1.20
Ferrocarriles	ESTADO	Art. 149.1.21
Obras públicas de interés general o supra-autonómicas	ESTADO	Art. 149.1.24 CE'78
Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica	ESTADO	Art. 149.1.13 CE'78

Reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de incidencia urbanística.
Fuente: GIMÉNEZ FERRER, J. M. (2003)

Por lo tanto, es fácil observar que esta complejidad competencial, unida a la propia complejidad interdisciplinar de la materia en cuestión, queda fuertemente remarcada por el entramado administrativo que subyace a la práctica urbanística en España. En el caso de una Comunidad Autónoma como Canarias, configurada por un archipiélago oceánico de diversas islas con distintos niveles de crecimiento y desarrollo, se introduce una nueva figura intermedia como es la planificación insular. Esta planificación insular ejerce el papel primordial de control en la ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales. Igualmente, comparte con la Comunidad Autónoma competencias en materia medioambiental. Así pues, para las Islas Canarias el territorio de referencia es la Isla, desapareciendo cualquier referencia al planeamiento provincial. Queda, por tanto, el esquema administrativo en el archipiélago canario configurado por el Estado, la Comunidad Autónoma, la Isla y los distintos Municipios. Cada una de estas instituciones ejerce, en mayor o menor

⁷ Artículo 149.1.23 de la CE'78.

medida, algún tipo de competencia en la materia, como veremos más adelante. Y en este sistema, los Municipios ocupan el último escalafón que, en contra de lo que pueda parecer, es de una vital importancia para el Sistema de Planeamiento. En efecto, los Municipios son competentes para establecer, en su ámbito, el modelo territorial planteado desde el resto de instancias administrativas públicas a través de los Planes Generales de Ordenación, cuya aprobación definitiva, sin embargo, no les corresponde⁸. También son competentes para aprobar, incluso definitivamente, el planeamiento de desarrollo (planes parciales, especiales y otros), para asumir su ejecución en caso de gestión pública o controlarla en los supuestos de gestión privada, y para velar por el respeto a la legalidad en todos los actos de edificación o uso del suelo otorgando las licencias necesarias e imponiendo, en su caso, las correspondientes sanciones. Por tanto, aunque no tengan la capacidad de legislar, en sus manos descansa el mandato constitucional de establecer la ordenación del territorio, mediante los planes. Y por tanto, tienen capacidad para definir los ámbitos de intervención y los objetivos de actuación. Pero también los parámetros urbanísticos a los que deberá ajustarse cualquier construcción que se realice en el marco de los usos autorizados por la normativa urbanística municipal.

Esta alta capacidad finalista de las atribuciones municipales tenía sus orígenes, como hemos visto, por un lado, en la herencia urbanística y su apoyo a la autonomía municipal en el planeamiento, y por otro, a la renuncia de la legislación autonómica a delimitar de manera precisa sus competencias y la de los municipios. Es esta autonomía local en el planeamiento, y los efectos que a lo largo de los años ha producido, lo que ha decantado el interés por controlar el desarrollo del planeamiento en sus aspectos tanto legales como formales. Por ello, la legislación canaria hace hincapié en las fases de formulación y desarrollo de los instrumentos de planeamiento, como modo de asegurar un correcto procedimiento de su tramitación y contenido normativo. De igual modo, y como medio de atemperar la autonomía local, la legislación autonómica insiste en la necesaria concertación y cooperación entre ambas administraciones, como requisito mínimo. En un territorio fragmentado como el canario, es crucial asegurar la adecuación de las políticas insulares con las municipales. Pero también es necesario para articular una estrategia territorial autonómica establecer los mecanismos orgánicos y procedimentales que aseguren la cooperación interadministrativa. Estas políticas de cooperación hasta ahora han sido reflejadas con mayor claridad en la normativa medioambiental canaria. Apoyándose en la reglamentación de los procedimientos y técnicas de protección ambiental que la legislación estatal en materia medioambiental propugna, la Comunidad Autónoma ha ido incidiendo en la práctica urbanística de competencia municipal. Así, el establecimiento de normas de aplicación directa de protección y conservación ambiental, con un marcado perfil de su carácter urbanístico y territorial – como ocurre en las determinaciones de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación Turística – ha implicado la introducción de criterios urbanísticos asociados a la protección del medio ambiente urbano⁹. Así, se han introducido estándares urbanísticos máximos para los nuevos desarrollos, se han establecido condicionantes para la ocupación de determinados sectores de suelo o para la

⁸ Como ya quedó dicho en el Capítulo II a la hora de exponer el marco legislativo en Canarias, a rasgos generales.

⁹ Sin contar con el hecho de que la regulación instrumental de los ENP declarados es potestad de la Comunidad Autónoma, quedando las competencias municipales sobre esa porción del territorio delegadas en dicha administración.

regeneración de ámbitos ya consolidados, y sobretodo, se han formulado líneas de actuación para reestructurar las condiciones ambientales existentes en ámbitos degradados o para reordenar los usos urbanísticos de manera más racional. Estas pautas de planeamiento, jerárquicamente en el nivel superior junto a los Planes Insulares, han de quedar reflejadas en los contenidos de los instrumentos de ordenación propuestos en el Sistema de Planeamiento vigente. Por tanto, afecta a todos los niveles del sistema (regulados en forma de Planes Estratégicos, Planes Territoriales o Planes Generales). Sin embargo, hay una nueva limitación no relacionada directamente con el ámbito competencial, sino con la correcta motivación de las determinaciones del planeamiento a desarrollar por la administración. En efecto, la necesidad de controlar el diseño en la ocupación del territorio llevó a la formulación previa de estudios territoriales sobre la «aptitud física del territorio». Estos estudios preliminares surgen por un lado, de la nueva legislación europea-estatal tendente hacia la evaluación estratégica de los planes y normas de planeamiento; y por otro lado, del intento por controlar el planeamiento urbanístico municipal por parte de las Comunidades Autónomas sirviéndose de sus competencias medioambientales. Esta evaluación de planes, o del contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento, queda encuadrada tanto en el seno de los instrumentos de planeamiento general como de desarrollo. Esta medida – recogida recientemente en la legislación estatal¹⁰ – ha supuesto una revolución en el procedimiento de desarrollo del planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio, al introducir una memoria medioambiental y la evaluación estratégica de los distintos escenarios territoriales, como requisito indispensable para la formulación de los instrumentos de planeamiento. Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas ya habían incorporado estas ideas a su ordenamiento jurídico, al menos parcialmente, para procurar un cierto control sobre las competencias municipales, como ya se ha dicho. En este sentido, Canarias fue pionera al plantear el RCAIPC'95, mediante el cual *“venía a exigir por esta vía la concreción de sus determinaciones genéricas, de forma que tuviera que incorporarse el contenido ambiental detallada y expresamente al proceso de planeamiento, desde la propia lógica de la legislación y la ciencia urbanísticas”*¹¹. La Administración urbanística, desde esta imposición reglamentaria autonómica, viene a disponer así de una nueva herramienta para el mejor conocimiento del territorio y para la adopción de las decisiones en la materia, en la medida que permitía analizar dentro del propio proceso de planeamiento los efectos de una determinación urbanística.

Este planteamiento desde el punto de vista del contenido ambiental, viene a inaugurar en Canarias un primer acercamiento hacia el planeamiento estratégico como tal, aunque sólo sea en estas cuestiones. Sin embargo, ya se ha comentado que esta óptica esta más relacionada con crear las pautas necesarias para el autocontrol en la definición del contenido reglamentario y las medidas de protección en las distintas escalas del Sistema de Planeamiento. Así, debía graduarse dichos contenidos en función del límite de las determinaciones propias de cada nivel instrumental, de forma que en cada uno de ellos se analizaran y justificasen ambientalmente las decisiones que le correspondía adoptar. La primera consecuencia lógica de esta nueva concepción del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planeamiento fue el refuerzo de la figura del Avance de Planeamiento. A partir de entonces, esta figura

¹⁰ La ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que transcribe al derecho interno español la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

¹¹ Exposición de Motivos del RCAIPC'95.

será considerada el momento procedimental idóneo para evaluar las alternativas que deban plantearse en función, entre otros factores, de la localización de los usos y las actividades sobre el territorio, de la fijación de su nivel de intensidad, y de los distintos efectos ambientales previsibles. Para ello, en el RCAIPC'95 se especifica la obligatoriedad y contenido mínimo del Avance de Planeamiento, con objeto de garantizar que sirva efectivamente para alcanzar los fines de participación pública e institucional que se le asignan, y para el análisis específico de los contenidos ambientales y de los criterios, objetivos, alternativas y soluciones generales del planeamiento que tiene que expresar el documento.

ÁMBITOS DE COMPETENCIA URBANÍSTICA	
FUNCIONES	ORGANO COMPETENTE
Planeamiento	
Redactar el Plan General de Ordenación	CC. AA. / Municipios
Formular el trazado de vías públicas y medios de comunicación	Estado / CC. AA. / Municipios
Emplazar centros de producción y residencia	Estado / CC. AA.
Clasificar suelo municipal	CC. AA. / Municipios
Calificar suelo municipal	CC. AA. / Municipios
Orientar la composición arquitectónica de los edificios y otras condiciones estéticas	Municipios
Régimen de suelo	
Asegurar la utilidad pública en la función social de la propiedad del suelo	Estado
Imponer la justa distribución de beneficios y cargas del planeamiento	Estado
Regular el mercado de suelo	Estado
Garantizar el uso racional del suelo	Estado / CC. AA. / Municipios
Configurar Patrimonios Municipales de Suelo	Municipios
Ejecución de la urbanización	
Encauzar, dirigir, fiscalizar y conceder obras de urbanización	Municipios
Expropiar terrenos y construcciones necesarios para la ejecución de obras	Municipios
Usos del suelo y edificación	
Ceder terrenos edificables y derechos reales sobre los mismos	Municipios
Intervenir la parcelación	Municipios
Exigir el cumplimiento de los plazos de ejecución de obras	Municipios
Imponer la venta forzosa cuando no se ejecute en tiempo y forma	Municipios
Prohibir los usos no ajustados a lo estipulado en el planeamiento	Municipios
Intervenir en la construcción y usos de las fincas	Municipios
Facilitar a los titulares el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley	ESTADO / CC. AA. / Municipios

Ámbitos de la competencia urbanística sobre la que inciden distintos títulos competenciales.

Fuente: JIMÉNEZ FERRER, J. M. (2003)

MELÓN MUÑOZ, A. (1999)

Por tanto, en desarrollo de las competencias exclusivas atribuidas en materia urbanística, territorial y medioambiental, las Comunidades Autónomas comenzaron a desarrollar una legislación propia que enmarcara instrumentalmente las actuaciones de

los municipios que quedaban a su cargo dentro del nuevo sistema administrativo planteado. Pero también que estableciera los instrumentos suficientes para pautar la corresponsabilidad administrativa en la ordenación del territorio como soporte físico del fenómeno urbano. Para el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, se apostó primeramente por introducir medidas de evaluación estratégica asociadas a cuestiones medioambientales. Esta decisión venía encuadrada por las dudas competenciales existentes ante el nuevo papel que le tocaba gestionar a la administración autonómica. La tradición urbanística anterior, que pivotaba entre la legislación estatal y la exclusividad municipal, no favorecía el desarrollo de medidas concretas de control urbanístico. Para evitar que la potestad legislativa autonómica se pudiera considerar una injerencia directa sobre las determinaciones propias del ámbito municipal, se optó por profundizar en el procedimiento de tramitación. Para ello, se articularon una serie de principios rectores muy relacionados con las posturas de conservación del medio ambiente en boga. De esta manera se ligó corresponsabilidad administrativa con cuestiones medioambientales como modo de pautar la ordenación territorial y urbanística. La consecuencia fue un enfoque más cercano a la visión estratégica de los instrumentos de planeamiento desde la perspectiva de su contenido ambiental. Sin embargo, esta postura junto a las directrices emanadas de las recomendaciones de la Unión Europea fueron consolidando una sistemática de actuación a favor de la participación ciudadana, la cooperación administrativa y la transversalidad en las políticas de protección de la naturaleza. Estos principios básicos se irán haciendo cada vez más presentes en la legislación autonómica, bien por intereses puramente sectoriales, bien como herramienta para consolidar un sistema más integrado de planeamiento. A este segundo caso corresponde la legislación canaria, cuyo ejercicio normativo introduce entre sus principios rectores aquellos derivados de la reglamentación anterior – el RCAIPC’95 – pero mejorados y ampliados en su visión estratégica de la implementación de un Sistema de Planeamiento para Canarias.

- b. El Sistema de Planeamiento en Canarias desde el punto de vista de sus principios rectores.

Ya en el segundo capítulo se ha dejado entrever la disparidad de posturas entre comunidades autónomas respecto a la integración y coordinación del sistema de planeamiento. Para Canarias, quedaba explicado que el sistema de planeamiento es integral y jerarquizado, con las figuras precisas para cada situación. De tal manera que el TR-LOTENC’00 establece en su artículo 9 el mandato de que *“la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación”*. Sin embargo, en la práctica, sufre las consecuencias de las determinaciones que en función de la motivación pueden ser adoptadas o no, de la necesaria incardinación con los instrumentos de nivel superior e inferior, e incluso de los problemas de coordinación entre las distintas normativas sectoriales de cada administración y la posibilidad discrecional que las ampara. Esto ha llevado, en el caso de Canarias, a un constante estado de provisionalidad del planeamiento, al ser necesario su continua adaptación a las determinaciones normativas que se vayan aprobando, y que muchas veces terminan forzando a la revisión del instrumento¹². A pesar de ello, como recuerda Juan José Santana

¹² Otras legislaciones, como la catalana o la vasca, apuestan por la compatibilización de los instrumentos de planeamiento, introduciendo figuras específicas (como los planes de ordenación plurimunicipales catalanes o los planes de compatibilización de planes generales vascos). Ver Capítulo II, epígrafe b.

Rodríguez, el plan se concibe en el actual ordenamiento canario como un mecanismo o instrumento que debe facilitar el ejercicio de las potestades públicas de forma coordinada y participativa, facilitando la toma de decisiones con la mayor información contrastada posible, ahorrando medios económicos y personales, y utilizando para ello procedimientos ágiles y flexibles basados en la documentación que, siendo absolutamente necesaria, sea fiable y suficiente¹³. Estos principios quedan recopilados en el articulado del propio TR-LOTENC'00¹⁴ como comenta Luciano Parejo Alfonso cuando señala “*hay aquí un intento de enumeración y positivación de todos los principios esenciales del sistema legal, que reúne principios tradicionales y novedosos, de modo que en algún caso repite los recogidos ya en la LRSV'98*”¹⁵. El mismo autor propone una sistematización de los principios jurídicos positivados en el TR-LOTENC'00 en base a cinco agrupaciones de principios: referidos a los recursos naturales y a los derechos sobre los mismos, referidos al ejercicio del poder público, referidos a los instrumentos de planeamiento, referidos al régimen de propiedad del suelo por razón de la incidencia de la ordenación pública, y referido a la efectividad del gobierno del territorio. En lo que aquí respecta haremos hincapié en aquellos principios referidos tanto a los instrumentos de planeamiento, como al ejercicio del poder público.

PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO EN CANARIAS	
Referidos a los instrumentos de planeamiento	Referidos al ejercicio del poder público
<ul style="list-style-type: none"> • Carácter integrado en un sistema de planes e instrumentos. • Jerarquía del sistema de planeamiento. • Especialidad en el sistema de planeamiento. • Vigencia indefinida del planeamiento de ordenación. • Publicidad de los instrumentos de planeamiento y ejecución de la ordenación. • Participación pública en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento y otras figuras urbanísticas. • Libre acceso a la consulta de los instrumentos de planeamiento y ejecución urbanísticos. • Ejecutividad y obligatoriedad del planeamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación interadministrativa para la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio. • Adecuada ponderación de la totalidad de los intereses implicados en la ejecución de la ordenación. • Sometimiento de cualquier actuación pública a los instrumentos del sistema integrado de planeamiento definido legalmente.

Principios rectores del Sistema de Planeamiento desde la perspectiva del ejercicio como poder público.
Fuente: PAREJO ALFONSO, L. (1999)

Estos dos conjuntos de principios, de entre todos los previstos en el TR-LOTENC'00, articulan y sistematizan el Sistema de Planeamiento de Canarias, anudándolo con la potestad normativa propia de cada administración participante. De

¹³ SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (2007): “Plan y Sistema de Planeamiento en Canarias. Las relaciones entre Planes” en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 93-129.

¹⁴ En concreto, el Artículo 4: Principios generales de la ordenación. Dicho artículo establece la relación de los principios que informan y presiden toda la actuación urbanística pública y privada en relación con la ordenación urbanística, territorial y de los recursos naturales.

¹⁵ PAREJO ALFONSO, L. [director] (1999): *Derecho Canario de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente-Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias-Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A. Madrid; pp. 150.

tal manera que podemos hablar de su carácter sistematizado (jerarquía, integración y especialidad), de su carácter como documento legal (ejecutividad, obligatoriedad y vigencia indefinida) y de su carácter como documento público (publicidad, participación y libre acceso). Por su parte, en referencia al ejercicio del poder público, los principios rectores girarán en torno a la correcta nivelación de los criterios de cooperación, coordinación y colaboración que sostienen toda relación entre las distintas administraciones públicas, a tenor de lo dispuesto en la legislación estatal¹⁶.

i. Principios referidos a los instrumentos de planeamiento.

Desde la visión ya planteada de los instrumentos de planeamiento como facilitadores del ejercicio de las potestades públicas de forma coordinada y participativa, se ha de ser consciente también de que un determinado ordenamiento jurídico se compone de diversas normas relacionadas entre sí por los principios de jerarquía y competencia. Por eso, cuando se plantean los principios referidos a dichos instrumentos es necesario diferenciar entre aquéllos de carácter sistematizador (jerarquía, integración y especialidad) de los meramente procedimentales (tanto en referencia a su legalidad – ejecutividad, obligatoriedad y vigencia indefinida – como a su divulgación – publicidad, participación y libre acceso –).

Respecto al carácter sistematizado de sus principios rectores obviamente el principio de jerarquía normativa que se predica de los instrumentos territoriales y urbanísticos del Sistema de Planeamiento de Canarias desde el TR-LOTENC'00 se corresponde formalmente con el artículo 1.2 del Código Civil. Esta última disposición señala que carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior, y a su vez, se entronca directamente con el principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 de la CE'78. Para ello, el legislador canario busca establecer *“una estructura jerarquizada de las figuras de planeamiento, con clara predominancia de los instrumentos que ordenan los recursos naturales y de los criterios ambientales sobre la ordenación y determinaciones de estricto contenido territorial y urbanístico, asignando, como lógico correlato, las correspondientes atribuciones competenciales entre las distintas Administraciones públicas canarias”*¹⁷. Asimismo, en el artículo 9.2 del TR-LOTENC'00 también se establece que *“los instrumentos de ordenación regulados que desarrollen la planificación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como de las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio, conforman un único sistema integrado y jerarquizado”*. Esta apostilla de la ordenación integral viene de la asunción por parte de la legislación canaria de la necesidad de terminar con la indeseada dispersión de normas urbanísticas y medioambientales sectoriales, a fin de formar un cuerpo legal que posibilite al

¹⁶ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común – LRJAP'92 – establece en el artículo 3, apartado 1 que *“las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”*, mientras que su apartado 2 establece que *“las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”*.

¹⁷ Ver Capítulo II en lo referente a la legislación autonómica canaria. También la Exposición de Motivos (III) de la LOTC'99, ante la falta de Preámbulo del TR-LOTENC'00, en el Anexo 01.

máximo la interrelación y coordinación en los distintos niveles de ordenación. Pero esta integración del Sistema de Planeamiento en Canarias no obvia que la ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos es el resultado de un paulatino proceso de concreción. Por tanto, además de un sistema jerarquizado e integrado, también es caracterizado por la especialidad en la aplicación de cada uno de los instrumentos de ordenación. Este principio de especialidad actúa en una doble dirección. Por un lado, busca la adecuación del instrumento de planeamiento a las necesidades específicas en la ordenación de los recursos en su ámbito competencial. Por ello, se puede hablar en sentido estricto de instrumentos de ordenación cuyo ámbito de actuación puede ser toda Canarias, una isla, un área metropolitana, una comarca, un espacio natural protegido, un municipio o un territorio inframunicipal. Por otro lado, también remite a una mayor concreción de las especificidades – cuando así sea requerido – en un instrumento de ordenación de rango inferior, de manera que se simplifica el procedimiento administrativo y se aporta cierta flexibilidad al contenido de cada instrumento de planeamiento. En base a este principio, se ha tendido a entender para el planeamiento urbanístico un doble nivel de determinaciones, ya sean estructurales o pormenorizadas; mientras que en el resto de planeamiento territorial se ha tendido a una triple argumentación (normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones). En conclusión, los principios de jerarquía, integración y especialidad son perfectamente compatibles en un mismo sistema de planeamiento.

En referencia al carácter de los instrumentos de planeamiento como documento legal es interesante resaltar la diferenciación entre el principio de ejecutividad del planeamiento del principio de obligatoriedad del planeamiento. El principio de ejecutividad, recogido en el artículo 44.1 del TR-LOTENC'00¹⁸, supone que los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territoriales o urbanísticos son inmediatamente ejecutivos una vez se produzcan las publicaciones pertinentes de los mismos. Mientras que el principio de obligatoriedad de los instrumentos de ordenación supone que los particulares, al igual que la administración, quedarán obligados al cumplimiento de sus determinaciones, sin que quepa cualquier tipo de dispensación en su cumplimiento. Por tanto, la ejecutividad ha de ser expresamente acotada – en función de la concreción de las determinaciones de ese planeamiento – mientras que la obligatoriedad es expresamente asumida por todos los administrados¹⁹. Esto lleva a la necesidad de afirmar la seguridad

¹⁸ El artículo 44.1 del TR-LOTENC'00 establece que la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación o, en su caso, la resolución que ponga fin al pertinente procedimiento producirá, de conformidad con su contenido: la vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de la clasificación y calificación y sus sujeción al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación; la obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por las Administraciones y los particulares, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación; la ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa; la declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones correspondientes, cuando delimiten unidades de actuación a ejecutar por el sistema de expropiación o prevean la realización de las obras públicas ordinarias que precisen de expropiación, previstas en la sección 2ª del Capítulo VI del Título III; y la publicidad de su contenido, teniendo derecho cualquier persona a consultar su documentación y a obtener copia de ésta en la forma que se determine reglamentariamente.

¹⁹ Ver PADRÓN DÍAZ, C. (2005): *Principios del Derecho Urbanístico en Canarias desde la perspectiva pública*. Master Universitario de Derecho Urbanístico en Canarias. Departamento de Construcción Arquitectónica-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 79-80.

jurídica de los instrumentos de planeamiento y sus determinaciones, así como la vigencia real y efectiva de dicho planeamiento de ordenación. Por tanto, es igual de importante la certidumbre en relación con la vigencia de las normas jurídicas aprobadas, como la previsibilidad en la interpretación y aplicación por las administraciones públicas de sus determinaciones²⁰. En aras de esta seguridad jurídica los instrumentos del Sistema de Planeamiento de Canarias tienen vigencia indefinida a partir de la íntegra publicación de su normativa en el Diario Oficial correspondiente, sin perjuicio de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva. Pero este principio de vigencia indefinida no puede interpretarse en el sentido inmovilista de perpetuar el planeamiento urbanístico aprobado, sino como garantía de estabilidad y permanencia suficientes para la correcta ejecución de sus determinaciones a la que se está obligado. Ahora bien, esta garantía de estabilidad y permanencia no impide a la Administración ejercitar sus facultades cuando nuevos criterios de ordenación o nuevas necesidades urbanísticas requieran de una actualización del planeamiento. Pero ha de seguir para ello las técnicas reformadoras implementadas, como la revisión o la modificación de los instrumentos de planeamiento precedentes. Por tanto, mediante estos dos procedimientos la Administración competente asegura que las nuevas determinaciones pueden sustituir las determinaciones en vigor preexistentes – bien sea porque ya hayan sido ejecutadas bien porque hayan quedado desfasadas – sin menoscabar la seguridad jurídica del instrumento de planeamiento vigente. Como se puede observar los principios de ejecutividad, obligatoriedad y vigencia indefinida articulan una forma de entender el gobierno del territorio en la cual una vez realizada la ordenación iniciática siempre habrá un instrumento de planeamiento – adaptado en el tiempo y a las coyunturas posibles – que determine en todo momento las acciones medioambientales, territoriales y urbanísticas de obligada ejecución.

Por último, respecto a los principios relacionados con el carácter de los instrumentos de planeamiento como documento público hay que hablar de la participación ciudadana, tanto de manera activa en la formulación, tramitación y gestión del sistema de planeamiento, como pasivamente bajo su derecho a ser informado y la obligación en la publicidad de los instrumentos de planeamiento. Estas cuestiones han sido tratadas tanto en la legislación sectorial del Estado como en la de las Comunidades Autónomas, en un intento por profundizar y explicitar instrumentos de participación que, a su vez, den mayor consenso y transparencia a las actuaciones de las Administraciones públicas²¹. En efecto, el artículo ocho del TR-LOTENC'00 liga la gestión y el desarrollo de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos con el fomento de la participación ciudadana. Pero también lo vincula con la defensa de los derechos de información e iniciativa. Esto implica que los ciudadanos tienen derecho a participar en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución – mediante la formulación de alegaciones durante el preceptivo período de información

²⁰ En efecto, la doctrina jurisprudencial declara que el principio de seguridad jurídica en su sentido más amplio, supone “*la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho*”.

²¹ Destaca en este sentido, y dentro de la legislación del Estado, la LRJAP'92, que en su artículo 35 consagra el derecho de los ciudadanos, de acuerdo a unos requisitos, a conocer e incluso obtener copia de documentos relativos a procedimientos administrativos.

pública –, a la correcta publicación y acceso a la documentación cuyas determinaciones están en vigor, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales. Por todo ello, junto a la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación que, como se veía anteriormente, aseguraba la vigencia indefinida de sus determinaciones, y por tanto su validez legal, también se produce la necesaria obligación de publicitar su contenido. Pero si dicho documento no es publicado, sus determinaciones son ineficaces – pero no inválidas – en la terminología al uso. Esto es así porque ante la falta de publicación de la normativa tras haber sido definitivamente aprobada, o sea validada, no pueden aún imponerse eficazmente sus determinaciones a los particulares al no haber sido todavía hechas públicas. Por tanto, la obligación de la publicidad queda vinculada a la eficacia en la ejecución de las determinaciones de planeamiento. Una de las formas comunes de concretar la publicidad urbanística de los planes y proyectos es mediante su exhibición para consulta directa *in situ* de los administrados. Aunque cualquier persona tiene derecho al libre acceso a la consulta y examen de la documentación, e incluso a obtener copia de ésta en la forma que se determine reglamentariamente²².

Como se puede observar en el Sistema de Planeamiento de Canarias los principios referidos específicamente a los instrumentos de planeamiento como tales giran en torno a la cualificación de los mismos como parte integrante del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, conforma un corpus normativo diferenciado, en un único sistema integrado y jerarquizado, donde cada instrumento en función de su capacidad jurídica se especializa en sus determinaciones. De esta manera se busca formar un cuerpo legal con la máxima interrelación, coordinación y concreción posibles para los distintos niveles de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos. Estas cualidades, unidas a la necesaria seguridad jurídica en sus determinaciones, articulan una forma de entender el gobierno del territorio en la que se garantiza la estabilidad y permanencia del planeamiento. En este sentido, se puede asegurar que cuando por primera vez se ejerce la competencia de realizar la ordenación necesaria, a partir de entonces siempre habrá un instrumento de planeamiento válido y eficaz – aún cuando deba ser adaptado en el tiempo y a las coyunturas posibles – que determine en todo momento las acciones medioambientales, territoriales y urbanísticas de obligada ejecución. Esta validez y eficacia dotan de seguridad jurídica tanto al bien a administrar como al propio administrado, pues como corpus normativo está sujeto a los requisitos de publicidad y participación propios de los documentos públicos. De este modo el ciudadano actúa de manera activa en la formulación, tramitación y gestión del sistema de planeamiento como de manera pasiva bajo su derecho a ser informado ante la obligatoria ejecutividad de las determinaciones. Así, el Sistema de Planeamiento de Canarias se constituye en el único corpus normativo competente para determinar, a diversas escalas, las acciones medioambientales, territoriales y urbanísticas, ya sean sectoriales o no, que han de articular con validez y eficacia el gobierno efectivo del territorio en la Comunidad Autónoma.

²² Ver artículo 44.1.e) del TR-LOTENC'00.

ii. Principios referidos al ejercicio del poder público.

Como se ha dicho, el gobierno efectivo del territorio requiere tanto de un corpus normativo sistematizado e integrado, como de unas bases que faciliten el ejercicio de las potestades públicas de forma coordinada y participativa. Por ello, en referencia al ejercicio del poder público, se ha de ser consciente también de que un determinado ordenamiento jurídico se compone de diversas normas relacionadas entre sí, de diferente escala competencial. Estas relaciones normativas suelen girar en torno a la idea de la lealtad institucional, o de la corresponsabilidad administrativa, cuyos principios rectores hacen referencia a la correcta nivelación de los criterios de cooperación, coordinación y colaboración que sostiene toda relación entre las distintas administraciones públicas²³.

La exposición de motivos de la LRJAPe'92 establece que *“la cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no debe imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse, siendo el principio que, como tal, debe presidir el ejercicio de competencias compartidas o de las que se ejercen sobre un mismo espacio físico”*. Igualmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local – LBRL'85 – dispone que *“en todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita analizar los intereses públicos afectados”*²⁴. Obviamente, cualquier actuación pública por parte de cualquier administración, en su planificación, está sometida a los instrumentos del sistema integrado de planeamiento definido legalmente. Ello obliga a la adecuada ponderación de la totalidad de los intereses implicados en la ejecución de la ordenación. Este principio es recogido en el TR-LOTENC'00 en su tercer artículo, dentro de lo dispuesto en su segundo apartado, donde se sostiene que *“las decisiones adoptadas en el curso de la actuación pública sujeta a cooperación interadministrativa deberán basarse en una suficiente identificación y determinación de los intereses relevantes, públicos y privados, y justificarse en la ponderación recíproca de éstos a la luz del orden constitucional”*. Además, esta ordenación quedará sujeta según el artículo diez, igualmente en el apartado dos, a *“la armonización de la actuación propia con las de las demás administraciones, ya se trate del ejercicio de competencias de ordenación de recursos naturales, territorial o urbanística, ya de otras actuaciones con incidencia territorial”*. Con esta medida, hay una prevalencia de los intereses públicos sobre los privados; eso sí, teniendo en cuenta la prohibición de sacrificar inútilmente los intereses de los particulares. Así pues, las administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deben otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses afectados. Por lo expuesto, aunque se ha procurado no hacer uso aún de los términos cooperación, colaboración y coordinación, puede parecer que cabría

²³ Ver al respecto el artículo 3 de la LRJAP'92.

²⁴ Tal y como se recoge en el artículo 58.2 de la LBRL'85.

su utilización como sinónimos. En realidad estamos ante tres principios diferenciados que son de aplicación en dichas relaciones interadministrativas. Así, estos tres conceptos quedan incorporados en el artículo tercero de la LRJAPe'92, al disponer su primer apartado que *“las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”*, mientras que su apartado dos establece que *“las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”*. En el marco de la sistemática del TR-LOTENC'00, la lealtad institucional o corresponsabilidad administrativa, queda recogida en el artículo 4.2, cuya exquisita precisión técnica de los términos empleados se debe al profesor Luis Fajardo Espínola²⁵. En su enunciado, *“cooperación interadministrativa para alcanzar la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio”*, se incide en el carácter instrumental de la cooperación interadministrativa al ponerla al servicio de un objetivo fundamental en la ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos como es el de *“alcanzar la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio”*. Así, la coordinación es el objetivo mientras que la cooperación es el camino elegido por el legislador canario para lograrlo. Sin duda, la coordinación de las actuaciones administrativas bien puede ser el resultado alcanzado por mutuo acuerdo después de un proceso de cooperación administrativa, bien la decisión impuesta por un órgano de la Administración Pública después de un proceso de cooperación en el que no se ha logrado el consenso. Por tanto, la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio se deberá producir necesariamente después de un proceso de cooperación, con consenso o sin él. Finalmente, puede producirse coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio sin que previamente se hubiera acometido proceso de cooperación alguno, es la denominada coordinación forzosa. Por otro lado, la colaboración administrativa se predica cuando una determinada Administración Pública lleva a cabo una prestación documental e informativa o la asistencia técnica, jurídica y económica para el mejor ejercicio de las competencias propias de otra Administración Pública. En palabras de Luis Ortega Álvarez, *“la colaboración surgiría cuando una organización ayuda a otra en el ejercicio de las competencias de esta última”*²⁶. En este sentido, el TR-LOTENC'00 prevé en su articulado los denominados “convenios de colaboración” cuya finalidad es servir de instrumento de enlace en las tareas de colaboración y coordinación entre las administraciones públicas y sus organismos dependientes o adscritos, los consorcios y las entidades mercantiles creadas por aquéllas en el ámbito de sus respectivas competencias²⁷.

²⁵ Citado por PADRÓN DÍAZ, C. (2005): *Principios del Derecho Urbanístico en Canarias desde la perspectiva pública*. Máster Universitario en Derecho Urbanístico en Canarias. Departamento de Construcción Arquitectónica – Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 5-6.

²⁶ ORTEGA ALVÁREZ, L. (1996): “Teoría de la organización y la gestión administrativa” en PAREJO AFONSO, L. [Coord.]: *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Ariel S. A. Madrid; pp. 249.

²⁷ De igual modo, el artículo 88 de la LRJAPe'92 prevé la creación por los Ayuntamientos de la Comisión Especial de colaboración con otras Administraciones Públicas, en correspondencia con lo previsto en el artículo 58.1 de LBRLe'85, siéndole encomendada la supervisión, seguimiento y fiscalización de las competencias delegadas por otras instancias territoriales a los Ayuntamientos.

En conclusión, para un gobierno efectivo del territorio es necesario facilitar el ejercicio de las potestades públicas de forma coordinada y participativa, dentro del sistema de planeamiento compuesto. Ello es condición inexcusable para articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en que coexiste una diversidad de Administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito medioambiental, territorial o urbanístico. Para conjugar esta pluralidad de factores el Sistema de Planeamiento de Canarias, como único corpus normativo en la materia, obliga para su implementación a intensificar las relaciones interadministrativas, mediante la asistencia recíproca, el intercambio de información, las conferencias sectoriales para la adopción de criterios o puntos de vista comunes al abordar los problemas de cada sector, o la celebración de convenios de colaboración. De esta manera, el Sistema de Planeamiento de Canarias se constituye en la herramienta susceptible de alcanzar, a diversas escalas, la concreción necesaria en los distintos sectores de la actividad administrativa presentes en esta Comunidad Autónoma.

c. El ejercicio del poder público y las relaciones interadministrativas.

Como se ha podido ver en el apartado anterior, el Sistema de Planeamiento en Canarias responde a una serie de principios rectores que articulan su estructuración en un sistema jerarquizado e integrado de instrumentos de planeamiento de ordenación y desarrollo, según también su grado de concreción o especialidad. Mediante estos instrumentos se establecen los fundamentos para el ejercicio de las potestades públicas, a la vez que se busca la resolución de conflictos normativos. Esta resolución de conflictos normativos se apoya en la necesaria lealtad institucional, o corresponsabilidad administrativa. De tal modo que se puede hablar de tres conceptos en las relaciones interadministrativas: cooperación, coordinación y colaboración. Ya se ha comentado como el principio de *cooperación*, que debe preceder al ejercicio respectivo de competencias compartidas por las distintas administraciones públicas, permite que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias, dispersión de esfuerzos y, en su caso, iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria. A su vez, la *coordinación* consiste en fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en muchos aspectos y la acción conjunta de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en un conjunto unitario y operativo. Por último, la *colaboración* administrativa surge cuando una organización ayuda a otra en el ejercicio de las competencias de esta última, más allá de los intereses competenciales comunes.

Ahora bien, la complejidad del entramado administrativo que subyace a la práctica del planeamiento en el Estado Español choca frontalmente con el carácter transversal que la ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos tiene. En España, ya se ha visto cómo la ordenación actual del territorio se ha cohesionado fundamentalmente con el reparto competencial establecido en la CE'78 entre las tres escalas básicas de la Administración Pública. Así, en un marco competencial donde Estado, Comunidad Autónoma, Provincia o Isla y Municipio ejercen algún tipo de atribución, las Comunidades Autónomas han apostado por crear un sistema integrado y coordinado de planes y normas. En este sistema, el plan

constituye la técnica instrumental básica y casi exclusiva por la que las distintas Administraciones Públicas ejercitan sus políticas territoriales y urbanísticas en un marco de entendimiento suficiente para sus relaciones administrativas. Estas relaciones quedan clarificadas en la STC 164/2000, de la que ya se ha hablado anteriormente. Retomando la titularidad competencial²⁸, las Comunidades Autónomas junto a los Municipios tienen potestad sobre el planeamiento, la ejecución de la urbanización, y usos del suelo y de la edificación. Por su parte, el Estado se ha atribuido en exclusiva el régimen de suelo. Sin embargo, hay determinados aspectos como la formulación de obras públicas, de medios de comunicación o de centros de producción y residencia que están por encima de la titularidad competencial. Su carácter pluri-institucional necesita de la implicación de las diversas escalas administrativas para su desarrollo estratégico, más allá de posibles enfoques sectoriales. Es precisamente este excesivo interés por lo sectorial, y no por lo interadministrativo, lo que ha supuesto muchas veces unos condicionantes insalvables para el desarrollo de políticas activas sobre el territorio. Así, los proyectos sectoriales, al no atender a su componente territorial y urbanística han provocado la mayoría de las veces problemas de desequilibrio, desarticulación y deterioro ambiental. A su vez, esta actitud carente de mecanismos externos de ordenación que encajen la ordenación sectorial con las estrategias de desarrollo territorial y urbanístico, ha llevado a la superposición de planes, regulaciones e intervenciones sobre el territorio. De esta manera, se han originado frecuentemente dificultades para compatibilizar los principios de autonomía de decisión de cada nivel administrativo, generando fricciones e ineficiencias en las correspondientes actuaciones.

Como sostiene Carmelo Padrón Díaz, las técnicas de relación entre administraciones referidas ya en la CE'78 (artículos 103 y 149.1, 149.15 y 149.16) y establecidas tanto en la LBRL'85 como en la LJAP'92 (artículos 3.2 y 4.5) "*han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntariosos y de base negociada*"²⁹. Por tanto, a cualquier actividad de planificación le es inherente una finalidad coordinadora que tienda a procurar la eliminación de contradicciones entre las iniciativas propias de las distintas Administraciones Públicas competentes. Desde este punto de vista, resulta obvio que el principio rector que impregna todo el Sistema de Planeamiento de Canarias es el de la corresponsabilidad administrativa, entendida como aquel proceso necesario para alcanzar la coordinación de las diversas y concurrentes actuaciones sobre el territorio en la fase de planeamiento, en cumplimiento de la legislación estatal y las atribuciones competenciales en presencia.

²⁸ Grosso modo, las competencias administrativas sobre las distintas materias del ordenamiento jurídico español pueden ser clasificadas en:

- Competencia Exclusiva: las que corresponden plenamente en sus manifestaciones legislativas básica, de desarrollo, reglamentaria y de ejecución, a una sola administración (Central, Autónoma o Local).
- Competencias Compartidas: aquéllas que se atribuyen en parte a una administración y en parte a otra. Por lo general es el Estado el que se encarga de determinar el régimen básico; mientras que el desarrollo y/o la ejecución, recae en la competencia autonómica. Por ejemplo, la materia medioambiental.
- Competencias Concurrentes: atribuidas en concreto a una administración cuyo objeto jurídico entra en relación con otras materias distintas y propias de otra administración. Por ejemplo, la materia urbanística.

²⁹ Ver PADRÓN DÍAZ, C. (2005): *Principios del Derecho Urbanístico en Canarias desde la perspectiva pública*. Master Universitario en Derecho Urbanístico en Canarias. Departamento de Construcción Arquitectónica-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 4.

		COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS		
		ESTADO	COMUNIDAD AUTONOMA	MUNICIPIO
PLANEAMIENTO		Redactar el Plan General de Ordenación		
		Formular el trazado de vías públicas y medios de comunicación		
		Emplazar centros de producción y residencia		Emplazar centros de producción y residencia
		Clasificar suelo municipal		
		Calificar suelo municipal		
				Orientar la composición arquitectónica de los edificios y otras condiciones estéticas
		Garantizar el uso racional del suelo		
RÉGIMEN DE SUELO		Asegurar la utilidad pública en la función social de la propiedad del suelo		
		Imponer la justa distribución de beneficios y cargas del planeamiento		
		Regular el mercado de suelo		
EJECUCIÓN URBANIZACIÓN			Configurar Patrimonios Municipales de Suelo	
			Encauzar, dirigir, fiscalizar y conceder obras de urbanización	
			Expropiar terrenos y construcciones necesarios para la ejecución de obras	
			Facilitar a los titulares el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley	
USOS DEL SUELO Y EDIFICACIÓN			Ceder terrenos edificables y derechos reales sobre los mismos	
			Intervenir la parcelación	
			Exigir el cumplimiento de los plazos de ejecución de obras	
			Imponer la venta forzosa cuando no se ejecute en tiempo y forma	
			Prohibir los usos no ajustados a lo estipulado en el planeamiento	
			Intervenir en la construcción y usos de las fincas	

Reinterpretación de los títulos competenciales en el ámbito urbanístico.

Fuente: JIMÉNEZ FERRER, J. M. (2003)
MELÓN MUÑOZ, A. (1999)

Como se ve de los títulos competenciales de cada Administración Pública, a los Municipios corresponde la ordenación, gestión, ejecución y disciplina de las determinaciones urbanísticas. Esto es, son competentes para establecer, en su ámbito, el modelo territorial a través del planeamiento general y de desarrollo. Con estos instrumentos de planeamiento aprobados puede asumir el control o gestión de la ejecución urbanística y edificatoria, velando por la legalidad en los usos del suelo. Por su parte, las Comunidades Autónomas regulan la ordenación del territorio y el urbanismo con plenitud de competencia legislativa (estableciendo leyes para el planeamiento, gestión, disciplina e intervención del mercado inmobiliario) estando sujeto a las condiciones básicas del estatuto de la propiedad marcadas por el Estado. Ello les permite establecer con qué tipo de instrumento – municipal o supramunicipal – se han de cumplir o concretar las previsiones básicas de la legislación general del Estado y de las Comunidades Autónomas. Igualmente la norma autonómica ha de determinar qué tipo de instrumentos de planeamiento deben ser desarrollados por los Ayuntamientos y cual debe ser su contenido y procedimiento administrativo. Respecto a su capacidad ejecutiva, ejercen una acción directa sobre la ordenación del territorio en ejercicio de sus propias competencias territoriales, urbanísticas y sectoriales. Esto les permite clasificar y calificar suelos para asegurar el desarrollo de determinadas propuestas de ordenación con incidencia territorial, como infraestructuras y obras públicas o medidas de protección de la naturaleza, por ejemplo. Por último, el Estado es competente para regular las condiciones básicas del estatuto de la propiedad (es decir, los derechos y deberes básicos) y ejerce las competencias sectoriales con incidencia territorial que le corresponden (carreteras y ferrocarriles, puertos y aeropuertos, defensa nacional, etc.). Sin embargo, la Administración General del Estado incide en el territorio a través de múltiples mecanismos, directos o indirectos, integrales o sectoriales. Pero además, participa igualmente en la delimitación de las áreas y sectores financiables con cargo a fondos externos (como los Fondos Estructurales Europeos: FEDER, FEOGA, Fondos de Cohesión y FSE) al ser el organismo con potestad para solicitar dichos recursos ante los organismo supranacionales³⁰. Como se ve, la cooperación interadministrativa se hace necesaria puesto que las líneas divisorias de la gestión son absolutamente artificiales. Por ello, en el TR-LOTENC'00 se apela a mecanismos de cooperación entre las diversas administraciones implicadas – el Estado, la propia Comunidad Autónoma con cada uno de los Cabildos Insulares y los Municipios – en un llamamiento al ejercicio de la lealtad institucional o de la corresponsabilidad administrativa. Dichos mecanismos deben materializarse durante la elaboración y tramitación de los correspondientes documentos de planificación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos de que se ha dotado el Sistema de Planeamiento en Canarias. Ello permitiría, en opinión de algunos expertos, una estabilidad en los acuerdos que los vaivenes o las luchas políticas frecuentemente dificultan y facilitaría el desarrollo y programación conjunta necesario para viabilizar la consecución de los correspondientes objetivos³¹. La propia sistematización e integración del Sistema de Planeamiento, así como su capacidad de concreción y especialidad, permiten poner en marcha procesos de ordenación del territorio – en forma de estrategias, directrices, normas o planes de distinta amplitud y objetivos... – que exigen la implantación de fórmulas de colaboración, cooperación y coordinación para el correcto ejercicio de las potestades públicas en el gobierno del territorio. De esta manera, los

³⁰ Ver MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: Estado de la cuestión y algunas propuestas” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 200 (marzo, 2003). Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 135-198.

³¹ Ver SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (2007): “Plan y Sistema de Planeamiento en Canarias. Las relaciones entre Planes” en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 93-129.

compromisos que se adquieran con cada Administración Pública quedan introducidos entre las determinaciones de los respectivos instrumentos de ordenación del territorio aprobados. Esto es así si tenemos en cuenta que el actual “status quo” legislativo implica que tanto la normativa general como la sectorial, en sus determinaciones territoriales y urbanísticas, deben tener su desarrollo en función de los instrumentos de planeamiento aprobados por las distintas Comunidades Autónomas³². Esto implica que la toma de decisiones sea lo más cercana posible al territorio afectado, solo condicionada por cuestiones de eficacia relativa de cada actuación. Así, las intervenciones municipales serán planificadas y gestionadas por los municipios; las de las Comunidades Autónomas, planificadas por éstas y gestionadas por los municipios o por ellas mismas; y las de la Administración Estatal, decididas por ésta a través de la correspondiente figura de planeamiento, y gestionadas por los municipios o por las Comunidades Autónomas según el tipo de intervención y la adecuación administrativa necesaria. En el caso de las Islas Canarias, el territorio de referencia es la isla, desapareciendo cualquier referencia al planeamiento provincial a favor de los Planes Insulares de Ordenación. Esta planificación insular ejerce el papel primordial de control en la ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales que deberá ser trasladado a los distintos Planes Generales de Ordenación en el ámbito municipal, así como a los Planes y Normas de los ENP. Para ello, basa sus determinaciones en las distintas Directrices de Ordenación General emanadas del Gobierno Autónomo, que entran a regular diversas normas y recomendaciones de índole medioambiental, territorial y urbanística. Por tanto, todo planteamiento general o sectorial con afecciones de índole territorial, urbanística o medioambiental ha de quedar objetivamente planteado en este Sistema de Planeamiento canario. De igual modo, para el correcto ejercicio de las potestades públicas cada figura de planeamiento debe asegurar, en su formulación y desarrollo, la adecuación de las distintas políticas administrativas sobre el territorio. Para articular dicha estrategia territorial es necesario comprender que los propios instrumentos de planeamiento, en su formulación y desarrollo, establecen los mecanismos orgánicos y procedimentales que han de asegurar la cooperación interadministrativa. Ya se ha hablado en capítulos anteriores de cómo estas políticas de cooperación hasta ahora han sido reflejadas con mayor claridad en la normativa medioambiental y de protección de espacios naturales en Canarias. O como la nueva Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente – LEPPMA’06 – introduce la evaluación ambiental del planeamiento en un paso más por una mayor transparencia en la ordenación. Sin embargo, las Directrices de Ordenación General, como determinaciones legales de obligado cumplimiento, también establecen determinadas pautas de corresponsabilidad administrativa ligadas a la ordenación territorial y urbanística. Estas pautas, principalmente procedimentales y administrativas, han de quedar reflejadas en los contenidos de los instrumentos de ordenación propuestos en el Sistema de Planeamiento vigente (regulados en forma de Planes Estratégicos, Planes Territoriales o Planes Generales). De esta manera, ligado a la perspectiva de su contenido ambiental, se alcanzó un enfoque cada vez más cercano a la visión estratégica en la formulación de los instrumentos de planeamiento. Esta postura, apoyada además en las directrices y recomendaciones emanadas de la Unión Europea, ha ido consolidando una sistemática de actuación a favor de la participación ciudadana, la cooperación administrativa y la transversalidad en las políticas de protección de la naturaleza. Con esta sistemática el plan sigue constituyendo el instrumento idóneo y necesario para concretar el régimen jurídico del suelo, pero también para crear los escenarios de entendimiento en las relaciones administrativas. Como consecuencia de ello ha habido una evolución del enfoque legislativo

³² Recordemos que el TR-LOTENC’00 establece en su artículo 9 el mandato de que *“la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación”*.

cada vez más próxima a la visión estratégica de los instrumentos de planeamiento, tanto en lo sectorial como en general. De tal modo que, poco a poco, la labor de planeamiento territorial, urbanístico y medioambiental se ha acercado a la nueva planificación estratégica para complementarse con la herencia urbanística consolidada en las administraciones públicas.

LA ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN
Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES
COSTERAS.

EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y
LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

LA ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES COSTERAS

En la Primera Parte se ha analizado como, con la entrada de la democracia en España, la evolución legislativa y jurisprudencial en el campo del urbanismo ha favorecido la descentralización administrativa. Para ello, en un marco competencial donde Estado, Comunidad Autónoma, Provincia o Isla y Municipio ejercen algún tipo de atribución, las Comunidades Autónomas han apostado por crear un sistema integrado y coordinado de planes y normas. En este sistema, el plan constituye la técnica instrumental básica y casi exclusiva por la que las distintas Administraciones Públicas ejercitan sus políticas territoriales y urbanísticas en un marco de entendimiento suficiente para sus relaciones administrativas. De este modo, tanto la normativa general como la sectorial deben tener su desarrollo en función de los instrumentos de planeamiento aprobados por las distintas Comunidades Autónomas, normalmente diferenciados entre los de ordenación del territorio y los de planificación urbanística¹.

Sin embargo, una mención especial requiere la ordenación, planificación y gestión del litoral en el caso de las ciudades costeras. Como ya se ha dicho en el Capítulo 2, resulta destacable que en la legislación de Cataluña, País Vasco y Canarias – tres Comunidades Autónomas encuadradas en zonas costeras con gran relevancia socioeconómica de su litoral – no se haga mención a dicho espacio y a las particularidades para su ordenación y planificación. Esta cuestión resultaba cuanto menos curiosa en un caso como la Comunidad Autónoma de Canarias, donde por su condición de insularidad, debería haber apostado por una referencia directa a la ordenación de su litoral. Sin embargo, hay que repetir que se opta por derivarlo a la formulación de unas directrices sectoriales propias aún no aprobadas, y a establecer una clase de suelo rústico para protección del litoral. Estas son las únicas herramientas con las que se dota el ordenamiento jurídico canario para una cuestión tan relevante en su territorio como es la franja costera. Para todo lo demás, deja su campo de influencia a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas – LCE'88 – y otras leyes sectoriales sobre el litoral de ámbito estatal, entre las que cabe destacar la propia Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante – LPEMME'92 – y la posterior Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General – LREPSPE'03 –. Sólo tímidamente se ha regulado desde las Comunidades Autónomas algunos aspectos sectoriales (como pesca, acuicultura o puertos náutico-deportivos), dejando el peso de la planificación urbanística en manos de los

¹ Recordemos que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, el TR-LOTENC'00 establece en su artículo 9 el mandato de que *“la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación”*.

Municipios y de la aplicación de la dicha LCE'88. Esta situación requiere de grandes esfuerzos por parte de las Entidades Locales para afrontar el marco de referencia que permita buscar la necesaria colaboración, coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones competentes para la ordenación, planificación y gestión de sus espacios litorales. Este espacio litoral, como expone José Manuel Barragán Muñoz, puede ser entendido como *una zona de anchura variable, de mayores o menores dimensiones, que aparece como resultante de un proceso de contacto dinámico entre la masa salada de agua de origen marítimo y el medio terrestre limítrofe*². Este carácter dinámico del medio marítimo, contrastado con una mayor estabilidad del terrestre, impide definir como una hipotética línea de contacto resultante ese concepto de litoral, siendo más bien en realidad como una franja o banda³. En este espacio litoral convergen una serie de intereses que se suman a la dimensión administrativa que adquiere todo territorio al conformarse como parte de un sistema descentralizado de gobierno. Así, han de ser administrados eficazmente puesto que constituyen ámbitos representativos de trascendencia ecológica por ser no sólo reductos del medio natural original (dado que acoge en su seno diferentes ecosistemas, en diversos estados de conservación y desarrollo), sino también por su interés científico, por su repercusión en el sistema económico-productivo, por su significado cultural y por sus posibilidades para desarrollar y ser soporte de distintas actividades y usos destacables.

USOS CONVERGENTES EN EL LITORAL				
	Espacio Natural Protegido		Espacio con funcionalidad para la Defensa	
NATURALES	Razones y Criterios	Ecológicos Económicos Ordenación y Planificación Sociales	Respecto a	Elementos Naturales Amenazas Biológicas-Sanitarias Amenazas de otras Sociedades Elementos Naturales
	Espacio Cultural y de Habitación		Espacio de Carácter Productivo	
POBLACIONAL	Aspectos	Poblamiento Sistemas urbanos Modelos demográficos Población activa Tendencias	Producción de	Naturaleza Extractiva Actividades Agropecuarias Índole Transformadora Índole Comercial y de Comunicaciones Recursos turísticos y de ocio
	Espacio-Soporte para Infraestructuras		Espacio para la Recepción de Vertidos	
INFRAESTRUCTURALES	Tipos	Energéticas Abastecimiento-Saneamiento Tuberías Viarias Ferroviarias Portuarias Aeroportuarias Comunicaciones	Origen	Terrestre Urbano Industrial Marítimo Navegación Actividades Off-Shore

Aspectos, razones y criterios de uso y actividad en el litoral.
Fuente: BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1994)

² Ver BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Oikos-Tau, S. L. Barcelona; pp. 23-89.

³ Criterio que quedará refrendado por la LCE'88 a la hora de definir el dominio público marítimo-terrestre DPMT y su área de influencia, como se verá más adelante.

Obviamente, la fragilidad ecológica inherente al espacio litoral lo hace especialmente sensible a cualquier intervención humana o modificación de las condiciones naturales, tales como la creación de litoral artificial (espigones, diques, rellenos, etc.), la construcción de elementos arquitectónicos que actúen a modo de barrera contra el viento (edificios pantallas, infraestructuras viarias, edificación compacta, etc.) o la extracción de materiales sueltos (arenas, gravas, cantos, etc.). Estos impactos son más plausibles en las ciudades costeras, donde sus núcleos urbanos se confirmaron como las grandes concentraciones humanas costeras, con una gran capacidad de atracción por el desarrollo de sus entornos portuarios y la convergencia de sistemas de interfase entre tierra y agua como fundamento de su progreso económico. Estas infraestructuras portuarias, prescindiendo del tamaño de las mismas, suelen estar relativamente bien definidas espacialmente, presentando una gran capacidad estructurante sobre el resto de subsistemas territoriales. Además, por su trascendencia en la economía local, suelen tener cierta prevalencia sobre otro tipo de consideraciones territoriales y urbanísticas. Sin embargo, frente al papel desarrollista y autopropetuyente que hasta la fecha han tenido las instalaciones portuarias, en las últimas décadas se han producido ciertos cambios. El puerto es entendido en la actualidad como una oportunidad de cambio y desarrollo, como una posibilidad para fomentar un uso social de la costa. Al fin y al cabo, para muchas de estas ciudades costeras, su entorno portuario se ha constituido en áreas de oportunidad, tanto urbana como portuaria. Esto ha introducido, en los últimos años, una nueva perspectiva desde su concepción como lugar de ocio, recreo, deporte y esparcimiento, pero también entendido como paisaje de interés colectivo. De este modo, en lo económico, se ha tratado el litoral como soporte de las actividades productivas propias de este entorno recualificando su relación con los recintos dedicados a la práctica portuaria comercial, industrial y deportiva. También se ha fomentado su revalorización como oferta turística, dado que admite cierta adaptación al sector servicios, especialmente dirigido hacia el segmento de ocio y esparcimiento vinculado al recurso litoral. Pero además su posición estratégica en las ciudades costeras ejerce una gran presión urbanizadora sobre los entornos portuarios. Ante otras alternativas de desarrollo, crecimiento y expansión económica, el uso urbano del litoral destaca por su cualidad no sólo de soporte de la actividad urbanística – pues en él se ha concentrado buena parte de la actividad urbana en el territorio en función de la intensidad de las actividades que soporta – sino también por ser considerado a modo de espacio periurbano de apoyo para los sistemas generales, infraestructurales e industriales requeridos, tanto para la actividad portuaria como por la propia ciudad. Por último, las cuestiones medioambientales también han afectado en el modo de actuar en los entornos portuarios. Esto ha conllevado un mayor control en el vertido de residuos, o la identificación, protección y conservación de ecosistemas litorales así como la compatibilización de actividades, que sobrepasan por su alcance el ámbito de las cuestiones portuarias. Todos estos nuevos enfoques, han llevado a reinterpretar la relación entre los espacios costeros, la ciudad y su entorno portuario, para establecer un nuevo marco necesario de entendimiento para la correcta actuación sobre el litoral⁴.

a. La relación entre litoral, puerto y ciudad.

Retomando por un momento la definición hecha por José Manuel Barragán Muñoz, el espacio litoral de las ciudades costeras abarca no sólo el espacio terrestre

⁴ En este orden de cosas, para reavivar las relaciones entre las ciudades y sus puertos, y su necesaria traducción en desarrollo económico y urbano, se fundó en 1988 la Asociación Internacional de Ciudades y Puertos (Association Internationale Villes et Ports, AIVP), que trabaja con una doble ambición: *ser un centro de recursos de desarrollo concertado de la ciudad y del puerto y constituir una fuerza de propuesta y de análisis operativo a servicio de las ciudades y los puertos*. Ver www.aivp.org

bajo el influjo del mar, sino también la masa de agua en la que se producen algunos procesos directamente relacionados con la tierra firme. En cualquier caso, se trata de un espacio indeterminado conformado por dos medios naturales diversos, pero intensamente relacionados. Por tanto, la disposición de instalaciones portuarias – ya sean comerciales o recreativas – implica el cambio físico en la estructura y configuración tanto del medio marino como del terrestre, con las afecciones medioambientales que ello pueda conllevar. Como se ve, la principal afección al espacio litoral viene de la mano de la localización, ordenación y planificación de entornos portuarios. Cuando se habla de puerto se alude, siquiera de modo implícito, a dos ámbitos diferentes. El puerto como muelle, es decir, la instalación donde se produce el intercambio entre modos de transporte. Pero además, el puerto como aquel espacio de tierra y de mar donde se producen las actividades portuarias, que se conoce como zona de servicio. Los puertos están concebidos para llevar a cabo una determinada función, cual es en esencia el hacer posible la transferencia de la carga entre los modos marítimo y terrestre y facilitar cuantas actividades comerciales e industriales vinculadas con aquélla tengan lugar en su zona de servicio⁵. Por tanto, este hecho viene asociado muy comúnmente a las ciudades costeras. Esto es así debido a la elevada repercusión económica que estos usos del litoral hacen aflorar. Los puertos siempre han ido acumulando actividades diversas, a lo largo del tiempo, sedimentándose poco a poco hasta trascender parte de su actividad a la ciudad colindante. Por tanto, la atracción que este dinamismo puerto-ciudad conlleva da lugar a un fenómeno de polarización, de centralidad, de modo tal que las ciudades costeras adquieren – gracias a la concentración de actividades económicas y productivas que su puerto suponen – una nueva posición no sólo en la economía nacional, sino también en el sistema global de ciudades y puertos. Esta relevancia de las instalaciones portuarias implica que, para asegurar su capacidad operativa, consecuentemente, su ordenación funcional interna sea uno de los factores fundamentales para su competitividad, junto a su integración en el entorno territorial y urbano. En este sentido, cualquier incompatibilidad entre las actividades desarrolladas en el interior del puerto (por ejemplo, zonas de contenedores y de embarcación de pasajeros) o entre los usos portuarios y los desarrollados en el exterior (residenciales o turísticos, por ejemplo), pueden incidir negativamente en la eficiencia de la organización interna del puerto. Sin embargo, la creciente actividad productiva en los puertos se vio magnificada por el proceso de relocalización de actividades económicas y fuerzas de trabajo que favoreció la Revolución Industrial. De este modo, la implantación de nuevas industrias, el crecimiento de las ciudades y el desarrollo del comercio portuario deterioraron progresivamente el espacio litoral, además de dar lugar a los primeros signos de degradación portuaria. Para evitarlo, se produce un período de separación funcional – y formal – entre las actividades urbanas y las portuarias, de manera que el crecimiento demográfico de la ciudad es ajeno a la industrialización del puerto, transformándose este último en un espacio marginal que impide el acceso al mar. Un ejemplo singular de esta disfuncionalidad es la independización de la náutica recreativa de los puertos comerciales y pesqueros tradicionales. El alto interés turístico de estas actividades, junto a su supuesto carácter más urbano, supuso su fomento indiscriminado por parte de casi cualquier municipio costero. En esta actitud puede vislumbrarse un ingenuo esfuerzo por atraer para sí parte del progreso que un entorno portuario podía suponer. Ello ha provocado una

⁵ Ver ESTRADA LLAQUET, J. L. (2004): “El desarrollo portuario y la ciudad” en *Ingeniería y Territorio* núm. 67-2004. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Barcelona; pp. 10-19.

dispersión por toda la costa de instalaciones náutico-deportivas sobredimensionadas, afectando a espacios naturales sin urbanizar o muy cercano a ellos, y carentes de estudios concretos de impactos o de planes reguladores. Han sido, por tanto, concebidos como instrumentos para la urbanización de la costa y no como instrumentos de ordenación del litoral, que han conllevado a su vez la edificación de complejos residenciales, hoteles y apartamentos ajenos a las lógicas urbanas costeras preexistentes⁶. En otro orden de cosas, la necesidad de resolver el fuerte incremento poblacional en las ciudades costeras – devenido de la fuerte atracción que la demanda de mano de obra portuaria suponía – favoreció inicialmente el crecimiento de la urbanización en torno a sus puertos comerciales y pesqueros. Este hecho provocó disfuncionalidades entre las necesidades infraestructurales portuarias y las demandas de equipamientos y dotaciones de la población. Además, la propia explotación portuaria, unido al crecimiento extensivo de las ciudades costeras, conllevó un aumento de los vertidos al mar y de los residuos terrestres propios de los servicios básicos urbanos y portuarios.

Esta situación, muy común en las ciudades costeras españolas, se alcanzó en el momento en que los intereses económico-productivos superaron la necesidad de una adecuada planificación a favor del desarrollismo industrial. A ello contribuyó, en cierta medida, el que el sistema portuario español siempre ha considerado estas infraestructuras de interés general, por su papel comercial y de comunicación, estando sujetas a su construcción mediante proyectos de obra pública. Por tanto, la decisión de su construcción y utilización correspondía al Estado que tenía potestad para su desarrollo como obra civil pública. En la actualidad, el artículo 149.1.20ª y 24ª de la CE'78 mantiene esta competencia estatal. Sin embargo, ya se ha visto que la ordenación del territorio es responsabilidad de la Comunidad Autónoma donde se localice la instalación (como estipula el artículo 148.3ª de la CE'78). Y la planificación de la ciudad es competencia municipal, tanto en su planeamiento como en el control de las actuaciones sobre el suelo.

b. Los entornos portuarios: localización, ordenación y afecciones.

Un puerto, para cumplir con su misión, necesita de una relación positiva con la ciudad y la dinámica del litoral en que se ubica. Para ello, requiere de una adecuada planificación para así evitar muchos problemas asociados a su desarrollo y explotación. Como se ha podido intuir hasta ahora, en la ordenación, planificación y gestión del litoral convergen tres administraciones distintas: el planeamiento urbanístico corresponde a los municipios – bajo la tutela de las Comunidades Autónomas –, la ordenación del territorio compete de forma exclusiva a los gobiernos autónomos – y en parte, a los Cabildos Insulares en Canarias – y la ordenación de la costa depende únicamente del Estado, más aún cuando hay ubicada en ella instalaciones portuarias que son de interés general. Sin duda, el problema más relevante está asociado con los entornos portuarios de las ciudades costeras, donde la compatibilización de la LCE'88 con la LPEMME'92 debe coordinarse con las legislaciones territoriales y urbanísticas presentes en cada Comunidad Autónoma. Esta confluencia de competencias en un mismo territorio hace muy difícil coordinar las acciones de cada administración y abordar la ordenación litoral de una forma integral,

⁶ ALEMANY LLOVERA, J. (2004): “Los puertos y la ordenación del litoral” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 120-133.

provocando la mayor parte de las veces una suma de estrategias – municipales, autonómicas y estatales – que no siempre han sido coherentes entre sí⁷.

ESTATAL	REGIONAL	LOCAL
Dominio Público (Marítimo Terrestre, Portuario, Hidráulico); Puertos Comerciales; Obras públicas de interés general (ingeniería costera); Legislación básica sobre urbanismo, protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; Parques Nacionales; Defensa contra la contaminación marina; Dragados; Iluminación de costas y señales marítimas; Salvamento marítimo; Control de buques; Defensa nacional; Gestión de Recursos Hidráulicos (cuando las aguas transcurran por más de una Comunidad Autónoma); Pesca, acuicultura y vertidos (excepto en aguas interiores); Defensa del patrimonio cultural; Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; ...	Zona de servidumbre del DPMT; Puertos deportivos y pesqueros; Obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma; Ordenación del territorio (y del litoral), urbanismo y vivienda; Gestión en materia de medio ambiente; Espacios naturales protegidos; Sanidad e higiene; Pesca fluvial, pesca marítima, marisqueo y acuicultura en aguas interiores; Montes y aprovechamientos forestales; Agricultura, ganadería y vías pecuarias; Recursos e infraestructuras hidráulicas (cuando transcurran por una sola Comunidad Autónoma); Ordenación del turismo; Cofradías de pescadores; Control de vertidos hasta aguas interiores; Defensa del patrimonio histórico de interés para la Comunidad Autónoma; Fomento de la cultura e investigación científica; ...	Ordenanzas urbanísticas; Información sobre los deslindes del DPMT; Tramitación de solicitudes de reservas, adscripciones, concesiones y autorizaciones en el litoral; Explotación de servicios de temporada en el litoral; Sanidad, seguridad y limpieza de playas; Depuración de aguas residuales; ...

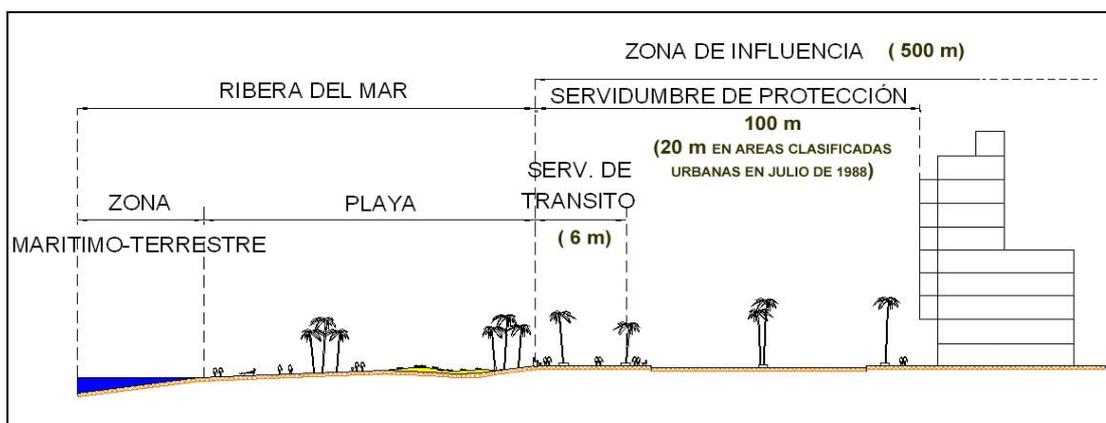
Reparto de las principales responsabilidades de gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales.
Fuente: BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2004)

De esta manera, sobre un mismo espacio físico o recurso litoral existe tal convergencia administrativa que obliga a la coordinación y cooperación. Junto a las competencias de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, en materia de ordenación del territorio, del litoral y del urbanismo, también inciden sobre estos espacios las del Estado, por ser el titular de los bienes de dominio público marítimo-terrestre según se desprende del artículo 132.2 de la CE'78 y por su capacidad para desarrollar obras públicas civiles de ingeniería costera. Precisamente y en virtud de dicha declaración constitucional, el legislador estatal en la LCE'88 otorgó decididamente el protagonismo sobre estos espacios a la Administración del Estado, dotándola de importantes competencias que aparecen enumeradas en sus artículos 110 y 111⁸. Estas competencias quedan circunscritas a definir, proteger y preservar el uso

⁷ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P. (2007): "Hacia una gestión integrada: ordenación, protección y gestión del espacio costero" en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 415-416.

⁸ La consideración del espacio litoral como bien de titularidad pública, aunque de permanente actualidad, no es un hecho reciente. Hunde sus raíces en el derecho romano, con las disposiciones del emperador Justiniano (hacia el siglo VI d. C.) en las que dictaba que "el uso del litoral es público, de derecho de gentes, como el mismo mar [...] mas la propiedad del litoral a nadie corresponde, sino que es del mismo derecho que el mar o la tierra que está bajo de él". En el caso español – además de las disposiciones presentes en las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio – el primer documento jurídico donde se recoge y completa una normativa para la costa es la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, en la que se establecía el dominio nacional y uso público – por tanto, inalienable e imprescriptible – de las costas o fronteras marítimas del territorio, disponiendo en 20 metros el ancho acumulado de las servidumbres de vigilancia litoral y salvamento, contadas tierra adentro desde el límite interior de la playa. Dicha servidumbre permaneció inalterada hasta 1969 y con pocas modificaciones hasta 1988.

público del demanio marítimo-terrestre, legitimando incluso que, para lograr tales fines, pueda aquélla adoptar, en casos excepcionales, medidas de ordenación territorial o urbanística, de naturaleza supletoria. Mientras que en su artículo 114, ratifica las competencias de las Comunidades Autónomas otorgadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.3 y 6 de la CE'78 – competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar – pero limitando su ámbito físico de aplicación sólo al ámbito terrestre del DPMT, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores⁹. Asimismo, los Municipios tienen ciertas atribuciones sobre el demanio costero, en la medida en que dicho territorio forma parte, físicamente, del término municipal. Pero tales competencias, enumeradas en el artículo 115 de la LCE'88, deberán ejercitarse dentro de los límites fijados por la legislación autonómica.



Esquema de los ámbitos litorales definidos por la LCE'88.
Fuente: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2008)

En general, la LCE'88 supuso un cambio de actitud hacia el litoral como recurso¹⁰. Aunque ya la antigua – y franquista – Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas establecía un deslinde a partir del cual empezaba el dominio público de las costas, la democrática LCE'88 va más lejos: ha fijado un nuevo deslinde del DPMT, con una zona de servidumbre complementaria más ambiciosa. Así se plantea la revisión de todos los deslindes de la zona pública, que hasta la fecha habían sido propicios a los intereses privados, reclamando para sí todos los terrenos que cumplan los requisitos establecidos por la ley. Pero estos requisitos, por razón de su propia naturaleza en permanente cambio, no cuentan con una definición clara y precisa. De este modo, pasan a titularidad del Estado – por más que pueda indicar lo contrario el Registro de Propiedad – todas aquellas propiedades dentro de esta nueva demarcación estatal de interés público, incluso aunque hayan perdido su condición física de ribera debido a sus importantes ganancias de terrenos al mar (por ejemplo, el dominio público portuario). A esto se debe añadir otra ocurrencia legislativa: las zonas de servidumbre complementarias. En la misma se diferencia entre una servidumbre de protección no edificable – de 20 metros en suelo urbano y 100 metros en suelo urbanizable –, la servidumbre de tránsito – una franja de 6 metros permanentemente expedita – para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y

⁹ Según la modificación introducida por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que añade un nuevo apartado a este artículo 114 de la LCE'88.

¹⁰ En resumen, la nueva política del Estado articulada en la LCE'88 pivota sobre tres líneas estratégicas: reforzar los servicios administrativos centrales y periféricos de control del litoral, incrementar de forma notable el capítulo presupuestario para actuaciones y fortalecer la cobertura legal de la gestión del litoral.

salvamento, y la servidumbre de acceso público al mar – perpendicular a la costa, estando como mínimo cada 500 metros para el tráfico rodado y 200 metros para el peatonal –. Por último, la zona de influencia se extiende por los terrenos colindantes, a 500 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, en los que la propiedad privada está sometida imperativamente a las reservas o restricciones impuestas por los poderes públicos (tales como prohibición de obras o vallado a la propiedad ya existente, límites a la edificabilidad futura, restricciones a su actividad, etc.)¹¹.

Según el ordenamiento establecido, fuera del DPMT las competencias estatales desaparecen y prevalece la competencia autonómica de ordenación del territorio. Por esta razón, la LCE'88 justifica, en base a la necesaria conservación del medio ambiente y el control del desarrollo económico, estas servidumbres demaniales fuera de los límites del DPMT. En efecto, la STC 149/1991, que resuelve la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LCE'88, reconoce las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio sobre el litoral, en virtud del artículo 148.1.3ª de la CE'78, siempre que tengan atribuida dicha competencia en su Estatuto de Autonomía. Si bien debe ejercerse respetando las previsiones de la LCE'88 en materia de servidumbres demaniales, como límites ambientales que son a la expansión urbanística en la costa y que se contienen en dicha normativa básica estatal¹². Por otra parte, la misma STC 149/1991 corrigió la LCE'88 para dar la tutela de la servidumbre de protección con respecto al control de infracciones y la autorización de usos a las Comunidades Autónomas. Las otras servidumbres, por estar directamente vinculadas a la protección e integridad del DPMT y a la garantía del disfrute público, sí quedan en manos de la Administración del Estado. En resumen, la tarea de liberar las servidumbres de tránsito y protección de las edificaciones e instalaciones no ajustadas a la LCE'88, debe ser por tanto abordada conjuntamente por los Municipios y las Comunidades Autónomas, a través de los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico, en ejercicio de sus respectivas competencias. Para ello, ha de contar con el asesoramiento eficaz y efectivo de la Administración Estatal durante el procedimiento de tramitación de los mismos. La realidad, sin embargo, es que la mayor parte de los planes urbanísticos en la costa se conforman con aceptar más o menos resignadamente, y de forma indefinida, el régimen de fuera de ordenación para este tipo de fachadas litorales urbanas, sin acometer soluciones conjuntas que mejoren las características del espacio o aprovechen las diversas técnicas de colaboración interadministrativa sobre el ámbito costero dispuestas en la LCE'88.

Un caso particular de ordenación, planificación y gestión del DPMT por parte de la Administración del Estado es la asociada al Dominio Público Portuario – DPP – cuya normativa sectorial viene articulada en la LPEMME'92. Según el artículo 2 de dicha ley se denomina puerto marítimo al *conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna*

¹¹ Todas las servidumbres son medidas a partir del límite interior de la ribera del mar. Respecto a la servidumbre de protección, es ampliable 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, por mera voluntad de la Comunidad Autónoma o Ayuntamiento respectivos.

¹² La LCE'88 prevé en su régimen transitorio un estatus urbanístico equivalente al de “fuera de ordenación” para todas las edificaciones que ya existieran en la servidumbre de protección antes de su entrada en vigor y no fueran ajustadas a los usos admisibles en ella.

condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente. Esta definición implica que, en función de las competencias propias de cada administración podríamos estar hablando de puertos locales, puertos autonómicos y puertos estatales. Aunque normalmente las competencias portuarias residen en las Comunidades Autónomas y en la Administración del Estado. Respecto a los puertos estatales, son éstos los que pueden ser considerados de interés general en atención a la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español. Los criterios de clasificación para los puertos de interés general vienen enumerados en el artículo 5 de dicha Ley, haciendo hincapié en que se realicen en los mismos actividades marítimas internacionales, que tengan una zona de influencia comercial más allá de una única Comunidad Autónoma, que atiendan a industrias estratégicas para la economía nacional o realicen un volumen de actividad relevante, así como que reúnan las condiciones técnicas o geográficas – incluida la cuestión de insularidad de tanta relevancia para Canarias – que sean esenciales para el tráfico marítimo. Según esto, la condición de interés general determina la competencia del Estado sobre dichos puertos¹³, asumiéndose su construcción mediante la aprobación de un proyecto de obra pública planificada con anterioridad en un Plan Director de Infraestructuras – PDI – para cada instalación portuaria¹⁴. Pero además, como sostiene Francisco José Villar Rojas, opera como palanca para proveer un especial régimen legal regulador a la hora de la implantación de este tipo de infraestructuras en el territorio. Y lo que es más importante, legitima el condicionamiento, incluso el desplazamiento, tanto de la competencia autonómica de ordenación territorial como la municipal de planificación urbanística en caso de conflicto institucional¹⁵. A este respecto, la STC 40/1998 resalta que “*no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias (ordenación del territorio y urbanismo) la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño y los usos de los distintos espacios*”, “*tanto la ubicación del puerto, como dicha delimitación (de la zona de servicio) deben ser decididas por el Estado en cuanto titular de la competencia sobre puertos de interés general*”, “*la decisión sobre la ubicación de un nuevo puerto de interés general corresponde al Estado y esa decisión no puede quedar subordinada al parecer de las Comunidades Autónomas o de los municipios en cuyo territorio deba construirse el puerto*”.

Queda, por tanto, meridianamente claro esta libertad de decisión por parte de la Administración del Estado tanto sobre la localización de cualquiera infraestructura

¹³ En el anexo a la LPEMME'92 se incluye el listado de los puertos de interés general y por tanto, competencia exclusiva del Estado: Pasajes y Bilbao en el País Vasco; Santander en Cantabria; Gijón-Musel y Avilés en Asturias; San Cibrao, Ferrol y su ría, A Coruña, Vilagarcía de Arousa y su ría, Marín y ría de Pontevedra y Vigo y su ría, en Galicia; Huelva, Sevilla y su ría, Cádiz y su bahía (que incluye el Puerto de Santa María, el de la zona franca de Cádiz, Puerto Real, el Bajo de la Cabezuela y Puerto Sherry), Tarifa, Algeciras-La Línea, Málaga, Motril, Almería y Carboneras en Andalucía; Ceuta y Melilla; Cartagena (que incluye la dársena de Escombreras) en Murcia; Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto y Castellón en la Comunidad Valenciana; Tarragona y Barcelona en Cataluña; Palma de Mallorca, Alcudia, Mahón, Eivissa y La Savina en Baleares; Arrecife, Puerto del Rosario, Las Palmas (que incluye el de Salinetas y el de Arinaga), Santa Cruz de Tenerife (que incluye el de Granadilla), Los Cristianos, Guía de Isora, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y la Estaca en Canarias.

¹⁴ Esta figura de planeamiento fue introducida con la aprobación de la Ley 42/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General, de la cual se hablará más detenidamente en el siguiente capítulo.

¹⁵ VILLAR ROJAS, F. (2006): “Las infraestructuras de transporte: puertos y aeropuertos (Infraestructuras y Urbanismo)” IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre 2006). Las Palmas de Gran Canaria.

portuaria de interés general como de condicionar con ellas la ordenación del DPMT más allá de las competencias territoriales y urbanísticas existentes. Concretando, por la propia sistemática de la infraestructura portuaria, la Administración del Estado se permite no cumplimentar las servidumbres de tránsito, de protección ni de acceso al mar en el DPP. Así pues, el espacio físico portuario queda sujeto solamente a las necesidades de su zona de servicio, reduciéndose al ancho mínimo las bandas de servidumbre exigibles por la LCE'88. Se podría hablar pues de un «adelgazamiento hasta su superposición» de la zona de servidumbre complementaria aplicable al litoral dentro del DPP. De todos modos, sigue siendo de titularidad estatal, al igual que el DPMT. Pero la naturaleza demanial de estos bienes tampoco «aisla» esta porción del territorio de su entorno – como cabría esperar por su condición de infraestructura de interés general –, aunque la tónica general haya sido siempre dejarlas de la mano de la iniciativa estatal a golpe de obra pública. Esto ha sido así, porque normalmente, en caso de contradicción con el planeamiento territorial y urbanístico, el proyecto de obra de interés general prevalecía, desplazando las previsiones de los instrumentos de ordenación aprobados y en vigor. Las únicas salvedades venían, de manera indirecta, indicadas en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, o LCCOP'03 —, que establece una doble limitación: *“en defecto de acuerdo entre las Administraciones Públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las comunidades autónomas y las corporaciones locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos”* y *“los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones”*¹⁶. Estos dos preceptos excluyen la posibilidad de que estas infraestructuras ocupen espacios naturales protegidos y, en particular, suelo no urbanizable especialmente protegido, que es de lo que se ocupaba el 9.1 de la LRSV'98. Con esta previsión, el suelo con más valores es protegido y lo medioambiental se impone sobre lo sectorial. Con todo, esta última previsión requiere un matiz en relación con la construcción de nuevos puertos: la condición de DPMT donde se van a asentar no puede considerarse bastante para hacer entrar en juego aquella limitación, articulada en el contenido de la LCE'88 bajo el criterio de protección del litoral, so pena de impedir su mera existencia. Por tanto, formulada la condición de interés general de los puertos, prevalece su sustantivación como DPP sobre las restricciones de servidumbre que le correspondería como DPMT. El problema radica en que estas infraestructuras no sólo han de responder a las necesidades de localización y de transporte marítimo, bajo una autolimitación de criterios medioambientales; sino que forzosamente han de tener en cuenta el impacto territorial, social y económico sobre el entorno en que se ubican, para lo que se ha de considerar su vertiente territorial y los condicionantes a que pueda dar lugar, por ejemplo. Para ello, se hace necesario someter esta infraestructura a la planificación territorial y urbanística, y además, al control municipal de legalidad preventivo. En el

¹⁶ Apartados 2 y 3 de la Disposición adicional Segunda de la LCCOP'03.

caso de los puertos de interés general, la ordenación de los mismos se divide en dos niveles funcionales: una ordenación de usos y actividades portuarias, y una ordenación urbanística del espacio portuario que requiere, con carácter previo, delimitar ese espacio (esto es, definir la zona de servicio del puerto). La primera tarea corresponde al Plan de Utilización de los Espacios Portuarios – el PUEP –. Se trata de un instrumento de ordenación sectorial cuyo objeto es delimitar y repartir dichos usos portuarios (comerciales, pesqueros, náutico-deportivos, complementarios o auxiliares) en las distintas zonas del puerto. Se trata de un instrumento no territorial, ni urbanístico, por lo que no dice nada respecto a aspectos como alturas, densidad de ocupación, edificabilidad, usos no portuarios, condiciones de los espacios públicos, entre otros. Todos estos conceptos han de ser regulados mediante un Plan Especial que abarque todo el suelo calificado como Sistema General Portuario¹⁷. En conclusión, para la ordenación funcional de las instalaciones portuarias es necesario recurrir a una zonificación de los espacios portuarios que distinga los espacios fijos de aquellos en constante transformación y que necesitan una mayor flexibilidad operativa. Y, en segundo lugar, es conveniente jerarquizar los espacios fijos como paso previo a la planificación de su urbanización o acondicionamiento, así como para coordinar su afección al sistema territorial y urbanístico en que se inserta. Con este doble sistema de instrumentos de planeamiento, se asegura la iniciativa estatal – aún manteniendo la independencia que su estatus de interés general preconiza – que se acomode, por la vía de la coordinación interadministrativa, con las previsiones de la ordenación autonómica o insular y del planeamiento municipal durante la tramitación y posterior aprobación del referido Plan Especial. A este respecto, cabría hacer colación de la postura del Tribunal Constitucional, en la STC 77/1984, de 3 de julio, sobre el asunto “*Puerto de Bilbao*”, en la que se pone claramente de manifiesto que:

“A la posible concurrencia de competencias en el recinto portuario de Bilbao no obsta el hecho sobre el que hace particular hincapié la representación del Gobierno de la nación de que el puerto de Bilbao tanto en la zona de servicios como en la marítima-terrestre sea un bien de dominio público estatal, extremo que nadie pone en duda (artículo 132.3 de la CE’78 y artículo primero de la LCE’69). Pero aparte de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra CE’78 ni en el EAPV’79 (por citar el único que aquí nos interesa) para delimitar competencias es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten. Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos en ellos [STS 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957]. Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división territorial nacional en Comunidades Autónomas (artículo 137 de la CE’78), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total.”

¹⁷ Como se destaca en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J.: “La ejecución de obras en la zona de servicios de los puertos de interés general” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 145bis (noviembre, 1995). Ed. Montecorvo S. A. Madrid, 1995; pp. 63.

La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone según aquella doctrina que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”.

Por tanto, la mencionada primacía o prevalencia del planeamiento sectorial sobre el ordenamiento territorial o urbanístico no es absoluta. Al contrario, se ha de sopesar cómo la concurrencia de las distintas administraciones competentes sobre ese mismo espacio físico seleccionado impone fórmulas de cooperación – y en su caso de coordinación – de dichas administraciones a la hora de ordenar, planificar y gestionar estas actuaciones costeras. Este criterio es preciso tenerlo en cuenta en la resolución de conflictos clásicos como los que suscita la posibilidad de aprovechar el espacio portuario para resolver problemas de índole territorial o urbanístico de las ciudades costeras donde se encuentran. En efecto, la progresiva exigencia de las ciudades costeras de una mayor accesibilidad a las instalaciones portuarias para el disfrute del litoral y del paisaje portuario, limitando los impactos negativos existentes, requiere de una planificación integral e integrada, muy meticulosa, para evitar un mayor aislamiento y desconexión. La relación existente entre litoral, puerto y ciudad ha de trasladarse a los distintos instrumentos de ordenación, planificación y gestión, buscando establecer una estrategia jerárquica en los mismos. Ello permitiría definir diferentes niveles de protección y acceso, acordes con los usos planteados y su vulnerabilidad medioambiental. Pero también asumir una correcta gestión integral del espacio litoral, admitiendo el establecimiento de estrategias de planificación que incumbe a todas las administraciones con competencias, tanto como a la actividad privada. Esta actitud ha sido la base para el desarrollo y evolución de muchas de las ciudades costeras con puertos de interés general en su litoral, máxime cuando procesos de obsolescencia – e incluso de agotamiento del sistema económico basado en el transporte marítimo – han requerido de un cambio drástico del sistema territorial y urbanístico en dichas ciudades costeras.

- c. La renovación portuaria y la recuperación urbanística del litoral en las ciudades costeras: la desafección del espacio portuario.

De partida se ha de volver a resaltar un aspecto fundamental respecto de las características de estas ciudades costeras: se tratan de núcleo urbanos con espacios de alto valor estratégico, situados junto al mar, en las que se ubican instalaciones marítimas relevantes (dársenas y líneas de atraque de importante profundidad, etc.) que se complementan con los espacios terrestres adyacentes. Además suelen estar situados junto a la parte más céntrica de la ciudad, su casco urbano. La consecuencia inmediata de esta situación es una presión bidireccional. Primeramente, de la ciudad sobre el puerto para que se reduzcan o, en su caso, se eliminen todo tipo de impactos negativos, obligando con frecuencia al puerto a nuevos desarrollos en otras zonas más alejadas y al consiguiente traslado de la actividad. Pero también del puerto sobre la

ciudad al restringir las competencias territoriales y urbanísticas sobre la franja litoral declarada de interés general, e implantando actuaciones que aíslan y fragmentan la relación paisajística de la ciudad con su costa. Ligado a esto, Vicente Mirallave Izquierdo y Flora Pescador Monagas hablan de una serie de problemas de afección a la costa en cuanto a la organización del espacio urbano en el litoral, que podrían agruparse de la siguiente manera:

DESARROLLO URBANO	<ul style="list-style-type: none"> • El efecto ciudad que se traduce en la presión urbana sobre el litoral. • Los desequilibrios urbanos producidos por algunos nuevos lugares centrales en los frentes marítimos. • La creación desequilibrada territorialmente de nuevos suelos urbanizables cercanos a la costa. • La regresión de la agricultura y la amenaza de su transformación en suelos urbanizables. • La edificación ilegal en el dominio público.
DESARROLLO INFRAESTRUCTURAS	<ul style="list-style-type: none"> • El impacto de las redes arteriales como elemento de colonización extensiva del litoral y como frontera entre la ciudad y el mar. • La tendencia a situar en el litoral infraestructuras de servicio de la ciudad que esta no sabe interiorizar.
DESARROLLO ECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> • Las disfunciones originadas por los puertos comerciales, industriales y deportivos. • La ocupación intensiva y lineal de la urbanización turística con pocos accesos al mar, o lo que lo mismo, la privatización de los accesos al mar. • El fenómeno de las instalaciones complementarias de algunos establecimientos turísticos invadiendo permisivamente parte del dominio público. • La falta de programas de sustitución del espacio turístico situado sobre el área de costa ligados a la transformación de plazas obsoletas con incentivos urbanísticos y fiscales.
DESARROLLO SOCIOCULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> • La merma percepción de la costa desde las rutas litorales. • La falta de paseos marítimos adecuados, la mayoría de las veces depositados sobre el dominio público. • La mala calidad del paisaje urbano que se apoya en la costa. • La mala calidad de los espacios de ocio y deporte ligados a las playas.
DESARROLLO MEDIOAMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • La desaparición de la franja de playa producida por la urbanización que la deja reducida normalmente al arenal. • La contaminación debida a los vertidos urbanos. • La invasión por la urbanización turística de los barrancos, laderas y lomas.

Catálogo de problemas derivados de la actividad urbana en el litoral.
Fuente: MIRALLAVE, V.; PESCADOR, F. (2004)

Sin embargo, desde hace unas cuantas décadas la evolución de la actividad económica hacia el sector servicios, las políticas de relocalización y capitalización en el sector industrial y los nuevos nichos de mercado asociados al ocio y disfrute del litoral han obligado a un replanteamiento de la capacidad y características técnicas de las infraestructuras portuarias, y su impacto sobre el litoral y las ciudades costeras. Derivado de lo anterior, ante la sobreoferta portuaria, muchas ciudades marítimas en todo el mundo se han encontrado con instalaciones obsoletas carentes de interés para la demanda actual, que suelen tener diseños ya no adecuados a lo que exige la moderna explotación portuaria. La mejora de estos espacios para la actividad portuaria

se hace con frecuencia imposible, debido a la complejidad y carestía de las obras, a dificultades medioambientales o también a la oposición ciudadana. Esta oposición ciudadana ejerce una presión creciente por aprovechar la oportunidad de desarrollar municipalmente estas mismas zonas portuarias obsoletas, integrándolas en la planificación urbana. De esta manera, la situación privilegiada de algunas zonas portuarias en la ciudad – muchas veces infrautilizadas o en el olvido – representan una oportunidad, tanto urbana como portuaria. Con estos criterios, ya en los años cincuenta se inició en algunas ciudades de EE.UU., como Boston o San Francisco, un movimiento de «revitalización del frente marítimo» en el que se retomaron los espacios portuarios en desuso y se integraron completamente en la ciudad como partes económicamente bien equipadas. La finalidad perseguida no sólo era reactivar los centros urbanos, mejorando la imagen de marca de la ciudad, sino introducir e instalar usos distintos y novedosos, capaces de atraer nuevas corrientes humanas asociadas a sectores productivos y nichos de mercado en crecimiento (como el turismo, los negocios, etc.). Este movimiento retrasaría su entrada en Europa hasta su llegada primeramente a las ciudades portuarias del Reino Unido en la década de los ochenta; y posteriormente, a otros puertos europeos. Sin embargo, en Europa no se produce la aguda escasez de terrenos que afecta a los centros de las ciudades norteamericanas. Además, la falta de interés de los negocios locales, el régimen jurídico especial de los territorios portuarios, y la inclinación de los europeos a mantener el carácter marítimo-histórico de las ciudades, hicieron difícil el establecimiento del modelo intensivo americano. Se emprendieron, de todos modos, actuaciones mucho más moderadas en las que se mantienen e incluso se impulsan ciertas actividades portuarias (como el transporte de pasajeros, cruceros, transporte de barcos, sector terciario portuario, etc.) y se las integra dentro de la maquinaria urbana de las ciudades costeras. En conclusión, una actuación puerto-ciudad europea no consiste únicamente en reactivar un espacio en desuso, sino en reconstruir las relaciones entre cada ciudad y su puerto, desde un nuevo entendimiento de su franja litoral¹⁸.

En España, la realidad del litoral ha estado ligada a dos acciones fundamentales: el desarrollo portuario y la consolidación del turismo de sol y playa. Ambos grupos de intervenciones han estado sujetos al sistema político dominante hasta 1978, excesivamente centralista, que no favorecía la concertación entre administraciones y la colaboración público-privada. Un ejemplo de ello es el rígido sistema político-administrativo a que han estado sometidos los puertos españoles y su zona de servicio, que dificultaba notablemente cualquier sistema de gestión del suelo distinto del correspondiente al DPP. Por otro lado, el retraso en el desarrollo de los sectores comerciales y de ocio urbano, no asociados al turismo de sol y playa, ha limitado en gran medida las posibilidades de remodelación del espacio litoral desarrollándose algunas primeras intervenciones voluntaristas, pero de escaso apoyo social. Como resultado de estas políticas pretéritas que han supuesto una doble agresión al litoral, ha sido necesario replantear las pautas de intervención en la costa para paliar los efectos negativos acumulados con los años. Pero este replanteamiento

¹⁸ Ver CASARIEGO, J.; GUERRA, E.; LEY, P.; PALOP, J. (1999): *Waterfronts de nuevo. Transformaciones en los frentes urbanos de agua*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. CASARIEGO RAMÍREZ, J. (1995): “Tópicos y paradigmas del des-orden urbano” en *Cartas Urbanas* núm. 4-1995. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp.88-96. BUSQUETS GRAU, J. (2004): “Los Waterfronts de la segunda generación” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 172-201.

no comenzaría a hacerse realidad hasta finales de los setenta y principios de los ochenta¹⁹. Como se ha comentado, no será hasta la LCE'88 cuando se comience una política de preservación del litoral que busque la contención del crecimiento urbano disperso a partir de una custodia activa del territorio. Ello dio lugar a una discusión disciplinar acerca de la idoneidad instrumental de los distintos niveles del sistema de planeamiento en la ordenación y gestión del litoral. Esta visión queda de manifiesto con los instrumentos sectoriales asociados a la LPEMME'92 y su polémica imbricación en los sistemas de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico autonómicos. A pesar del marco jurídico, o quizás por esa misma disfunción en el planeamiento, la mayor parte de las intervenciones en el litoral se realizarán mediante la provisión de obras públicas de interés general a lo sumo apoyadas en un Plan Especial específico. Así, a partir de la aprobación de la LCE'88 se articulan una serie de intervenciones de consolidación del DPMT, sobretodo ligado a los núcleos urbanos turísticos y residenciales, en la forma de paseos marítimos. Estos paseos marítimos son entendidos por el Estado, como titular competente, como un elemento clave de la ordenación del litoral porque aseguran la protección de la franja costera de las agresiones territoriales y urbanísticas que se producen en su entorno. Además, ayudan a preservar el carácter público del litoral, y multiplican la rentabilidad social de las obras que se realizan en el frente de mar. De este modo, el paseo marítimo se configura como un elemento urbano muy importante que define el borde de la ciudad, y a su vez delimita el ámbito competencial entre administraciones en un malentendido ejercicio del marco legislativo impuesto. A pesar de ello, el creciente uso y disfrute del litoral hacen del paseo marítimo un espacio lúdico, relevante dentro de la estructura general de la ciudad, en el que se establecen una serie de relaciones y usos asociados que han permitido en muchos casos la renovación parcial de la ciudad en su contacto con el mar. Pero estas obras han tenido más de invención del nuevo litoral, muchas veces en terrenos ganados al mar, que de rehabilitación de la fachada marítima de la costa urbana²⁰. En otras ocasiones, estas fachadas marítimas han sido reconstruidas a través de planes especiales, más voluntaristas que efectivamente integrados en el planeamiento en vigor, utilizando la mayoría de las veces la ocasión cultural, deportiva o social como solución. En este sentido, Barcelona y Bilbao son los dos casos más relevantes por la renovación de sus frentes marítimos²¹. La reestructuración integral del borde marítimo de Barcelona en los años noventa fue pionera en España y muchas veces se ha considerado ejemplo paradigmático de las actuaciones puerto-ciudad. Por su parte, la renovación urbanística de la Ría de Bilbao ha permitido mejorar las condiciones urbanísticas y de vida de la ciudad, apostando por una reestructuración económica de su sector industrial obsoleto hacia la prestación de servicios cualificados. En ambas intervenciones se han podido ganar, entre otros, espacios abiertos, zonas verdes, zonas de ocio y aparcamientos para uso y disfrute del ciudadano a partir de las instalaciones portuarias existentes. Sin embargo, esto ha sido posible porque verdaderamente era socialmente asumido a todos los niveles que ese suelo de DPP se encontraba en circunstancias de obsolescencia o infrutilización portuaria. Para establecer esta circunstancia se analizaron en sendos Planes Estratégicos la situación real de dichas ciudades costeras y sus líneas de actuación a

¹⁹ Ver SÁNCHEZ PAVÓN, B. (2003): *El futuro de las relaciones puerto-ciudad*. Netbiblo. A Coruña.

²⁰ TRAPERO, J. J. (1990): *El paseo marítimo. Experiencias recientes e ideas sobre su trazado y diseño*. Dirección General de Puertos y Costas. Madrid.

²¹ Aunque con anterioridad, a mediados de los años 80, ya habían cristalizado una primera serie de pequeñas actuaciones de remodelación portuaria en España: el Moll de la Fusta en Barcelona, el proyecto de remodelación del frente marítimo de Santander, el Plan Especial de Reforma Interior del Puerto Local de Gijón, etc.

corto, medio y largo plazo. En el caso de Barcelona se centró en la consolidación de los proyectos para la Villa Olímpica, asociada a la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992 como una oportunidad para la ciudad de mejorar y recualificar su estructura urbana. Por su parte, Bilbao requería de un análisis crítico de la situación de su fuerte sector industrial en claro declive durante la década de los ochenta, para aportar soluciones novedosas y estratégicas para su readaptación territorial y urbanística. Y todo ello, dentro del limitado marco de ambas leyes estatales, LCE'88 y LPEMME'92 y las recientes leyes de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico aprobadas por ambas Comunidades Autónomas, en aquellos tiempos²².

A raíz en parte de estas intervenciones, y con la experiencia acumulada de coordinación interadministrativa que supusieron, se aprobó la LREPSPE'03. Con esta nueva Ley se entraba a profundizar en la regulación del DPP, sustituyendo a la escasa articulación contenida en la LPEMME'92 y el régimen supletorio que se le suponía a la LCE'88 sobre dicho demanio. De esta manera, la nueva Ley reorientaba la gestión del DPP a promover e incrementar la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de servicios, garantizando el interés general²³. Esto posibilitaba un mayor dinamismo de la gestión portuaria, bajo criterios de rentabilidad y eficiencia. Pero también marcaba las pautas para la desafección del espacio portuario y el encuadre de estos suelos liberados en el ordenamiento territorial y urbanístico apropiados, siguiendo la estela de las actuaciones de renovación portuaria llevadas a cabo en la década anterior²⁴. Así, en el artículo 94, se redefinen los usos asociados al DPP, y cuándo pueden entrar en circunstancias de obsolescencia o infrautilización portuaria. Se especifica como en aquellos suelos que *“...por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, podrán admitirse en el dominio público portuario espacios destinados a usos no portuarios, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico”*. Estas especificaciones admiten una recualificación espacial no asociada directamente a los usos portuarios, debiendo orientarse hacia nuevas actividades vinculadas de alguna manera al uso y disfrute del litoral (por ejemplo, embarcaciones auxiliares y de visita, instalaciones náutico-deportivas, dársenas pesqueras, terminales de pasajeros y cruceros, pabellones expositivos y de convenciones, paseos marítimos...). Pero también este artículo 94 establece la prohibición – o excepcionalidad – sobre determinados usos urbanísticos vinculados, como *“aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales situados en el exterior de las edificaciones”*. Ello imposibilitaría la edificación para usos residenciales u hosteleros, lo cual desvincula de manera forzada la renovación de los entornos portuarios del otro

²² De las cuales ya se ha hablado en el Capítulo II como antecedente al desarrollo de este trabajo de investigación y que servirán de base jurídica para entender mejor las intervenciones realizadas en ambas ciudades, que serán explicadas en capítulos posteriores.

²³ Artículo 92 de la LPEMME'92.

²⁴ Profundizando en las escasas disposiciones incluidas en el Capítulo IV: Afección y desafección (formado por los artículos 17, 18 y 19) de la vigente LCE'88.

desarrollo tradicional del litoral en España: su uso turístico. De todos modos, en algunas propuestas, como las de Barcelona y Bilbao, se articularon mecanismos que posibilitasen la construcción de hoteles, e incluso de viviendas, como manera de asegurar la rentabilidad de las intervenciones. Estas propuestas – de excepcionalidad en la prohibición o de desafección del DPP – se trasladaron al articulado de la LREPSPE’03, reforzando así la escueta referencia a las mismas en la LPEMME’92²⁵. El primero de los casos postulaba el levantamiento de dicha prohibición, por razones de interés general debidamente acreditadas tanto por Puertos del Estado como por la Dirección General de Costas, bajo la aprobación del Consejo de Ministros. Como se ve, la decisión debía ser multisectorial y, en última instancia, dependía solamente del punto de vista del Estado. De esta manera, las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos requerían de un planteamiento muy bien motivado – o cierto trato de favor – para conseguir tales objetivos desde sus instrumentos de planeamiento²⁶. Fuera de esta opción, solo quedaba la posibilidad de la desafección del suelo de uso portuario, que queda regulado en los artículos 48 y 49. Esta desafección ha de ser aprobada por Orden del Ministro de Fomento. Esta Orden conlleva la rectificación de la delimitación de la zona de servicio del puerto contenida en el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios y su reversión, en caso de conservar sus características naturales, al DPMT con las medidas medioambientales correctoras requeridas. En caso contrario, los bienes desafectados quedan incorporados al patrimonio del Ministerio de Fomento, o institución competente (Puertos del Estado o la propias Autoridad Portuaria). De esta manera, los suelos desafectados recuperan su régimen legal ligado a la ordenación territorial y al planeamiento urbanístico, con las limitaciones medioambientales propias de la LCE’88. Pero además la gestión urbanística de los mismos queda desvinculada de las entidades competentes en materia portuaria. Esto posibilitaba su enajenación, permuta o, en su caso, cesión gratuita a favor de las Administraciones Públicas – para fines de utilidad pública o interés social – que fueron la forma más común de introducir usos no portuarios y nuevas actividades urbanísticas en las intervenciones de renovación portuaria y recuperación del litoral en las ciudades costeras.

Como se ha dicho, estas intervenciones urbanísticas han debido ajustar su desarrollo al complejo marco jurídico de los entornos portuarios. Para ello es necesaria una adecuada planificación, buscando establecer una estrategia jerárquica entre los instrumentos de ordenación, planeamiento y gestión implicados. Se han comentado, aún brevemente, los casos de Barcelona y Bilbao, y sus respectivos Planes Estratégicos. Estos novedosos instrumentos han funcionado de «planes de conjunto» en los que se ha basado el drástico cambio de sistema territorial y urbanístico de dichas ciudades costeras. En su elaboración se

²⁵ En la LPEMME’92 sólo se hacía referencia a la desafección en su artículo 28, dentro de las competencias del Consejo Rector de Puertos del Estado. Una de sus funciones es la de “*declarar la innecesariedad de aquellos bienes de dominio público que no sean precisos para el cumplimiento de los fines de Puertos del Estado, que serán desafectados por el Ministerio de Fomento*”. Junto a ésta, el artículo 5 dejaba entrever que “*la pérdida de la condición de interés general (de un puerto de interés general) comportará el cambio de su titularidad a favor de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique, siempre que ésta haya asumido las competencias necesarias para ostentar dicha titularidad*”. Con este marco jurídico, aunque parte de los suelos fuesen desafectados por pérdida de su interés general no quedaba claro que tuviesen que dejar de ser DPP, ahora de competencia autonómica. De todos modos, la supletoriedad de la LCE’88 seguía rigiendo para su reinscripción en el DPMT, en todo caso.

²⁶ Debe entenderse esto en el marco de aquellas disposiciones adicionales de la LCCOP’03, que dejaban sin efecto cualquier plan territorial o urbanístico que contradijera el interés general de dichas obras públicas portuarias.

produce la negociación entre administraciones – y entre éstas, la iniciativa privada y los ciudadanos – que permite concretar el marco de desarrollo de una actuación de renovación portuaria y recuperación del litoral de este calibre. Pero también permite decidir entre las administraciones implicadas – a menudo con competencias concurrentes – quién elabora el planeamiento, cuáles deben ser sus características principales, quién lo aprueba, etc., y constituirse en su caso, los organismos necesarios para su ejecución. De esta manera, los Planes Estratégicos se erigen como los instrumentos apropiados para sopesar la concurrencia de las distintas administraciones competentes sobre ese mismo espacio físico seleccionado, las fórmulas apropiadas de cooperación – y en su caso de coordinación – de dichas administraciones, así como el programa de usos y actividades y los requisitos de carácter sectorial, territorial y urbanístico a cumplimentar. De igual modo, han servido de avanzadilla para asumir una correcta gestión integral del espacio litoral, admitiendo el establecimiento de estrategias de planificación que incumben a todas las administraciones con competencias, y muy en la línea de la Ley 9/2006²⁷. Mediante estos Planes Estratégicos – y la voluntad necesaria por parte de las administraciones implicadas – se ha podido discutir acerca de la idoneidad instrumental de los distintos niveles del sistema de planeamiento en la ordenación y gestión del litoral para evitar la tradicional descoordinación que abocaba a la confluencia, superposición e incluso choque de las distintas actuaciones municipales, autonómicas y estatales. En el caso de los entornos portuarios, estas infraestructuras no sólo han de responder a las necesidades de localización y de transporte marítimo; sino que forzosamente han de tener en cuenta su impacto territorial, social y económico. Por tanto, la mencionada primacía o prevalencia del planeamiento sectorial ha de ser modulada no sólo desde la propia ordenación de los mismos sino también bajo el control de la planificación territorial y urbanística.

En resumen, una adecuada planificación de las ciudades costeras debe ser abordada conjuntamente, sin someterse de partida a las limitaciones y condicionantes propias del régimen legal regulador, más allá de las restricciones medioambientales. Pero para poder poner un orden es necesario delimitar el encuadre de aquellos suelos del DPMT – o del DPP, en su caso – que han de ser liberados, y su encaje en el ordenamiento territorial y urbanístico apropiados. Para ello, los Planes Estratégicos formulados han servido para asegurar no sólo la iniciativa estatal – aún manteniendo la independencia que el estatus de interés general preconiza – sino también la corresponsabilidad administrativa suficiente, con las previsiones de la ordenación autonómica o insular y del planeamiento municipal, durante la tramitación y posterior aprobación de los consecuentes instrumentos que las distintas leyes – estatales, sectoriales y autonómicas – exigen para legitimar las referidas intervenciones de renovación portuaria y de recuperación del litoral en ciudades costeras.

²⁷ La ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que transcribe al derecho interno español la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO REFERIDO A CIUDADES COSTERAS EN CANARIAS: PLANIFICACIÓN SECTORIAL, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Como se ha visto en el capítulo anterior, el actual «status quo» legislativo implica que tanto la normativa general como la sectorial deben tener su desarrollo urbanístico o territorial en función de los instrumentos de planeamiento aprobados por las distintas Comunidades Autónomas. Esto ha de ser así también para los dos ámbitos de actuación que se pueden reconocer en la aplicación de la LCE'88. Lo que sería el DPMT, de titularidad estatal, en el que las invasiones del mismo se deben atajar con la aplicación estricta de dicha normativa básica estatal. Y otro más amplio, formado por una franja de territorio que va más allá del DPMT y su servidumbre de protección, en el que prevalece la competencia autonómica y municipal de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico. Para ello, se ha de contar siempre con el asesoramiento eficaz y efectivo de la Administración Estatal durante el procedimiento de tramitación de los instrumentos de ordenación y planeamiento requeridos para el litoral. Igualmente, se ha dicho que es en el litoral de las ciudades costeras con entornos portuarios donde la integración e idoneidad del Sistema de Planeamiento adquiere una gran complejidad. En estos casos, además de la protección medioambiental del litoral se han de prever los efectos no deseados en un futuro próximo por la evolución del tráfico marítimo, haciéndose necesario planificar con una visión más amplia sobre el espacio y el tiempo. Esto requiere la compatibilización de la LCE'88 con la LPEMME'92 – y la LREPSPE'03 – y su coordinación con las legislaciones territoriales y urbanísticas presentes en cada Comunidad Autónoma. De esta manera, se ha de buscar un mejor encuadre con los instrumentos de ordenación territorial autonómicos e insulares o con los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales, por encima de la adaptación sectorial requerida por la legislación de aplicación. Las valoraciones más exhaustivas en cuanto a la necesaria adecuación de dichos instrumentos vienen recogidas en la LPEMME'92. Esta Ley recoge una serie de determinaciones con incidencia urbanística, que están incorporados en los artículos 18 y 19:

LPEMME'92	
DETERMINACIONES CON INCIDENCIA URBANÍSTICA	
Artículo 18.1:	Declaración de la zona de servicio de los puertos estatales como Sistema General Portuario, y consiguiente obligación de los Planes Generales y demás instrumentos de ordenación urbana de su calificación y consideración como Sistema General de Comunicación.
Artículo 18.1:	Prohibición dirigida a los Planes Generales de incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria.
Artículo 18.2.a y b:	Ordenación jurídica de la zona de servicio a través de un Plan Especial o instrumento equivalente, sometido en cuanto a su aprobación y contenido a la legislación urbanística.
Artículo 18.2.c:	Establecimiento de cautelas e instrumentos de coordinación en la tramitación y aprobación del planeamiento especial.
Artículo 18.3:	Obligación de establecer las medidas y determinaciones necesarias para desarrollar y conectar el sistema portuario con el resto de los sistemas generales de transporte terrestre.
Artículo 19.1 y 3:	Obligación de adecuar las obras a realizar en el espacio portuario al planeamiento urbanístico, a través de la emisión previa de un informe municipal (cuando se ejecutan directamente por la Autoridad Portuaria) o mediante el otorgamiento de la correspondiente licencia (obras ejecutadas por concesionarios).
Artículo 19.2:	La inexistencia de Plan General o planeamiento especial no puede paralizar la actividad portuaria ni la ejecución de obras en la zona de servicio, bastando su compatibilidad con los Planes de Utilización de los espacios portuarios, que en ningún caso podrán sustituir las funciones y estándares del planeamiento urbanístico.

Determinaciones de planeamiento de la LPEMME'92.
Fuente: LPEMME'92 (1992)

Por su parte, ya se ha comentado que la LCE'88 también entra a expresar algunas determinaciones – en menor cantidad – con incidencia urbanística asociadas con las competencias administrativas que confluyen en la protección de costas, y que quedan recogidas en los artículos del 110 al 115. Estas disposiciones se suman a las limitaciones establecidas en el uso del suelo, en forma de servidumbres previstas en esta Ley. Todas ellas se han de aplicar en cada caso sin menoscabar las competencias que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos puedan ejercer en materia de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico y del litoral.

LCE'88	
DETERMINACIONES CON INCIDENCIA URBANÍSTICA	
Artículo 110.f:	Aprobación de normas estatales para la protección de determinados tramos de costa, de común acuerdo con los instrumentos de ordenación y planeamiento de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.
Artículo 110.k:	La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el ejercicio de las competencias estatales y el asesoramiento a las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y demás entidades públicas o privadas y a los particulares que lo soliciten.
Artículo 111.2:	Obligación de informar sobre la adecuación de las obras de interés general a los instrumentos de planeamiento, a través de una solicitud de informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento. En caso de disconformidad o inexistencia de dichos instrumentos, se ordenará la iniciación del procedimiento de redacción, modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente y según el caso para adaptarlo a dicha obra pública.
Artículo 111.3:	Las 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.
Artículo 112:	Emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en cuanto al cumplimiento de esta Ley por parte de los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico en tramitación.
Artículo 114:	Limitación de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral al ámbito terrestre del DPMT, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.

Determinaciones de planeamiento de la LCE'88.
Fuente: LCE'88 (1988)

Existen, por tanto, numerosas determinaciones a tener en cuenta a la hora de intervenir sobre el espacio costero y los recursos litorales. Aún más si esto se conecta con el elevado número de instrumentos existentes en cualquier Sistema de Planeamiento autonómico de los vigentes en la actualidad. En la mayoría de ellos, su aplicación depende principalmente del objetivo (ordenación, planificación o gestión) y la escala de trabajo (de carácter estratégico, general o sectorial). Como cuestión aparte quedarían los propios instrumentos de carácter portuario que las leyes LPEMME'92 y LREPSPE'03 establecen para la ordenación, planificación y gestión del DPP. E incluso las intervenciones directas, como obras públicas de interés general, para la recuperación, preservación y protección del litoral. Estas intervenciones únicamente se apoyan en las determinaciones con incidencia urbanística de la LCE'88 que afectan al DPMT, tanto de servidumbre como de condicionamiento del Sistema de Planeamiento¹. Esta amalgama de métodos de actuación sectorial sobre el entorno litoral ha procurado ajustarse –sin voluntad manifiesta ni interés alguno– al complejo marco jurídico que las distintas Comunidades Autónomas han ido implantando en el ejercicio de sus competencias. Pero para evitar que esta tendencia sea entendida como la anulación de la capacidad competencial de una determinada administración sectorial en beneficio de las competentes territorial o urbanísticamente hablando, se requiere una verdadera corresponsabilidad interadministrativa como punto de partida. Este ejercicio de lealtad institucional conlleva asimilar que cada Administración Pública con competencias sobre el litoral tiene unas responsabilidades – es decir, aquella correcta nivelación de los criterios de cooperación, coordinación y colaboración – que han de ser asumidas recíprocamente para dar una respuesta integrada a las actuaciones en la costa, analizando la compatibilidad de dichas actuaciones con la realidad territorial y urbanística en que se ubican. Sin esta premisa es imposible establecer una adecuada planificación, que facilite el establecimiento de una estrategia jerárquica entre los distintos instrumentos de ordenación, planeamiento y gestión implicados. Se ha comentado brevemente en el capítulo anterior los casos de Barcelona y Bilbao, y sus respectivos Planes Estratégicos. Estos novedosos instrumentos han funcionado de «planes de conjunto» en los que se ha basado el drástico cambio de sistema territorial y urbanístico de dichas ciudades costeras. Pero además ha sido en el marco de su elaboración cuando se ha producido la negociación entre administraciones – y entre éstas, la iniciativa privada y los ciudadanos – que ha permitido concretar el marco de desarrollo y los instrumentos de planeamiento requeridos (quién elabora el planeamiento, cuáles deben ser sus características principales, quién lo aprueba, etc.) para llevar a cabo una actuación de renovación portuaria y recuperación del litoral de ese calibre. De esta manera, ante la disparidad de instrumentos de ordenación y planeamiento tanto de carácter general como sectorial existentes, los Planes Estratégicos se han erigido como instrumentos más apropiados para sopesar la concurrencia de las distintas administraciones competentes sobre un mismo espacio físico seleccionado, las fórmulas apropiadas de cooperación – y en su caso de coordinación – de dichas administraciones, así como el programa de usos y actividades y los requisitos de carácter sectorial, territorial y urbanístico a cumplimentar. De igual modo, y ya se ha dicho también, han servido de avanzadilla para asumir una correcta gestión integral del

¹ Junto a estos instrumentos, que son los que aquí se van a estudiar, Juan Manuel Barragán Muñoz habla de otros instrumentos de planeamiento estratégico (como la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, el Plan Nacional de Actuaciones en la Costa, el Plan Hidrológico Nacional, el Plan Nacional de Infraestructuras, etc.) o instrumentos de planeamiento operativo (o sea, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes de Desarrollo Territorial, Planes Hidrológicos, y toda la casuística de licencias, concesiones, autorizaciones y sanciones). Ver BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2004): “Fin de siglo para la gestión del litoral: 1975-2000” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 92-119.

espacio litoral, admitiendo el establecimiento de estrategias de planificación y participación públicas muy en la línea de la LEPPMA '06².

Frente a esto, a nadie se le escapa que los instrumentos tradicionales de planeamiento han ido adquiriendo un cierto carácter intermitente y espasmódico con los años. Como nos recuerda Eduardo Cáceres, la tradición española – y en términos generales, la europea – está tan ligada al control institucional y administrativo del planeamiento que, por un sector importante de la sociedad, es difícil entender a éste como algo más que una serie de documentos, los planes, que garantizan y hacen públicos determinados derechos que asisten a los propietarios del suelo con relación a su capacidad de edificar. Y otra buena parte de esa sociedad – en este caso prevalentemente los profesionales – pretenden ver en el planeamiento solamente las cuestiones físicas, es decir, aquellas que se refieren a la transformación material del medio, sea desde una perspectiva arquitectónica, sea desde la organización territorial o sea por último, desde el mantenimiento o cambio de los valores medioambientales, en sentido amplio³. Todo ello ha llevado a un efecto contrario a lo que se postula normalmente para los instrumentos de planeamiento. Su incapacidad para adelantarse a los fenómenos urbanos ha provocado una política de «hechos consumados» que dificulta los equilibrios territoriales posteriores. Su opacidad procedimental, junto a las recurrentes modificaciones, revisiones y adaptaciones legales de su contenido, empantanar su efectividad normativa e instrumental. Sus escasos mecanismos de participación y gestión están mostrando claros síntomas de agotamiento, por lo que es preciso sustituirlos o complementarlos con procesos y herramientas más innovadoras que sean capaces de dar respuesta a los retos del futuro. Y estas consecuencias son aún más evidentes en cuanto al litoral de las ciudades costeras, máxime cuando en ellas se ubican instalaciones portuarias. En éste, la tradicional descoordinación administrativa abocaba a la confluencia, superposición e incluso choque de las distintas actuaciones municipales, autonómicas y estatales. Sin embargo, mediante el planeamiento estratégico – y con la voluntad necesaria por parte de las administraciones implicadas – se ha podido discutir acerca de la idoneidad instrumental de los distintos niveles del sistema de planeamiento en la ordenación y gestión del litoral. Esta nueva herramienta ha aparecido como un proceso lo suficientemente contrastado que ofrece enseñanzas dignas de consideración a partir de las cuales depurar el modelo de gobierno del territorio defendido por el Sistema de Planeamiento tradicional. Pero para poder alcanzar esta meta se hace necesario inicialmente esclarecer cuáles instrumentos – de ordenación, de planeamiento o sectoriales – afectan directamente a la ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. Además, hay que entender su alcance y marco decisional, de manera que se pueda discernir si son capaces de adoptar o favorecer un cierto enfoque estratégico en sus atribuciones a la hora de su tramitación y posterior aprobación. La propia complejidad del entorno litoral en las ciudades costeras, unido a la concurrencia de competencias de los tres niveles de la Administración Pública (estatal, autonómica o insular y municipal) exige el esclarecimiento de esta jerarquía normativa para conformar un sistema integral de instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, que asuma como principio aglutinador el correcto ejercicio de la corresponsabilidad interadministrativa.

² Ver DEL NERO BENÉITEZ, E. (2007): *El régimen jurídico del suelo en el sistema portuario estatal*. Curso de Urbanismo en Canarias 2007. Departamento de Construcción Arquitectónica-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.

³ CÁCERES MORALES, E. (2000): “La comprensión del planeamiento: una cuestión didáctica” en *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-23.

a. Los Convenios de Costas y su ámbito de aplicación.

Como se comentó, la CE'78 no atribuyó a la Administración Estatal atribuciones expresas respecto a los bienes del DPMT, limitándolo sólo a la titularidad estatal de los mismos. En virtud de dicha declaración constitucional, la LCE'88 otorgó amplias competencias a la Administración del Estado relativas al deslinde, afectación y desafectación de los bienes en DPMT, así como de adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio. También la gestión de estos espacios, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo. Para la correcta gestión y cumplimiento de la disciplina se acordó la tutela y policía del demanio costero y de sus zonas de servidumbre, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes, y el establecimiento de las disposiciones necesarias en materia de costas, vertidos, seguridad y salvamento marítimo. Por último, también depende de la Administración del Estado la realización de obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una Comunidad Autónoma, que aparecen enumeradas en el artículo 111 de la LCE'88⁴. Pues bien, las competencias de la Administración del Estado en el litoral las ejerce la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, integrada actualmente en la Secretaría General del Mar del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en su actual nomenclatura⁵.

Grosso modo, desde esta Dirección General se plantean dos ámbitos de actuación: lo que sería el DPMT, en el que las invasiones del mismo se deben atajar con la aplicación estricta de la LCE'88; y otro, más amplio, formado por una franja de territorio que va más allá del DPMT y su servidumbre de protección. Como ha podido comprobarse, todas las competencias hasta ahora comentadas de la Administración estatal quedan circunscritas a definir, proteger y preservar el uso público del demanio marítimo-terrestre, legitimando incluso que, para lograr tales fines, pueda aquélla adoptar, en casos excepcionales, medidas de ordenación territorial o urbanística. De todos modos, la naturaleza demanial de estos bienes no aísla esta porción del territorio de su entorno inmediato, y tampoco impide el ejercicio concurrente de otras competencias – de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos – sobre estos

⁴ El artículo 111.1 de la LCE'88 define como obras de interés general: a) Las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren; b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas; c) Las de acceso público al mar no previstos en el planeamiento urbanístico; d) Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.; e) Las de iluminación de costas y señales marítimas.

⁵ Las técnicas más comunes de control del ámbito costero atribuidas a dicha Dirección General quedan recogidas en el articulado de la LCE'88, pudiéndose resumir en: el asesoramiento de la Administración Estatal a las demás administraciones con competencias sobre estos espacios (artículo 110.K); el deber de notificaciones mutuas sobre otorgamiento de títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad que necesite ocupar el dominio público marítimo-terrestre (artículos 209.2); la apertura de un período de consultas entre las administraciones competentes para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas (artículo 22.2); la posibilidad de celebrar convenios de financiación de obras de competencia estatal (artículos 82 y 83); y como mecanismo de cierre, la vía del informe como instrumento para garantizar un espacio de participación a la Administración Estatal en la tramitación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanísticos que ordenen el litoral (artículo 117).

mismos espacios⁶. Esta realidad competencial hace más que necesario planificar con una visión integral la gestión de las zonas costeras. Pero esta línea de actuación conlleva asimilar que cada Administración Pública con competencias sobre el litoral tiene unas responsabilidades que han de ser asumidas en coordinación recíproca, como ya se decía. De este modo se puede dar respuesta, con un enfoque territorial integrado, a todos los ámbitos de intervención existentes así como a los distintos niveles de administración y participación privados. Para ello, normalmente se suele adecuar el alcance necesario mediante la firma de convenios entre las administraciones autonómicas y dicha Dirección General. Son los llamados «Convenios de Costas». Mediante estos convenios, las administraciones con competencias concurrentes acuerdan el alcance de sus políticas de actuación sobre el litoral, aúnan sus esfuerzos en la protección de los entornos litorales y crean los instrumentos necesarios para facilitar la coordinación e integración de las distintas actuaciones promovidas. Además de una declaración de principios de colaboración entre las distintas administraciones, estos convenios incluyen una relación de proyectos o actuaciones sobre el litoral que se llevarán a cabo de forma coordinada durante el período de vigencia del convenio. Generalmente incluyen también la creación de una Comisión Mixta y otra Técnica, ambas compuestas por representantes de las administraciones que suscriben el convenio, con el fin de agilizar los trámites administrativos y conseguir un mayor nivel de ejecución en las obras que se incluyan en el convenio⁷.

Las actuaciones contempladas en estos Convenios parten de la asunción jurídica del preceptivo deslinde del DPMT. A partir de esta línea delimitadora, las administraciones convienen en definir el exacto régimen jurídico del suelo en el espacio costero (junto a las servidumbres de obligado cumplimiento asociadas) y las pautas de gestión y ejecución necesarias para su consolidación y salvaguarda. Igualmente, legitiman las acciones ordinarias que son competencia de dicha Dirección General, que abarcan la zona de uso público marítimo-terrestre. Para ello, por la vía de la cooperación interadministrativa, mandatan a las Comunidades Autónomas y Municipios a preveer en sus respectivos instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico las acciones estructurales necesarias para el fiel cumplimiento de estos objetivos, en desarrollo de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Sin embargo, la mayor parte de las veces estos Convenios de Costas han sido entendidos más como convenios de financiación de obras específicas de competencia estatal – con la aquiescencia autonómica –, que como convenios administrativos de colaboración para formalizar las determinaciones con incidencia territorial y urbanística sobre el ámbito costero⁸. Normalmente, se ha ejercido una malentendida planificación física de la costa

⁶ Ver RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P. (2007): “Hacia una gestión integrada: ordenación, protección y gestión del espacio costero” en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 411-443.

⁷ Sin embargo, cabe citar la Disposición Adicional 8ª de la nueva Ley 8/2007, de Suelo, abre ahora la posibilidad al Estado de participar directamente en órganos de decisión autonómica competentes en la materia, como la COTMAC, sin necesidad de convenir comisiones bilaterales específicas. Ver HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D. [Coord.] (2008): *Guía Técnica de intervenciones en áreas litorales*. Viceconsejería de Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 78-79.

⁸ Estos Convenios de Costas suelen incluir los términos de compromiso de financiación para la ejecución de las obras y actuaciones definidos. El Ayuntamiento, por su parte, establece el instrumento urbanístico más apropiado (PGO, PE, etc...) que deberá elaborarse y tramitarse antes del comienzo de la ejecución de las mismas.

mediante la suma de varias obras públicas de interés general. En dichas obras, los compromisos de financiación adquiridos rara vez se han hecho bajo la consideración de una serie de requisitos o criterios de actuación integrales para todo el espacio litoral. Estos principios deberían quedar recogidos, primeramente, en los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico del Sistema de Planeamiento autonómico, para legitimar las intervenciones auspiciadas. De tal manera que se ejerza una planificación coherente, con una adecuada zonificación, que tome en cuenta a partir de un ejercicio de ordenación bien entendido las posibilidades de desarrollo económico y social del área sin poner en peligro los recursos del lugar. Sólo en estos casos debiera ser admisible la suscripción de un protocolo o convenio entre la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, los Gobiernos Autónomos y los Ayuntamientos.

b. Los procesos de planificación portuaria.

En el caso de las instalaciones portuarias, el proceso de planificación portuaria es una labor compleja, al incidir sobre el mismo espacio diferentes competencias de entidades públicas de ámbitos estatal, autonómico y local, y por tanto, diversa normativa. Normalmente, la ordenación se divide en dos niveles funcionales: una ordenación de usos y actividades portuarias, y una ordenación urbanística del espacio portuario. Se puede hablar de distintas zonas portuarias según sus características e intensidad de usos:

ACTIVIDADES PORTUARIAS EN ZONA DE SERVICIO		
Zonas de actividades duras	Zonas de actividades mixtas	Zonas de actividades blandas
<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de actividades comerciales e industriales. • Áreas de instalaciones de productos inflamables. • Áreas de reparaciones y astilleros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de actividades logísticas. • Áreas pesqueras. • Áreas de usos varios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas portuarias deportivas o marinas. • Áreas urbanas/lúdicas (recreo y cultura). • Áreas de amarre de cruceros.

Actividades portuarias en zona de servicio por características e intensidad de uso.
Fuente: Elaboración propia.

Tanto la ordenación de usos como la ordenación urbanística requieren, con carácter previo, delimitar el espacio afectado por la actividad portuaria, esto es, la zona de servicio del puerto (según el artículo 96.2 de la LREPSPE'03). Por todo ello, para mejorar la ordenación funcional de los puertos es necesario recurrir a una zonificación de los espacios portuarios que distinga los espacios fijos de aquellos en constante transformación y que necesitan una mayor flexibilidad operativa. Y además, es conveniente jerarquizar los espacios fijos como paso previo a la planificación de su urbanización o acondicionamiento. La primera tarea corresponde al Plan de Utilización de los Espacios Portuarios – PUEP –, cuyo objeto es delimitar y repartir los usos portuarios en las distintas zonas del puerto, de manera motivada. Respecto a la ordenación urbanística, el instrumento planteado es el Plan Especial de Ordenación, o instrumento urbanístico equivalente, puesto que al tratarse de una competencia

propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas, se puede denominar de diferentes maneras. Estos instrumentos de planeamiento han sido dotados de una sistemática propia en la reciente LREPSPE'03. Como señala su exposición de motivos, esta ley establece el referente estratégico para los mismos que permita “*promover un marco de leal competencia interportuaria y definir los objetivos generales del sistema portuario, ajustando la inversión a las necesidades y favoreciendo la coordinación e integración de los puertos en el sistema de transportes de interés general*”. En buena lógica, dichos objetivos han de ser previamente consensuados entre las instituciones que cuentan con competencias sectoriales (Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y la propia Autoridad Portuaria), ambientales (Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas y Comunidad Autónoma) y de ordenación territorial y urbanística (Comunidad Autónoma, Cabildo y ayuntamientos)⁹.

i. Plan Estratégico de la Autoridad Portuaria PEST.

Aparece por primera vez con la entrada en vigor de la LREPSPE'03 (artículo 37). El Plan Estratégico tiene como misión definir el modelo de desarrollo y la posición estratégica institucional de la Autoridad Portuaria. En palabras de Esteban del Nero Benítez, se precisa para ello de un análisis y diagnóstico de la situación actual (¿quién eres?), definiendo una serie de objetivos y líneas estratégicas (¿quién quieres ser y por qué?) destinadas a lograr ventajas competitivas del puerto, así como los criterios de actuación (¿cómo vas a hacerlo?) que le permitan alcanzar las metas de diverso tipo planteadas: económicas, financieras, comerciales, de tráfico, sociales, etc. Por lo tanto su carácter es básicamente político-institucional, más que territorial, ya que en principio no presenta características de intervención directa sobre el medio físico.

ii. Plan Director de Infraestructuras PDI.

También creado con la LREPSPE'03 (artículo 38). Es el documento que describe de forma flexible el modelo de desarrollo y crecimiento a largo plazo de un puerto – unos diez años –, según la evaluación razonada de las distintas alternativas posibles, y en coherencia con el PEST. Es preceptivo cuando se plantee la creación de nuevos puertos o en aquellas ampliaciones y nuevas obras de los existentes que alteren significativamente su configuración. En el PDI se impone un análisis prospectivo de desarrollo, y lo que es más importante, una evaluación de alternativas – aunque nada se dice sobre los criterios para elegir la mejor opción: económico, social, medioambiental y territorial –, tanto desde el punto de vista de su impacto ambiental como de su integración en el entorno litoral inmediato. Aparece en los PDI, por tanto, una pequeña preocupación por el impacto territorial y medioambiental de los entornos portuarios, y se encuadra reglamentariamente con el necesario

⁹ Ver DEL NERO BENÍTEZ, E. (2007): *El régimen jurídico del suelo en el sistema portuario estatal*. Curso de Urbanismo en Canarias 2007. Departamento de Construcción Arquitectónica-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. O también, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (1995): “La ejecución de obras en la zona de servicios de los puertos de interés general” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 145bis, 1995. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 55-78.

sometimiento a la evaluación ambiental estratégica de dicho PDI¹⁰. Pero, el papel normativo del PDI se limita a dar la cobertura necesaria para futuras autorizaciones de las obras de servicio público requeridas para la implantación de las instalaciones portuarias en el DPMT. Y son estas obras, en su ejecución, las que determinan generalmente el efecto real sobre el entorno a largo plazo. Por tanto, cada obra pública pudiera a su vez verse sometida a evaluación ambiental. De modo que el PDI se trata sólo de un plan de obras que obliga, eso sí, a la calificación a priori de los terrenos como Sistema General Portuario y a la modificación para su adaptación del resto de instrumentos de planeamiento (sectorial, territorial y urbanístico)¹¹.

En su tramitación, por ratificación conjunta de la Autoridad Portuaria y Puertos del Estado, será oída la autoridad autonómica en tanto que competente en materia de ordenación del territorio; nada se dice sobre la intervención de los municipios. Sin embargo, su aprobación compete al Ministerio de Fomento en caso de un nuevo puerto, o a la Autoridad Portuaria en caso de reforma significativa de uno existente. Como queda recogido en el párrafo anterior, una vez aprobado el citado PDI – o modificado para dar cabida a un nuevo proyecto – la ejecución del mismo requiere la aprobación del correspondiente proyecto de obra pública, y de los estudios complementarios necesarios, por el Ministerio de Fomento. Además, puede conllevar la necesidad de modificación del PUEP para adaptarse a la nueva realidad portuaria proyectada, así como la adecuación de los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico en vigor para dar cabida a las nuevas infraestructuras.

iii. Plan de Utilización de los Espacios Portuarios PUEP.

Creado por la LPEMME'92 (artículo 15, actualmente derogado), y modificado por la LREPSPE'03 (artículo 96 y siguientes)¹². Su objetivo inmediato es definir el DPP de tierra y agua que constituyen la zona de servicio de cada puerto, con la consiguiente afección al interés general de los bienes integrados. Además, es el instrumento básico de ordenación global – no urbanística – de la actividad portuaria. Para ello, define los usos portuarios previstos para las diferentes zonas de la misma, y la justificación de la necesidad de los mismos, con la finalidad de permitir el máximo rendimiento de las instalaciones portuarias. Estos usos vienen desarrollados en el artículo 94.1 de la LREPSPE'03, a saber:

¹⁰ Según el artículo 3.2 de la LEPPMA'06, los planes y programas elaborados por Administraciones Públicas, que vengan exigidos por norma legal o reglamentaria y que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente estarán obligados a cumplimentar la evaluación ambiental estratégica. En particular, entre otros, la normativa española señala de forma explícita a aquellos planes y programas que establecen el marco para la futura autorización de proyectos de ocupación del DPMT.

¹¹ Siguiendo los artículos 18 y 20 de la LPEMME'92; preceptos que se completan con las previsiones sobre el contrato de obras públicas, así como la Disposición Adicional Segunda de la LCCOP'03.

¹² Hasta la reforma de 2003, el PUEP se encontraba regulado en el artículo 15 de la LPEMME'92. Sobre su análisis destallado, ver GARRIDO ROSELLÓ, J. E. (1995): “La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de Utilización de los espacios portuarios” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 145bis (noviembre, 1995). Ed. Montecorvo. Madrid, 1995; pp. 13-54.

USOS Y ACTIVIDADES PERMITIDAS EN EL DPP	
Usos portuarios	Usos comerciales, los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, con los servicios portuarios básicos (artículo 60 y siguientes) y otras actividades portuarias comerciales.
	Usos pesqueros.
	Usos náutico-deportivos.
	Usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los de actividades logísticas y de almacenaje y los industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario o los servicios que prestan los usuarios del puerto.
Usos no portuarios	Equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico.

Usos y actividades portuarias contemplables en un PUEP.

Fuente: LREPSPE'03 (2003)

Normalmente, varios de los usos urbanísticos vinculados al ocio, la restauración, la cultura y sobre todo, el hotelero, se aproximan más a esta característica de «usos no portuarios». En cuanto al uso residencial, es incompatible en términos absolutos con el DPP, como así queda establecido en la legislación sectorial. La posible distribución de usos aquí contemplados debe ser motivada en tanto en cuanto la norma exige la *“justificación de la necesidad o conveniencia de tales usos según criterios transparentes, objetivos no discriminatorios y de fomento de la libre competencia”*. Por último, aunque se trata de un instrumento no territorial ni urbanístico, los PUEP pueden incidir de manera justificada en la ordenación de los conflictos visuales y la compatibilidad de usos, tanto de los espacios de tierra como de agua. Y esto sí tiene cierto carácter urbanístico, pero deberá ser desarrollado en el correspondiente Plan Especial de ordenación, como instrumento urbanístico para todo el suelo declarado Sistema General Portuario. De todos modos, las determinaciones del PUEP implican que un determinado suelo y agua se convierta en demanio portuario, integrando una parte del mismo en la Zona de Servicio del puerto y por tanto, su conversión urbanística en Sistema General Portuario. Además, establece el marco básico para la asignación de autorizaciones y concesiones para actividades portuarias que pueden requerir proyectos sometidos a evaluación de impacto. Por todo ello, parece claro que los PUEP, al igual que los PDI, estarían sujetos en sus atribuciones al cumplimiento de la evaluación ambiental estratégica. Esto permitiría que una vez definido el plan de obras más oportuno desde el punto de vista portuario y sostenible, se evaluaran las distintas alternativas posibles de definición de la Zona de Servicio Portuaria. De esta manera, se afianzaría no sólo la adaptación eficaz del DPP afectado sino también la optimización del mismo, respecto de los nuevos requerimientos ambientales y de entorno que puedan surgir de la gestión y ejecución del PDI en que se sustenta la infraestructura portuaria¹³.

Los PUEP se aprueban mediante Orden Ministerial, que conlleva implícita la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los

¹³ En este escenario, es posible que en un futuro próximo desaparezca legalmente el PDI siendo absorbidos sus contenidos por el PUEP. Confrontar a DEL NERO BENÉITEZ, E. (2007): *El régimen jurídico del suelo en el sistema portuario estatal*. Curso de Urbanismo en Canarias 2007. Departamento de Construcción Arquitectónica-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 38-40.

bienes de propiedad privada y rescate de concesiones que requiera el desarrollo del plan, así como la afectación al uso portuario de los bienes que correspondan. El PUEP tiene carácter vinculante tanto para la Autoridad Portuaria como para los usuarios del puerto, si bien sus disposiciones se concretan a través del Plan Especial.

iv. Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios PEP.

En la LPEMME'92 (artículo 18) se establece que el espacio portuario, entendido por imperativo legal como Sistema General Portuario, se desarrollará “*a través de un plan especial o instrumento equivalente*”. Esto es así ya que, al tratarse de una competencia propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la distribución de competencias constitucional, se puede denominar de diferentes maneras de conformidad con la legislación autonómica correspondiente. En síntesis, el PEP viene a completar la planificación de los espacios portuarios con las previsiones urbanísticas requeridas, siguiendo la delimitación y definición de usos prevista en el PUEP. Por tanto, mediante el desarrollo de un PEP se recogen tanto los condicionantes legalmente establecidos por el sistema de planeamiento en vigor (tales como los relativos a altura, densidad de ocupación, edificabilidad, usos no portuarios, condiciones de los espacios públicos, ordenanzas de edificación, etc.) como la zonificación, la asignación de usos y el establecimiento del régimen de instalaciones y edificaciones del recinto portuario. Además, los PEP constituyen la cobertura legal indispensable para cualquier proceso de rehabilitación o remodelación en las instalaciones portuarias.

La formulación del PEP corresponde a las Autoridades Portuarias, de acuerdo con el procedimiento previsto en la legislación territorial y urbanística. Su tramitación así como la aprobación provisional corresponde a la Administración territorial o urbanística, normalmente los Ayuntamientos. Ahora bien, concluida la tramitación, antes de la aprobación definitiva, esta Administración Local debe dar audiencia a la Autoridad Portuaria sobre los términos en que se encuentra el proyecto de PEP, para que evacue informe preceptivo y vinculante. Por tanto, es trascendental resaltar que las administraciones competentes en materia territorial y urbanística no pueden aprobar un PEP con informe negativo de la Autoridad Portuaria. Este hecho pudiera ocurrir, por ejemplo, si durante la tramitación se han producido cambios sustanciales que interfieren con los intereses de dicha entidad, variando el sentido del PEP formulado por la misma.

c. Los procesos de ordenación territorial y urbanística en Canarias.

Como se ha comentado, el Sistema de Planeamiento en Canarias ha de tener en cuenta en su formulación las numerosas determinaciones referidas a la intervención sobre el espacio costero y los recursos litorales legalmente establecidas. Normalmente, los distintos instrumentos de ordenación y planeamiento canarios basan su aplicación en los principios de especialidad y competencia, asociados al objetivo perseguido (ordenación, planificación o gestión) y la escala de trabajo definida (de carácter estratégico, general o sectorial). En este sentido, los instrumentos de interés

en la planificación, ordenación y gestión del litoral en Canarias pueden ser de decisión autonómica como las Directrices de Ordenación – DO –; de decisión insular como los Planes Insulares de Ordenación – PIO – y los Planes Territoriales de Ordenación (Parciales – PTP – y Especiales – PTE –), o de decisión municipal como los Planes Generales de Ordenación – PGO – y el planeamiento de desarrollo (Planes Parciales – PP –, Planes Especiales – PE – y Estudios de Detalle – ED –)¹⁴.

Una cuestión aparte, de cierto interés para la ordenación, planificación y gestión del litoral por sus características intrínsecas, radica en el conjunto de los Planes y Normas de los ENP. Estos instrumentos están sujetos, por su especialidad, al área objeto de ordenación, legalmente delimitado y declarado como ENP. Principalmente, estos instrumentos excluyen cualquier relación con los PGO, que resultan así totalmente desplazados en sus atribuciones para la ordenación y planificación urbanística de dichos recintos naturales, evitando cualquier confluencia de intereses¹⁵. Además, en los ENP suele ser común la aprobación de Áreas de Gestión Integrada – AGI – cuya configuración legal y reglamentaria integra muchas reglas instrumentales, y no tanto de ejecución del planeamiento, para la atribución de la gestión a una organización administrativa creada específicamente para el cumplimiento de los objetivos del área delimitada, que deben venir establecidos por el propio instrumento de ordenación competente. Así pues, los Planes y Normas de los ENP se sitúan como unas herramientas cerradas en sí mismas, cuyas determinaciones prevalecen sobre los restantes instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, instrumentando su ejecución y desarrollo eficiente mediante la implantación de sistemas integrales de gestión administrativa. Pero estas características no tienen porque estar únicamente circunscritas a estos Planes y Normas de ENP. Más adelante se verá cómo mucha de la metodología de la planificación estratégica de ciudades se fundamenta en estas características. A su vez, no hay en Canarias limitación legal o reglamentaria que impida su implementación, dentro de los límites de los propios recursos normativos existentes, para la planificación de un determinado territorio, más allá de una escasa voluntad política en su implantación. Por tanto, para poder afrontar la gestión integral en Canarias de un determinado territorio, en este caso del entorno litoral en ciudades costeras, es necesario analizar qué instrumento es el más adecuado – en especialidad y competencia – para adoptar las determinaciones propias de la gestión integral del litoral.

i. Los instrumentos de decisión autonómica: las Directrices de Ordenación.

Las DO general fueron aprobadas mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación del Territorio y las Directrices de

¹⁴ Se han obviado las Calificaciones Territoriales y los Proyectos de Actuación Territorial porque rara vez han estado ligados al desarrollo de intervenciones en el DPMT, aunque parece lógico suponer que bajo la clase – y categoría – de Suelo Rústico de Protección Costera puedan darse intervenciones excepcionales, por razones de justificado interés general, para realizar actuaciones asociadas con el cumplimiento de la LCE’88 (por ejemplo, en obras de protección y defensa del litoral).

¹⁵ Como sostiene la DT 5.3 del TRLOTENC’00, del siguiente tenor literal: “La ordenación establecida a la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias por los instrumentos de planeamiento urbanístico dentro del ámbito de los Espacios Naturales Protegidos se considerará con carácter transitorio, hasta la entrada en vigor de los planes o normas correspondientes, cuyas determinaciones sustituirán a las previas, sin necesidad de expresa adaptación del instrumento de planeamiento urbanístico”.

Ordenación del Turismo de Canarias – LDOtc'03 –. Particularmente, su artículo 57 constituye el marco jurídico de referencia para establecer la ordenación integral del litoral canario. Aunque también se contempla, en sus Directrices 5.2, 140.1 a) y 140.3, la obligación de formular unas directrices de carácter sectorial sobre el litoral¹⁶.

En general, las DO atribuyen la ordenación del litoral al planeamiento insular y, en su marco, al general. En este primer escalón regional se sientan, por tanto, las bases de la ordenación integral del litoral canario. Mediante las DO se establecen las pautas de actuación y normas de obligado cumplimiento para los PIO, así como para los demás instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, que puedan aprobarse a partir de aquéllas.

LDOtc'03	
DETERMINACIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA	
Directriz 57.2	Consideración del espacio litoral como zona de valor natural y económico estratégico, notablemente sobreutilizada.
Directriz 57.3	Obligación de los PIO de delimitar ámbitos que conformen unidades litorales homogéneas, con entidad suficiente para su ordenación y gestión mediante PTP.
Directriz 57.4	Cuando la línea de litoral se encuentre clasificada como suelo urbano o urbanizable, o categorizada como asentamiento rural, u ocupada por grandes infraestructuras viarias, portuarias o aeroportuarias, el planeamiento podrá ordenar los terrenos situados hacia el interior conforme al modelo territorial que se establezca.
Directriz 57.4	Cuando la línea de litoral no se encuentre ocupada, la implantación de nuevas infraestructuras y la clasificación de nuevos sectores de suelo urbanizable en la zona de influencia del litoral, de 500 metros de anchura, medidos a partir del límite interior de la ribera del mar, tendrá carácter excepcional y habrá de ser expresamente previsto y justificado por las Directrices de Ordenación sectoriales y el planeamiento insular.

Determinaciones de planeamiento de las Directrices de Ordenación para protección del litoral.
Fuente: LDOtc'03 (2003), Decreto 28/2004 (2004)

Estas determinaciones básicas quedan completadas con los criterios y objetivos contenidos en el Decreto 28/2004, de 30 de marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral. En la mencionada resolución se contempla como objetivos específicos la disminución de la presión urbana e infraestructural sobre el litoral, estableciendo el marco ordenador adecuado para su regeneración, recuperación y acondicionamiento para garantizar el uso y disfrute públicos desde la perspectiva del desarrollo sostenible, atendiendo a su identificación como zona de valor natural y económico estratégico. Para ello plantea como necesaria la articulación de actuaciones tendentes a garantizar la coordinación de las políticas y actuaciones públicas que tengan una afección sobre el litoral, así como la definición de los criterios básicos de ordenación y gestión racional del litoral, tanto de su biodiversidad como de sus recursos naturales. En conclusión, busca establecer estrategias de acción territorial para la definición del papel del litoral dentro del modelo básico de desarrollo

¹⁶ Para dichas directrices sectoriales ha sido acordado el inicio de su procedimiento de elaboración mediante el Decreto 28/2004, de 30 de marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral, no habiendo sido aún aprobadas.

territorial que se busca establecer para Canarias, de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente. Dichas estrategias deberán de definir unas medidas de protección y ordenación de los recursos litorales y de las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrolladas en el espacio litoral. Estos estándares generales de actuación serán posteriormente recogidos por los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico en sus determinaciones.

Como se ve, las DO referidas a la protección del litoral plantean un contenido ordenatorio ambicioso (planificación de infraestructuras, ordenación de los recursos naturales, gestión de usos y actividades a ser realizados en el DPMT) que quizás pueda escapar del ámbito propio de las DO. Sin embargo, siempre que se respeten las competencias sectoriales implicadas y los condicionantes derivados de la titularidad estatal del DPMT, pueden constituir por sí mismas un marco interesante de encuentro. Un marco que podría ser utilizado por los tres niveles administrativos (estatal, autonómico y municipal) para acercar posturas ante la concurrencia de competencias existentes. Las DO sectoriales del litoral son formuladas por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial que, a su vez, desarrollará su tramitación al tratarse de una materia que afecta a diversas competencias sectoriales. Su finalización se realizará mediante elevación como Proyecto de Ley de artículo único ante el Parlamento de Canarias, para su aprobación. A su entrada en vigor, los parámetros y objetivos establecidos, con un contenido concreto, han de ser respetados por los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico que las desarrollen.

ii. Los instrumentos de decisión insular: los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Territoriales de Ordenación.

Como se dijo en el apartado anterior, en el Sistema de Planeamiento en Canarias, los Planes Insulares de Ordenación – PIO – sientan las bases, entre otros cometidos, de lo que se entiende que debe ser la futura ordenación del litoral. Para ello, han de seguir las bases de ordenación establecidas en las DO, como pautas de actuación y normas de obligado cumplimiento. Esta postura a favor de los PIO como el instrumento idóneo para la ordenación del litoral ya venía recogida en el artículo 18.1 apartado n) 6) del TRLOTENC'00, que disponía entre los contenidos propios de los PIO *“los criterios para la defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente”*¹⁷. Este segundo instrumento de planeamiento tiene carácter vinculante tanto para los Planes y Normas de los ENP como para los planes de ordenación urbanística – tanto generales como de desarrollo –. Sin embargo, la cuestión se complica porque la legislación autonómica canaria ha previsto la existencia de figuras de ordenación con

¹⁷ En concreto, el PIO de Gran Canaria, aprobado mediante Decreto 68/2004, de 25 de mayo, contiene en su Sección 16 un conjunto de normas de distinto alcance específicamente dedicadas a la ordenación integrada del espacio costero y marino, señalando que dichas determinaciones deberán desarrollarse a través de la formulación de diferentes PTP y PTE, así como de los correspondientes Planes y Normas de los ENP y, en última instancia, de los PGO.

cierto carácter mixto (de ordenación territorial y urbanística a la vez), que pueden ser elaborados y aprobados por la propia Administración autonómica o insular, sustituyendo en determinadas circunstancias al planeamiento municipal. Es el caso de los Planes Territoriales de Ordenación, diferenciados en Planes Territoriales Especiales – PTE – y Planes Territoriales Parciales – PTP –¹⁸.

A decir de Ángel Lobo Rodrigo, el instrumento idóneo para llevar a cabo una ordenación del litoral desde una perspectiva integradora, ordenando usos e infraestructuras, en la que todos los elementos e intereses implicados se tendrían en cuenta, es el PTP¹⁹. De hecho, el artículo 23.2 del TR-LOTENC'00 dispone que estos planes tengan por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales y solamente podrán formularse en desarrollo del correspondiente PIO, pudiendo referirse, entre otros ámbitos, a los espacios litorales²⁰. Esta postura queda refrendada, a su vez, por la directriz 57 en la LDOGTC'03. Este tipo de instrumentos establecen una ordenación integrada en función de las características naturales o funcionales presentes, y los requerimientos propios del modelo de ordenación insular que desarrollan como planes dependientes del PIO que son. Luego carecen de soporte jurídico si el área que se sujeta a ordenación no viene expresamente delimitada en el PIO oportuno. En el caso del espacio litoral, al ser el PTP el instrumento legalmente establecido para su ordenación integrada, entre sus cometidos está la armonización de los procesos urbanísticos y naturales, la ordenación de las infraestructuras que tienen su localización natural en él mismo, así como la ejecución directa de las actuaciones de interés supramunicipal. La susodicha armonización podrá obligar a la adaptación de los instrumentos de inferior rango, o bien al establecimiento de medidas concretas de coordinación u otras determinaciones complementarias al mismo, obligatorias para las Administraciones Públicas y los particulares, o a ambos requerimientos.

Por su parte, los PTE suponen un enfoque ordenatorio diferente. En lugar de partir de un ámbito territorial con unas características similares donde se ordenan los distintos elementos que convergen en dicho ámbito – como es el caso de los PTP – se incide en la ordenación especial de infraestructuras, equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, que tengan como ámbito el regional, el insular o el

¹⁸ Tanto a nivel territorial como urbanístico, la ordenación de partes concretas y diferenciadas del territorio, de los sistemas generales, de los grandes equipamientos privados e incluso, de determinadas infraestructuras de interés general, suele ser encomendada a estos instrumentos de planeamiento, los PTE y los PTP. Sin embargo, siempre ha surgido la duda en cuanto a la competencia del planeamiento territorial para constituirse en ordenación operativa, establecer una ordenación pormenorizada y legitimar directamente la actividad de ejecución. Sirvan de ejemplo los PTE de carreteras o de puertos deportivos, que suelen tramitarse paralelamente a los anteproyectos de las mismas infraestructuras, para legitimar directamente su ejecución posterior.

¹⁹ LOBO RODRIGO, A. (2007): “La ordenación del litoral: usos e infraestructuras” en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S.A. Madrid; pp. 761-775.

²⁰ De acuerdo al referido artículo 23.2, también podrán referirse a los sistemas insulares, comarcales o supramunicipales para sectores o usos estratégicos o turísticos; áreas metropolitanas y comarcas; o cualquier otro ámbito definido por el planeamiento insular.

comarcal²¹. Siguiendo este criterio operativo, el artículo 23 del TR-LOTENC'00 especifica que los PTE pueden desarrollar, entre otras, la definición de los equipamientos, dotaciones e infraestructuras de uso público y recreativo vinculados a los recursos naturales y espacios protegidos; la protección de elementos integrantes del medio natural y cultural (por sus valores biológicos, paleontológicos, arqueológicos, arquitectónicos o etnográficos) para su correcta preservación y catalogación; u ordenar los aprovechamientos de los recursos naturales de carácter hidrológico, minero, extractivo u otros. Pero también tienen potestad para la ordenación de determinados sistemas generales (de telecomunicaciones, aéreos, portuarios, viarios o ferroviarios), redes de infraestructuras (para el tratamiento, transporte y conducción de agua, energía, residuos u otros), o equipamientos de uso y servicio supramunicipal cuya funcionalidad y dimensión aconsejen su ordenación a través de esta figura.

Los PTP, al ser instrumentos de desarrollo de los PIO, suelen ser formulados y tramitados por los Cabildos Insulares, con mayor o menor participación de los Ayuntamientos afectados por la delimitación acordada. Su aprobación definitiva corresponde a la COTMAC. En cambio, dado el carácter sectorial de los PTE, la iniciativa para su formulación corresponde a la Administración competente por razón de la materia objeto de ordenación. Sólo en caso de inactividad por parte de la misma, podrán ser formulados por el correspondiente Cabildo Insular, siempre que lo comunique efectivamente a la Administración obligada. Ahora bien, en función del alcance de sus determinaciones puede ser aprobado por una u otra administración competente. Así, si desarrolla las determinaciones del correspondiente PIO, será aprobado por el Cabildo Insular. Si desarrolla las DO en el ámbito insular, o no mantiene vinculación normativa con el PIO, debe ser aprobado por la COTMAC. Por último, para cualquier otro supuesto dependerá su aprobación del Consejo de Gobierno, previo informe de la COTMAC y a propuesta del Consejero competente por razón de la materia. Este distinto rango de atribuciones de aprobación está asociado con la prevalencia de las determinaciones de los PTP y los PTE sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Así, de la integración del Sistema de Planeamiento en Canarias se concluye que las determinaciones de los PTP y los PTE deben ser jerárquicamente conformes con las que sobre su ámbito territorial establezcan las DO, los PIO y también los Planes y Normas de los ENP vigentes al tiempo de su formulación. Esto es así porque en el ordenamiento jurídico canario las determinaciones de estos últimos prevalecen sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico como medida para garantizar la protección ambiental de estos ENP. Normalmente, las determinaciones de los PTP y los PTE pueden ser normas de directa aplicación, normas directivas o recomendaciones según su vinculación al planeamiento de rango superior. No obstante, el artículo 23.5 del TR-LOTENC'00 señala una excepcionalidad sólo para los PTE que no desarrollen DO ni PIO. En este caso, aquellas determinaciones que no sean

²¹ Sirva de ejemplo el reciente Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del Litoral de Canarias, que aunque se trata de un plan de carácter sectorial, la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias – LPC'03 – lo configura como un auténtico Plan Territorial Especial (artículo 8.2) quizás para insertarlo de una forma más precisa en el sistema de planeamiento ideado por el TR-LOTENC'00.

desarrollo de dichos instrumentos tendrán el carácter de recomendaciones para las restantes herramientas de planificación territorial y urbanística²². Igualmente, la ordenación urbanística (en forma de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle) se definirá bajo el cumplimiento del marco de los PTP y PTE, como instrumentos parte de la ordenación territorial. Por último, las relaciones entre los PTP y los PTE deben resolverse en virtud del principio de especialidad, pudiendo darse la circunstancia de que sobre un mismo suelo se superpongan (de forma complementaria) la ordenación integrada de un PTP con la ordenación concreta y específica correspondiente a un PTE²³.

- iii. Los instrumentos de decisión municipal: el Plan General de Ordenación y su planeamiento de desarrollo.

Por último, es necesario reconocer que los Municipios tienen ciertas atribuciones sobre el demanio costero, en la medida en que dicho territorio forma parte, físicamente, de su término municipal. Tales competencias deberán ejercitarse dentro de los límites fijados por la legislación autonómica y según las atribuciones reconocidas por la LCe'88, enumeradas en el artículo 115. Según este artículo, correspondía a los Ayuntamientos informar los deslindes del DPMT y las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del DPMT; explotar, directa o indirectamente, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas; mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad; y vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas. Pero también, entra dentro de sus competencias urbanísticas la ordenación pormenorizada del término municipal y, por ende, del litoral circundante del mismo, como señaló la STC 149/1991. Esta atribución competencial en el ámbito municipal es desarrollada mediante los Planes Generales de Ordenación – PGO – y el planeamiento de desarrollo a que puede dar lugar, en forma de Planes Parciales – PP –, Planes Especiales de Ordenación – PE – y Estudios de Detalle – ED –.

Los PGO tienen como objeto la ordenación urbanística, tanto estructural como pormenorizada, de la totalidad del correspondiente término municipal – cuestión está compartida con los Planes y Normas de los ENP, en su ámbito de protección – organizando, a su vez, la gestión de su ejecución. Se entiende por ordenación estructural el conjunto de determinaciones que definen el modelo de ocupación y utilización del territorio municipal, así como los elementos fundamentales de la organización y el funcionamiento urbano actual y su esquema de futuro (la clasificación y categorización del suelo, la

²² De todos modos, la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003, de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, estableció un nuevo caso excepcional al especificar que “*los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular* [formulados por los Cabildos Insulares] *pueden alterar las determinaciones de los Planes Insulares de Ordenación*”. Estos Planes, dada esta circunstancia excepcional, son aprobados definitivamente por la COTMAC.

²³ Para un estudio más pormenorizado de ambos instrumentos de ordenación ver LOBO RODRIGO, A.: “El planeamiento territorial y urbanístico” en VILLAR ROJAS, F.: *Derecho Urbanístico en Canarias*. Instituto de Estudios Canarios. Santa Cruz de Tenerife, 2003; pp. 98-145; y FAJARDO SPÍNOLA, L.: *Sistema de Planeamiento de Canarias*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid, 2006.

red básica de infraestructuras, equipamiento y dotaciones, etc.). Por su parte, la ordenación pormenorizada comprende el conjunto de determinaciones que, dentro del marco de las de carácter estructural, desarrollan aquéllas en términos suficientemente precisos, para permitir la legitimación de las actividades de ejecución. En cualquier caso, la exigencia de una ordenación pormenorizada debe entenderse, al menos, *“en términos suficientemente precisos para permitir la legitimación de las actividades de ejecución, comprendiendo la ordenación completa y con el mismo grado de precisión exigible a un Plan Parcial de todo o parte del suelo”*, como recoge el artículo 32.3.b) del TR-LOTENC’00. En este sentido, dentro de sus contenidos los PGO han de incorporar las normas, leyes, directrices o planes situados en los niveles superiores del Sistema de Planeamiento, incrementando la definición urbanística de todas sus determinaciones. Por ello, deben ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio – como las DO y los PIO – y en su caso, también a las determinaciones de los PTE y PTP. Así como asumir la ordenación transitoria de aquellos ámbitos declarados ENP hasta la correcta aprobación y entrada en vigor de su propio instrumento de protección. Por otra parte sus determinaciones se imponen respecto del planeamiento urbanístico de desarrollo. Así, los PP tienen por objeto el establecimiento, en desarrollo del Plan General y cumpliendo las determinaciones del planeamiento superior, de la ordenación pormenorizada precisa para posibilitar la ejecución del planeamiento, incluso de operaciones de reforma interior o renovación urbanas, en ámbitos de suelo urbano sujetos a transformación urbanística. Por su parte, los PE desarrollan o complementan las determinaciones de los PGO, ordenando elementos o aspectos específicos de un ámbito territorial determinado. En este sentido, el TR-LOTENC’00 propone como finalidades posibles de los PE su formulación para conservar y mejorar el medio natural y el paisaje natural y urbano; proteger y conservar el Patrimonio Histórico Canario; definir las actuaciones en los núcleos o zonas turísticas a rehabilitar; desarrollar los programas de viviendas y establecer la ordenación precisa para su ejecución; ordenar los sistemas generales, cuando así lo determine el PGO o la legislación sectorial correspondiente, como es el caso de la ordenación pormenorizada de los Puertos de Interés General; crear, ampliar o mejorar dotaciones y equipamientos; organizar y asegurar el funcionamiento de las redes de abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energía y otras análogas; y similares. Por último, los ED tienen por objeto, en el marco de los PGO y los PP y los PE, completar o reajustar, para manzanas o unidades urbanas equivalentes, las alineaciones y rasantes y los volúmenes de la edificación según las determinaciones y aprovechamientos urbanísticos definidos con anterioridad por el planeamiento urbanístico.

Sobre la base de sus correspondientes Avances, los PGO se formularán y tramitarán por el respectivo Ayuntamiento, correspondiendo su aprobación definitiva a la COTMAC, previo informe del Cabildo Insular correspondiente respecto de su acomodación a las prescripciones del PIO. Cuando este informe sea negativo, será tenido en cuenta por la COTMAC para requerir del Ayuntamiento la adaptación del PGO en trámite antes de ser aprobado. Sólo cuando se trate de modificaciones limitadas a la ordenación pormenorizada, podrán dichas modificaciones ser aprobadas definitivamente por el

Ayuntamiento, previo informe favorable de la COTMAC. Respecto al planeamiento de desarrollo, los PP y los PE podrán ser formulados por cualquier Administración o particular, correspondiendo su tramitación y aprobación a los Ayuntamientos, previo informe no vinculante de los Cabildos Insulares y de la COTMAC. Los ED podrán ser formulados por cualquier Administración o particular, correspondiendo su tramitación y aprobación a los Ayuntamientos.

d. Instrumentos idóneos para la planificación del litoral en las ciudades costeras.

Como se ha comentado en los apartados anteriores, desde el Tribunal Constitucional ha quedado más que justificado que la inclusión de los enclaves litorales y/o portuarios en sus respectivos términos municipales supone que en su ámbito pueden ejercer sus competencias los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado. Como se puede comprobar, esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico hace aconsejable buscar soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias. El examen de la multiplicidad de instrumentos administrativos existentes no hacen más que reafirmar la necesidad de que la ordenación y gestión de los espacios marítimo-terrestres se realice integrando y coordinando las distintas políticas implicadas (costera, económica, territoriales, urbanísticas, etc.), porque sólo de ese modo puede lograrse una adecuada ordenación y, por ende, la máxima protección y defensa del DPMT²⁴. Para este análisis, hay que partir asumiendo que los «planes» son el instrumento idóneo para esta integración y coordinación de las actuaciones en el litoral. Y ello porque en dichos documentos tendrían acomodo las distintas competencias concurrentes en la zona costera. Es decir, tanto las de protección como las de gestión del suelo, mediante la fijación de los distintos usos a realizar, atendiendo a la clase de suelo de que se trate y a la actividad que predominantemente se desarrolle en él. Sin embargo, en su formulación y tramitación suelen primar la ordenación sectorial y el enfoque competencial. Desde un punto de vista limitado a la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, las zonas costeras sobrepasan el ámbito de la Comunidad Autónoma, mal que le pese a ésta. Así pues, una vez que la Administración del Estado ha definido y deslindado los bienes que conforman el DPMT en cada tramo del litoral, y sin perjuicio de las fórmulas de colaboración posibles, los «planes» son los instrumentos más apropiados para ordenar integradamente estos espacios. Pero se ha de insistir en que es en el ámbito de la ordenación territorial y la planificación urbanística donde todas estas políticas ordenatorias sectoriales de los distintos usos del litoral se han de desplegar y compatibilizar de una forma global.

Pero para evitar que esta línea de actuación sea entendida como la anulación de la capacidad competencial de una determinada administración sectorial en beneficio de las competentes territorial o urbanísticamente hablando, o viceversa, se requiere una verdadera corresponsabilidad interadministrativa como punto de partida.

²⁴ Como sostiene la STC 149/1991 “No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”.

De esta manera, se podría afrontar la tarea pendiente aún de compatibilización de las anteriormente comentadas herramientas normativas previstas tanto en la LCE'88 como en la LPEMME'92 – y la LREPSPE'03 – y su coordinación con las legislaciones territoriales y urbanísticas presentes en cada Comunidad Autónoma. Así, se podría dar forma a un Sistema de Planeamiento interadministrativo que diera cabida, de forma “corresponsable” a los distintos instrumentos existentes. Los Sistemas de Planeamiento actuales, como el de Canarias, plantean diversas formas instrumentales para alcanzar estas cotas de integración e idoneidad: instrumentos de planeamiento urbanístico municipales, instrumentos de ordenación territorial insulares, instrumentos de ordenación estratégica autonómica o instrumentos de adaptación sectorial. Pero parece claro que, en la práctica, esta multiplicidad de herramientas provoca una serie de inconvenientes en función de las consecuencias inherentes a las determinaciones que pueden ser adoptadas o no, de la necesaria incardinación con los instrumentos de nivel superior e inferior aquí resumidos, e incluso de los problemas de coordinación entre las distintas normativas sectoriales de cada administración y la posibilidad discrecional que las ampara. Esto ha llevado en el caso de Canarias, como se ha dicho, a un constante estado de provisionalidad del planeamiento, al ser necesario su continua adaptación a las determinaciones normativas que se vayan aprobando, y que muchas veces terminan forzando a la revisión del instrumento²⁵. Todo ello debido a que no se ha apostado por seleccionar del amplio listado de instrumentos existentes aquél más adecuado para facilitar el ejercicio de las potestades públicas de forma coordinada y participativa.

	Ordenación Estratégica	Ordenación Sectorial	Ordenación Territorial	Planeamiento Urbanístico	Planeamiento de Desarrollo
LCE'88	Estrategia Española por la Sostenibilidad de la Costa	Convenios de Costas			
LPEMME'92	Plan Estratégico de la Autoridad Portuaria	Plan Director de Infraestructura	Plan de Utilización de los Espacios Portuarios		Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios
TR-LOTENC'00	Directrices de Ordenación	Planes Territoriales Especiales	Planes Insulares de Ordenación Planes Territoriales Parciales Plan y Normas de Espacios Naturales Protegidos	Plan General de Ordenación	Planes Parciales Planes Especiales Estudios de Detalle

Corresponsabilidad instrumental en el Sistema de Planeamiento interadministrativo.
Fuente: Elaboración propia.

Mal que bien, en Canarias la importancia del DPMT y del DPP – estatal, autonómico o incluso insular – obliga a que la mayoría del planeamiento desarrollado en el litoral deba necesariamente adaptarse más a esta circunstancia que sólo a las obligatorias limitaciones de servidumbre y protección exigidas por la LCE'88. Por

²⁵ Otras legislaciones, como la catalana o la vasca, apuestan por la compatibilización de los instrumentos de planeamiento, introduciendo figuras específicas (como los planes de ordenación plurimunicipales catalanes o los planes de compatibilización de planes generales vascos). Ver Capítulo II, epígrafe b.

esta razón, comúnmente se han establecido Planes Especiales de Ordenación del Litoral, de ámbito normalmente municipal, que venían a ordenar lo que el Convenio de Costas de turno estaba dispuesto a gestionar. Este tipo de instrumentos adquieren su legitimidad de los reglamentos de desarrollo del TR-LRSOU'76 – en particular, el RD 2159/1978, de 23 de junio, de aprobación del Reglamento de Planeamiento, actualmente asimilada como legislación supletoria – que introducía a nivel estatal este tipo de instrumento de planeamiento para ámbitos limitados del territorio municipal. Estos Planes Especiales estatales – frente a los Planes Especiales autonómicos derivados del artículo 37 del TR-LOTENC'00 – siempre han sido considerados, por su alcance y jerarquía administrativa, como un medio para legitimar cierto tipo de proyectos sectoriales por encima de las trabas burocráticas que el planeamiento urbanístico en vigor pudiera suponer. Por tanto, tampoco estos Planes Especiales de Ordenación del Litoral son, en su vinculación legal, el mismo instrumento jurídico que predica el Sistema de Planeamiento en Canarias como de ordenación urbanística²⁶. En este caso, sólo podrían desarrollar o complementar las determinaciones de los PGO, ordenando elementos o aspectos específicos de un ámbito territorial determinado. De todos modos, su limitado alcance al ámbito municipal impediría cualquier ejercicio de integración que no viniese mandado desde el propio Convenio de Costas del que se predica. Por tanto, estos Planes Especiales de Ordenación del Litoral son entendidos más bien como sustitutos de la ordenación municipal y, en puridad, no están encuadrados en los principios rectores que debe regir la integración del Sistema de Planeamiento para ejercer la corresponsabilidad interadministrativa necesaria en la ordenación integral de las zonas costeras. En este caso, porque los Planes Especiales de Ordenación del Litoral, aunque han demostrado hasta la fecha cierta eficacia, rompen por la vía de la especialidad con la jerarquía propia del Sistema de Planeamiento de Canarias, aquilando los mecanismos de corresponsabilidad interadministrativa en función del carácter sectorial de sus determinaciones referidas a la LCE'88. La misma opinión se podría argüir de los PEP para las infraestructuras portuarias, cuyas determinaciones no se corresponden necesariamente con las del planeamiento territorial y urbanístico en vigor de mayor rango.

En ambos casos, parece más acertado el desarrollo de la ordenación del espacio costero, natural o portuario, mediante cualquiera de los Planes Territoriales de Ordenación – PTP o PTE –. Estos instrumentos, de ordenación territorial y urbanística a la vez, admiten este grado de especialidad, encajando mejor dentro del Sistema de Planeamiento canario como herramienta de corresponsabilidad interadministrativa para la integración de la planificación sectorial con la ordenación territorial y urbanística. Por un lado, como ya se ha explicado, pueden tener por objeto la ordenación de infraestructuras – como lo es una instalación portuaria – de ámbito regional, insular o comarcal. Por tanto, parece más adecuada su formulación para esta clase de infraestructuras, dada su especialidad y alcance territorial, que el enfoque comúnmente aceptado de tramitar un PEP como si fuera un plan especial ordinario exceptuado de cumplimentar la ordenación municipal. Por otro lado, en Canarias desde la LDOGTC'03, en su Directriz 57, se propone la delimitación de ámbitos que conformen unidades litorales homogéneas por parte de los PIO, con entidad suficiente

²⁶ Según el artículo 37.1 del TR-LOTENC'00, los PE desarrollarán o complementarán las determinaciones de los PGO, ordenando elementos o aspectos específicos de un ámbito territorial determinado, y sólo excepcionalmente podrán modificar algunas determinaciones del mismo, sin llegar a afectar a la ordenación estructural.

para su ordenación y gestión integral. Dicha planificación se establecerá mediante PTP, cuyas determinaciones deberán condicionar la protección y ordenación de los recursos litorales, así como la ordenación de las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrollados en el espacio litoral. A pesar de esto, siempre ha surgido la duda en cuanto a la competencia del planeamiento territorial – y en particular, los PTP – para constituirse en ordenación operativa, establecer una ordenación pormenorizada y legitimar directamente la actividad de ejecución. A este respecto, el artículo 23.2 del TR-LOTENC’00 no establece expresamente tal posibilidad, refiriéndose a una ordenación integrada sin profundizar más allá en este concepto que la propia referencia “territorial” en la denominación de dichos instrumentos. Sin embargo, una ordenación integrada requiere contemplar los distintos niveles existentes: gestión de recursos naturales, ordenación territorial, planificación urbana y desarrollo sectorial. Hasta ahora, sólo se ha reconocido este alcance a los PTE, en tanto en cuanto suponen una herramienta exclusiva para la ordenación de infraestructuras, equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, que tengan como ámbito el regional, el insular o el comarcal. Sin embargo, en cuanto a la ordenación del litoral, el ámbito limitado que caracteriza a los planes urbanísticos, los desequilibrios que genera la existencia de distintas concepciones planificadoras administrativas en dicho campo y, lo que es más grave, la afección que la ordenación específica de determinadas infraestructuras puede suponer para el ecosistema marino casan mal con la implementación de instrumentos de ordenación con escasa, si no nula, capacidad operativa como suelen ser considerados los PTP.

Sorprende, por tanto, el esfuerzo que la LDOGTC’03 realiza para ajustar la casuística de actuación sobre el litoral al Sistema de Planeamiento que la Comunidad Autónoma de Canarias ha ido implantando en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio. Para ello, apuesta por una ordenación integrada utilizando como instrumento la figura de los PTP a pesar de su escasa capacidad operativa reconocida. Aunque el TR-LOTENC’00 les confiera capacidad para la ordenación integrada, los PTP hasta ahora han respondido más a la idea preconcebida de instrumentos interpuestos entre el planeamiento insular y el planeamiento municipal que a la de una efectiva herramienta para la ordenación integral del territorio. De ahí que solamente puedan formularse en desarrollo del correspondiente PIO, el cual debe expresamente delimitar cada área sujeta a ordenación. Una vez reconocida la necesaria ordenación integral de una parte concreta del territorio, se puede planificar y ejecutar la misma sin menoscabar el ámbito competencial de la planificación urbanística, puesto que ha de quedar efectivamente incorporada en su tramitación. Sin este requisito, no estaríamos ante una ordenación integrada, puesto que haríamos depender la operatividad de la ordenación a su posterior asunción por el planeamiento de menor rango. Sin embargo, la realidad de la experiencia es que la aprobación de un PTP no supone capacidad ejecutoria alguna, sino un mandato al planeamiento municipal para que incorpore sus determinaciones al PGO. Este hecho no ocurre – porque así se ha esbozado por el legislador canario – en el conjunto de Planes y Normas de los ENP, expuestos brevemente con anterioridad. En este caso, se tratan de herramientas integrales de ordenación y gestión territorial, por lo que desplazan totalmente al resto de instrumentos de planificación territorial y urbanística de su ámbito de actuación. Así pues, ¿cabría plantear la posibilidad de que los PTP de ordenación del litoral se conciban a la manera de los Planes y Normas de los ENP, situándose como unas herramientas cerradas en sí mismas que prevalecen sobre los

restantes instrumentos? Sería casi como si dicho espacio costero pudiera ser considerado como un Paisaje Protegido. Téngase en cuenta que los Paisaje Protegidos, como ENP, son aquellas zonas del territorio terrestre o marítimo de Canarias que contienen elementos o sistemas naturales de especial interés o valor, ya sean estéticos ya culturales. En ningún caso con su declaración se pretende una conservación absoluta e independiente de cualquier actividad humana, sino que dicha actividad forme parte del paisaje, armonizándola con los distintos elementos naturales presentes. En ese caso, su instrumento de ordenación sería un Plan Especial de Paisaje Protegido. Este instrumento debe establecer, sobre la totalidad de su ámbito territorial, las determinaciones necesarias para definir la ordenación pormenorizada completa – de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos – con el grado de detalle suficiente para legitimar los actos de ejecución²⁷. Esto implica que para un Paisaje Protegido se puede llegar a definir la correcta atribución de las distintas clases y categorías de suelo, según sus características naturales, los asentamientos de población existentes y la programación de suelo urbanizable necesaria para los crecimientos previstos. Si ya quedan definidas unas unidades litorales homogéneas, por mandato de la LDOGTC'03, cuya gestión ha de ser integral, esta posibilidad de asimilación de los PTP de ordenación del litoral con los Planes Especiales de Paisajes Protegidos facilitaría la ordenación integral de las mismas. Pero eso sí, en un ámbito tan frágil como el espacio costero, esta definición similar a la de Paisaje Protegido además permitiría que las determinaciones de carácter ambiental prevalecieran sobre las estrictamente territoriales y urbanísticas contenidas en los mismos, debiendo éstas servir como instrumento para ultimar y completar los objetivos y criterios ambientales de la ordenación integral.

Entonces, habría que optar entre continuar tramitando Planes Especiales de Ordenación del Litoral, formular Planes Territoriales de Ordenación para el litoral, o formular Planes Especiales de Paisajes Protegidos para cada unidad litoral homogénea. Antes de apostar por una de estas opciones, hay que resaltar que en Canarias, a pesar de su condición de territorio insular, se ha escogido no diferenciar legalmente la ordenación del litoral dentro del Sistema de Planeamiento. Ni siquiera aunque el espacio costero en sí mismo pudiera ser considerado, dada su fragilidad medioambiental y biodiversidad compleja, un recurso natural a proteger, por lo que pudiera formar parte de un ENP. Siguiendo este enfoque, parece claro que el último caso sería el más adecuado instrumentalmente hablando. Sin embargo esto sería desmedido, puesto que requeriría la declaración formal de cada una de las unidades litorales homogéneas reconocidas como ENP. Sólo así se pueden desarrollar Planes Especiales de Paisajes Protegidos. Respecto a los Planes Especiales de Ordenación del Litoral, su carácter excepcional en cuanto a la implementación con la planificación urbanística municipal desaconseja su continuación. Estos instrumentos, según lo visto, carecen de encaje legal que de suficiente seguridad jurídica a aquellas determinaciones que se distancien de los instrumentos de mayor rango que el Sistema de Planeamiento de Canarias ha previsto respecto a los propios Planes Especiales. Por tanto, y a falta de una figura específica que asuma la especificidad del litoral en un territorio insular como el canario, la opción más adecuada está en los Planes Territoriales de Ordenación. Asumiendo el carácter específicamente sectorial de los

²⁷ Grosso modo, dicho instrumento debe contener según el artículo 22.9 del TR-LOTENC'00 una memoria descriptiva que integrará un estudio de los ecosistemas y una zonificación en la que se especificará el régimen de protección, el aprovechamiento de los recursos y la normativa de aplicación; además de una base cartográfica y un estudio financiero.

PTE (perfecto para infraestructuras e instalaciones portuarias), sólo los PTP pueden aportar la visión integradora necesaria para la ordenación de los espacios litorales. Sin embargo, al contrario que la postura dominante, es del todo necesario afrontar su escasa capacidad operativa incorporando la planificación urbanística como parte de la ordenación integral que se predica de estos instrumentos. Esto posibilitaría legitimidad suficiente para desarrollar las intervenciones auspiciadas y abordar conjuntamente soluciones que mejoren las características del espacio costero. De este modo, los PTP se pueden traducir en un “punto intermedio” para coordinar las distintas políticas de actuación existentes, a modo de herramienta básica para la gestión integral de las zonas costeras. Estos PTP de ordenación del litoral deberían apostar por una visión integradora de cierto carácter prospectivo, sin circunscribirse de ninguna manera a las artificiales fronteras administrativas municipales. De igual modo, tampoco deben llegar a pretender eliminar a los instrumentos de menor rango por absorción de todas sus competencias, confundiendo integración con integridad. Así pues, tras el reconocimiento explícito del ámbito territorial afectado, las administraciones implicadas han de asumir la unidad de ordenación, planificación y gestión coordinándose en un PTP de ordenación del litoral. Este instrumento, en aras de una planificación coherente e integrada de dicho ámbito, actuaría a la manera de un “plan territorial de coordinación” para administrar las posibilidades de desarrollo económico y social del área sin poner en peligro los recursos del lugar. En aquellas actuaciones de relevancia territorial aportaría las herramientas necesarias para su gestión y ejecución sin necesidad de desarrollar, o modificar, posteriormente a su aprobación definitiva, más instrumentos de planificación de menor rango. O sea, que en aras de una planificación coherente, estos PTP con carácter ejecutivo cumplirían tres niveles de determinaciones: análisis prospectivo de las estrategias de desarrollo y conservación de los recursos naturales, coordinación de la ordenación territorial y la planificación urbanística, e instrumentos para la gestión y ejecución inmediata de las principales actuaciones estratégicas identificadas.

En el siguiente capítulo se verá cómo mucha de la metodología de desarrollo para la planificación estratégica de ciudades se fundamenta en parte en estas últimas características comentadas, por lo que perfectamente podría ser asumida por los PTP para dar legitimidad en su tramitación a los objetivos propuestos. De todos modos, ha quedado dicho que no parece que la naturaleza demanial del espacio costero impida el ejercicio concurrente de las diversas competencias administrativas existentes. Sino que esta misma realidad competencial requiere una mayor y mejor planificación con un enfoque territorial integrado. La implantación de los PTP, con cierta capacidad ejecutiva, como un instrumento de ordenación integral – de los recursos naturales, territorial y urbanística – para el litoral modificaría la tendencia hasta ahora imperante de situar, exclusivamente, en el escalón municipal la ordenación del litoral. El modelo instaurado por la LCE’88, de marcado carácter proteccionista desvinculando la legislación costera de su territorio circundante, no puede lograrse sólo desde la perspectiva apuntada de “cerrar” convenios con cada uno de los municipios afectados por las actuaciones en el DPMT. La realidad ha demostrado que los intereses que confluyen en estos espacios van más allá del propio término municipal, por lo que, consiguientemente, su regulación debe ser desde el inicio supramunicipal. Además, los instrumentos de planeamiento urbanístico de escala municipal, lejos de responder a una visión integrada del territorio y respetuosa con los valores naturales del litoral, han cedido irremediabilmente ante la presión demográfica y especulativa. Esta práctica ha dado lugar a sucesivas modificaciones que desvirtúan, finalmente, el contenido inicial de los mismos y ponen de manifiesto la ausencia de un modelo objetivo de ordenación de sus espacios costeros. En el caso de la Comunidad

Autónoma de Canarias, un territorio insular donde la ordenación integral del espacio litoral debe ser la base de su planificación territorial, el análisis aquí realizado indica que los PTP son los instrumentos adecuados para ordenar integradamente estos espacios, con el respeto debido a las competencias de unos y de otros. Pero eso sí, para una mejor efectividad deberían adquirir cierto carácter operativo, que les permita poder afrontar determinadas actuaciones estratégicas asumidas como necesarias desde el propio análisis hecho en el PTP. De esta manera tendrían acomodo en estos PTP de Ordenación del Litoral las distintas competencias concurrentes en la zona costera. Es decir, se fijarían de una sola vez y en un solo instrumento, las determinaciones necesarias para los distintos usos a realizar, atendiendo a la clase de suelo de que se trate y a la actividad que predominantemente se desarrolle en él. Consiguientemente, los PTP de Ordenación del Litoral permitirían establecer un modelo de gestión integral de la zona costera más racional, objetiva y de utilidad pública, que asegure, en todo caso, el ejercicio de la corresponsabilidad interadministrativa.

Ya se dijo que una adecuada planificación de las ciudades costeras debe ser abordada conjuntamente, sin someterse de partida a las limitaciones y condicionantes propias del régimen legal regulador. Y ha quedado demostrado que esta misión solo puede ser enmarcada desde su encaje con el ordenamiento territorial y urbanístico existente. Para ello, una vez estudiado el Sistema de Planeamiento del que se ha dotado la Comunidad Autónoma de Canarias, parece razonable proponer que la ordenación de los espacios costeros se realice mediante la formulación de PTP de Ordenación del Litoral. Todo ello bajo el convencimiento de que el territorio canario, por su particular insularidad, necesita coordinar de manera efectiva las distintas actuaciones de todo tipo previstas no sólo sobre aquellos suelos que forman el DPMT – o el DPP, en su caso – sino también sobre toda su área de influencia litoral, haya sido o no ocupada por la urbanización. Sólo así sería posible alcanzar el objetivo, por otro lado legalmente establecido, de una gestión integrada de las zonas costeras. Pero quizás haya que entender estos PTP de un modo distinto. Hay que evitar su frecuente consideración como un “producto cerrado” de ordenación que establece determinaciones al resto de planeamiento, porque esta visión los ha convertido en “instrumentos llave” para el resto de instrumentos de inferior rango frenando su tramitación. Lo que se propone aquí es romper esa visión reduccionista e incorporar a la tramitación de estos PTP los postulados de la planificación estratégica que se han ido esbozando en los distintos capítulos. Estos postulados toman como base metodológica el análisis multidisciplinario continuado sobre el contexto económico, social y político para proponer herramientas innovadoras, adecuadas y eficaces que sustenten un determinado proceso de transformación urbana y/o territorial, marcando las estrategias de desarrollo según las circunstancias cambiantes. Un PTP de Ordenación del Litoral que asuma esta metodología, por la propia capacidad que el Sistema de Planeamiento le otorga junto a la propia mecánica de la planificación estratégica, se convertiría de este modo en un instrumento “en proceso” más capacitado para esbozar el modelo global hacia el que las distintas escalas de la planificación administrativa debe encaminar la ordenación relacionada con los espacios costeros. Además, aseguraría la necesaria corresponsabilidad administrativa, al poder contemplar las previsiones de la iniciativa estatal de interés general, la ordenación autonómica o insular y el planeamiento municipal, que pudieran formularse en los consiguientes instrumentos que las distintas leyes – estatales, sectoriales y autonómicas – exigiesen para legitimar las referidas intervenciones auspiciadas por estos PTP de Ordenación del Litoral.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ÁMBITOS MULTIDISCIPLINARES

En el capítulo anterior han sido estudiadas las tres opciones de tramitar Planes Especiales de Ordenación del Litoral, formular Planes Territoriales de Ordenación para el litoral, o formular Planes Especiales de Paisajes Protegidos para cada unidad litoral homogénea establecida. La conclusión obtenida indica que, en aras de una planificación coherente y a falta de una figura específica que asuma la especificidad del litoral en un territorio insular como el canario, la opción más adecuada está en los Planes Territoriales de Ordenación. En concreto, los Planes Territoriales Parciales. Dichos instrumentos pueden aportar la visión integradora necesaria para la ordenación de los espacios litorales. Pero para que este instrumento sea de verdad una herramienta eficaz necesita redefinir sus objetivos. Primero, debe afrontarse su escasa operatividad, dando la opción de incorporar la ordenación urbanística como parte de la planificación integral que se predica de estos instrumentos. Segundo, deben actuar como “punto intermedio” para coordinar las distintas políticas de actuación existentes, a modo de herramienta básica para la gestión integral de las zonas costeras. Tercero, deben apostar por una visión integradora de cierto carácter prospectivo, sin circunscribirse sus determinaciones de ninguna manera a las artificiales fronteras administrativas y/o competenciales, sino aunándolas eficazmente para evitar las superposiciones, incoherencias y restricciones que comúnmente se han dado. Todo esto posibilitaría legitimidad suficiente para desarrollar las intervenciones auspiciadas y abordar conjuntamente soluciones que mejoren las características del espacio costero.

En resumen, estos PTP en los que se incorporaría cierto carácter ejecutivo a sus determinaciones, cumplimentarían tres niveles de aproximación a la ordenación: análisis prospectivo de las estrategias de desarrollo y conservación de los recursos naturales, coordinación de la ordenación territorial y la planificación urbanística, e instrumentos para la gestión y ejecución inmediata de las principales actuaciones estratégicas identificadas. A falta de una herramienta de planeamiento que apueste por la compatibilización para administrar las posibilidades de desarrollo económico y social de un determinado ámbito territorial¹, estos nuevos PTP de Ordenación del Litoral servirían en estricto cumplimiento al enfoque dado por la LDOGTC'03, en su Directriz 57. Igualmente, las características comentadas para este instrumento coinciden, como se ha ido dejando entrever, con la metodología de desarrollo habitual para la formulación de planes estratégicos. Por lo que esta planificación estratégica podría perfectamente ser asumida por dichos PTP para dar legitimidad en su tramitación a los objetivos propuestos, con el respeto debido a las competencias de unos y de otros. Además,

¹ En otras legislaciones, como la catalana o la vasca, apuestan por la compatibilización de los instrumentos de planeamiento, introduciendo figuras específicas (como los planes de ordenación plurimunicipales catalanes o los planes de compatibilización de planes generales vascos). Ver Capítulo II, epígrafe b.

estas herramientas se han configurado como un proceso lo suficientemente contrastado que ofrece enseñanzas dignas de consideración a partir de las cuales depurar el modelo de gobierno del territorio defendido por los Sistemas de Planeamiento tradicionales.

El planeamiento estratégico² (tomado prestado del mundo empresarial y militar) toma como punto de partida la visión del planeamiento como un proceso interactivo e interpretativo, dirigido a decidir y actuar dentro de un sistema complejo a la vez que multidimensional. Al contrario que en el planeamiento tradicional, se trata de proponer un sistema de partida en el que cooperen planificadores, los distintos agentes intervinientes y el interés público. A partir de un claro sentido práctico, la planificación estratégica busca delimitar y definir los puntos fuertes del proyecto, elegir y localizar los puntos de intervención que sirvan de motor de la ordenación, establecer la correspondencia y reciprocidad suficientes en la escala de cada intervención y adecuar las funciones previstas en el área con sus aptitudes territoriales. Muchas son, por tanto, las diferencias que le separan de la ordenación territorial o la planificación urbanística. Mientras que éstos son un producto cerrado en el tiempo y el espacio; aquél es un documento “en proceso” que evoluciona según las circunstancias. Igualmente, si la ordenación territorial o la planificación urbanística establecen medidas normativas y tecnocráticas, la planificación estratégica aprovecha estrategias. Mientras que unos atienden a la oferta de suelo e infraestructuras, el otro lo hace a la demanda de ciudadanos y empresas. Por último, si unos se ciñen al ámbito administrativo y/o competencial correspondiente el otro lo supera en aras de la integridad y coordinación de sus determinaciones.

PLANIFICACIÓN TRADICIONAL		PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Predominio del producto	↔	Predominio del proceso
Sectorial y/o territorial	↔	Integrada y coordinada
Normativa y vinculante	↔	Indicativa
Orientada a la oferta urbana	↔	Orientada a la demanda urbana
Sujeción a los límites administrativos	↔	Superación de los límites administrativos
Participación tardía y difusa	↔	Participación temprana y focalizada

Comparativa metodológica entre planificación tradicional y estratégica.

Fuente: FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006).

En este sentido, la planificación estratégica es *un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a*

² Ver Anexo 02-Sistematización teórica en la implantación de la planificación estratégica.

*lo largo de todo el proceso*³. Pero ha de tenerse en cuenta que la planificación estratégica, hasta hora, raramente ha tenido fuerza legal y coercitiva, dado que aún no ha sido incorporado como herramienta de desarrollo entre los instrumentos tradicionales de planeamiento. Por lo tanto, necesita de estos últimos para alcanzar la articulación suficiente y necesaria en la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, de tal modo que la planificación estratégica adquiera en este proceso de traslación instrumental fuerza normativa y poder vinculante suficientes. Ello permitiría ligar las estrategias multisectoriales con las determinaciones que guían el desarrollo físico espacial. De este modo, la planificación estratégica debe contemplarse como un mecanismo que articule y oriente los procesos de planificación económica, social y medioambiental en su doble vertiente territorial y urbanística. Pero su objetivo último ha de ser incentivar y ayudar a los verdaderos agentes implantadores a ejecutar sus recomendaciones. Bien sea asociándolo al instrumento tradicional adecuado, o bien dándole autonomía propia. En cualquier caso, el objeto de la planificación estratégica siempre ha sido el de complementar y no sustituir los instrumentos tradicionales de planeamiento; o incluso, como se verá más adelante, incardinarse en las fases previas de elaboración de dichos instrumentos.

a. La implantación de la planificación estratégica en la ordenación del litoral.

Se ha de partir, por tanto, de esta última aseveración. La base instrumental de la planificación estratégica es buscar complementar a los instrumentos tradicionales de planeamiento. En el caso concreto de su utilización conjunta en la ordenación del litoral, la implantación de la planificación estratégica ayudaría a identificar tendencias y descubrir oportunidades a la hora de integrar y ordenar las distintas actividades que se suceden en el espacio costero, asegurando que las guíe un propósito y una dirección comunes a largo plazo⁴. De esta manera, durante su elaboración, se establecerían las negociaciones entre administraciones, y entre éstas, la iniciativa privada y los ciudadanos para decidir su nivel de implicación. Pero también se establecería el programa de usos y su proporción, la estructura de espacios públicos y privados, los aprovechamientos urbanísticos y edificatorios...

En general, las intervenciones sobre el espacio litoral se han limitado a la transformación urbanística de determinadas áreas que se han entendido como una oportunidad para resolver los conflictos derivados del contacto entre el límite de las zonas urbanas consolidadas y las infraestructuras portuarias. En estas áreas de oportunidad se hace necesario definir un plan de conjunto para incorporar usos novedosos a las áreas renovadas. De una parte, se han introducido elementos culturales y recreativos (como museos, palacios de exposiciones y congresos, áreas recreativas y comerciales) así como espacios abiertos y paseos, bien naturales bien contruidos. De otra, se ha procurado compatibilizar con puertos deportivos y zonas anexas en las que se edifican apartamentos y hoteles de lujo, u oficinas. Raramente, se construyen viviendas sociales o usos residenciales intensivos por la complejidad legal que esto implica. Los usos residenciales permanentes no están permitidos tanto en la LCe'88 como en la legislación sectorial de puertos, imposibilitando su implantación

³ FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997): *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili S. A. Barcelona; pp. 171-189.

⁴ FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté S. A. Barcelona; pp. 58-60.

en DPP o DPMT⁵. Por tanto, se corrobora la afirmación ya hecha de que en España, los espacios litorales y las ciudades costeras están gestionadas, en buena medida, y a pesar de la múltiple concurrencia de administraciones sectoriales y territoriales, a partir de las determinaciones territoriales y urbanísticas derivadas de dos leyes básicas: la LCE'88 y la LSE'07, a las que se deben adecuar la legislación de ordenación territorial y planificación urbanística de carácter autonómico. Además, a ellas se vinculan otras normativas cuando aparecen en el espacio usos o actividades singulares (espacios naturales protegidos, dotaciones portuarias, acuicultura, etc.). En cualquier caso, requieren la ordenación urbanística del suelo, la adecuación de los instrumentos de planeamiento a la singularidad del espacio litoral y la coordinación necesaria y suficiente para su gestión y ejecución eficaz⁶. Pero para ello, y derivado de dicha legislación básica, debe también decidirse entre las administraciones implicadas – la administración estatal, autonómica y local – a menudo con competencias concurrentes, quién elabora el planeamiento, cuáles deben ser sus características principales, quién lo aprueba, cómo y quién se encarga de su ejecución, etc.

Sin embargo, ya se ha indicado que aunque los instrumentos de planeamiento existentes son las herramientas diseñadas para racionalizar la ordenación territorial y urbanística, no suelen ser suficiente para acometer la compleja situación competencial y sectorial que implica la ordenación del litoral. Es en este punto donde la planificación estratégica puede servir de apoyo ante la problemática propia de la ordenación del litoral, sobretodo en ámbitos como los aquí expuestos, donde concurren diversas actividades y competencias.

b. La problemática de las ciudades costeras y los entornos portuarios.

El ejemplo más clarificador de esta complejidad competencial y sectorial surge del análisis de los conflictos e impactos que se producen en la relación puerto/ciudad. Esta conflictividad depende en gran medida del entorno en el que tiene lugar el proceso de expansión o transformación del puerto.

Estos conflictos de ordenación derivan mayoritariamente de la incompatibilidad de usos en los límites portuarios. La organización interna del puerto, el crecimiento de polígonos industriales y las infraestructuras necesarias para su funcionamiento entran en conflicto con aquellos usos considerados blandos que se desarrollan en el exterior, como pueden ser los turísticos o residenciales, provocando la fragmentación y desconexión de los componentes del paisaje urbano y degradando, en consecuencia, la calidad ambiental y visual de los entornos portuarios. Pero además, los puertos de nueva construcción y las grandes ampliaciones portuarias de las últimas décadas, han incidido en esta alteración del paisaje litoral y en la transformación y degradación de la matriz paisajística del territorio.

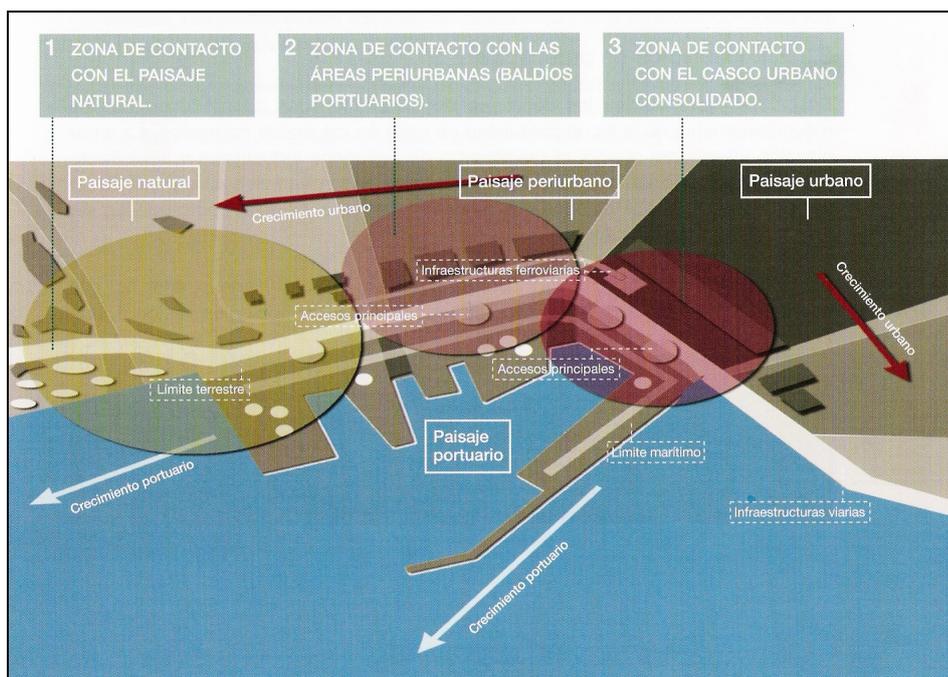
⁵ No hay que olvidar que el fin último de la LCE'88 es la protección del DPMT, comprendiendo la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación y/o recuperación de sus características paisajísticas y elementos naturales, y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones.

⁶ Ver BORRAJO INIESTA, I. (1993): "La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico" en *Revista de Administración Pública* nº 130 (1993). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid; pp. 131-154.

Tipo de relación	Proceso de crecimiento portuario	Conflictos derivados
Puerto/ciudad consolidada	El puerto limita con zonas urbanas consolidadas históricamente.	Fragmentación urbana. Impactos visuales de los principales componentes portuarios sobre la ciudad.
Puerto/ciudad periurbana	El puerto, a causa del crecimiento experimentado ocupa parte del litoral y del paisaje colindante, provocando el desarrollo urbano ulterior, caracterizado como baldío portuario.	Transformación de la trama y de los valores urbanos y paisajísticos. Fragmentación del territorio. Impactos visuales de los componentes que conforman el entorno portuario. Incompatibilidad de usos.
Puerto/paisaje natural	El puerto ocupa el paisaje natural.	Transformación y desestabilización de los valores y de la matriz paisajística. Incompatibilidad de usos (industriales/naturales/turísticos). Impactos visuales de los componentes.

Conflictos derivados de las transformaciones portuarias en su entorno natural y urbano.

Fuente: INSTITUT CERDÀ (2005).



Impactos sobre los entornos portuarios y las zonas urbanas y periurbanas.

Fuente: INSTITUT CERDÀ, 2005.

Sin embargo, sorprendentemente, si se contrastan las exigencias urbanas y las portuarias, todo parece encajar a la perfección. La pérdida de importancia de determinadas áreas portuarias, en el marco de la complejidad infraestructural y económica actual, parece corresponder con la búsqueda de localizaciones más periféricas a los núcleos urbanos de que dependen. De la misma manera, a las exigencias urbanísticas de recuperación de los frentes marítimos ocupados por los puertos parecen corresponder la obsolescencia y progresivo abandono de éstos por las autoridades portuarias. Por así decirlo, previamente ha habido espacios portuarios sin uso, cuyas áreas han quedado disponibles. Pero estas áreas para poder ser remodeladas

deben ser atractivas: concitar el interés público y privado, atraer inversión interna y externa, ofertar nuevos usos y actividades socioeconómicas, y hacer surgir al final la demanda correspondiente. Todo ello, partiendo de la base ya comentada de que toda actuación en el espacio litoral conlleva efectos territoriales más allá de su concreta área de actuación. En la ordenación del litoral pueden llegar a tener lugar actuaciones de “rehabilitación urbana” en partes de ciudad limítrofes con el espacio costero, con un perfil de planificación, gestión e inversión pública; de “reestructuración urbana” aprovechando la reorganización del viario y las infraestructuras portuarias obsoletas para definir áreas de nueva centralidad que resuelvan elementos relacionales entre aquellos fragmentos de la ciudad existente, rehabilitados urbanísticamente o no; y “claves estructurales” o temas fundamentales de la organización de la morfología del espacio litoral para su recuperación medioambiental, regeneración del perfil geográfico o puesta en valor de actividades vinculadas al uso público del litoral.

En todos estos casos, el principal problema es la adquisición o la transmisión de la propiedad del suelo en los espacios marítimos obsoletos o abandonados. Ello exige normalmente que el suelo cambie de dueño (cuando no pertenecen a la Autoridad Portuaria) o que se constituyan instituciones específicas, encargadas de la adquisición del suelo, lo que lleva a un proceso de negociación y concertación complicado. Con carácter general, dado el valor, la ubicación y la singularidad de estos espacios, se ha de procurar que el suelo permanezca ya bajo la titularidad de la Autoridad Portuaria ya bajo titularidad pública. Igualmente, si se hace preciso incorporar o desafectar DPP para coadyuvar y facilitar la intervención, el competente para aprobar dichos acuerdos es el Ministerio de Fomento⁷. Este es el único modo, mediante una modificación sustancial del DPP, por el que se podrían incorporar determinados usos en la planificación urbanística futura que de otro modo no estarían permitidos por la legislación aplicable. Aunque quedan en vigor las restricciones propias de la LCe’88, que asegura el mayoritario carácter público de estas operaciones al incorporarse al uso propio del DPMT. Este hecho además de asegurar la vocación pública y la calidad ambiental del ámbito litoral sirve de salvaguarda para la compatibilización con la actividad portuaria que quede presente y no sea trasladada a otras zonas más alejadas, obligando a nuevos desarrollos y ampliaciones del puerto posteriores. Por último, el éxito de las operaciones de transformación de espacios portuarios a usos urbanos depende en gran medida de que la reorientación de su accesibilidad sea acorde con los usos y actividades contemplados en su remodelación. La necesidad de dotarlas de un acceso de calidad es clave para el desarrollo de estas áreas, porque no se trata sólo de proyectar un buen acceso físico coordinando los diversos servicios (carreteras, transportes urbanos, metro-ferrocarril, etc.) sino que debe conseguirse una alta accesibilidad psicológica, es decir, suficientemente atractiva para superar las barreras de imagen preexistentes. Para evitar estos hechos se hace necesario pensar los espacios de relación puerto-ciudad, en su planificación y diseño, como elementos de transición o bisagra entre las actividades urbanas y portuarias puras. Esta misma razón justificaría en buena parte la no existencia de usos habitacionales en la zona de servicio del puerto, por su carácter más doméstico y localizado, con unas exigencias dotacionales (centros de salud y educativos, asociaciones y organizaciones, etc.) de muy distinta escala al litoral en que hipotéticamente se ubicarían.

⁷ Artículo 47 y 48 de la LREPSPe’03.

En base a esta relación intrínseca entre la estructuración urbana y los entornos portuarios – tanto las que los sirven como las que se emplazan en sus inmediaciones –, apoyada en las infraestructuras de accesibilidad y movilidad, se puede hablar de tres modelos básicos de actuación en el espacio litoral⁸: están las que utilizan la generosa disponibilidad de suelo para implantarse *linealmente* en su borde afectando a todo o parte del frente urbano hacia el mar (Barcelona); otras obedecen a criterios de relación *transversal*, cuando los puertos aprovechan espacios fluviales o estuarios para situarse a lo largo de la orilla, obligando a la ciudad a buscar sistemas de relación entre los dos frentes litorales de la ciudad (Bilbao); y por último los de implantación *peduncular*, cuando los puertos se sitúan en extremos geográficos de la ciudad con afecciones tanto a espacios urbanos como naturales colindantes (Las Palmas de Gran Canaria).

i. El caso de Barcelona: los Juegos Olímpicos de 1992 y el Plan Estratégico del Área Metropolitana de Barcelona.

Consolidar Barcelona como una metrópolis emprendedora europea, con incidencia sobre la macrorregión, con una elevada calidad de vida, socialmente equilibrada y arraigada en la cultura mediterránea.

Barcelona (1990)

Con este objetivo principal se consolidó el Plan Estratégico de Barcelona que buscaba asegurar la imagen futura de la ciudad una vez superada la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. La ciudad de Barcelona es el principal polo de atracción de su área metropolitana, y a su vez de toda Cataluña. Se trata de un ámbito territorial de 323.450 hectáreas y una población de 4.260.000 habitantes⁹, lo que equivale a una densidad de población de 1.317 hab./km². Su frente exclusivamente litoral es de 110 kilómetros lineales, estando en su mayor parte afectado por el proceso urbanizador, salvo en la zona del delta del Llobregat y del macizo de Garraf.

El Área Metropolitana de Barcelona ya había tenido una primera ordenación pre-democrática con el Plan Comarcal de 1953 desde la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda. Ante el desbordamiento de sus previsiones, en 1964 se constituyó una Comisión Técnica para la revisión de dicho Plan que alumbraría para 1966 el denominado Plan Director para el Área Metropolitana de Barcelona. Este Plan Director asumía como base de su modelo la homogeneización del nivel de bienestar de la población y su integración social mediante el establecimiento de estándares urbanos cualitativamente homogéneos en todas las partes del territorio. En este sentido, se pretendía la descentralización de las actividades sobre el territorio, y para ello se proponía la potenciación de un sistema de polaridades urbanas interrelacionadas mediante una malla infraestructural que racionalizase la organización de la movilidad en torno a un conjunto de centros terciarios y de

⁸ Siguiendo las referencias aportadas en BUSQUETS GRAU, J. (2004): “Los Waterfronts de la segunda generación” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 172-201.

⁹ Esta área ha estado sometida a un fuerte crecimiento demográfico en el último siglo. A finales del siglo XIX apenas tenía 644.000 habitantes y a mediados del siglo XX ya alcanzaba los 2.267.000 habitantes.

equipamientos. Esas nuevas centralidades se debían constituir además como elementos formalmente caracterizados, que sirvieran para configurar la nueva imagen urbana del territorio. Posteriormente, el Plan General Metropolitano de Barcelona, iniciado en 1969 y concluido con su aprobación definitiva en 1976, continuaría esta labor de revisión con las miras puestas ahora en la elaboración de un proyecto de ordenación extenso e intenso de todo el territorio comarcal, que permitiese un grado de precisión suficiente para la inmediata ejecutividad de sus determinaciones. Del mismo modo, se dieron en el tiempo algunos precedentes de ordenación del litoral para el caso de Barcelona. Por ejemplo, el “Plan de la Ribera” fue redactado a mediados de los años sesenta por Antoni Bonet y pretendía reordenar una estrecha franja del litoral barcelonés, entre el puerto y la desembocadura del Besós, que había alojado usos industriales y que se pretendía convertir en una zona residencial, integrando en grandes supermanzanas una amplia diversidad de funciones. Este plan, que fue muy contestado por la lógica especulativa de su gestión urbana, dio lugar a un concurso planteado por diversas entidades ciudadanas a comienzos de los años setenta y que fue ganado por el “Contraplan de la Ribera” del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB), recién creado entonces por Manuel de Solá-Morales. En él se llevaba a cabo una lectura del territorio a partir de los diversos tipos de organización espacial presentes en la zona, a la vez que se proponía prestar más atención a los procesos de construcción de la ciudad que a la imagen física resultante¹⁰. En esta línea de trabajo, Oriol Bohigas, como concejal de urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona en 1981, planteó una nueva apuesta a favor de la “reconstrucción” ejecutiva de la ciudad, como modo de hacer frente a la ralentización urbanística del desarrollo del planeamiento. No se trataba de rechazar el plan entonces vigente de 1976, sino que interpretaba – en términos de proyecto – el esquema general de determinaciones que contenía. De este modo, se identificaban y priorizaban aquellos puntos clave de la trama urbana en los que, mediante una intervención proyectual oportuna y bien definida, se podía inducir la recualificación de un amplio ámbito circundante a los mismos. Estos ámbitos podían tanto tratarse de espacios centrales de Barcelona, con carencias de dotaciones e infraestructuras insuficientes, como de diversos ámbitos inconexos de la periferia que requerían su integración física y social en el continuo urbano barcelonés.

Con estos precedentes, no es de extrañar que cuando Barcelona fue designada sede de los XXV Juegos Olímpicos, todos los agentes implicados pensaran que la organización de unas Olimpiadas era una oportunidad excepcional para solucionar los problemas seculares que venía arrastrando la ciudad a una escala mayor. En palabras de Ignasi Solá-Morales, el reto de organizar contrarreloj unos Juegos Olímpicos fue pensado desde el principio “como un instrumento eficaz más allá de la estricta función deportiva ligada a los acontecimientos de 1992”, hasta el punto de que las inversiones de la Olimpiada se decidieron principalmente en función del medio plazo, su utilidad después del acontecimiento en cuestión, y sobre todo, su eficacia en la recualificación y reequilibrio urbano como criterio fundamental a la hora de la

¹⁰ SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla; pp. 77-78.

localización, tamaño y relación con la ciudad existente¹¹. Era el momento pues de modernizar la ciudad, poniendo en marcha varios planes urbanísticos y viarios que mejorasen la comunicación entre el centro y los barrios periféricos a la vez que se construirían nuevas vías rápidas de circulación a través de la ciudad. Además, había que solucionar la interferencia de las infraestructuras portuarias sobre la ciudad ya que el Puerto de Barcelona había desbordado sus límites tradicionales al final de las Ramblas, donde aún permanecían el puerto pesquero y las terminales de pasajeros, para extender su tráfico de mercancías bajo los riscos escarpados de la montaña de Montjuïc. Por todo ello, el Ayuntamiento de Barcelona, apoyado en el potente liderazgo político de su Alcaldía, inició un amplio estudio que a la vez que debía estimular y unificar un amplio consenso cívico, debía servir para establecer las intervenciones estratégicas para la ciudad con la perspectiva puesta en la ciudad futura del año 2000. En este estudio, dirigido por el Catedrático en Economía Aplicada Antoni Soy i Casals, se analizaron las zonas de Barcelona que tenían más posibilidades de canalizar una importante actividad económica, cultural y social: las *Áreas de Nueva Centralidad*¹². Una de estas zonas fue el borde marítimo de Barcelona, para la cual se acordó acometer de una vez su reestructuración integral, no sólo para dar cabida a parte de la Villa Olímpica sino también para resolver el encuentro del Ensanche con el borde marítimo. Las líneas estratégicas de proyecto que se establecieron buscaban la articulación a partir de los espacios libres y la reconfiguración de la red viaria de todo el frente litoral. De este modo, la lectura de la ciudad desde el agua se apoyaba en redefinir una estructura coherente para el territorio costero a partir del refuerzo de los ejes urbanos litorales y la transición a diferentes escalas de los distintos espacios públicos y dotaciones comunitarias a implantar.

De esta manera, se aprovechaba dicha celebración como una oportunidad para la ciudad de mejorar y recualificar su estructura urbana en su encuentro con el litoral¹³. Para ello, se basó en una estrategia urbanística de planificación que ya había sido implementada con éxito a nivel local. Esta estrategia urbanística, más que necesitar de un Plan General *ad hoc*, en el sentido tradicional del término, se planteó como un programa de acciones coordinadas en el espacio y en el tiempo, comprometiendo desde la instancia política hasta el proyecto arquitectónico. Como sostiene Casariego Ramírez, la lección a extraer de la aproximación al caso de Barcelona, es que la coordinación de múltiples planes “monotemáticos” de diversas escalas físicas y problemáticas, puede ser una alternativa válida al planeamiento como instrumento, siempre y cuando estén garantizados los sistemas de gestión y financiación¹⁴.

¹¹ SOLÁ-MORALES, I. (1990): “De las plazas a los Juegos. Diez años de intervenciones urbanas” en *A & V (Monografías de Arquitectura y Vivienda)* núm. 22-1990. Madrid; pp. 10-15.

¹² Como se ve, el punto de partida tiene mucho que ver con las operaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Barcelona desde los años ochenta de la mano de Oriol Bohigas, y que se han comentado en el párrafo anterior.

¹³ Ver Anexo 03-Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Barcelona.

¹⁴ CASARIEGO RAMÍREZ, J. (2001): “... y febril la mirada: treinta años de urbanismo monotemático” en *Cartas Urbanas* núm. 7-2001. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 32-45.

Efectivamente, el Sistema de Planeamiento del que se había dotado la Comunidad Autónoma de Cataluña no hacía más que mantener los instrumentos de planeamiento de carácter provincial, comarcal y municipal heredados de las pautas originarias de la LRSOU'56. Sin embargo, dos características prevalecen en el modelo catalán. Por un lado, la posibilidad de desarrollar Planes Especiales de Ordenación que pueden modificar las determinaciones urbanísticas derivadas del planeamiento municipal. Por otro, los criterios de cesión de aprovechamientos que favorecen las intervenciones en suelos consolidados. De este modo, ordenación y gestión quedaban ligadas a la hora de redactar un nuevo Plan Especial de Ordenación que revisase puntualmente la ordenación de un determinado espacio urbano. Por eso la adaptación del Plan General de Ordenación de Barcelona de 1976 a las necesidades del acontecimiento olímpico no fue nada traumática. Es más, toda la renovación urbana habida se ha hecho sin modificar dicho Plan General¹⁵.

¿Y qué fue del Plan Estratégico de Barcelona? El Plan Estratégico vino después¹⁶, se empezó a pensar en 1988, cuando los grandes proyectos estratégicos, muchos de los cuales tenían como horizonte el año 1992, se estaban ejecutando, diseñando o discutiendo. Pero no por ello fue superfluo, ya que planteó los objetivos económicos, sociales y culturales de las políticas urbanas en el contexto europeo y en el marco de la globalización. Y de esta forma contribuyó a concretar y defender ante las otras administraciones públicas y los actores privados los grandes proyectos físicos, transformadores de la ciudad, y a crear un ambiente movilizador, participativo y optimista entre la ciudadanía. El Plan Estratégico de Barcelona aportó elementos positivos novedosos, como son:

- Crear una estructura permanente de encuentro entre administraciones públicas, organizaciones económicas, profesionales y sociales y sectores culturales e intelectuales.
- Establecer grandes líneas de consenso o acuerdo vecinal, técnico y político sobre los verdaderos problemas existentes en la ciudad, así como para permitir el debate y la proposición de nuevos proyectos para la siguiente década.
- Dar legitimidad y apoyo ciudadano a los planes y proyectos en curso, sobre todo para darles continuidad más allá de los mandatos electorales y del horizonte de los Juegos Olímpicos de 1992.

¹⁵ Esta afirmación fue realizada por Joan Fuster durante la celebración de la Mesa Redonda “El territorio de la sostenibilidad” en el Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas, el 20 de noviembre de 2008, cuestionado sobre las limitaciones del planeamiento para adaptarse a las necesidades cambiantes de la ciudad contemporánea.

¹⁶ Efectivamente, en abril de 1988 se constituyó la Asociación Plan Estratégico de Barcelona con el objeto de elaborar e impulsar los procesos de planificación estratégica. Dicha Asociación constaba de un sistema dual organizativo. Por un lado estaban los órganos políticos, conformados por el Consejo General, presidido por el Alcalde de Barcelona y en el que estaban representados el mundo económico, social y cultural de la ciudad; y el Comité Ejecutivo, como órgano responsable directo del proceso de elaboración del plan en el que tenían representación las principales instituciones ciudadanas. Por otro, los órganos técnicos formados por una Oficina de Coordinación General, responsable directo del “día a día” del plan; un Comisionado del Ayuntamiento, cuya función era coordinar el plan estratégico con los planes y actuaciones del Ayuntamiento de Barcelona; y por último, las Comisiones Técnicas especializadas según los temas críticos a tratar e integradas por miembros relacionados con el tema tratado.

- Propiciar un debate ciudadano, público y abierto sobre objetivos, actuaciones y procedimientos en un contexto en el que los intereses particulares y corporativos perdían legitimidad ante los objetivos y los valores cívicos que orientaban la política urbana.

El Plan Estratégico de Barcelona tuvo el mérito de prever la situación urbana posterior a los Juegos Olímpicos de 1992 y, sobre todo, de mantener en todo momento un punto de vista metropolitano para la ciudad y su ámbito territorial que se concretó diez años después, cuando a inicios del siglo XXI se ha empezado a elaborar un Plan Estratégico para el Área Metropolitana de Barcelona, con la participación de más de treinta municipios de la aglomeración barcelonesa y unas trescientas entidades sociales, económicas y culturales.

ii. El caso de Bilbao: el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano.

Lograr una posición competitiva del Bilbao Metropolitano en el marco internacional, recuperando su antiguo poderío gracias a una reestructuración de su base industrial, para convertirla en una moderna Metrópoli de servicios que consiga reubicarse en una óptima posición de cara al siglo XXI.

Bilbao (1991)

De este modo el Plan Estratégico de Bilbao planteaba superar el declive económico y social que la crisis industrial de la década de los ochenta y noventa supuso para la ciudad, en un intento por reinventarse a sí misma. Bilbao es una ciudad de tamaño medio con unos 380.000 habitantes, que cuenta con un importante pasado industrial y una extensa área urbanizada que se desarrolla a lo largo de 15 kilómetros lineales en ambos márgenes de la Ría del Nervión hasta su desembocadura en el mar, en un valle estrecho y verde rodeado de montañas. Se trata de un ámbito territorial de 31.470 hectáreas y una población de 847.328 habitantes¹⁷, lo que equivale a una densidad de población de 2.692,50 hab./km².

Todo es, en el Bilbao actual, el resultado del proceso de construcción económica, asociado al desarrollo industrial que había sucedido de manera continua, casi sin perturbaciones, desde mediados del siglo XIX. Sin embargo, las transformaciones económicas y sociales de finales de la década de los setenta del siglo XX conllevaron el agotamiento del modelo de metrópoli urbana industrial establecido, afectando principalmente al sistema económico, con aumentos del desempleo y aparición de problemas de marginación social, y la degradación del medio ambiente y del tejido urbano. La ciudad de Bilbao, cuyo ensanche decimonónico tiene referencias del proyecto de Ildefonso Cerdá para Barcelona, pronto se vio sometida a la especulación inmobiliaria ante su potente terciarización, lo cual conllevó con el tiempo a problemas de obsolescencia, accesibilidad y congestión viaria, que empeoraron su calidad ambiental y urbana primigenia. La propia evolución demográfica de la ciudad

¹⁷ Esta área ha estado sometida a un fuerte crecimiento demográfico en los últimos cincuenta años. A finales del siglo XIX apenas tenía 50.772 habitantes y a mediados del siglo XX ya alcanzaba los 381.997 habitantes.

y su exiguo territorio municipal llevaron a plantear ya desde 1926 un Plan de Enlaces para la Comarca bilbaína que empezaba a entender este ente territorial como algo más allá de los simples límites administrativos. Pero habrá que esperar hasta 1943 para que vea la luz el primer Plan Comarcal, entendido como un primer plan territorial que trate de racionalizar y estructurar el territorio bilbaíno. Haciendo uso de la técnica en boga de la zonificación, se estableció una propuesta global parcamente definida mediante “manchas de usos”, que desorganizadamente irían ejecutándose según la especulación y la actividad productiva lo requirieran. El siguiente Plan Comarcal del año 1964 basó toda su formulación en una primera conciencia del papel de las grandes infraestructuras tuteladas por el Estado, y en ceder íntegramente a la iniciativa privada la gestión y promoción de las grandes "manchas" de suelos residenciales, lo cual coadyuvó a la desestructuración territorial en las infraestructuras y dotaciones locales. De esta época es la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, entidad que coordinaría a finales del período franquista el desarrollo territorial de la Comarca. Pero con la llegada de la democracia, esta institución se disolvería disgregando la ordenación del territorio entre los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico municipales. Esta situación administrativa, unida al declive industrial de los ochenta, favorecerá el deterioro físico de la Ría, de modo que ambas riberas del Nervión se convierten en auténticas ruinas industriales, poniendo de manifiesto los problemas estructurales de la metrópoli bilbaína. Este hecho se vería fatídicamente corroborado con las dramáticas inundaciones de agosto de 1983 que afectaron al Casco Viejo de Bilbao. Ante esta situación, el Ayuntamiento de Bilbao planteó la necesidad de recuperar el Casco Viejo fomentando su peatonalización, el diseño de los espacios urbanos y la rehabilitación social y arquitectónica de su patrimonio. Para ello, se definió todo el ámbito como un Área de Rehabilitación Integrada, cuya gestión y ejecución fue ordenada mediante un Plan Especial de Rehabilitación que debía ser puesto en práctica por Surbisa, Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao S.A., de carácter público y municipal, creada ex profeso en 1985.

Con la experiencia así obtenida, el Ayuntamiento de Bilbao diseñó en 1987 su primer Plan General de Ordenación Urbana. En él se señalaban ya las grandes oportunidades para el desarrollo de la ciudad que ofrecían algunos espacios como, por ejemplo, Abandoibarra y Ametzola, espacios industriales obsoletos, cuyos suelos eran propiedad de empresas públicas estatales y/o autonómicas, y que quedaban así asociados a la recuperación y renovación urbana de la ría. Con objeto de impulsar el desarrollo de esas áreas – y siguiendo el precedente de la recuperación del Casco Viejo de Bilbao – se propició en 1992 la creación de la sociedad BILBAO Ría 2000. Se trataba de una entidad sin ánimo de lucro en la que participarían a partes iguales todas las Administraciones Públicas implicadas en la tarea común de transformar el Área Metropolitana de Bilbao, fuesen propietarias o no de suelo, para afrontar los proyectos urbanísticos derivados de los instrumentos de planeamiento aprobados de manera coordinada e integrada¹⁸. Y es que uno de los secretos

¹⁸ La sociedad Bilbao Ría 2000 es una sociedad anónima de capital público, constituida a partes iguales por la Administración del Estado (Ministerio de Fomento, SEPES, Autoridad Portuaria, RENFE y FEVE) y las Administraciones Vascas (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Vizcaya, Ayuntamiento de Bilbao y Ayuntamiento de Baracaldo).

del éxito en las estrategias de renovación y transformación del Bilbao Metropolitano se debe precisamente a la capacidad para crear órganos específicos para el desarrollo de proyectos determinados, dando lugar a atípicas formas de partenariado público-privado como BILBAO Metròpoli 30 – de la que se hablará posteriormente –, o público-público como BILBAO Ría 2000. Así, en BILBAO Ría 2000 los accionistas de la Sociedad, todos ellos instituciones o empresas públicas, cedían los terrenos de su propiedad en las zonas centrales de Bilbao y Barakaldo para conformar el capital social. Esto suelos serían los mismos que al tiempo los Ayuntamientos asociados recalificarían para permitir su desarrollo urbanístico. Con esta base, BILBAO Ría 2000 invertía en la urbanización de estos suelos y vendía las parcelas netas resultantes a los promotores privados mediante concurso público. Como son suelos ubicados en áreas muy céntricas (lo que significa que sobre ellos existe una gran demanda e interés inmobiliario), su venta generaba plusvalías. Estos excedentes permitían financiar sus actuaciones, a la vez que se reinvertían en nuevas actuaciones de regeneración para la ciudad u otras actuaciones importantes asociadas, como la construcción de infraestructuras ferroviarias, carreteras o la rehabilitación del patrimonio arquitectónico¹⁹. Para poner orden en las actuaciones estratégicas que se desarrollarían a partir de los proyectos urbanísticos propuestos en el Plan General de Ordenación, se inició en 1989 la elaboración del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano a instancias del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Vizcaya. Desde un principio, este Plan Estratégico contempló la necesidad de crear una organización que asumiera el reto de implantar las estrategias en él identificadas y que impulsara la participación de la sociedad. Para ello, se constituyó también la Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Bilbao Metròpoli 30 como órgano de confluencia de muy diversas instituciones públicas y privadas interesadas en impulsar la reflexión estratégica y la proyección internacional del Bilbao Metropolitano, así como profundizar en el conocimiento de la situación de la metròpoli y su comparación con otras áreas metropolitanas similares²⁰. El Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano planteaba cuatro ejes principales de actuación:

- Mejora de la accesibilidad exterior y la movilidad interna de la metròpoli, mediante medios de comunicación inteligentes, cuya eficiencia ayuda a atraer inversiones a una zona.
- La regeneración medioambiental y urbana del entorno como elemento fundamental para el desarrollo no sólo de sus habitantes, sino también de las nuevas actividades económicas y de inversión de futuro que, cada vez más, requieren entornos más selectivos.
- La inversión en la capacitación y mejora de los recursos humanos y la transformación tecnológica, tanto en la industria como en los servicios para adquirir competitividad ante los nuevos motores económicos contemporáneos.

¹⁹ AA.VV. (2002): *Euskal Hiria*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

²⁰ La asociación Bilbao Metròpoli 30 fue constituida por el Gobierno vasco, la Diputación Foral de Vizcaya, el Ayuntamiento de Bilbao, junto con otras dieciséis instituciones y empresas con intereses en la metròpoli bilbaína. Posteriormente, se incorporaron las principales empresas, ayuntamientos y organizaciones sin ánimo de lucro del área metropolitana, alcanzando más de un centenar de socios en 1995.

- Potenciar la centralidad cultural de Bilbao como manera de reforzar la vitalidad colectiva de la ciudad y contribuir a la proyección exterior de la misma.

La base fundamental de todos ellos era el convencimiento de que la transformación de Bilbao pasaba por la radical y profunda recuperación de su ría, por lo que las primeras actuaciones realizadas tenían mucho que ver con ella²¹. Junto a la depuración de sus aguas y la rehabilitación ambiental del hábitat fluvial se propuso el traslado de las actividades portuarias hacia su desembocadura para permitir la demolición sistemática de las instalaciones industriales, ferroviarias y portuarias que habían quedado obsoletas y, a partir de ahí, la completa reurbanización del entorno de la ría entre Bilbao y su desembocadura en la Bahía del Abra. Con ello se permitiría mejorar las condiciones urbanísticas y de vida de la ciudad, apostando en paralelo por una reestructuración económica de su sector industrial obsoleto hacia la prestación de servicios cualificados, donde la proyección cultural ha jugado un papel primordial (con el Museo Guggenheim de Gehry como paradigma). Desde esta visión estratégica, los márgenes de la ría se han concebido como un territorio suburbano que permita descentralizar funciones y generar ex novo nuevas centralidades que reduzcan el modelo heredado de una ciudad lineal, con fuertes desequilibrios entre el centro y su extensa periferia²². Por lo tanto, el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano se concibió más bien como un Proyecto Estratégico, en una nueva forma de entender esta ordenación, superando la recopilación ordenadora y normatizadora que se tendía a adoptar por los instrumentos de planeamiento, y que ya había sido probada con el Plan Especial para la Recuperación del Casco Viejo de Bilbao ya comentado. Siguiendo esta nueva apuesta, el legislador propuso incorporar al Sistema de Planeamiento del País Vasco junto a los Planes Generales de Ordenación una nueva figura de ordenación, los Planes Territoriales Parciales en los que, sobre la base de una propuesta de soporte infraestructural, la ordenación queda abierta a la definición de los diversos proyectos, apoyados en elementos invariantes de dicha estructura. De este modo, el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano y las Directrices de Ordenación Territorial, son a partir de entonces los tres documentos de planificación, con niveles jerárquicos diferentes, en los que se han instrumentalizado las actuaciones estratégicas de renovación y transformación urbana del Área Metropolitana de Bilbao. Todos ellos surgen pues del consenso alcanzado en torno al Plan Estratégico de Bilbao puesto que éste sirvió en su momento de avance para el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, pero también de punto de partida para las

²¹ Ver Anexo 04-Principales intervenciones en el Área Metropolitana de Bilbao.

²² El nuevo proyecto urbano del área metropolitana de Bilbao ha sido resumido por algunos autores como un juego de puntos, líneas y superficies:

- Puntos fuertes, como el Museo Guggenheim, el moderno Aeropuerto de Santiago Calatrava, o los nuevos equipamientos culturales (Palacio de Congresos y de la Música).
- Líneas dibujadas por las nuevas infraestructuras (Metro, Variante Sur ferroviaria y tranvía), que se conforman como la columna vertebral de la renovación urbana, suponiendo un cambio radical en la movilidad y una importante transformación en el paisaje urbano.
- Superficies donde se han desarrollado las operaciones urbanas estratégicas sobre los terrenos liberados tanto en las riberas como en el casco urbano por el desmantelamiento de la antigua actividad industrial, ferroviaria y portuaria.

determinaciones territoriales de las Directrices de Ordenación Territorial. En particular, las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco prevén la creación de un auténtico sistema policéntrico de capitales concebido desde la óptica de la complementariedad y la interrelación, con objeto de constituir un soporte urbano integrado de ámbito regional. Para ello, se diferencian distintas áreas funcionales cuya estructuración se apoya en la potenciación y adecuación de la red de ciudades de tamaño medio existentes. Sobre cada una de estas Áreas Funcionales y sus correspondientes cabeceras urbanas, una de las cuales es el Área Metropolitana de Bilbao, se están redactando ahora los denominados Planes Territoriales Parciales como estrategia para tratar con suficiente coherencia la escala comarcal de la misma, tras la constatación de la insuficiencia del planeamiento municipal para acometer estos temas y de la falta de concreción derivada de la escala autonómica de la Ordenación del Territorio. Estos Planes Territoriales Parciales contemplan determinaciones detalladas en cada uno de sus ámbitos territoriales, que desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial con mayor concreción y derivan al planeamiento municipal la ordenación más pormenorizada compatible con la ordenación del Área Funcional. Por su parte, el Plan General de Ordenación se adecua en su ordenación urbanística a estas premisas, bien por la modificación de sus determinaciones urbanísticas bien por la formulación de Planes Especiales asociados a Áreas de Rehabilitación Integrada en los espacios industriales vacíos y obsoletos identificados. De este modo, estos últimos instrumentos urbanísticos se centran en garantizar para el tejido urbano el equilibrio de usos, la racionalización de la accesibilidad y el transporte, la protección del patrimonio arquitectónico y la recuperación de un adecuado nivel de calidad ambiental.

En definitiva, el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano tuvo el mérito de afrontar el declive urbano de la ciudad, apostando por ligar el cambio de modelo socioeconómico con la transformación y regeneración de los espacios obsoletos de la Ría. La vocación metropolitana de esta iniciativa, unida a la eficaz adecuación de las entidades e instituciones creadas ex profeso, han posibilitado la decantación de esta sistemática dentro de la legislación territorial vasca. De este modo, se ha logrado conformar un Sistema de Planeamiento único en que se compatibiliza la planificación estratégica con la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico.

- iii. El caso de Las Palmas de Gran Canaria: la nefasta compartimentación instrumental del litoral urbano.

Consolidar y reforzar la imagen de capitalidad insular de Las Palmas de Gran Canaria, y contribuir a ordenar las relaciones metropolitanas de la ciudad, tanto las funcionales y de accesibilidad, como las direccionales de equipamiento central.

Gran Canaria (2003)

Aunque Las Palmas de Gran Canaria, hasta fechas muy recientes, no ha optado por desarrollar su propio Plan Estratégico, ciertamente el Plan Insular

de Ordenación de Gran Canaria sí ha sabido establecer una cierta visión estratégica similar a la hora de definir las distintas actuaciones territoriales para el ámbito insular de su competencia. La ciudad de Las Palmas de Gran Canaria es la capital insular de Gran Canaria y comparte la capitalidad autonómica con Santa Cruz de Tenerife. Este hecho hace que sea la principal cabecera urbana de Canarias extendiendo su ámbito territorial de influencia sobre buena parte de la superficie insular. Siguiendo los criterios del Plan Insular de Ordenación, los territorios directamente vinculados a las funciones de capitalidad insular cubren un ámbito territorial de 28.510 hectáreas y una población de 546.304 habitantes²³, lo que equivale a una densidad de población de 1.916 hab./km². Su frente exclusivamente litoral es de 69 kilómetros lineales, estando en su mayor parte afectado por el proceso urbanizador, salvo en la zona del istmo de La Isleta, principal hito paisajístico de la ciudad.

El Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria es el resultado de las alteraciones urbanísticas habidas en los últimos setenta años: de una red de núcleos rurales vinculados a las vegas agrícolas que conectaban con la capital como centro de intercambio, se ha pasado a una estructura doblemente tensionada, por un lado hacia las zonas turísticas del sur grancanario y por otro hacia los municipios limítrofes a la capital en tanto que centro de servicios. El primer síntoma de esa transformación urbanística viene ligado a la modernización portuaria y la internacionalización del comercio insular. Este desarrollo portuario, con el Puerto de La Luz en la Bahía de Las Isletas, condicionaría definitivamente la forma alargada de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria durante el siglo XX, que hasta entonces se mantenía dentro de los límites de su núcleo fundacional, Vegueta y Triana. De hecho, los planes urbanísticos realizados durante la primera mitad del siglo XX (Laureano Arroyo en 1888, Miguel Martín en 1931, y Secundino Zuazo en 1944) tienen siempre la vocación de crear modelos urbanísticos que permitan la conexión e integración de ambos núcleos apoyándose en un sistema viario jerarquizador para las distintas partes y fragmentos que se extienden a lo largo de la plataforma costera sobre la que se asienta la ciudad. Estos modelos urbanísticos fueron insuficientes ante el considerable cambio social que sobrevendría. El éxito de la capital insular como centro de intercambios supuso a su vez un crecimiento demográfico exponencial, apoyado en las migraciones masivas desde el campo a la ciudad, pero también desde otras islas como Lanzarote, Fuerteventura y, en menor medida, Tenerife. Posteriormente, durante los años sesenta y setenta, y esta vez con el incipiente desarrollo turístico de Las Palmas de Gran Canaria, el proceso de expansión urbana desbordaría los límites naturales, sobrepasando la plataforma de la ciudad baja en que se había mantenido hasta entonces. Su crecimiento se extiende así en múltiples direcciones, bien colonizando residencialmente las lomadas entre barrancos que caracterizan los altos de la cabecera insular, mediante urbanizaciones desarrolladas por promotores privados casi siempre al margen del planeamiento vigente, o polígonos residenciales desarrollados por la administración pública para dar respuesta a la necesidad de vivienda

²³ Aunque la realidad urbana de Gran Canaria ha llevado a su PIO a hablar del concepto de isla-ciudad, de tal modo que el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria abarcaría todo el territorio insular de Gran Canaria, de 156.010 hectáreas y 829.597 habitantes.

ante la creciente población. O bien expandiéndose sobre terrenos ganados al mar – Plan Parcial de Ciudad del Mar de 1963 y Plan Parcial de la Avenida Marítima del Norte de 1965 – pero rompiendo con la continuidad y los solapamientos que hasta entonces definían el crecimiento urbano, para definir una nueva fachada al mar de implantación agresiva sobre el litoral. Todas estas actuaciones, ligadas a los efectos perniciosos del crecimiento demográfico habido, han dado lugar a un paisaje amorfo y desarticulado, en el que no se consigue dar encaje territorial a la nueva escala que adquiriría la ciudad, ni tampoco unos niveles dotacionales mínimos para la población. No sería hasta el Plan General de Ordenación Urbana de 1988, con el ligero declive demográfico de esas décadas y la pérdida de relevancia ante el desarrollo turístico y residencial del sureste insular, cuando se empiecen a plantear operaciones relevantes dirigidas a cualificar la ciudad y a afianzar su identidad. De esta época son algunas intervenciones para la integración urbanística de las urbanizaciones periféricas y los barrios de autoconstrucción, que se afrontaban a través de los llamados “planes de barrio”²⁴, y el estudio y tratamiento de los “centros históricos”, que se realizó mediante la figura urbanística de los Planes Especiales de Reforma Interior²⁵. Aparte de estas actuaciones se continúa con las líneas directrices de ocupación y transformación del litoral, proyectando soluciones sobre la fachada marítima. Esta pretendida operación sobre el litoral busca conformar nuevas áreas de ocio y de diversificación económica sobre aquellas áreas litorales y portuarias obsoletas, duras e inaccesibles, que se identificaban: se introducían nuevas infraestructuras de transporte para descargar la autovía marítima, se propugnaba la rehabilitación de playas y paseos marítimos, y se establecía la dotación de nuevos equipamientos de ocio y servicios²⁶.

Todas estas actuaciones han ido marcando el calendario urbanístico desde la década de los noventa del siglo XX. El propio PIO, posterior en su aprobación definitiva al PGO²⁷, recogería estas pautas de intervención sometiendo todo el litoral metropolitano a una parcelación para adecuar su desarrollo territorial a una estrategia de actuación en distintas fases, cuyo objetivo básico es consolidar y reforzar la imagen de capitalidad insular de Las Palmas de Gran Canaria, y contribuir a ordenar las relaciones metropolitanas de la ciudad, incorporando los equipamientos y dotaciones necesarios para afianzar su rol territorial insular. Sin embargo, la adaptación normativa y reglamentaria que llevaría aparejada la aprobación del TR-LOTENc’00, junto a la aparente descoordinación entre el planeamiento municipal, insular y sectorial, darían lugar a un “aletargamiento” en las intervenciones sobre el litoral. Por una parte, la formulación en el año 2003 de las Directrices de Ordenación General obligaría a revisar los distintos instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, anunciando la remisión de la

²⁴ Ver *Plan de Barrios, 10 años de gestión urbana. Las Palmas de Gran Canaria 1985-1995*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria-Gobierno de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria, 1995.

²⁵ CASARIEGO RAMÍREZ, J., GUERRA JIMÉNEZ, E. (2002): “Protección y rehabilitación urbana en Canarias” en AA. VV.: *La reconstrucción de los centros urbanos. La experiencia europea sobre la rehabilitación de la ciudad histórica*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 125-184.

²⁶ Ver Anexo 05-Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria.

²⁷ El Plan Insular de Ordenación, tras una dilatada tramitación, entraría en vigor el 24 de junio de 2005 adaptando sus contenidos al TR-LOTENc’00.

ordenación del espacio litoral a una Directrices de Ordenación específicas que, en su momento, deberían ser integradas en la planificación. No habiéndose cumplido en tiempo y forma con esta adaptación de los instrumentos, se produjo una paralización de todo el instrumental planificador que, en el caso del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria supuso el enfrentamiento entre las pautas dimanadas por el PGO, y sus sucesivas actualizaciones legislativas, y el vigente PIO y su interpretación territorial del espacio litoral metropolitano. Para el caso del entorno portuario, el uso de la inmensa mayoría de este suelo es el correspondiente al Sistema General de Comunicaciones al incluirse en su delimitación varias infraestructuras públicas destinadas al transporte, tanto por vía marítima como por carretera. Por lo tanto, se supera el marco competencial insular, pero sobretodo el municipal, al estar catalogadas como de interés general del Estado (en el caso del puerto) o de la Comunidad Autónoma (en el caso de la autovía) dichos ámbitos. Superpuestos a esta categoría, el PIO identifica hasta cinco Planes Territoriales, Especiales y Parciales, cuyos límites no diferencian siquiera que un Sistema General como el portuario tiene su propio instrumento sectorial de ordenación. A éstos, el PGO añade hasta ocho Planes Especiales para cada OAS – Ordenación de Áreas Singulares – que vuelven a repetir el mismo error anterior, y además no han hecho coincidir sus límites (a pesar de las sucesivas revisiones) con los ámbitos territoriales definidos en el PIO.

PIO	Planes Territoriales Parciales	PTP 01	Litoral de Levante de Las Palmas de Gran Canaria
		PTP 02	Frente Portuario de Las Palmas de Gran Canaria
		PTP 03	Regeneración Turística de Las Canteras
	Planes Territoriales Especiales	PTE 21	Corredor de Transporte Público con infraestructura propia y modo guiado entre Las Palmas de Gran Canaria y Maspalomas.
		PTE 23	Ampliación del Puerto de La Luz y de Las Palmas
PGO	Planes Especiales Ordenación	OAS 01	Parque Marítimo El Confital
		OAS 02	Parque Marítimo Punta de las Salinas
		OAS 03	Parque de La Isleta
		OAS 04	Zona de Servicios del Puerto de La Luz y de Las Palmas
		OAS 05	Zona de Actividades Logísticas del Puerto de La Luz y de Las Palmas
		OAS 06	Centro Recreativo y Negocios en la Base Naval
		OAS 07	Frente Marítimo de Levante
		OAS 08	Parque de la Música en El Rincón
		PDI	Plan Director de Infraestructuras Portuarias del Puerto de La Luz y de Las Palmas
		PUEPLP	Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de La Luz y de Las Palmas
		PEPLP	Plan Especial Portuario del Puerto de La Luz y de Las Palmas

Instrumentos de planeamiento asociados al litoral de Las Palmas de Gran Canaria
Fuente: DEL NERO BENÉITEZ, E. (2006)

Como sostiene Esteban del Nero, si se ahonda en la relación de instrumentos de planeamiento anterior, y sus contenidos, observamos que hay una confusión de planes. Por un lado, tienden a confluír en los mismos ámbitos de afección, pero sin concordar en sus límites físicos. Por otro lado, hay un excesivo celo en compartimentar, trocear el litoral para dar cabida a distintos instrumentos independientes entre sí pero con fines similares. Esta instrumentalización pone en peligro, por tanto, el objetivo básico de aportar un cierto tratamiento de conjunto, calibrando su adecuación territorial, urbanística y/o sectorial. Por ejemplo, en el caso del PTE 23 “Ampliación del Puerto de La Luz” y el OAS 04 “Zona de Servicio del Puerto de La Luz y de Las Palmas” los fines son meramente portuarios aunque presentan problemas de delimitación, dejando áreas de dominio público portuario fuera e incluyendo suelos no portuarios en él mismo. En cambio, existe una gran similitud de planteamientos y objetivos entre el PTP 02 “Frente Portuario de Las Palmas de Gran Canaria” y el Plan Especial OAS 06 “Centro Recreativo de Negocios de la Base Naval”. Ambos instrumentos tienen como objetivo principal la reordenación del área portuaria, vaciada de contenido con la futura ampliación del PTE 23, para dotar a esta zona en el centro de la ciudad del suficiente atractivo, potenciado actividades hoteleras, terciarias, comerciales, de ocio y de negocios. A pesar de ello, se observa una aparente contradicción entre el ámbito territorial del PTP 02, que se excede significativamente por el norte abarcando otros muelles y explanadas de la Zona de Servicio del Puerto de La Luz todavía en uso portuario, y que quedan excluidos en la delimitación física del OAS 06, mucho más limitada al entorno de la Base Naval y el Muelle de Santa Catalina. Cuestión aparte es que el vigente Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, PUEPLP, ante la falta de un Plan Especial Portuario que entre a definir la ordenación urbanística del Sistema General Portuario, destine dichas superficies a los usos portuarios, siendo incompatibles con los usos urbanísticos que se desean habilitar para esta zona. Por tanto, aparte de la confusa delimitación, no hay concordancia entre los usos previstos en cada instrumento de planeamiento. Todo lo aquí expuesto no contribuye precisamente a afianzar las garantías jurídicas del proceso planificador para el espacio litoral de Las Palmas de Gran Canaria y, mucho menos, a asegurar para su frente portuario la intervención de transformación urbana que se predica desde el planeamiento²⁸.

Frente a este galimatías normativo, las Directrices de Ordenación General de Canarias promueven que el planeamiento insular, y en su marco, el planeamiento general, orienten sus determinaciones a identificar unidades litorales homogéneas, con entidad suficiente para su ordenación y gestión, estableciendo determinaciones para su desarrollo mediante unos nuevos Planes Territoriales Parciales que tengan por objeto la protección y ordenación de los recursos litorales, así como la ordenación de las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrollados en dicho espacio litoral. Por lo tanto, cabría inferir que el futuro territorial y urbanístico del espacio litoral en el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

²⁸ Ver DEL NERO BENÍTEZ, E. (2006): “Confluencia en el ámbito del Puerto de Las Palmas de los Planes Especiales de las OAS-04 y OAS 06 y el Plan Territorial Parcial PTP2 con el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios: La Gran Marina” [Ponencia]. IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre, 2006). Las Palmas de Gran Canaria.

pasa por utilizar dicho Plan Territorial Parcial, emanado de las Directrices de Ordenación General de Canarias, para establecer el cometido principal de cada escala del Sistema de Planeamiento, controlando mejor la delimitación de los ámbitos de ordenación y la adecuación de las determinaciones territoriales y urbanísticas a los instrumentos de ordenación o planeamiento que deban desarrollarlas.

iv. Similitudes y diferencias en la ordenación estratégica del litoral: Barcelona, Bilbao y Las Palmas de Gran Canaria.

		BARCELONA	BILBAO	LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
TIPO DE CIUDAD		Ciudad puerto, en costa.	Ciudad con puerto, en ría.	Ciudad organizada al mar.
HABITANTES (2005)		1.593075	353.173	378.628
CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS	USO TRADICIONAL	1. (y prioritario) Puerto. 2. Residencial. 3. Vía litoral.	1. (y prioritario) Puerto. 2. Industria.	1. (y prioritario) Puerto. 2. Residencial. 3. Turismo, playa y ocio. 4. Vía litoral.
	CONDICIONES PORTUARIAS	1. Condiciones marítimas favorables. 2. Expansión portuaria mediante dársenas dispuestas “en acordeón”. 3. Puerto antiguo defendido por una bahía artificial y montaña atalaya cercana.	1. Condiciones marítimas limitadas a la ría. 2. Expansión portuaria mediante dársenas dispuestas linealmente “en cadena”. 3. Puerto antiguo de carácter fluvial y acceso directo a la ciudad.	1. Condiciones marítimas favorables. 2. Expansión portuaria mediante dársenas dispuestas “en acordeón”. 3. Puerto antiguo defendido por una bahía natural amplia y montaña atalaya cercana.
	POSICIÓN URBANA DEL PUERTO	Delante totalmente de la ciudad histórica y en situación central respecto a la ciudad hoy	Delante totalmente de la ciudad histórica y en situación central respecto a ella.	Delante parcialmente de la ciudad histórica hasta su desplazamiento alejado de la ciudad.

Cuadro comparativo entre las distintas ciudades costeras.
Fuente: MARTÍN GALÁN, F. (2007)

En lo que coinciden las tres ciudades analizadas es en asumir, con mayor o menor valentía, que toda actuación en el espacio litoral conlleva efectos territoriales más allá de su concreta área de actuación. De ahí que, en algunos casos se haya optado por una planificación integral de la ordenación urbanística del suelo, la adecuación de los instrumentos de planeamiento a la singularidad del espacio litoral y la coordinación necesaria y suficiente para su gestión y ejecución eficaz. El mejor ejemplo de esto, es el del Área Metropolitana de Bilbao, donde se incorporó al Sistema de Planeamiento una figura de ordenación específica que cumpliera con estos objetivos: el Plan Territorial Parcial. Estos Planes parten de una propuesta reconocida previamente en el Plan Estratégico de Bilbao, y que busca consolidar una serie de Áreas Funcionales de carácter urbano que se interrelacionan para crear un sistema policéntrico de ordenación territorial en el País Vasco. Pero para el

caso de Bilbao se apoya en dos cuestiones básicas: dar soporte infraestructural al Área Metropolitana para integrar los fragmentados asentamientos urbanos preexistentes, y recualificar los márgenes de la Ría como principal foco articulador para nuevas actividades socioeconómicas en el Área Metropolitana. Sobre estas dos premisas, la ordenación prevista define los diversos proyectos a ejecutar, identifica el instrumento más adecuado para su desarrollo, consensúa la competencia para su efectiva realización, y desgrana el soporte económico-financiero que le de operatividad. Es decir, los Planes Territoriales Parciales son instrumentos para tratar con suficiente coherencia la escala comarcal de las distintas Áreas Funcionales, como el Área Metropolitana de Bilbao, tras la constatación de la insuficiencia del planeamiento municipal para acometer estos temas y de la falta de concreción derivada de la escala autonómica de la Ordenación del Territorio en el País Vasco.

Sin embargo, no gozan de capacidad operativa propia, delegando la efectiva ejecución de sus determinaciones urbanísticas al planeamiento urbanístico, los Planes Generales de Ordenación y, en su caso, a los Planes Especiales de las Áreas de Rehabilitación Integrada. Esto no sucede así en el caso catalán, donde el pragmatismo lleva a simplificar los procedimientos, sobre la base de un fuerte consenso social. En Barcelona, una vez asumidas las actuaciones estratégicas necesarias, se identificaron aquéllas que podían ser proyectos de ejecución inmediata y aquéllas que requerían de su planificación anterior. Éstas últimas se desarrollaron previamente mediante Planes Especiales de Reforma Interior con carácter ejecutivo, y sin necesidad de ir a la modificación y/o revisión del Plan General de Ordenación vigente. De este modo, a finales de los ochenta, con un Plan General de Ordenación de 1976, se pudo articular tanto las demandas olímpicas como las necesidades ciudadanas de los siguientes treinta años. La principal cuestión legislativa en este caso es que el Sistema de Planeamiento catalán conservó la concepción de los Planes Especiales como instrumentos autónomos, dada su especialidad, que viene del TR-LSOUe'76 y sus respectivos Reglamentos²⁹. Este principio de especialidad los faculta para modificar las determinaciones urbanísticas derivadas del planeamiento municipal, de tal modo que la ordenación puede ser cambiada en un determinado ámbito sin necesidad de tramitar la modificación o revisión del propio Plan General de Ordenación. Por otro, también incorpora la legislación catalana una novedad que tendría su correlato tardíamente a nivel estatal. Se trata de los criterios de cesión de aprovechamientos en las áreas consolidadas sujetas a desarrollo, que favorecen las intervenciones en dichos suelos urbanos equidistribuyendo los beneficios y cargas donde hasta ahora la administración no obtenía plusvalías. Por tanto, en Barcelona la ordenación y la gestión quedaban así ligadas con el interés general a la hora de redactar un nuevo Plan Especial de Ordenación sobre un determinado espacio urbano sujeto a aquellas actuaciones estratégicas identificadas y consensuadas. Es por ello por lo que fue crucial en Barcelona el Plan Estratégico. A pesar del evidente liderazgo de la Alcaldía, una vez ganada la candidatura olímpica, antes que imponer las actuaciones a desarrollar se optó por crear una estructura permanente de encuentro – entre agentes públicos

²⁹ Ver Capítulo 2, apartado a y b.

y privados – que estableciese las grandes líneas de acuerdo sobre los planes y proyectos prioritarios para la ciudad.

		BARCELONA	BILBAO	LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
TIPO DE CIUDAD		Ciudad puerto, en costa.	Ciudad con puerto, en ría.	Ciudad organizada al mar.
HABITANTES (2005)		1.593075	353.173	378.628
CARACTERÍSTICAS ACTUALES	USO ACTUAL	1. (y prioritario) Puerto. 2. Turismo, playa y ocio. 3. Industria. 4. Área de negocios.	1. (y prioritario) urbano, ocio y cultura. 2. Residencial.	1. (y prioritario) Puerto. 2. Turismo, playa y ocio. 3. Residencial y vía litoral.
	ACTUACIONES RECIENTES O ACTUALES	1. Port Vell. 2. Villa Olímpica. 3. Nueva ordenación del frente litoral. 4. Forum Universal de las Culturas 2004 5. Plan del delta del Llobregat.	1. Puerto nuevo en el Abra. 2. Proyecto Bilbao Ría 2000. 3. Reconversión de Abandoibarra. 4. Reconversión de Ametzola. 5. Plan URBAN de Barakaldo.	1. Prolongación de la Avenida Marítima en los tramos VI y VII hacia La Isleta. 2. Recualificación turística del Paseo de las Canteras. 3. Reconversión urbana de La Puntilla. 4. Reconversión del frente portuario en el Muelle de Santa catalina. 5. Reconversión de la desembocadura del Barranco Guinguada.
	POSICIÓN URBANA ACTUAL DEL PUERTO	Posición central respecto de la ciudad.	Posición muy alejada del centro de la ciudad.	Posición lateral respecto a la ciudad.
	POTENCIAL DEL FRENTE LITORAL	Puerto urbano, muy artificializado por proyectos de urbanismo litoral. Intensa política municipal de recuperación del litoral para uso urbano, con playas y espacios públicos para vivir el mar para el ocio.	Espacio público de ocio cultural y para vivir la ría. Muy artificializado por proyectos de regeneración urbana.	Puerto estratégico en las rutas atlánticas y principal eje viario insular de comunicación. Posibilidades de un litoral en condiciones de sostenibilidad razonable entre zonas artificializadas y naturalizadas, con áreas de ocio y esparcimiento y playas recuperadas urbanísticamente. Dispone de un paisaje y marco geográfico con fuerza.

Cuadro comparativo entre las distintas ciudades costeras.

Fuente: MARTÍN GALÁN, F. (2007)

Si se compara ambas experiencias, la barcelonesa y la bilbaína, con el último de los ejemplos tomados, Las Palmas de Gran Canaria, se observan las

divergencias existentes. En el último caso, toda intervención de ordenación en el litoral está únicamente apoyada en el Sistema de Planeamiento vigente. Pero resulta insuficiente para integrar todos los aspectos territoriales con los urbanísticos, así como para articular una respuesta eficaz competencialmente a los intereses en presencia. Por un lado, el PIO somete todo el litoral metropolitano a una parcelación indispensable para adecuar su desarrollo territorial a distintos planes territoriales de ordenación (hasta cinco PTP y PTE se llegan a definir). Por otro lado, el PGO añade ocho PE, en desarrollo de su ordenación urbanística, para sendos ámbitos de su litoral. Muchos de estos instrumentos no coinciden en sus límites (a pesar de las múltiples revisiones del planeamiento municipal, supuestamente adaptado al PIO) o se superponen total o parcialmente entre sí. Además, ninguno de todos estos instrumentos delimita correctamente el DPP para consolidar su adecuación normativa sectorial a la jerarquía del Sistema de Planeamiento autonómico. La única conclusión lógica de esta nefasta compartimentación instrumental del litoral es la falta de un tratamiento de conjunto del mismo que afiance las garantías jurídicas del proceso de transformación urbana que se planifica para el espacio litoral de Las Palmas de Gran Canaria. Pero como ya se ha dicho, la LDOGTC'03 promueve que el planeamiento insular, y en su marco, el planeamiento general, identifiquen “unidades litorales homogéneas” para su posterior desarrollo mediante unos nuevos PTP de ordenación del litoral³⁰. Estos PTP son, en esencia, la misma figura normativa que el Sistema de Planeamiento vasco insta para áreas funcionales tales como el Área Metropolitana de Bilbao. Pero mientras que en el sistema vasco se apoyan en el soporte infraestructural para su formulación, el sistema canario busca potenciar la gestión integral del espacio litoral. De todo lo cual cabría inferir que el legislador canario utiliza dicho PTP para establecer el cometido principal, el ámbito competencial y la capacidad de maniobra de cada escala del Sistema de Planeamiento. Sin embargo, los PTP no gozan de las cualidades operativas que hemos visto en Barcelona. Es decir, no pueden modificar ni revisar la ordenación urbanística existente, sino que ésta debe adaptarse por los cauces a tal efecto. Por lo tanto se pierde en capacidad ejecutiva, no sirviendo de complemento al planeamiento territorial y urbanístico, sino más bien como un paso intermedio de instrumentación normativa.

Resumiendo, parece claro que la principal cuestión sobre la que gravita la transformación del espacio litoral radica en la capacidad de adecuar la instrumentación territorial y/o urbanística a los intereses estratégicos existentes. Como se ve, en algunos ejemplos la planificación estratégica ha servido para complementar, y no sustituir, los instrumentos tradicionales de planeamiento (por ejemplo, en Barcelona); o incluso, han terminado incardinándose en las fases previas de elaboración de dichos instrumentos (como en el caso de Bilbao). Por último, ha habido instrumentos de planeamiento cuyos análisis han partido de una metodología estratégica (como sucede con el PIO de Gran Canaria), pero que a la hora de adecuar sus actuaciones al Sistema de Planeamiento tradicional han fragmentado en exceso las oportunidades de intervención sin consolidar un plan de conjunto que aglutine voluntades e intereses.

³⁰ Ver Capítulo 3, apartado d.

- c. La ordenación del litoral y la necesaria reinterpretación del Sistema de Planeamiento desde la visión estratégica.

De la comparativa establecida entre estas tres ciudades, y sus respectivas áreas metropolitanas, queda en evidencia la nefasta compartimentación que del espacio litoral se ha planteado en la ciudad canaria. Por otro lado, la utilización conjunta de la planificación estratégica y la planificación tradicional ha ayudado a definir la ordenación del litoral cuando ha requerido una transformación. Con la primera, se aseguran las negociaciones entre administraciones para decidir su nivel de implicación y competencia, la participación de la iniciativa privada y de los ciudadanos para consensuar las actuaciones en función de las demandas y el interés general, y la priorización necesaria en el programa de usos, la estructura de espacios públicos y privados, los aprovechamientos urbanísticos y edificatorios... De este último apartado es de lo que se encargaría la segunda, la planificación tradicional. Por tanto, ambas metodologías se complementan, pero no se sustituyen.

Ahora bien, sin lugar a dudas, la principal dificultad en la ordenación del litoral radica en la imbricación de los entornos portuarios – y su ordenación sectorial – para garantizar su integración en el ámbito territorial y paisajístico en el que se encuentran. Por ello, necesitan de una mayor cooperación con los diferentes agentes implicados (distintas administraciones competentes, agentes sociales y económicos, concesionarias, etc.) que la derivada de la tramitación de su respectivo PEP. Del mismo modo que el PGO, en un municipio costero, no puede obviar que las condiciones territoriales y paisajísticas de su costa afectan a los municipios limítrofes, requiriendo de un consenso supramunicipal en su ordenación. Los criterios para la ordenación del litoral deben de tener, pues, como punto de partida una visión de conjunto y considerar en la planificación todos los valores del territorio para garantizar una nueva articulación estratégica. Y estas estrategias necesitan de una nueva cultura de la planificación, la cooperación y la participación. Una nueva cultura que la planificación estratégica ha incorporado en muchas ciudades, áreas metropolitanas y ámbitos territoriales como un proceso que aporta valor añadido a la planificación tradicional. De hecho, se reconoce abiertamente su capacidad para promover la gobernabilidad y reforzar el capital social en las áreas intervenidas. En términos generales, puede afirmarse que la planificación estratégica ha funcionado razonablemente bien para producir instrumentos de reflexión estratégica orientados al largo plazo, para fomentar procesos de concertación público-privada y coadyuvar a la coordinación interadministrativa. En resumen, ha actuado como marco para la formulación de estrategias en el ámbito de la planificación urbanística y la ordenación territorial. Todo ello sin anular los otros sistemas de planificación que intervienen en el territorio.

Como se ha visto, los planes estratégicos pueden consolidarse, en un primer escenario, como un proceso de planificación preliminar y director de los planes sectoriales que se elaboran en un ámbito territorial. Incluso en este supuesto, la planificación estratégica puede reconocerse dentro del marco jurídico-urbanístico como un instrumento más con rango legal y carácter vinculante. Éste es el caso que se puede observar dentro de los instrumentos de planeamiento determinados para los recintos portuarios³¹. El PEST, junto al PDI, define el modelo básico de desarrollo

³¹ Ver Capítulo 5, apartado b.

portuario a implantar y las actuaciones estratégicas necesarias para su consecución. Una vez consolidada la Autoridad Portuaria, el PDI debería evolucionar a un PUEP. Este último instrumento, en consonancia con la revisión del PEST, debería dar lugar a la ordenación territorial del recinto portuario definido y a su correcta implantación en el medio costero, mediante un PEP. Por tanto, en este primer escenario la planificación estratégica se consolida como una fase previa de análisis que, a la postre, deberá dirigir la ordenación territorial y la planificación urbanística posterior. Sin embargo, se puede deducir de su aplicación a los entornos portuarios que, para su efectividad, resulta conveniente tener un espacio acotado de implantación como es el DPP, en el que el liderazgo administrativo que ejerce la Autoridad Portuaria es claro y autónomo. No se trata pues de un escenario multidimensional como los que se han ido exponiendo, ya que su marcado carácter sectorial tiene como objetivo último asegurar la implantación y gobernabilidad de la actividad portuaria. Para ello, se abre un hueco dentro del Sistema de Planeamiento, pero sin ajustarse a sus instrumentos existentes. Más bien, define una estrategia de actuación – el PEST y el PDI –, y la planifica según requiera en su ordenación – el PUEP y el PEP –. O sea, prevalece el carácter sectorial sobre la jerarquía del Sistema de Planeamiento.

En un segundo escenario, pueden también consolidarse como un proceso de planificación preliminar, manteniendo su autonomía respecto a la planificación tradicional, aunque se les pueda llegar a reconocer dentro del marco jurídico-urbanístico, pero sin carácter vinculante. Este sistema es por el que se ha apostado normalmente hasta ahora, como se puede observar en el caso de Barcelona. Las Administraciones Públicas, bajo la potestad de acordar, negociar o consensuar sus actuaciones, asumen el liderazgo de un proceso de análisis y evaluación estratégica apoyado en un proceso participativo integrador cuyos resultados posteriores sientan las bases de la ordenación territorial y la planificación urbanística en función de las necesidades específicas y los asuntos esenciales para los diversos segmentos de demanda (ciudadanos, empresas, visitantes, etc.). De este modo, se antepone una herramienta estratégica al Sistema de Planeamiento tradicional. Sin embargo, también tiene sus riesgos. Su apoyo en estimular el diálogo y el debate interno como manera de identificar y formular los objetivos prioritarios sobre los cuales concentrar los recursos limitados puede llegar a suponer conflictos. Se corre el riesgo, por un lado, de trivializar la realidad debilitando enormemente los análisis técnicos y desacreditando sus recomendaciones estratégicas. Además, el uso de instrumentos blandos (como la negociación, los incentivos, la educación y la sensibilización) pueden dejar fuera de la agenda los asuntos más conflictivos, debilitar el interés y compromiso de agentes públicos y privados por el exceso de discusiones, e incluso llegar a fomentar desequilibrios entre aspectos económicos, sociales y ambientales según los distintos grupos de presión. Por no hablar de las hipótesis en que la administración puede optar por continuar su desarrollo o no, desligar las estrategias de las acciones preferentes, o incluso obviar el plan estratégico para consolidar un planeamiento tradicional, de corte reglamentarista. El caso de Las Palmas de Gran Canaria es ejemplo de esto último. Mientras que el PIO realiza un análisis estratégico que no concluye eficazmente en sus aportaciones a los instrumentos de planeamiento, la planificación urbanística municipal asume algunas de estas determinaciones, otras las instrumentaliza en exceso creando divergencias y superposiciones innecesarias, y aún algunas otras son frenadas por otras administraciones en defensa de sus propias competencias sectoriales. En este último caso, la planificación estratégica (emane de la Administración de la que provenga) se convierte en un instrumento inútil,

intermedio e innecesario que puede llegar a crear desencanto social y desilusión ante la falta de iniciativas para apostar por las acciones estratégicas consensuadas. Es, por tanto, un riesgo comenzar este proceso para no asumir su desenlace.

Pero también, en un tercer escenario, los planes estratégicos pueden desaparecer como tales procesos, bien integrándose en casos concretos sus instrumentos de análisis y sus modelos de participación en los procesos de planificación de corte tradicional – como el caso del PTP del Área Metropolitana de Bilbao –. O bien siendo asumidos como una parte integral más del propio procedimiento de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbano y de ordenación territorial del Sistema de Planeamiento. Esta última situación se da en el País Vasco o en las Islas Canarias con la promulgación de DO³². Estas directrices no se circunscriben a la ordenación pormenorizada y exhaustiva, según su escala, del ámbito territorial autonómico al que hacen referencia. Sino que, siguiendo la metodología de la planificación estratégica, identifican aquellas líneas de actuación estratégica y ámbitos territoriales de oportunidad que deben ser priorizados en la fase de implantación del resto de instrumentos del Sistema de Planeamiento. En ambos casos, las metodologías de análisis y consulta multimodal se imbricarían en los instrumentos de planeamiento, para legitimar el alcance y contenidos de sus decisiones. Esto es así porque la visión estratégica aporta un claro valor añadido en la fijación de criterios, objetivos y estrategias. Pero en este escenario, los planes tradicionales mantienen su predominio como instrumentos directores del desarrollo urbano y territorial. Así, en el País Vasco se identifican distintos PTP para ordenar territorialmente las diferentes áreas funcionales identificadas – una de las cuales corresponde al Área Metropolitana de Bilbao – centrando su interés en el soporte infraestructural. En el caso canario, en cambio, se introducen nuevas DO sectoriales a desarrollar, algunas de las cuales llevan PTP o PTE asociados, como modo de reforzar su legitimidad competencial dentro del Sistema de Planeamiento vigente. Con esta doble dinámica – determinaciones e instrumentos – el legislador canario busca compatibilizar criterios estratégicos con adecuación territorial en la implantación de determinaciones consensuadas entre distintas administraciones, distintos niveles competenciales y distintos ámbitos de aplicación³³. Aunque cabría preguntarse si no se simplificaría el procedimiento optando por el ejemplo vasco, donde el propio PTP, o PTE, define las determinaciones de ordenación general y/o sectorial.

Como se ve, por tanto, en algunos ejemplos la planificación estratégica ha servido para complementar y no sustituir los instrumentos tradicionales de planeamiento (por ejemplo, en Barcelona); o incluso, han terminado incardinándose en las fases previas de elaboración de dichos instrumentos (como en el caso de Bilbao). Por último, ha habido instrumentos de planeamiento, como las DO cuyos análisis han partido de una metodología estratégica, pero cuyas estrategias de transformación han de ser adecuadas al Sistema de Planeamiento tradicional. Lo que aquí se propone finalmente es “romper” esta última doble vertiente para, integrando la metodología estratégica en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, reincorporar al Sistema de Planeamiento la visión estratégica que ha ido perdiendo a costa de “normativizar” en exceso su alcance y

³² Ver Capítulo 2, apartado b.

³³ Téngase en cuenta, grosso modo, que la competencia en la ordenación territorial reside en los Cabildos Insulares, mientras que el gobierno del territorio (uso racional del suelo y planificación socioeconómica de las actividades) radica en el Gobierno Autónomo. Ver Capítulo 2, apartado b.

contenidos. Téngase en cuenta que en el caso de la LDOGTe'03, su aprobación como ley deja un vacío abierto ante la duda de cómo plantear la revisión de una estrategia legalmente establecida, en la que se especifican normas de aplicación directa con otras meramente directivas o incluso recomendaciones. Además, hasta ahora su traslado al resto de instrumentos del Sistema de Planeamiento tradicional no se ha cerrado adecuadamente, lo que ha provocado distintos enfoques a la hora del cumplimiento preceptivo de esta imposición legal. Cuando no la paralización de determinados instrumentos que son clave para la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, de tal modo que se ha dado lugar a problemas territoriales y conflictos urbanísticos no deseados ni buscados en los objetivos estratégicos de las DO. Ante esta situación, con un marco legal con unos objetivos muy específicos y localizados, fuertemente condicionados por el contexto económico y competitivo imperante, los instrumentos tradicionales del Sistema de Planeamiento deben de integrar al máximo el potencial de la planificación estratégica, como modo de consensuar las estrategias de actuación y cualificar la toma de decisiones con herramientas de análisis y evaluación propios de este tipo de instrumentos. Sin embargo, uno de los principales problemas a resolver radica en la articulación, en las diversas escalas y tiempos de estos instrumentos, de los aspectos morfológicos – la organización de los espacios y su aprovechamiento urbanístico último – y procesales – la capacidad de transformación del suelo y el sistema adecuado de actuación urbanística – necesarios para asegurar la intervención. Hasta ahora, esta problemática se ha ido resolviendo, desde la concepción jerárquica y secuencial del Sistema de Planeamiento, con las denominadas figuras de planeamiento de desarrollo (PP, PE y ED). Pero este planeamiento de desarrollo sólo se circunscribe al tratamiento de los PGO, a la escala municipal, sin entrar a valorar el papel territorial – sus implicaciones y condicionantes – en un ámbito de influencia mucho más extenso, sobretodo si tenemos en cuenta la problemática intrínseca y supramunicipal del espacio litoral. La conclusión obtenida hasta ahora indica que, en aras de una planificación coherente y a falta de una figura específica que asuma la especificidad del litoral en un territorio insular como el canario, la opción más adecuada está en los Planes Territoriales de Ordenación. En concreto, los PTP como ya adelantara la LDOGTe'03, en su Directriz 57. Dichos instrumentos pueden aportar la visión integradora necesaria para la ordenación de los espacios litorales. Pero para que este instrumento sea de verdad una herramienta eficaz necesita redefinir sus objetivos integrando la visión estratégica en su formulación. Primero, debe afrontarse su escasa operatividad, dando la opción de incorporar la ordenación urbanística como parte de la planificación integral que se predica de estos instrumentos en aquellos ámbitos del territorio cuya actuación estratégica es prioritaria y esté perfectamente consensuada. Segundo, deben actuar como “punto intermedio” para coordinar las distintas políticas de actuación existentes, ayudando a decidir entre las administraciones implicadas – la administración estatal, autonómica y local, a menudo con competencias concurrentes – quién elabora el planeamiento, cuáles deben ser sus características principales, quién lo aprueba, etc. Tercero, deben apostar por una visión integradora de cierto carácter prospectivo, sin circunscribirse sus determinaciones de ninguna manera a las artificiales fronteras administrativas y/o competenciales, sino aunándolas eficazmente para evitar las superposiciones, incoherencias y restricciones que comúnmente se han dado, para lo cual puede ser oportuno constituir, en su caso, los organismos necesarios para su ejecución y gestión integral. Todo esto posibilitaría legitimidad suficiente para desarrollar las intervenciones auspiciadas y abordar conjuntamente soluciones que mejoren las características del espacio costero desde los PTP.

De este modo, los PTP que la LDOGTe'03 propugna para la ordenación del litoral en su Directriz 57 no tendrían que esperar a sus respectivas DO del Litoral, sino que al incorporar los instrumentos de análisis estratégico – y sus modelos de participación – durante su tramitación, aportarían una nueva concepción a estos instrumentos sin necesidad de revisar o adaptar el Sistema de Planeamiento de Canarias. Ello permitiría ligar las estrategias multisectoriales con las determinaciones que guían el desarrollo físico espacial. Debe, por tanto, contemplarse la planificación estratégica como un punto de partida que incentive y ayude a los verdaderos agentes implantadores a ejecutar sus recomendaciones. Por tanto, para la Comunidad Autónoma de Canarias es preferible que se integre en las fases de tramitación de los instrumentos tradicionales de planeamiento antes que complementarlos. La integración de ambos tipos de planificación ayudaría no sólo a identificar tendencias y descubrir oportunidades a la hora de componer las distintas actividades a ordenar, sino también a priorizar las acciones estratégicas de transformación territorial y urbanística a ejecutar y gestionar, asegurando que las guíe un propósito y una dirección comunes a largo plazo.

En conclusión, como ya se había adelantado con anterioridad, estos PTP de Ordenación Litoral cumplimentarían aquellos tres niveles de aproximación a la ordenación identificados al final del Capítulo 5: análisis prospectivo de las estrategias de desarrollo y conservación de los recursos naturales, coordinación de la ordenación territorial y la planificación urbanística, e instrumentos para la gestión y ejecución inmediata de las principales actuaciones estratégicas identificadas. Por tanto, a falta de una herramienta específica de desarrollo económico y social compatible con la ordenación territorial y urbanística, estos nuevos PTP de Ordenación Litoral, en los se que incorpora la metodología estratégica en su formulación y tramitación, servirían en estricto cumplimiento al enfoque multidisciplinar dado por la LDOGTe'03, en su Directriz 57 para la ordenación de las ciudades costeras.

CONCLUSIONES:
EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO
EN CANARIAS.
CONFUSIÓN DE COMPETENCIAS Y
OBJETIVOS.

CANARIAS Y EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN SUS CIUDADES COSTERAS

En las conclusiones del 1^{er} Congreso Internacional del Espacio Litoral celebrado en Las Palmas de Gran Canaria en junio de 2004 se delimitó que

“el litoral es un bien de interés general en el que se solapan aspectos ecológicos, medioambientales, culturales, agrícolas, urbanísticos, jurídicos, económicos y sociales. El espacio litoral es un activo, un elemento esencial del paisaje que contribuye para la mejora de la calidad de vida, el disfrute y el bienestar social. La ordenación del espacio litoral reviste especial interés como elemento fundamental del territorio y como contenedor de buena parte de las actividades humanas que sobre él se desarrollan para que no se produzcan procesos de agotamiento irreversibles.”

Este carácter multidisciplinar, y multinivel, del espacio litoral hace inviable soluciones individualizadas y acotadas en la ordenación del espacio costero. Máxime cuando en el mismo se pueden hallar espacios naturales junto a espacios urbanizados, ámbitos portuarios, urbanos y rurales; espacios de ocio y esparcimiento junto a espacios para actividades económicas, etc. Así pues, la problemática del espacio litoral alcanza unas dimensiones tales que su resolución, desde una única perspectiva se está mostrando claramente insuficiente. Se precisa, pues, la cooperación de todos los agentes, públicos y privados, que actúan sobre este lugar. Cooperación que debe concretarse en una orientación común de sus acciones, para asegurar una misma dirección en las actuaciones, cuando no evitar trabajos contradictorios. Además, se hace necesario establecer un marco coherente para afianzar no sólo los proyectos de futuro, sino también los montantes inversores, públicos y privados, que se van a precisar. Si se hace un balance del quehacer territorial y urbanístico de la joven democracia española, cada administración pública – Estado, Gobiernos Autónomos, Cabildos Insulares y Ayuntamientos – se ha proyectado en un cierto tipo de operaciones urbanísticas y territoriales, que, en algunos casos, se han convertido en uno de sus mejores argumentos políticos. Los Ayuntamientos democráticos se han legitimado, en gran parte, gracias a sus políticas de renovación y rehabilitación urbanas y mejora del espacio público. Las Comunidades Autónomas, a través de la construcción de equipamientos y servicios generales. El gobierno del Estado, mediante el desarrollo de un intenso programa de actuaciones de recuperación del litoral muy ligado a la aprobación de la LCe’88. Curiosamente, en estos tres niveles las actuaciones más relevantes han estado ligadas de alguna manera a la transformación de los puertos urbanos, como principal episodio de la recuperación para usos cívicos de los espacios litorales.

En contraposición a esta línea, la Comunidad Autónoma de Canarias, desde sus inicios democráticos, ha aprobado un gran número de regulaciones y planes que no han conseguido enderezar adecuadamente el uso del espacio litoral. La poca atención prestada al mismo ha dado lugar a un Sistema de Planeamiento mal enfocado en cuanto a la gestión y planificación de los usos del litoral – que siempre han quedado ligados a la normativa sectorial (LPEMME’92, LCE’88, etc.) –. Si nos fijamos en los PTP como instrumentos ligados a la ordenación del espacio litoral, la exclusividad dada a los mismos contrasta con su escaso margen de maniobra al tratarse de planes cuya especialidad predomina sobre su posición jerárquica en el sistema. Esto los maniató para descender a la ordenación urbanística pormenorizada, pero también para dar cobertura jurídica a la ordenación territorial distinta a la de instrumentos superiores. Es decir, siendo descritos como capaces de ordenar el litoral, han estado conceptualmente limitados jerárquicamente para servir a estos intereses. Esta limitación, principalmente, ha venido de la mano de una reducción al absurdo de sus posibilidades. En efecto, su carácter de desarrollo del planeamiento superior (en particular los PIO) los limita a propuestas en escenarios reactivos. O lo que es lo mismo: sólo pueden ordenar lo que ocurre en un determinado ámbito acotado previamente sobre aspectos identificados anticipadamente, aún a pesar de la complejidad relacional inherente a la propia ordenación territorial. Frente a esto, se hace necesario retomar la ordenación del territorio como la creación de escenarios posibles para anticipar resultados probables y evitar problemas no reconocidos.

Entre otras razones, porque por esta línea de la especialidad ha sido ninguneado en el Sistema de Planeamiento la urbanística multinivel, para la cual parecen idóneos estos PTP, ya que podrían facilitar formas integrales de gestión del territorio. Donde más clara es esta afirmación es en la ordenación del litoral. El peso dado a la competencia en la formulación y tramitación del planeamiento sobrepasa con creces al objetivo último de la efectiva adecuación de la ordenación a los condicionantes en presencia y por encima de todo, al interés general. Recuperar este carácter multidisciplinar, y multinivel, en la ordenación del territorio en general, y en la ordenación del litoral en particular, debe ser acometido dentro del propio Sistema de Planeamiento. Para ello, la incorporación de la Planificación Estratégica puede suponer un marco de referencia a partir del cual asegurar una organización específica para el desarrollo de las políticas de ordenación territorial y planificación urbanística ajustada a estos principios. Con las herramientas de la planificación estratégica se da participación no sólo a los responsables de las administraciones competentes, sino también a los agentes económicos y sociales para asegurar la máxima participación en la selección de objetivos y medidas, así como la divulgación de las acciones estratégicas seleccionadas. Se trata en último extremo, de buscar una alianza entre los sectores públicos y privados con el objetivo de establecer unos vínculos de complicidad que faciliten la posterior implantación del correspondiente instrumento de planeamiento.

a. Razones objetivas para la implantación de la Planificación Estratégica.

Es hora de retomar la expresión de Francesco Indovina con que se iniciaba la Introducción. Planificar, significa “*introducir en el proceso «espontáneo» un elemento de corrección, una «intención» que se opone (totalmente o en parte) a lo que presumiblemente pudiera haber ocurrido si no se interviniera planificando*”. Esta intencionalidad se circunscribe a aquellas estrategias directas o indirectas puestas en marcha por la administración pública para alcanzar unos objetivos predeterminados, que suelen tener un interés general o sectorial, y que obviamente tienen además efectos territoriales y urbanísticos. Por tanto, la cuestión principal radica en establecer

unos vínculos suficientes de complicidad que faciliten la integración de la lógica sectorial pura con elementos de trabazón territorial y urbanística.

Tal como se ha ido remarcando existe una nueva cultura de la planificación que no se identifica con la práctica convencional de las figuras de planeamiento. Hasta ahora, frente a la cada vez mayor complejidad del fenómeno urbano se intervenía con la gran simplicidad y rigidez que denotaban las figuras de planeamiento en vigor. Los requerimientos de concertación e integración ante esta complejidad obligan a adoptar una perspectiva “estratégica”, orientada a la detección y regulación de los procesos con incidencia espacial más relevantes y prioritarios, tanto por su capacidad de reestructuración del territorio como por su mayor potencial transformador. De este modo, la planificación no es sólo entendida como referente racionalizador de los procesos de adopción de decisiones con incidencia territorial, sino como elemento impulsor de una política territorial. Esta nueva concepción es similar en su definición a los principios de la Planificación Estratégica. Como se ha visto, ésta es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, estableciendo un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso. En definitiva, establece un marco de referencia para que todos los agentes intervinientes puedan acomodar sus propias estrategias de acuerdo con el escenario que se desea para la ordenación territorial y la planificación urbanística. Por lo tanto, la Planificación Estratégica, que no es normativa ni continuista, no se apoya en los mismos principios que el Sistema de Planeamiento habitual. Normalmente, fundamenta sus acciones estratégicas en principios macroeconómicos con un alto grado de oportunismo tanto para la inversión productiva como para la competencia administrativa. Por lo que la mayor parte de las veces las estrategias que se definen quedan reducidas a determinadas actuaciones en el ámbito urbanístico (muy bien acotadas y con un cierto grado de desregulación para favorecer su flexibilidad de gestión y ejecución) sobre las que se sustentará el modelo estratégico elegido, incorporando valor añadido suficiente para dar continuidad al resto de intervenciones programadas. Quedan pendientes, por tanto, cuestiones tales como los medios de actuación para controlar la presión en los procesos de revalorización de los centros urbanos, o para vigilar la consecución de los intereses generales en los convenios urbanísticos o económicos de estas partes del territorio desregularizado. O, en último caso, los instrumentos aplicables para evitar la posición marginal de los usos y edificaciones no contemplados como estratégicos. Por estos motivos, la Planificación Estratégica debe ir indisolublemente asociada al Sistema de Planeamiento existente, puesto que es en los instrumentos asociados al mismo donde pueden quedar resueltas dichas cuestiones.

Con esta sistemática, donde la Planificación Estratégica se imbrica como metodología de análisis en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, se aseguraría la adecuación concertada e integrada de las determinaciones territoriales y urbanísticas, al quedar ligadas a las acciones estratégicas previamente identificadas y consensuadas. A su vez, serviría para acotar determinados aspectos no resueltos desde el Sistema de Planeamiento, tales como:

- Una clara identificación del objetivo de cada instrumento de planeamiento dentro de la estrategia definida, para delimitar qué problemas deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno del territorio. En este sentido, la Planificación Estratégica debe ser capaz de establecer unas reglas de juego que diferencien los elementos irrenunciables y aquellos negociables: elementos fuertes o débiles; vinculantes o indicativos.
- La adopción de un enfoque integrador para plantear reflexiones alternativas sobre ámbitos geográficos homogéneos que articule las distintas programaciones sectoriales (medio ambiente, transporte, vivienda, actividad económica...) sobre la base de unos criterios estratégicos ampliamente aceptados desde el consenso competencial y la coherencia territorial.
- La concepción del planeamiento tradicional como instancia a partir de la cual se asegura la posterior implantación concertada del marco estratégico previamente definido entre los poderes públicos y la sociedad civil, armando su legitimidad en la transparencia, participación pública y respaldo político de la Planificación Estratégica.
- La conformación de un proceso continuo y generalizado de comunicación y relaciones públicas para establecer una fluida intercomunicación multidisciplinar y multinivel, que asegure no sólo la implantación de los objetivos estratégicos perseguidos, sino también su adecuación a los procesos cambiantes y la evaluación simultánea de los resultados obtenidos.

Estos son, sin duda, los elementos diferenciales de mayor valor añadido con respecto al Sistema de Planeamiento habitual, y una de las claves del éxito de la Planificación Estratégica como instrumento para conducir, con eficacia, los cambios en el entorno de las ciudades. El objetivo de la Planificación Estratégica es, por tanto, complementar y no suplantar a la planificación tradicional, debiendo ser entendida como un nuevo instrumento al servicio de la ordenación territorial y la planificación urbanística que facilita el gobierno del territorio en épocas de cambios frecuentes, e introduce una metodología apoyada en la comunicación multinivel y en la estimulación multidisciplinar a la hora de hacer frente a los cambios.

b. El reparto de competencias frente a la coordinación interadministrativa.

Ya ha sido comentado que el planeamiento, como práctica técnica, debe cumplir condiciones de adecuación, eficacia e innovación. Adecuación a una nueva realidad social más exigente donde la participación del colectivo requiere de una intervención directa, no mediatizada por una hipotética representación – a veces suplantación – de sus intereses. Eficacia con la creación de nuevos mecanismos de gestión que respondan a una colaboración permanente entre lo público y lo privado, resolviendo de una vez por todas las limitaciones y el monopolio de los propietarios del suelo y la Administración de la transformación urbana requerida según las estrategias planteadas en cada momento. E innovación en cuanto a las formas de implantación que se propongan para la transformación del medio físico, adecuadas para una mejor calidad de vida en un entorno sostenible y que tengan en cuenta las cualidades naturales, ambientales y territoriales preexistentes. Consecuentemente con

ello, el proceso de planificación del espacio litoral implica una escala de intervención distinta a la del Sistema de Planeamiento en uso, que obliga a rebasar el límite del término municipal en cooperación estrecha con las distintas Administraciones Públicas competentes (Estado, Comunidad Autónoma, Cabildo Insular y Ayuntamiento). Todo ello con vistas a fijar aquellos aspectos sustanciales que tienen una trascendencia más allá del propio espacio municipal, situándose en la interacción de las distintas escalas del planeamiento (entre los planes directores, los planes territoriales, los planes generales y los planes sectoriales).

Parece haber quedado claro que la dificultad inherente a los entornos geográficos de las ciudades costeras en su contacto con el litoral se ve multiplicada por el número de competencias administrativas solapadas en este ámbito. Esto ha provocado, a menudo, una superposición redundante de poderes dentro de los diferentes niveles de gobierno que no auspiciado suficientes escenarios de consenso. Por un lado, se ha visto que la LCE'88 no exige a la Administración del Estado la creación de órganos específicos en el que estén representadas otras administraciones y agentes sociales implicados en la gestión del DPMT como recurso espacial. Por su parte, las Comunidades Autónomas, cuando han creado órganos colegiados de ordenación territorial y/o planeamiento urbanístico no han incorporado a la Administración del Estado como miembro en razón de sus competencias, en especial a la hora decidir sobre el litoral. Hasta ahora, sólo se ha actuado o por reuniones administrativas normalmente asociadas a determinados usos y actividades (como los medioambientales o portuarios) para sentar las bases jurídicas de dichos sectores en su integración territorial; o de manera oportunista y limitada, por la línea del convenio bilateral a la hora de resolver el mínimo marco legal necesario para determinadas actuaciones urbanísticas específicas de gestión del litoral que se van a llevar a cabo.

Si se asume que es precisa la cooperación de todos los agentes (públicos y privados) que actúan directa o indirectamente sobre el espacio litoral, parece claro que dicha cooperación debe concretarse en una orientación común de sus acciones. Y esta orientación común no puede ser sólo aportada exclusivamente por la ordenación territorial y la planificación urbanística asociada a determinadas Administraciones Públicas. Ni tampoco por convenios bilaterales que se han mostrado insuficientes para legitimar las actuaciones jurídicamente dentro del Sistema de Planeamiento. Para hacer frente a esta respuesta compartida es necesario incorporar unas nuevas reglas de juego. Y en esto, la metodología de la Planificación Estratégica vuelve a ser de gran utilidad. Ante el problema – ya varias veces comentado – de superposición de competencias, limitaciones legales a usos previsibles, y condicionantes administrativos y de procedimiento de las posibles figuras de gestión del litoral, la Planificación Estratégica permite sentar, desde las primeras fases de implantación, a todos los agentes intervinientes en igualdad de condiciones para negociar un respuesta consensuada, en una misma dirección. Igualmente, una vez identificadas las acciones estratégicas a ejecutar, permite plantear diversas alternativas de gestión ligadas íntimamente a la ejecución de las mismas. De entre los ejemplos expuestos, se pueden extraer algunos tipos de órganos interadministrativos comúnmente usados para gestionar la implantación de la Planificación Estratégica:

- La creación de un Consorcio Público que involucre a los diferentes organismos públicos con titularidad competencial o patrimonial sobre la zona, de modo que cederían al mismo dichas competencias legalmente delegables y/o

encomendarían la gestión de algunas de sus competencias. Este Consorcio debería ser el auténtico gestor de la operación, de tal forma que se convirtiera en el garante del cumplimiento de los objetivos estratégicos acordados para el área, y también que asumiera el compromiso a largo plazo de evaluar las distintas fases de implantación del proceso en aras de asegurar la adecuación continua de la ordenación territorial y la planificación urbanística.

- La asunción del liderazgo, de mutuo acuerdo con el resto de agentes públicos y privados implicados, directamente por aquella administración titular de las competencias urbanísticas necesarias para la ordenación pormenorizada del ámbito, quedando dicha ordenación subordinada, por la vía de la cooperación interadministrativa, al cumplimiento de las acciones estratégicas identificadas junto a las otras administraciones afectadas, bien por su título competencial bien por ser los propietarios del suelo incorporado.
- La firma de un convenio interadministrativo entre todas las instituciones involucradas, en el que queden reflejadas las voluntades de cada administración, tanto a nivel competencial como patrimonial, y que sirva de base para encomendar la gestión a una entidad mixta (público-privada), con representación de dichas partes y de la sociedad civil.

Estas tres alternativas de gestión, conllevan ventajas e inconvenientes que las hacen perfectibles y mejorables, aunque son las más utilizadas a la hora de afrontar las estrategias de actuación bajo criterios de corresponsabilidad interadministrativa. En el asunto que aquí se expone, sin una clara apuesta por la colaboración, coordinación y cooperación institucional la gestión integral del litoral corre peligro, puesto que exige unos canales de comunicación fluidos entre los agentes sociales e institucionales involucrados en el proceso de toma de decisiones. Ello implica, a su vez, que una administración tenga la posibilidad de influir en las decisiones de otra y viceversa, independientemente de la escala territorial o del sector de actividad. Por tanto, no se trata de anular a un determinado órgano de gobierno en las decisiones que le corresponden; pero sí de lograr influir en ellas para posibilitar una evaluación conjunta en lo territorial y urbanístico. Y este marco de discusión lo puede dotar la Planificación Estratégica como paso previo a la ordenación territorial y la planificación urbanística efectivas del espacio litoral. De este modo, se analizarían las fortalezas y debilidades con todas las partes implicadas, se diagnosticarían las estrategias a seguir de manera consensuada y se priorizarían las actuaciones pertinentes. Dichas actuaciones pertinentes deberían ser posteriormente trasladadas a la ordenación territorial y planificación urbanística mediante los instrumentos de planeamiento vigentes, siguiendo criterios de adecuación, eficacia e innovación en la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos. Además, durante el procedimiento de tramitación de estos instrumentos, la consulta preceptiva e incluso la información pública servirían para refrendar lo acordado, y no para reaccionar ante lo propuesto por cada una de las partes.

Siguiendo estas pautas se aseguraría el papel complementario de la Planificación Estratégica con respecto al Sistema de Planeamiento vigente. De tal manera que la Planificación Estratégica sea entendida como un nuevo instrumento al servicio de la ordenación territorial y la planificación urbanística, que facilita el ejercicio de la corresponsabilidad interadministrativa mediante mecanismos de

comunicación multinivel y de estimulación multidisciplinar. Una complementariedad instrumental muy útil particularmente a la hora de hacer frente a la ordenación del espacio litoral, donde las competencias concurrentes son muchas y los marcos de negociación son escasos.

c. Una hipótesis para el litoral de Las Palmas de Gran Canaria.

A pesar de la opinión generalizada, en un balance superficial de las actuaciones sobre el espacio litoral de Las Palmas de Gran Canaria ha habido algunos aspectos positivos para la ciudad en los últimos treinta años. Resumiendo, se han sucedido acciones para recuperar el contacto urbano con el mar por parte del ciudadano, desde una perspectiva de uso público, como han sido la regeneración de la Playa de La Laja y de la Playa de las Alcaravaneras. También ha existido una puesta en valor y descubrimiento de espacios, instalaciones y edificios, con frecuencia de gran interés histórico-arquitectónico, en el entorno de la Playa de las Canteras (sobre todo definiendo urbanísticamente ambos extremos) o del barrio marinero de San Cristóbal. Por último, han sido formuladas propuestas intencionadas para recualificar el espacio portuario obsoleto en las inmediaciones del Parque y Muelle de Santa Catalina, Parque y Muelle de La Luz, y del Muelle Deportivo, asociados principalmente a intervenciones sobre la trama viaria y los vacíos urbanos preexistentes. Sin embargo, algunas de estas actuaciones repiten modelos estandarizados de forma acrítica, o han intentado ser impuestos por la administración ejecutante sin el suficiente consenso. En general, ha quedado claro que carecen de una visión global e integradora del frente litoral de la ciudad, y en muchos casos han estado excesivamente preocupados más por el éxito económico que por la calidad de las propias operaciones urbanísticas desarrolladas. Ello a pesar de que el litoral de Las Palmas de Gran Canaria, y su área metropolitana, es de los entornos más dinámicos de la isla, y de los más exigentes en cuanto a usos y demandas.

Frente a esto, el análisis teórico realizado indica que los procesos de remodelación del espacio litoral deben estar presididos por criterios de maduración suficientes sobre los objetivos a satisfacer bajo una visión de conjunto, una metodología de trabajo sistemática, transparente y participativa, y por último, una colaboración, cooperación y coordinación entre todas las administraciones públicas competentes. Esta corresponsabilidad interadministrativa y el principio de seguridad jurídica aconsejan que todos los instrumentos de planificación – los sectoriales, los territoriales y los urbanísticos – sean coherentes entre sí, y estén aprobados para llevar a cabo la intervención. Para ello, el procedimiento con el que se elaboran los distintos planes sobre el ámbito litoral es fundamental. Al margen de las exigencias legales de información y coordinación, o los procesos de redacción y aprobación donde legalmente se exigen determinadas actuaciones de los órganos afectados, es preciso avanzar en este terreno por la vía de la participación, del respeto mutuo y del diálogo. Y este avance se puede producir implicando a las partes en una Planificación Estratégica inicial, bien antes de la elaboración de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística, bien imbricada en las fases previas de los mismos. Sea como fuere, la planificación, el desarrollo y el uso de estos espacios litorales debe implicar a las diferentes Administraciones Públicas (Ayuntamientos, Cabildos Insulares, Comunidad Autónoma, Ministerios, Autoridad Portuaria, Demarcación de Costas...), las instituciones civiles y los ciudadanos en general. Consecuentemente, la Planificación Estratégica supone una metodología

adecuada, efectiva e innovadora para alcanzar estos objetivos de manera consensuada. De este modo, quedaría salvaguardado el modelo de desarrollo propuesto a corto, medio y largo plazo, así como las principales necesidades asociadas (accesos, comunicaciones, áreas de desarrollo industrial y logístico, espacios libres e incorporación a la trama urbana) en la ordenación del espacio litoral. Por tanto, se ha de tener en cuenta que:

- Las operaciones de remodelación del espacio litoral requieren de largos procesos de maduración de los proyectos y realización de las obras puesto que su éxito depende, en gran medida, del apoyo local con que cuenten y de las posibilidades de la demanda potencial existente.
- Es imprescindible la colaboración entre el sector público y el privado, siendo el equilibrio entre ambos decisivo para asegurar la adecuación de las iniciativas a las necesidades reales.
- La necesidad de conjugar competencias de administraciones diferentes y usos distintos en dichos espacios obliga a establecer unos mecanismos de coordinación y seguimiento permanentes, a modo de nuevas instituciones representativas, que han de estar social y políticamente bien asentadas.
- Estas operaciones son focos de controversia, debates ciudadanos y conflictos entre objetivos socio-ambientales e intereses socio-económicos, que se deciden mediante cesiones mutuas y soluciones de compromiso.
- La metodología de la Planificación Estratégica responde a estos objetivos mediante la incorporación de mecanismos de comunicación multinivel y de estimulación multidisciplinar, perfectamente imbricables en los procedimientos de tramitación de los instrumentos de planeamiento tradicionales, si se optase por esta opción de desarrollo.

Como hipótesis para Las Palmas de Gran Canaria, se hace necesario asumir que el Sistema de Planeamiento en Canarias se ha dotado de una figura, los PTP, que permiten afrontar estos procesos desde los tres niveles de aproximación a la ordenación identificados: análisis prospectivo de las estrategias de desarrollo y conservación de los recursos naturales, coordinación de la ordenación territorial y la planificación urbanística, e instrumentos para la gestión y ejecución inmediata de las principales actuaciones estratégicas identificadas. A su vez, la LDOGTC'03 propugna los PTP como el instrumento adecuado, a su vez, para la ordenación del litoral. Pero no tiene sentido definir un instrumento circunscrito únicamente a los espacios litorales sin considerar la visión integradora y el carácter prospectivo que, por definición, tienen estos instrumentos. En un territorio insular como el de la Comunidad Autónoma de Canarias, la ordenación territorial necesariamente tiene que estar ligada a la ordenación del litoral en aras de una gestión integrada insular. Por tanto, un ámbito como el del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria, en su ordenación territorial integrada, debe estar sujeto a una figura de planeamiento *ad hoc* en la que tengan cabida, como principal argumento, la gestión y planificación de su extenso litoral. Por lo tanto, un PTP para el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria debe asumir como propios los objetivos de la LDOGTC'03 para la ordenación

del litoral, pues constituye el rasgo característico y diferenciador de la ordenación territorial y de la planificación urbanística en Canarias, como territorio insular que es.

Este PTP para el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria debiera establecer una estrategia general a partir de la cual ajustar los distintos niveles de ordenación territorial y/o planificación urbanística para su ejecución, tras la concreción de detalle correspondiente. En este sentido, la sujeción a los principios de jerarquía y especialidad de los PTP puede llegar a imposibilitar la anticipación de contenidos ante la falta de habilitación competencial que se les aplica. Es en este punto, donde la Planificación Estratégica puede cubrir las carencias. Con la Planificación Estratégica se pueden incorporar los mecanismos suficientes y necesarios ya para consensuar un plan de desarrollo integral, ya para justificar motivadamente las nuevas ideas que han de ser incorporadas a los susodichos instrumentos de desarrollo. Por lo tanto, el objetivo de un PTP para el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria ya no estaría en definir exhaustivamente un modelo de desarrollo territorial integral para el ámbito delimitado, sin descender a la planificación urbanística para lo cual es inexplicablemente incompetente, por ahora. Como nuevo objetivo, este PTP para el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria, al que se incorporarían los mecanismos de la Planificación Estratégica, buscaría establecer escenarios consensuados de ordenación integrada para anticipar resultados posibles que constituyan actuaciones estratégicas. Estas actuaciones estratégicas serían priorizadas, de nuevo de manera concertada, mediante acciones específicas que pongan solución a los principales problemas identificados más acuciantes. Por último, este conjunto de acciones debe ser habilitado normativamente para asegurar su desarrollo. En este punto es vital que el PTP del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria anticipe, en un esfuerzo por delimitar el marco competencial en el ejercicio de la corresponsabilidad interadministrativa, aquellas acciones de directa ejecución por la vía de la obra pública, aquéllas que pueden ser incorporadas como modificación puntual del planeamiento vigente de rango inferior, y aquéllas, por último, que requieren de una revisión del planeamiento para su adecuación al modelo de ordenación insular desarrollado dentro de este PTP.

Una última cuestión es la imbricación de estos PTP en la ordenación jerárquicamente superior. El Sistema de Planeamiento de Canarias indica que los PTP son instrumentos de desarrollo territorial de los PIO. Luego, éstos últimos deben expresamente identificar los PTP que lo desarrollen. Por otra parte, desde la LDOGTC'03 se señalan otros PTP y PTE – bien en desarrollo de las mismas, bien obligatorios o potestativos de los PIO para resolver cuestiones sectoriales de cierta incidencia territorial – que han de ser incorporados a la ordenación territorial y a la planificación urbanística de cada territorio insular. Sin embargo, parece razonable asumir que algunos de estos instrumentos de ordenación pueden ser concurrentes en sus determinaciones, y por tanto sería factible su desarrollo conjuntamente en un solo instrumento a tramitar, siempre claro está que así lo defina el PIO correspondiente. Así pues, el PTP del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria que aquí se propugna podría asumir estas atribuciones desde la perspectiva del desarrollo territorial integral de su espacio litoral bajo una única tramitación. Para ello, debería ser definido con dichas atribuciones, incorporándose a las determinaciones del PIO oportuno, y recogiendo al menos los siguientes instrumentos identificados a partir del régimen normativo vigente en la actualidad:

PIO	Planes Territoriales Parciales	PTP 01	Litoral de Levante de Las Palmas de Gran Canaria
		PTP 02	Frente Portuario de Las Palmas de Gran Canaria
		PTP 03	Regeneración Turística de Las Canteras
		PTP 04	Barranco del Guinguada
		PTP 05	Ordenación del Corredor y Territorio Costero de Telde
		PTP 07	Área de Oportunidad para actividades económicas entre Telde e Ingenio
	Planes Territoriales Especiales	PTE 13	Corredor Litoral I (Variante GC-1 en el Parque Aeroportuario)
		PTP 14	Corredor Litoral II (Variante GC-2 en la Granja Experimental)
		PTE 15	Corredor interior I (GC-3-Fase IV)
		PTE 16	Corredor interior II (GC-3-Fase V)
		PTE 19	Mejora de la accesibilidad Tafira-San Mateo
		PTE 21	Corredor de Transporte Público con infraestructura propia y modo guiado entre Las Palmas de Gran Canaria y Maspalomas.
		PTE 22	Corredor de Transporte Público con infraestructura propia y modo guiado entre Las Palmas de Gran Canaria y Arucas.
DOG	Planes Territoriales Parciales	PTE 23	Ampliación del Puerto de La Luz y de Las Palmas
		PTE 40	Restauración y Ordenación del Sistema de Equipamientos en la GC-3
		DOG 56.2	Áreas Metropolitanas (DOG 56.2)
	Planes Territoriales Especiales	DOG 57.3	Unidades Litorales (DOG 57.3)
		DOG 37	Energía
		DOG 79	Sistemas Públicos
		DOG 136.1	Equipamientos Comerciales
		DOT 3.2	Equipamientos de amplia afeción territorial

Instrumentos concurrentes e integrables en el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, parece claro que aunque se optase por una tramitación única, existen una serie de objetivos estratégicos y criterios ordenadores básicos, que aunque se han ido comentando a lo largo de este trabajo se recopilan aquí de modo orientativo. Siguiendo los postulados de Juan Manuel Barragán Muñoz para la gestión integral del espacio costero, como criterios de carácter general para el PTP del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria, y coincidentes en buena medida con algunas de las necesidades básicas y de los grandes objetivos de cualquier espacio, se podría sugerir como necesarios los siguientes objetivos:

- Hacer compatibles las distintas actividades que confluyen en el litoral entre ellas mismas y en relación con la capacidad de uso de los recursos existentes, a nivel administrativo y funcional.
- Hacer compatibles los distintos intereses ambientales, sociales y económicos que confluyen en el litoral mediante una localización adecuada de usos y actividades.
- Hacer compatibles la conservación del espacio natural con el desarrollo de la población costera, delimitando y protegiendo el espacio público litoral de aquellas tendencias o actitudes que incidan negativamente en su desarrollo sostenible.

En conclusión, se asume que los PTP abordan la definición de la estructura territorial de partes concretas del territorio, en desarrollo de las determinaciones contenidas en el PIO, estableciéndose una ordenación integrada en función de las características naturales o funcionales presentes, donde el espacio litoral es característico del territorio insular y, por tanto, fundamental a la hora de establecer los requerimientos del modelo de ordenación insular. Puesto que su principal finalidad es la armonización de los procesos urbanísticos y naturales en el ámbito territorial al que se refieran, así como la ejecución directa de las actuaciones de interés supramunicipal, son instrumentos en los que la corresponsabilidad interadministrativa es básica en su formulación. Téngase en cuenta que la susodicha armonización podrá obligar a la adaptación de los instrumentos de inferior rango, al adelanto de determinadas actuaciones de directa ejecución por la vía de la obra pública o bien al establecimiento de medidas concretas de coordinación o complementariedad, obligatorias tanto para las Administraciones Públicas como para los particulares. Por ello, la incorporación de los mecanismos de comunicación multinivel y de estimulación multidisciplinar asociados a la Planificación Estratégica puede incorporar a los PTP el marco de referencia necesario para asegurar niveles suficientes de adecuación, efectividad e innovación. Adecuación a los requerimientos de las partes implicadas en la ordenación integrada del territorio, ya sea la administración estatal, autonómica o local así como otros agentes económicos y sociales. Efectividad en cuanto que la Planificación Estratégica es perfectamente imbricable en los procedimientos de tramitación de estos instrumentos de planeamiento, bien como Estudios Previos o bien en su fase de Avance, lo cual permite acotar y priorizar de manera consensuada las acciones estratégicas a desarrollar en cada uno de los niveles durante la tramitación. Por último, es básico para la innovación puesto que, por un lado, permite un análisis prospectivo a corto, medio y largo plazo de evolución y gestión continuas basadas en la demanda social; y por otro lado, permite flexibilidad en el Sistema de Planeamiento, introduciendo criterios de seguimiento y control y favoreciendo mecanismo de articulación y concertación inter e intra administrativa que rompan con la idea tradicional de un Sistema de Planeamiento en cascada, con niveles estancos.

CONCLUSIONES FINALES

A tenor de todo lo dicho, cabe concluir que:

- La ordenación y gestión integrada del litoral requiere de un esfuerzo conjunto de los agentes intervinientes sobre las competencias que concurren en este ámbito territorial.
- Ante la complejidad de las relaciones interadministrativas en la ordenación y gestión del litoral se hacen necesarios escenarios de negociación y consenso.
- Estos escenarios de negociación y consenso, aunque previstos en la normativa estatal y autonómica, no han sabido formalizar instrumentos adecuados para su implantación.
- Las mejores apuestas en España de negociación multidisciplinar y consenso interinstitucional han estado ligadas a la implantación de Planes Estratégicos de marcada relevancia sobre los espacios litorales y los entornos portuarios.
- Dichos planes estratégicos han ensayado diversas herramientas metodológicas para asegurar la adecuación, efectividad e innovación en las determinaciones de ordenación territorial y planeamiento urbanístico requeridos.
- La planificación estratégica plantea, por tanto, una opción a la planificación tradicional que no es excluyente ni tiene por que sustituirla, puesto que son más las similitudes que las diferencias existentes entre ambas.
- Esta complementariedad sería factible si las herramientas metodológicas de la planificación estratégica pudieran ser adaptadas a la planificación sectorial, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico; e incluso instrumentalizarse dentro de los Sistemas de Planeamiento autonómicos.
- Experiencias como las de Barcelona y Bilbao corroboran que la planificación estratégica, y su metodología, es perfectamente asimilable en la formulación y tramitación de los instrumentos tradicionales de ordenación y planeamiento.
- La experiencia de Barcelona ha permitido, a partir de una planificación estratégica previa, priorizar las acciones más significativas y determinar el instrumento de planeamiento necesario para modificar la ordenación en vigor.
- La experiencia de Bilbao ha entroncado la planificación estratégica dentro de la misma tramitación del instrumento de planeamiento, dotando al mismo de la flexibilidad suficiente para asegurar una ordenación territorial consensuada.

- En el caso de Canarias, la realidad insular exige que nuestro Sistema de Planeamiento asuma como perspectiva clave para la ordenación del territorio la gestión integral del litoral, lo cual requiere de nuevos instrumentos o de reinterpretar los existentes en aras de un mejor gobierno del territorio.
- Analizado el Sistema de Planeamiento en Canarias, los Planes Territoriales Parciales son los instrumentos de ordenación territorial que, por definición, alcance y características, mejor se adecuan a la gestión integral del litoral.
- Como cuestión relevante habría que “reposicionar” los Planes Territoriales Parciales con respecto al Sistema de Planeamiento asumiendo su carácter integral e integrador, de marcado interés supramunicipal y acción estratégica.
- Los Planes Territoriales Parciales, al abordar la definición estructural de partes concretas del territorio insular, permiten armonizar los intereses sociales, económicos y medioambientales con suficientes niveles de consenso.
- Los Planes Territoriales Parciales no pueden ser reducidos a analizar cuestiones sectoriales, ni realidades específicas ni ámbitos homogéneos limitados; su vocación debe ser la de relacionar estos tres aspectos en un único instrumento de ordenación territorial de carácter estratégico.
- La implementación de la planificación estratégica en los Planes Territoriales Parciales es crucial, ya que permite incorporar métodos de análisis, evaluación y seguimiento ampliamente consensuados durante todas las fases de desarrollo (desde su formulación hasta su gestión y ejecución).
- La incorporación de la metodología de la planificación estratégica permitiría identificar necesidades, jerarquizar prioridades, atribuir competencias instrumentales y ejecutivas, y establecer mecanismos de gestión continua.
- La intención última es que los Planes Territoriales Parciales pasen de ser documentos de ordenación territorial pormenorizada sin capacidad ejecutiva, a instrumentos interadministrativos, o consorciados, de gestión estratégica integral e integradora.
- En resumen, los Planes Territoriales Parciales son, por definición y características, el instrumento estratégico de referencia para la ordenación integrada de los espacios litorales con entornos portuarios atendiendo a todos los intereses en presencia de manera adecuada, efectiva e innovadora.

ANEXOS.

CATALUÑA

Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo. (Vigente hasta el 29 de julio de 2005)

EL PRESIDENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Cataluña ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, promulgo la siguiente *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo*.

I

La Generalidad empezó a ejercer las competencias en materia de urbanismo en fecha 1 de octubre de 1978, con el Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, de Traspaso de las Competencias de la Administración del Estado, en el marco de una legislación urbanística preconstitucional constituida por el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y por los Reglamentos que lo desarrollaban.

El Estatuto de Autonomía, concretamente el artículo 9.9, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 148 de la Constitución, otorgó a la Generalidad competencia exclusiva en materia de urbanismo.

En desarrollo de este marco competencial, a lo largo de los años se han ido aprobando un conjunto de leyes con la finalidad de configurar un ordenamiento jurídico urbanístico propio de Cataluña. Inicialmente, en el marco de la citada legislación preconstitucional, se aprobaron la Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de Creación del Instituto Catalán del Suelo, y la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística, esta última con la finalidad de poder disponer de los instrumentos necesarios para velar por la prevalencia del orden jurídico urbanístico, sin menospreciar la seguridad jurídica de los administrados y, en particular, para afrontar la gravísima problemática derivada del fenómeno de las urbanizaciones ilegales. Posteriormente, se aprobó la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña, que tenía por objeto la adaptación del ordenamiento urbanístico a las particularidades de Cataluña, en cumplimiento de la cual se elaboró el código urbanístico catalán.

Este marco normativo se mantuvo hasta el año 1990, en el que se aprobó el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, de Refundición de los Textos Legales vigentes en Cataluña en materia Urbanística, que ha sido el instrumento aplicado hasta el momento conjuntamente con las determinaciones de la legislación estatal comprendidas dentro de su ámbito competencial.

Esta aplicación ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que, ante la actuación del legislador estatal, acota el alcance de la competencia estatal en materia de régimen jurídico del suelo, valoraciones y expropiaciones en base a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia urbanística.

Asimismo, la Generalidad ha aprobado otras leyes que, sin regular propiamente el ámbito urbanístico, contienen disposiciones que inciden directa o indirectamente en éste. Entre otras, hay que hacer referencia a la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, que regula los instrumentos de planeamiento territorial con los cuales ha de ser coherente el planeamiento urbanístico, y, también, la Ley 24/1991, de 24 de diciembre, de la Vivienda.

II

Es preciso resaltar que el urbanismo es una función pública mediante cuyo ejercicio las Administraciones públicas competentes en la materia planifican o definen el modelo urbanístico de ciudad y lo desarrollan, con la participación de los propietarios y demás operadores públicos y privados.

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada en estos años, la presente Ley pretende dar respuesta a las nuevas necesidades económicas y sociales y, en especial, a la nueva realidad que requiere que las Administraciones ejerzan las políticas de ordenación urbanística que les corresponden, en el marco de los principios constitucionales rectores de la política urbanística contenidos en los artículos 45 y 47 de la Constitución.

La presente Ley se pronuncia claramente a favor de un desarrollo urbanístico sostenible, basado en la utilización racional del territorio, para compatibilizar los necesarios crecimiento y dinamismo económicos con la cohesión social, el respeto al medio ambiente y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Así se consigue una sintonía total con las pretensiones de la citada Ley de Política Territorial.

Desde esta perspectiva, el primer objetivo de la Ley es impregnar las políticas urbanísticas de la exigencia de conjugar las necesidades de crecimiento con los imperativos del desarrollo sostenible, de forma que se traduzcan en la utilización racional del territorio; en la lucha contra la pobreza mediante este recurso, con la política de vivienda social; en la calidad de vida a alcanzar en todos los asentamientos humanos, tanto los existentes como los nuevos; en el incremento de la concienciación de la sociedad en relación al medio ambiente; en la gestión correcta y proporcionada de los demás recursos naturales, desde la perspectiva urbana, y en la de los residuos generados, así como en una utilización progresiva de las energías renovables y en una política eficiente de ahorro energético en general.

La acción coordinada de los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial, y su puesta en práctica, deben constituir uno de los soportes esenciales para el desarrollo sostenible de Cataluña, siguiendo las premisas de la Conferencia de Río de 1992 y de la Carta de Aalborg, entre otros instrumentos de escala mundial al respecto.

En segundo lugar, la presente Ley pretende aunar el ejercicio de las competencias urbanísticas y la capacidad de iniciativa con la asunción de responsabilidades. Este enunciado genérico supone que, por una parte, efectivamente, los Ayuntamientos ejerzan mayores competencias en función de su nivel de previsiones y compromisos en materia de política de suelo y vivienda; por otra, este principio informa la totalidad de la Ley, desde el planeamiento hasta la gestión y la ejecución urbanística, y, por lo tanto, introduce mecanismos que facilitan la actuación de los agentes urbanizadores, promotores y propietarios también en función de su nivel de compromiso.

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

En tercer lugar, la presente Ley modifica, actualiza y simplifica procedimientos con el objetivo de imprimirles celeridad y eficacia para disponer en todo momento de suelo debidamente urbanizado, como método para luchar contra las distorsiones del mercado y contra la especulación, con la convicción de que no es el suelo urbanizable simplemente, sino el suelo urbanizable necesario y, en especial, el suelo urbanizado con antelación, el que evita situaciones de tensión en la demanda y las consiguientes repercusiones en el precio final de los productos inmobiliarios.

En consecuencia, el desarrollo sostenible de Cataluña, el ejercicio por parte de los Ayuntamientos de competencias urbanísticas en función de su asunción de responsabilidades y la eficacia y agilidad de los sectores implicados, público y privado, en la consecución de suelo urbanizado son los tres ejes vertebradores de la presente Ley, que se complementan con una serie de medidas de seguridad jurídica de los administrados y con un conjunto de determinaciones innovadoras, consecuencia directa de la experiencia adquirida.

La presente Ley, mediante todos los elementos expuestos, pretende crear un marco de concertación y cooperación entre las Administraciones competentes en materia urbanística y pretende que los asentamientos urbanos presenten, mantengan y potencien las facetas de cohesión social, desarrollo económico y concienciación medioambiental.

El encaje de estos conceptos precisa de un liderato claro en la actividad urbanística, que ha de permitir el debate y la definición del modelo urbano más adecuado y la configuración de las estrategias o políticas de suelo y vivienda, ya que no siempre los mecanismos de mercado, por sí mismos, son capaces de incidir en el tejido urbano y equilibrar los tres aspectos citados.

III

La presente Ley parte del respeto a las competencias estatales en materias conexas con el urbanismo, como el derecho de propiedad, las valoraciones y las expropiaciones de terrenos, el procedimiento administrativo común y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere a su contenido, la Ley se estructura en un título preliminar y siete títulos más, y se configura como un corpus jurídico integrado que se desarrolla con unos objetivos y según unos principios rectores que informan el planeamiento, la gestión y las medidas de protección de la legalidad urbanística, así como los instrumentos de política de suelo y vivienda.

El Título Preliminar de la Ley se refiere al objeto y los principios generales que inspiran este nuevo texto legal, entre los cuales cabe destacar la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible del territorio. Además, la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística de los Entes Públicos, la función social de la propiedad, la definición de su contenido normal, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, la participación pública, los programas de participación ciudadana, los consejos asesores urbanísticos, el requisito del cumplimiento de los deberes para el ejercicio de los derechos, las directrices sobre la hermenéutica de las normas urbanísticas, la nulidad de las reservas de dispensación, la acción pública para exigir el cumplimiento del ordenamiento

urbanístico y la jerarquía normativa acaban de configurar el conjunto de dichos principios, que constituyen el portal de acceso a los demás preceptos.

La determinación de las Administraciones con competencias urbanísticas se realiza en el Título I, que reconoce la concurrencia de competencias de la Generalidad y competencias locales sobre el urbanismo, estas últimas ejercidas por los municipios y las comarcas. En la organización administrativa de la Generalidad sobre urbanismo, las comisiones con sede en Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona pasan a denominarse Comisiones Territoriales de Urbanismo, sin perjuicio de su adecuación, si procede, a la organización administrativa de Cataluña; se mantiene la Subcomisión de Urbanismo del Municipio de Barcelona, creada al amparo de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y se redefinen las competencias de la Dirección General de Urbanismo. Asimismo, la presente Ley aborda el papel de las entidades urbanísticas especiales, naturaleza que tienen el Instituto Catalán del Suelo, los consorcios urbanísticos y las empresas municipales de capital totalmente público local que así se configuren, y prevé especialmente que dichas entidades pueden tener la condición de administración actuante en los casos regulados por la Ley, con los derechos y deberes inherentes a dicha condición. Es preciso subrayar también la previsión de auditorías, con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión de las Administraciones con competencias urbanísticas.

En cuanto al régimen urbanístico del suelo, el Título II de la Ley categoriza el suelo urbano en consolidado y no consolidado, y el suelo urbanizable en delimitado y no delimitado. Asimismo, respecto al suelo no urbanizable, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001, la Ley reconoce esta condición a los terrenos clasificados como tales por el planeamiento, bien por su incompatibilidad con la transformación o bien por la inadecuación al desarrollo urbano, por razón de regímenes de protección especial establecidos o por los valores y finalidades a alcanzar, entre las cuales se incluye la utilización racional del territorio de acuerdo con el modelo territorial de desarrollo urbanístico sostenible. Los terrenos reservados para los sistemas generales no incluidos en el suelo urbano ni en el suelo urbanizable forman también parte del suelo no urbanizable.

La presente Ley vincula el subsuelo a las servidumbres administrativas necesarias para la prestación de servicios públicos o de interés público y, en los sectores físicamente continuos de suelo urbanizable, determina un mínimo del 45 % de su superficie como suelo susceptible de aprovechamiento privado.

Otro aspecto importante a destacar de la regulación contenida en este título es la relativa a las cesiones de suelo con aprovechamiento. La Ley establece la cesión de suelo con aprovechamiento al suelo urbano cuando una modificación del planeamiento general atribuye nuevos usos que generen plusvalías o bien mayor edificabilidad. También se señala que la Administración actuante, en correspondencia con el suelo con aprovechamiento que recibe, sólo queda libre de la obligación de costear proporcionalmente la urbanización si alcanza el compromiso de atender necesidades de vivienda mediante promoción pública de alquiler, y mantiene la propiedad del suelo un mínimo de treinta años.

La utilización del suelo no urbanizable ha de ser la adecuada a su naturaleza rústica, bajo las limitaciones del régimen de protección especial, si procede, y de las medidas establecidas por los planes directores y el planeamiento territorial, el cual contiene el catálogo del suelo no urbanizable. Por esta razón, la Ley sólo admite nuevas viviendas en el suelo no urbanizable si

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

éstas están vinculadas a una explotación agrícola, ganadera, forestal o rústica. El planeamiento debe establecer los umbrales a partir de los cuales los proyectos de explotación rústica han de someterse a un procedimiento específico, compartido entre el Ayuntamiento y la Comisión Territorial de Urbanismo competente.

Este procedimiento es también aplicable en las actuaciones de interés público que deban ubicarse en el medio rural, en cualquier actuación en los casos en que existan restos arqueológicos de interés declarado o acuíferos clasificados, en que se trate de apertura de nuevas vías o accesos, en que la explotación incorpore el uso de vivienda o el alojamiento de temporeros y en el caso de autorización de estaciones de suministro de carburantes u otros servicios de carretera.

También corresponde al planeamiento incorporar, si procede, el catálogo de las edificaciones preexistentes en suelo no urbanizable que sea preciso recuperar para el uso de vivienda o uso turístico de carácter rural. El procedimiento que se establece al respecto también es aplicable para la explotación de los recursos naturales, entre los cuales está, obviamente, la extracción de los recursos minerales del subsuelo.

La actividad de camping y la de turismo rural en suelo no urbanizable se someten a ordenación mediante un plan especial.

La Ley especifica también los supuestos de usos y obras provisionales, y de esta forma pone fin a las controversias derivadas de la indeterminación anterior en este campo.

El Título III regula los instrumentos de planeamiento urbanístico. Así, la Ley establece que el planeamiento urbanístico de carácter general se compone de planes directores, planes de ordenación urbanística municipal y normas de planeamiento, complementados por los programas de actuación urbanística municipal. El planeamiento derivado, sometido jerárquicamente al planeamiento general, está integrado por los planes especiales urbanísticos, los planes de mejora urbana, específicos para el suelo urbano, y los planes parciales urbanísticos.

Como novedad importante, se suprimen los estudios de detalle, el planeamiento puede regular, de forma alternativa, la ordenación de volúmenes, y se resuelve la ordenación definitiva en la ejecución urbanística. También se modifica el concepto de los proyectos de urbanización, que, en desarrollo de los datos fijados por el planeamiento, son objeto de un proyecto complementario aprobado por los Ayuntamientos sin la preceptiva información pública, excepto en determinados supuestos de expropiación. Se trata de que el planeamiento incorpore directamente el suficiente detalle de las obras de urbanización definidas como básicas, y establezca criterios para las demás obras, para que el proyecto complementario las desarrolle y las obras de urbanización puedan ejecutarse más rápidamente.

Los avances de planeamiento se configuran como el instrumento para plantear las consultas previas a la presentación a trámite de los planes parciales de delimitación, para el suelo urbanizable no delimitado. Los informes emitidos tienen efectos administrativos internos y preparatorios del ulterior planeamiento.

Los planes directores coordinan el planeamiento urbanístico, concretan el emplazamiento de las grandes infraestructuras, protegen el suelo no urbanizable, incluyen determinaciones sobre

desarrollo urbanístico sostenible y programan políticas supramunicipales de suelo y de vivienda, que han de concertarse con los Ayuntamientos en la tramitación específica.

Los planes de ordenación urbanística municipal son el instrumento flexible de planificación urbanística integral del municipio, y son más o menos complejos en función de las necesidades y peculiaridades municipales y en función de la estrategia definida por cada Ayuntamiento.

Los planes de ordenación urbanística municipal han de reservar, como mínimo, para la construcción de viviendas de protección pública, el suelo correspondiente al 20 % del techo que, para uso residencial de nueva implantación, se califique tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable.

Para el suelo urbanizable no delimitado, los planes de ordenación han de contener los oportunos parámetros, indicadores y disposiciones para resolver las consultas previas y los planes parciales de delimitación.

Los Ayuntamientos han de decidir si incorporan o no a su planeamiento general un programa de actuación urbanística municipal. Si la decisión es positiva, ello determina el máximo nivel de ejercicio de competencias urbanísticas en materia de planeamiento derivado y de instrumentos de política de suelo y vivienda.

Los programas son, por encima de todo, el marco de concertación de políticas de suelo y vivienda entre la Generalidad y los Ayuntamientos. Los programas priorizan las actuaciones o, incluso, las concretan; pueden delimitar sectores de suelo urbanizable y alterar los sectores ya delimitados, adscribir en ellos sistemas generales y definir las reservas de terrenos de posible adquisición para constituir o ampliar el patrimonio municipal de suelo, entre otras determinaciones, para posibilitar la puesta en práctica de la política de suelo y vivienda decidida por el Ayuntamiento y concertada con la Generalidad.

Las normas de planeamiento son competencia del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, para complementar o sustituir los planes de ordenación urbanística municipal en los supuestos que se establecen.

En cuanto a los actos preparatorios del planeamiento, la suspensión de licencias incluye también las de actividades y otras autorizaciones municipales conexas, reguladas por la legislación sectorial. La Ley también regula la posibilidad de suspender la tramitación de instrumentos de planeamiento derivado y de gestión.

El planeamiento territorial o los planes directores pueden prescribir la formulación de planes de ordenación plurimunicipales. también puede decidirse su formulación por acuerdo de los Ayuntamientos interesados.

La competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento se redistribuye entre los distintos órganos urbanísticos de la Administración de la Generalidad en función de la entidad del plan, de su alcance territorial y del número de habitantes del municipio. Asimismo, se reconoce a los Ayuntamientos que cuenten con un programa de actuación urbanístico municipal vigente la competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

planeamiento derivado, a excepción de los planes parciales de delimitación, previo informe preceptivo de la Comisión Territorial de Urbanismo, que es vinculante en los aspectos de legalidad y de supramunicipalidad, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial consolidada.

Las modificaciones de planeamiento que afecten a zonas verdes, espacios libres o zonas deportivas siguen una tramitación específica que permite mayor agilidad en el trámite, sin disminución de las garantías para el interés público, razón por la cual se exige la justificación del mantenimiento de los aspectos cuantitativos y cualitativos concurrentes.

La Ley acota la prevalencia de los certificados de aprovechamiento urbanístico exclusivamente a la suspensión de licencias. La vigencia de estos certificados es de seis meses.

En cuanto a la publicidad de la aprobación definitiva de las figuras de planeamiento, la Ley establece que, además de tener que publicar las normas urbanísticas, deben utilizarse las técnicas y medios informáticos y telemáticos más adecuados para garantizar la facilidad de la información y la seguridad jurídica.

Por lo que se refiere a los efectos de expropiación derivados de la aprobación del planeamiento, la Ley regula el procedimiento de tasación conjunta como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 38 de la Ley del Estado 6/1998, de 14 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones; enumera los supuestos de expropiación, y admite la liberación condicionada de la expropiación.

El suelo no urbanizable y los terrenos clasificados como suelo urbanizable con utilización rústica compatible, en el momento de la afectación, y demás terrenos sobre los cuales se hubieran autorizado usos de carácter provisional, quedan excluidos de la posibilidad de iniciar los procedimientos de expropiación por disposición de la Ley.

Los supuestos de indemnización son objeto de algunas precisiones, referidas a los efectos de la suspensión de licencias y a los plazos computables para el nacimiento de la acción de responsabilidad en caso de modificación del planeamiento.

La Ley se refiere a la gestión urbanística en el Título IV. En concreto, define la gestión urbanística integrada como la que incluye tanto la distribución equitativa de beneficios y cargas como la ejecución de la urbanización. La finalidad es introducir la concesión de esta gestión, que se concibe así como un servicio público, en las diferentes modalidades de actuación urbanística.

La Ley acota la distribución equitativa de beneficios y cargas por sectores o polígonos de actuación y no permite las compensaciones intersectoriales. La reparcelación es el único instrumento adecuado para la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento.

La Ley configura dos sistemas de actuación: El de reparcelación y el de expropiación. El sistema de reparcelación es el denominador más común de los que concurren en las diferentes modalidades que ofrece la actuación urbanística no expropiatoria.

La primera modalidad del sistema de actuación por reparcelación se denomina de compensación básica, y para llevarla a cabo es suficiente la iniciativa de propietarios que representen más del 50 % de la propiedad de la superficie del polígono o sector. Para que dicha modalidad sea viable no es preciso que la Junta de Compensación expropié a los propietarios no adheridos, dado que todos quedan afectados por la reparcelación y, consecuentemente, aun no siendo miembros de la Junta, tienen también la obligación de contribuir a los gastos de urbanización.

Tanto en dicha modalidad como en las demás de los sistemas de reparcelación, los propietarios afectados pueden optar por el pago de sus cuotas en metálico o bien con terrenos. El proyecto de reparcelación también puede regular directamente esta forma de pago para los propietarios no adheridos.

En la modalidad de compensación por concertación, pueden tomar la iniciativa propietarios que representen, como mínimo, el 25 % de la propiedad de la superficie del sector, que han de otorgar un convenio urbanístico con el Ayuntamiento, cuyo contenido debe incluir el proyecto de bases para el concurso de adjudicación de la gestión urbanística integrada. La Administración ha de realizar la expropiación de los propietarios no adheridos al convenio, siendo beneficiaria de la misma la persona concesionaria, que, previamente, debe haber redactado el proyecto de tasación conjunta, el de reparcelación e, incluso, la figura de planeamiento correspondiente. Así, la persona concesionaria es a la vez propietaria, empresa urbanizadora e, incluso, Gerente de la Junta de Compensación si llega a alcanzar la propiedad de más del 50 % del sector o el polígono de actuación.

En la modalidad de cooperación, la asociación administrativa que se constituya puede redactar, también, el proyecto de reparcelación y el Ayuntamiento puede decidir someter a concurso la gestión urbanística integrada, siendo la persona concesionaria igualmente beneficiaria de la expropiación de los terrenos cuyos propietarios no adheridos.

La regulación de la modalidad de sectores de urbanización prioritaria es objeto de simplificación y supresión de determinados requisitos que restringían su aplicación, a la vez que se posibilita que los Ayuntamientos que cuenten con programa de actuación urbanística municipal puedan efectuar su declaración. El principio de concertación preside esta modalidad, de forma que se precisa la aceptación municipal para que el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas delimite este tipo de sector.

Finalmente, la Ley regula la ocupación directa de los sistemas generales y locales, incluidos en sectores o polígonos de actuación a efectos de su gestión, mediante el reconocimiento del derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento, sin perjuicio de la correspondiente indemnización y otras garantías.

Como instrumentos de política de suelo y vivienda, en el Título V, además de los programas de actuación urbanística municipal ya considerados, la Ley configura los patrimonios públicos de suelo, los derechos de tanteo y retracto y el régimen de enajenación forzosa de propiedades.

Los programas y planes de ordenación urbanística municipal pueden contener reservas de suelo para constituir o ampliar los patrimonios municipales de suelo. Los terrenos expropiados en suelo no urbanizable no sujeto a protección especial y en suelo urbanizable no

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

delimitado han de destinarse a atender necesidades de vivienda de protección pública, mediante alquiler, derecho de superficie u otras fórmulas que supongan no perder la titularidad pública del suelo, manteniéndola como mínimo treinta años.

La enajenación de terrenos del patrimonio público de suelo ha de realizarse por concurso.

El disponer los Ayuntamientos de un programa de actuación municipal vigente permite la delimitación de áreas a efecto del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, así como la creación del registro de solares para áreas concretas en las cuales el planeamiento haya establecido plazos para la edificación de los solares. El incumplimiento de la obligación de urbanizar puede suponer la suspensión del planeamiento hasta que se garantice el coste de la totalidad de las obras de urbanización pendientes.

En el Título VI, en relación a la intervención en el uso del suelo y de la edificación, cabe destacar una nueva definición de la parcelación urbanística, que ya no se vincula directamente al supuesto de peligro de formación de núcleo de población y pasa a depender, en definitiva, de que se trate de una división que facilite o tenga por finalidad facilitar la construcción de edificaciones para ser destinadas a usos urbanos.

Todas las divisiones de terrenos han de someterse a la fiscalización municipal, que ha de otorgar o denegar la licencia de parcelación o bien declararla innecesaria. La licencia o la declaración son requisito inexcusable tanto para la autorización de las correspondientes escrituras públicas como para la inscripción de los títulos en el Registro de la Propiedad.

El VII y último título de la Ley se refiere a la protección de la legalidad urbanística. La Ley establece, como reacción ante los indicios de comisión de infracción urbanística, que la incoación de un expediente de protección de la legalidad urbanística puede suponer la instrucción y la resolución de un único procedimiento o bien de varios procedimientos para resolver las sanciones a imponer, la restauración de la realidad física alterada y el resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

La Ley reconoce la condición de autoridad al personal de la Administración que ejerce las facultades de inspección urbanística y regula específicamente la caducidad de los expedientes de protección de la legalidad urbanística.

Entre las medidas cautelares o provisionales ante la comisión de infracciones, la Ley establece la suspensión de la tramitación de las cédulas de habitabilidad y de las licencias de primera ocupación de los edificios. En estos supuestos, la actuación subsidiaria de la Administración de la Generalidad se limita a las actuaciones sin licencia municipal o bien si hay indicios de infracción urbanística tipificada como muy grave.

En el capítulo de disciplina urbanística, la Ley se ajusta a las determinaciones de la legislación aplicable sobre procedimiento sancionador, clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, las tipifica, establece las correspondientes multas y las personas responsables, así como los órganos competentes para la imposición de sanciones y el ámbito de intervención de la Administración de la Generalidad en defecto de la actuación de la Administración Municipal.

La Ley incorpora estímulos importantes para favorecer los procesos de legalización de las infracciones legalizables, así como para favorecer la restauración de la realidad alterada y del orden jurídico infringido. Estos estímulos suponen que la infracción pase a ser clasificada en un nivel inferior o bien que la sanción se reduzca considerablemente. En la Ley, pues, no hay un afán recaudador, sino un afán de reconducción a la legalidad de las actuaciones que la han vulnerado.

La Ley regula asimismo los plazos de prescripción de las infracciones, sanciones y medidas de restauración y de las obligaciones derivadas de la declaración de indemnización de daños y perjuicios.

Esta regulación se completa con las disposiciones contenidas en la parte final de la Ley.

Las siete disposiciones adicionales se refieren a las Comisiones Territoriales de Urbanismo, a las competencias del Ayuntamiento de Barcelona y de la Subcomisión de Urbanismo del Municipio de Barcelona, a los municipios sin planeamiento general y a los que cuentan con delimitaciones de suelo urbano sin normas urbanísticas; a la coordinación del urbanismo con la legislación sectorial; a los profesionales redactores del planeamiento; a la incorporación de bienes inmuebles al patrimonio público de suelo y de vivienda, y a la adecuación de los plazos de intervención del Síndico de Agravios (Síndic de Greuges) a los plazos de prescripción establecidos por la presente Ley, en materia de protección de la legalidad urbanística.

Las nueve disposiciones transitorias tienen como finalidad esencial que la sustitución del Decreto Legislativo 1/1990 por la presente Ley se realice de forma gradual.

A través de las doce disposiciones finales se autoriza al Gobierno a regular un conjunto de materias conexas necesarias y se establece la entrada en vigor de la Ley a los tres meses de su publicación.

La presente Ley supone la derogación del Decreto Legislativo 1/1990, ya que no se trata de realizar una simple reforma sino de que la Ley sustituya al Decreto y, por lo tanto, no procede realizar una nueva refundición.

La derogación de dicho Decreto Legislativo 1/1990, en particular, y de las disposiciones legales o de rango inferior en aquello que contradigan, se opongan o sean incompatibles con la Ley, en general, no puede entenderse de forma alguna, por razones obvias, como una pretensión de derogación del ordenamiento jurídico estatal en vigor por imperativo de la cláusula constitucional de supletoriedad, y tampoco como una pretensión de derogación de la legislación sectorial citada expresamente por la refundición.

Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.

EL PRESIDENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Cataluña ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, promulgo la siguiente *Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña*.

La Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, crea instrumentos flexibles de planeamiento y establece los objetivos y los criterios para la elaboración del Plan Territorial General, que pueden resumirse en los siguientes:

- a. Fomentar una distribución equilibrada del crecimiento para alcanzar niveles de renta adecuados en todo el territorio.
- b. Promover un crecimiento ordenado de las implantaciones sobre el territorio para incrementar la eficacia de las actividades económicas y conseguir una mejor calidad de vida.
- c. Favorecer el crecimiento económico de Cataluña y la lucha contra el paro.

El Plan Territorial General debe ser el instrumento que defina los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y, a su vez, debe ser el marco orientador de las acciones que emprendan los poderes públicos para crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos y para conseguir que los ciudadanos de Cataluña tengan unos niveles de calidad de vida similares con independencia del ámbito territorial en donde vivan. El plan debe ser también el instrumento que defina los objetivos para conseguir el desarrollo sostenible de Cataluña, el equilibrio territorial y la preservación del medio ambiente.

Las propuestas y determinaciones del Plan Territorial General deben favorecer la concreción y especialización de las políticas sectoriales y al mismo tiempo establecer un marco global de referencia y coordinación para estas políticas. Estas directrices deben ser concretadas por los planes de ámbito territorial menor. Así, el Plan Territorial General establece una serie de determinaciones que deben contener los planes territoriales parciales: Por un lado, la propuesta de modelos de asentamiento, con la finalidad de conseguir el objetivo de equilibrio territorial, y por otro, una serie de directrices en virtud de las cuales será precisa la formulación, o bien la revisión, de planes territoriales sectoriales.

Los trabajos de elaboración del Plan Territorial General han tenido presentes también dos hechos: La gran importancia de la región del arco mediterráneo como ámbito principal de las relaciones de Cataluña con los países de su entorno y el fenómeno creciente de la inmigración procedente de otros países, con sus necesidades de servicios de todo tipo. Es preciso, pues, que en el desarrollo de los planes territoriales parciales y sectoriales estos dos hechos se tengan en cuenta.

Por otro lado, la elaboración y el seguimiento del conjunto de la planificación en desarrollo del Plan Territorial General deben realizarse de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

Formalmente, las determinaciones del plan cumplen lo prescrito en la citada Ley 23/1983, cuyo artículo 8.7 establece que corresponde al Gobierno de la Generalidad proponer al Parlamento, mediante el correspondiente proyecto de ley, la aprobación del plan.

Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

EL PRESIDENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Cataluña ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, promulgo la siguiente *Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial*.

El desarrollo económico moderno ha estado ligado a cambios profundos en la distribución de la población y de las actividades en el territorio. El aumento de la importancia relativa de la industria y de los servicios ha comportado un rápido crecimiento de las zonas del litoral y del prelitoral, especialmente de los núcleos urbanos, así como un proceso de despoblación de una gran parte de la Cataluña interior.

Actualmente esta tendencia a la despoblación no se ha detenido, si bien es necesario subrayar que una parte significativa de la misma no se puede atribuir a la desviación del trabajo desde el sector agrícola hacia otros sectores, como el general se deriva de los progresos técnicos-, sino que responde a la existencia de unos niveles de renta y de calidad de vida que a menudo se muestran inadecuados al mundo rural y al dinamismo real -pero insuficiente- de los núcleos urbanos de la Cataluña interior.

Por otra parte, determinadas zonas de la Cataluña litoral padecen problemas de congestión, con el consiguiente impacto negativo sobre la calidad de la vida y sobre la eficacia de las actividades económicas.

Por ello, es necesario emprender una política equilibradora que favorezca la extensión, por todo el territorio, de los niveles de renta y de calidad de vida adecuados y que, impulsando el aprovechamiento racional de los recursos locales disponibles, corrija la tendencia que conduce al debilitamiento y al desaprovechamiento del territorio, de una parte, y a la excesiva concentración de población y actividades, de otra.

Los objetivos de esta Ley son, pues, diversos. En primer lugar, fomentar una distribución equilibrada del crecimiento a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio. En segundo lugar, promover un crecimiento ordenado desde el punto de vista de las implantaciones sobre el territorio para favorecer una mayor eficacia de las actividades económicas y una mejor calidad de vida. En tercer lugar, favorecer el crecimiento económico de Cataluña y luchar contra el paro.

Los instrumentos que crea esta Ley, en concordancia con los citados objetivos, están destinados a potenciar y a ordenar el crecimiento. En este último ámbito, los instrumentos previstos constituyen un marco para la aplicación de la legislación urbanística mediante la cual se ha de llegar a la oportuna calificación del suelo.

El artículo 40 de la Constitución Española determina que los poderes públicos han de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución mas equitativa de las rentas regionales y personales. El artículo 45 determina que

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

los poderes públicos han de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales a fin de proteger y mejorar la calidad de la vida, y defender y restablecer el medio ambiente. Es conveniente, en consecuencia, que la Generalidad de Cataluña desarrolle una política territorial que asuma el objetivo de alcanzar unos niveles adecuados de renta y de calidad de vida en todo el territorio de acuerdo con lo que define la Constitución, haciendo uso de las competencias que le atribuye el Estatuto de Cataluña, especialmente en su artículo 9.9.

PAIS VASCO**Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.**

Se hace saber a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la siguiente: *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*

I

Desde la asunción de la competencia plena en materia de ordenación territorial y urbanística, tras su constitución, a través del artículo 10.31 de nuestro Estatuto de Autonomía, el Gobierno Vasco ha venido formulando y ejecutando una política propia en materia urbanística, sobre la base y con arreglo a la legislación general sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Ello era posible tanto por las características del sistema de ordenación urbanística establecido por ésta, basado en una muy amplia remisión a los instrumentos de planeamiento y de ejecución de éste, como por la ausencia en el marco legal estatal de disposiciones sustantivas de ordenación limitadoras o dificultadoras de las opciones y soluciones específicas demandadas por la realidad propia del País Vasco. En este sentido, es de destacar el importante papel desempeñado por la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

Las consecuencias directas e inmediatas de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, derivadas de las declaraciones de inconstitucionalidad efectuadas por ella, y en particular la nueva composición del ordenamiento estatal de referencia, en la que destaca la recobrada vigencia con carácter meramente supletorio de parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, fueron oportuna e inmediatamente abordadas en esta Comunidad Autónoma mediante la elaboración, tramitación y aprobación de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, y la Ley 11/1998, de 20 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

En este estado de cosas, la promulgación de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, ha dispuesto un nuevo marco general que, si formalmente está amparado en el artículo 149.1.1 de la Constitución, contiene una regulación que responde más bien a la pretensión, como expresa su artículo primero, de predeterminar *el contenido básico del derecho de propiedad del suelo*, lo que repercute en una delimitación de los campos competenciales estatal y autonómico de perfiles no siempre nítidos y, en consecuencia, discutibles.

Ello no obstante, la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, emitida con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diferentes comunidades autónomas contra dicha Ley, ha venido a clarificar la articulación de los títulos competenciales del Estado y de las comunidades autónomas en materia de urbanismo. Desde este punto de vista, esta Ley pretende agotar el marco autonómico deducido de la jurisprudencia constitucional emanada de dicha sentencia, muy especialmente en la consideración de la ordenación urbanística y del

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

desarrollo previo de sus instrumentos como condición del ejercicio de los derechos y las facultades urbanísticas de los propietarios del suelo.

En consecuencia con la jurisprudencia constitucional, el texto de la Ley, en aras de la configuración de modelos urbanos sostenibles, recupera con plenitud la categoría de suelo no urbanizable por inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido por la ordenación urbanística. En aplicación de esta misma doctrina, que reconoce la competencia autonómica plena en la configuración de cuáles sean condiciones de desarrollo de las previsiones de la ordenación urbanística en suelo clasificado como urbanizable, se configura el régimen del suelo urbanizable sectorizado como aquel suelo urbanizable previamente delimitado y que incorpore las previsiones del correspondiente programa de actuación urbanizadora.

No se puede dejar de mencionar, por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2002, que concluye con la anulación parcial del artículo 1 de la Ley 11/1998, de 20 de abril, al prever la exigencia de la cesión de aprovechamiento al ayuntamiento en el suelo urbano consolidado, aun cuando dicha cesión versara con carácter exclusivo sobre el incremento y, por lo tanto, la plusvalía urbanística experimentada por el propietario. Así mismo, esta Ley define, por mandato de dicha jurisprudencia constitucional, las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado a los efectos de corregir el confuso panorama provocado por esta sentencia.

En cualquier caso, esta situación define un escenario que hace necesaria, oportuna y aconsejable la disposición de un texto legal propio, que responda a la realidad y los problemas de la ordenación territorial y social urbanística vasca y posibilite las respuestas instrumentales adecuadas para satisfacer los objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social que los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución definen como principios rectores en esta materia.

En consecuencia, el presente texto legal se encuadra dentro de las siguientes coordenadas:

1. Desarrollo pleno de la competencia legislativa propia, con ocupación de la totalidad del espacio que le corresponde conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, y teniendo en cuenta la regulación contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto marco extraurbanístico de referencia.

Por ello, esta Ley sólo aborda cuestiones propias de la competencia autonómica, pero todas ellas con pretensión de establecer un ordenamiento completo. De ahí que, en los inevitables puntos de contacto con materias propias de la legislación estatal, contenga únicamente disposiciones secundarias y en algunos casos accesorias, cual sucede significativamente en punto, entre otros, a la materia de registros, a la aplicación urbanística de determinadas figuras del derecho civil y a la expropiación forzosa, dando por supuesta, además, la regulación general del régimen jurídico de ésta y el procedimiento administrativo común.

2. Establecimiento de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación urbanística en orden a servir básicamente a los entes municipales como herramienta, por una parte, que consolide el funcionamiento correcto de la práctica urbanística municipal, y, por otra parte, que dote a los mismos de un marco de seguridad jurídica

estable e integrado a los efectos, entre otros, de atajar las prácticas urbanísticas problemáticas y disconformes con el interés general detectadas por las administraciones públicas a lo largo de estos años.

II

Desde una visión sosegada de la situación del urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, al margen de la dispersión normativa anteriormente apuntada, tenemos que destacar problemas, algunos con carácter urgente, que no se pueden pasar por alto a la hora de establecer un sistema urbanístico armónico con la situación socioeconómica de nuestro país y las estrategias y políticas públicas establecidas al efecto.

1. En materia de política de vivienda:

Los altos precios de la vivienda y la escasez crónica de suelo del país hacen más necesario que nunca el fomento de un importante volumen de vivienda protegida, que por la capacidad adquisitiva de importantes capas de población, y sobre todo población joven, es la única vivienda que se adapta en precio a sus necesidades. Una política de vivienda con enfoque social sólo puede pasar por el incremento significativo de esta oferta de vivienda protegida.

Sin embargo, y a pesar de ser actualmente la comunidad autónoma con más cuota de mercado de vivienda protegida de todo el Estado (30% en el promedio entre los años 2002-2005), la oferta de vivienda se torna claramente insuficiente en volumen para satisfacer la demanda de vivienda protegida registrada en la Comunidad Autónoma. Por otra parte, dicha oferta se obtiene de forma desequilibrada, toda vez que la obligación legal de reserva de suelos para estos usos se circunscribe actualmente sólo a determinados municipios, mientras los suelos óptimos para la acogida de este tipo de desarrollos se sitúan en otros municipios próximos y funcionalmente vinculados pero no obligados a reservar.

A partir de estas consideraciones, la Ley dispone un nuevo marco que pasa tanto por una extensión general de la obligación de los municipios de reservar suelo para este uso residencial de carácter protegido, o por el establecimiento con carácter novedoso de figuras equipamentales de alojamientos de uso temporal, como por extender el régimen jurídico de la vivienda protegida hacia otras figuras municipales de viviendas protegidas, configurando así un marco jurídico de protección pública frente al tradicional marco exclusivo de protección oficial. Ello contribuye a configurar también un marco de corresponsabilidad institucional del Gobierno Vasco y de los ayuntamientos en materia de vivienda protegida.

2. En materia de política de medio ambiente:

Una vez aprobado el Programa Marco Ambiental para la Comunidad Autónoma del País Vasco, en él se señalan una serie de estrategias encaminadas a abordar problemáticas diversas. En concreto, en relación con la materia urbanística conviene resaltar los siguientes puntos:

1. La tendencia a la extensión de la práctica urbanística de crecimiento urbano en desarrollos esponjados y en baja densidad, en una comunidad autónoma que carece de suelo apto para urbanizar en grandes partes de su territorio, nos lleva a la conclusión

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

de que dicho modelo debe ser revisado en profundidad y con carácter urgente, porque el territorio de la Comunidad Autónoma no dispone de capacidad de acogida suficiente para soportar tal urbanización. Por eso se impone en esta Ley, con carácter novedoso, una utilización racional e intensiva del suelo, a través del señalamiento con carácter general de una edificabilidad mínima y de una ocupación mínima de la edificación respecto a la superficie total de los respectivos ámbitos de ordenación. Se trata de evitar en la mayor medida posible la extensión de la *cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado* y los crecimientos dispersos, que, además de consumir gran cantidad de territorio, recurso siempre escaso y de carácter no renovable, generan modelos urbanos poco funcionales y, por lo tanto, poco sostenibles.

2. La Ley muestra también una especial atención en relación con la correcta preservación y uso racional del suelo no urbanizable. Prueba de ello es la recuperación de la categoría del suelo no urbanizable, así clasificado por la inconveniencia de su desarrollo, el régimen jurídico restrictivo en materia de reconstrucción de caseríos en dichos suelos así clasificados, y la protección de los denominados núcleos rurales, cuyo suelo se mantiene en la categoría del suelo no urbanizable y cuyos crecimientos se restringen, con el objeto de preservarlos en su carácter histórico y económico, agrario y pecuario. Así mismo, se establecen mayores limitaciones jurídicas para la instalación de viviendas ligadas a explotaciones hortícolas y ganaderas en suelo no urbanizable.

3. En materia de políticas de fomento para implantación de actividades y usos lucrativos protegidos por la Ley:

Las administraciones públicas, especialmente ante el estrepitoso fracaso de la estrategia de liberalización del suelo y el espectacular incremento que ha supuesto en sus precios, han visto comprometida muy seriamente la posibilidad económica de obtener suelo a precios asequibles para realizar políticas de fomento en la implantación de determinados usos lucrativos de interés general, tanto para viviendas sometidas a algún régimen de protección como para el fomento de la primera implantación de actividades económicas de nueva creación amparadas por programas públicos de fomento. En estos momentos las administraciones públicas o sus sociedades de desarrollo se ven obligadas a competir con los agentes privados a los precios del suelo marcados por el libre mercado en el ejercicio de competencias sectoriales de fomento.

Sólo rompiendo radicalmente con las fórmulas heredadas desde el pasado, combatiendo los capitales especulativos y favoreciendo las inversiones productivas puede intentarse atender las necesidades de nuestra sociedad en la demanda de suelo dentro de un marco de desarrollo sostenible. Se hace necesario reconocer que el papel oligopólico reconocido a la propiedad del suelo en el urbanismo, junto con el papel de inhibición desempeñado por las administraciones públicas, son dos factores que requieren así mismo de una urgente revisión.

Hasta el momento, la legislación ha separado, a efectos de su gestión urbanística, los usos lucrativos de los usos públicos y dotacionales en los desarrollos urbanos. De esta forma, la obtención de todos los usos lucrativos correspondía en exclusiva al propietario de los suelos originales, y la administración pública se limitaba a percibir del propietario, libres de cargas, al margen del porcentaje correspondiente a su participación en el ámbito de actuación, los terrenos de uso dotacional y las obras de urbanización con destino ambos al uso de la

colectividad, por entender que el interés público se concretaba con carácter exclusivo en dichos suelos.

Ello no obstante, desde la introducción en los planes urbanísticos de una reserva obligatoria de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial en determinados municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha venido constatando que el interés público excede de la exclusiva obtención de los suelos de uso no lucrativo, concretándose también dicho interés en la obtención de determinados suelos para la implantación de usos de carácter lucrativo y al servicio del interés general. En este caso hablamos de suelos para la realización de políticas de fomento en materia de vivienda protegida. Esta consideración determina que sobre cualquier desarrollo urbanístico exista entonces una legitimación concurrente entre los intereses privados y los públicos.

A todo ello hay que añadir que el agotamiento del suelo y la colmatación de los modelos urbanos en los principales núcleos de población de nuestro país hacen imprescindible que las administraciones públicas actuando estas como garantes del desarrollo económico sostenible y sostenido de un determinado municipio, comarca o territorio se impliquen activamente en la obtención, mantenimiento y desarrollo urbanístico de dichos suelos.

Plenamente consciente de esta situación, y siguiendo el modelo urbanístico de tradición anglosajona, la Ley establece la posibilidad para las administraciones públicas de obtener y preservar la titularidad dominical de dichos suelos calificados para la implantación de usos declarados protegidos por esta Ley. Dicha obtención se articula a través de la consideración dotacional, y por tanto de cesión gratuita a favor de la Administración, del derecho superficiante de los suelos y parcelas destinados a la implantación de vivienda protegida así calificados por la ordenación urbanística, sometiendo estos suelos a un régimen jurídico diferenciado en función de la especificidad de su destino. Así mismo, con este mismo fin, se habilita la mayor participación pública en los procesos de reparcelación sobre la base de su configuración forzosa e impuesta, por tanto, a los propietarios de suelo.

4. En materia de políticas de rehabilitación y regeneración urbana:

En línea con las diferentes políticas y programas del Gobierno Vasco en esta materia, que reclaman una atención específica para estas zonas necesitadas de especial de apoyo y de medidas de discriminación positiva, la Ley incorpora una serie de instrumentos de gestión urbanística para posibilitar la acción eficaz de las administraciones públicas.

De esta forma, al apoyo financiero se le suma la dotación a las administraciones públicas de instrumentos para obtener más eficacia en la gestión de estas intervenciones urbanísticas. Entre ellos destaca la habilitación a las administraciones públicas de un derecho preferencial de tanteo para la ejecución de las previsiones del planeamiento urbanístico sobre determinados barrios o zonas con objeto de fomentar su rehabilitación o reforma urbana, así como la flexibilidad en el uso de la tradicional figura de la delimitación autónoma de unidades de ejecución en suelo urbano.

III

Los objetivos que esta Ley se propone alcanzar, además de los ya comentados, son esquemáticamente los siguientes:

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

1. Recuperación de la iniciativa pública en las actividades urbanísticas, especialmente a través de la iniciativa municipal. El urbanismo se configura como una función pública municipal al servicio del interés general, y no como la *forma de adquisición privada de las plusvalías urbanísticas*. Para ello, se refuerzan los instrumentos en manos de las administraciones públicas para el control de la ordenación y de la ejecución urbanística por parte de la iniciativa privada, sobre todo a través de programas de actuación urbanizadora y programas de edificación previstos en la Ley.
2. Interdicción de las prácticas especulativas de carácter inmobiliario a través de las siguientes disposiciones:
 - a. Flexibilidad en la gestión de la ordenación urbanística. Se separan definitivamente los conceptos de ordenación estructural y ordenación pormenorizada, con independencia del documento en que se encuentren, a los efectos de optimizar la gestión de dichos documentos de planificación urbanística. Por otra parte, se amplía la competencia de los ayuntamientos, evitando en muchos casos reenvíos a las diputaciones forales y el alargamiento de los plazos en la tramitación de documentos.
 - b. Efectividad de los instrumentos de gestión y ejecución urbanísticos. La ordenación urbanística se conceptúa como la organización del espacio, como ha venido siendo tradicional, a la que se añade la organización también de los tiempos y plazos de ejecución de sus determinaciones. El cumplimiento de dichos plazos de ejecución tanto de la urbanización como de la edificación se configura como componente del interés público al que queda sometida toda la ordenación urbanística. Así, el monopolio del interés privado cede ante el interés público de desarrollo de la ordenación en forma y plazo, de manera que se permite el acceso, por ministerio de la Ley, de la Administración y de terceros privados para la sustitución del propietario en el caso de incumplimiento de sus obligaciones urbanísticas en materia de urbanización, edificación y rehabilitación. En consecuencia, la Ley configura las actuaciones de urbanización integradas como responsabilidad de las Administraciones Públicas.
3. Aseguramiento de los derechos constitucionales del ciudadano al acceso a una vivienda digna y adecuada, a su desarrollo personal y a la calidad del medio urbano y natural en el que se desenvuelve.
4. Introducción de nuevos mecanismos de intervención administrativa de las administraciones públicas en el mercado del suelo e inmobiliario. Así, se recupera la regulación de los ámbitos sometidos a los derechos de tanteo y retracto para operaciones de regeneración y rehabilitación urbana y para la constitución de patrimonios públicos de suelo.

La figura de los patrimonios públicos de suelo, ya presentes en nuestra legislación urbanística a través de la Ley 20/1998, de 29 de junio, se consolida al mismo tiempo que adquiere una relevancia especial como soporte económico del sistema de obtención de los suelos para usos lucrativos de interés general.

5. Orientación del urbanismo hacia el principio de desarrollo sostenible aplicado a los modelos urbanos a través de su relación con el medio ambiente y la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de los pueblos y ciudades.
6. Garantía del derecho a la participación ciudadana a través de la figura de los programas de participación ciudadana obligatorios en los planes de ordenación

estructural y del Consejo Asesor del Planeamiento obligatorio en determinados municipios. Ello se suma al derecho a la información urbanística a través del aseguramiento de la integridad y de la coherencia del planeamiento urbanístico municipal respecto a los instrumentos de ordenación territorial y sectorial.

IV

La Ley se estructura en seis títulos, siguiendo el esquema legislativo ya tradicional.

El título I aborda las definiciones básicas en materia de urbanismo y los principios ordenadores de toda su regulación, que pretenden ser al mismo tiempo criterios de su interpretación. El orden de situación de los respectivos títulos obedece a la lógica de su interpretación, y no tanto al orden tradicional establecido por otras legislaciones en la materia.

Establece el título I de la norma los principios generales de la Ley, entre los que obviamente se encuentra el de subordinación al interés público de toda la actuación administrativa y particular en materia de urbanismo, lo que implicará el pleno control de su existencia en sede judicial mediante la acción pública también reconocida, la garantía de sostenibilidad ambiental de toda la acción de transformación y utilización del suelo, y la garantía de la participación ciudadana.

Igualmente se establece en dicho título la relevancia y centralidad, precisamente también a dichos efectos de garantizar el derecho de información de los ciudadanos sobre el planeamiento urbanístico municipal. A pesar del reconocimiento de la importancia y la prevalencia del planeamiento territorial, en ningún caso puede permitir convertir al urbanismo en una suerte de planeamiento territorial sectorial, como algunas tendencias actuales pretenden. Sólo el urbanismo, bien que en la forma coordinada con la ordenación territorial prevista en esta Ley, puede vincular el suelo a los distintos destinos y usos. La confianza de los administrados en el planeamiento municipal debe ser reforzada con la garantía de la responsabilidad patrimonial derivada de la información suministrada por las administraciones públicas en los términos establecidos en el título I.

V

Regula el título II la clasificación, la calificación y el régimen del suelo en el marco legal existente, con el fin de otorgar seguridad jurídica a la situación que ha generado la actual legislación básica del Estado, que, desde el título competencial de la garantía igualitaria del estatuto de la propiedad urbana, ha impuesto sobre la competencia urbanística exclusiva de las comunidades autónomas una clasificación del suelo en tres categorías: urbano, urbanizable y no urbanizable.

Aunque dicha clasificación resulta un instrumento absolutamente ineficaz de intervención pública en los mercados de suelo, su integración legal en el ordenamiento autonómico clarificará las actuales lagunas, que han generado una gran incertidumbre jurisprudencial en relación con los derechos y deberes de los propietarios del suelo, especialmente en lo referente a la consolidación del suelo por la urbanización.

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

Obviamente, ya no será la clasificación por sí sola, sino la calificación y la programación del suelo, mediante su sometimiento a actuaciones integradas o aisladas, el principal instrumento que determinará la secuencia de transformación urbanística del mismo. Se garantiza así, además, la real concurrencia de la capacidad inversora que se precisa para cumplir los mandatos del planificador y la participación de la comunidad en las plusvalías que dicha transformación produzca.

Ahora bien, en ningún caso la atención de las necesidades de suelo y vivienda que precisa nuestra Comunidad podrán realizarse a costa de la colonización del territorio que, por las razones que establece esta Ley, debe quedar fuera del proceso de urbanización. Dicho suelo, clasificado como no urbanizable, destinado fundamentalmente a garantizar la sostenibilidad ambiental de nuestra sociedad, sólo podrá ser destinado a fines residenciales relacionados y vinculados con las necesidades agropecuarias y a la recuperación de las construcciones históricas de nuestro país. Todo uso indebido de dicho territorio es combatido en la Ley con el fin de recuperar los valores propios del mismo. A este fin coadyuva la regulación de las parcelaciones que se realiza en esta Ley.

Finalmente, se regulan en este título II las reparcelaciones, que, incluso de forma forzosa, se revelan como un instrumento indispensable ya no sólo para garantizar la igualdad en la participación de los beneficios y las cargas producidas por la urbanización del suelo, sino para que la Administración obtenga los suelos donde materializar los aprovechamientos que habrán de permitir la ejecución de las nuevas viviendas o construcciones de carácter protegido antes citadas.

VI

El título III se hace eco de la necesidad de dotar al planeamiento general de mecanismos tales como la diferenciación entre la ordenación estructural y la pormenorizada, la agilización de los trámites de aprobación de los instrumentos urbanísticos y la simplificación de la documentación precisa, todo ello con el fin de que las determinaciones y tramitaciones urbanísticas no sean obstáculo a las necesidades sociales que esta Ley pretende atender.

La regulación de esta Ley de las cuantías y estándares prefigura el marco y la apuesta del legislador por un determinado modelo urbanístico, prosiguiendo la preocupación del legislador de 1976. Con el objeto de garantizar modelos urbanos armónicos, equilibrados y sostenibles se imponen los oportunos estándares urbanísticos en suelo tanto urbano como urbanizable, para garantizar la calidad y suficiencia de las diversas dotaciones y equipamientos que precisa una vida ciudadana de calidad. Entre ellos conviene destacar algunos desconocidos en la práctica actual. El primero tendente a garantizar la intensidad en la utilización del suelo para fines urbanísticos, a través de unas edificabilidades mínimas impuestas con carácter general así como de la obligación de ocupación mínima en planta de la edificación respecto a la superficie del ámbito a ocupar, ambas previsiones directamente relacionadas con el desarrollo sostenible. Por otra parte, se fomenta la presencia de arbolado en nuestras ciudades, ante la falta de previsión al respecto en el urbanismo que actualmente se conoce en nuestra Comunidad, al mismo tiempo que se establece un mínimo obligatorio de reserva para equipamiento privado y la posibilidad municipal de creación de la dotación residencial protegida, todo ello en garantía de una vida ciudadana más amable y equilibrada.

En esta misma línea, queda expresamente prohibida la segregación espacial de la ciudad mediante la concentración, por transferencias, de los porcentajes de reserva obligatoria de suelos para fines al servicio del interés general, que se limita de manera importante.

A todo ello se añade la extensión de la obligación de reserva de determinados porcentajes del uso residencial para fines de vivienda protegida, ya conocida en nuestra Comunidad, a otros municipios, a la que se le suma la obligación adicional de reservar suelo con destino a la figura novedosa de los alojamientos dotacionales. De esta manera se garantiza la regulación de los mercados del suelo y la vivienda ante la ineficacia e insolidaridad social del marco desregulador adoptado en otros ámbitos.

Este título extiende muy significativamente la autonomía municipal en la gestión de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. En este sentido, conviene resaltar, además de la versatilidad que otorga la separación de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, el otorgamiento a los ayuntamientos, bajo los controles supramunicipales lógicos, de la competencia de aprobación definitiva de la ordenación urbanística estructural y, en mayor medida, de la pormenorizada.

Finalmente debe resaltarse que la regulación de este título pretende impedir que las alteraciones de la ordenación urbanística, bien por modificación puntual, bien por revisión, desfiguren la calidad urbana mediante decrementos de la superficie dotacional de la ciudad ya edificada y consolidada en detrimento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

VII

Título fundamental de la Ley es el IV, destinado a regular la intervención administrativa en el mercado del suelo y especialmente los patrimonios públicos del suelo. Aunque tradicionalmente regulados en nuestro ordenamiento jurídico, dichos patrimonios realmente no han sido capaces de atender a las necesidades de vivienda y suelos públicos de nuestra Comunidad, e incluso se han destinado sus fondos a fines que no aparecen como preferentes entre los que determinaron su constitución. La Ley, consciente de esta situación, realiza un esfuerzo en hacer operativas sus previsiones posibilitando la adquisición de suelos a precios limitados de repercusión, según los usos a que se destinen, y explotando las posibilidades otorgadas por el derecho de superficie como fórmula intermedia.

La Ley establece, junto a los instrumentos conocidos de las reservas en suelo urbanizable no delimitado y no urbanizable no sometido a régimen de protección y los derechos de tanteo y retracto, diversos mecanismos, como la limitación de su enajenación, que habrá de ser operativa por vía de concurso necesariamente y, de forma voluntaria, en régimen de uso y disfrute temporal, a través del mecanismo citado del derecho de superficie. Así mismo, se recupera la posibilidad, desaparecida de la legislación vasca, de delimitación de determinadas áreas de suelo urbano del municipio para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto sobre sus construcciones y edificaciones en zonas urbanas sometidas a procesos de rehabilitación y regeneración y sobre terrenos de desarrollo futuro para la constitución de los patrimonios públicos.

Finalmente, se ha extendido este régimen de intervención para, además de la tradicional obtención de suelo con destino a vivienda protegida, la obtención de suelo agrícola o forestal

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

de especial protección con la finalidad de facilitar su preservación y gestión en manos públicas.

VIII

Confirma el título V la desaparición de la noción decimonónica de la gestión urbanística. La responsabilidad de la ejecución del planeamiento pasa a ser exclusivamente pública, si bien se garantiza la participación privada, en régimen de concertación directa con la Administración o bien de libre concurrencia, mediante la figura del agente urbanizador y, en su caso, del agente edificador.

Desarrolla también este título, en el marco de la regulación de las figuras de ejecución urbanística, el instrumento, que en la Ley adquiere cierto carácter de centralidad, de la programación de la actuación urbanizadora. Ello implica la colocación del urbanismo en nuestra Comunidad en parámetros similares a los europeos, mediante la implantación de la programación. Junto a otros instrumentos normativos conocidos en nuestro acervo urbanístico, los programas de actuación, cuya efectividad ha quedado demostrada en la aplicación de diversas normas autonómicas anteriores a la vasca, los programas de actuación urbanizadora se implantan para garantizar, con respeto al estatuto de la propiedad en todo caso, el control y dirección del proceso urbanizador por la Administración y la orientación de la misma a los fines del interés general.

De esta manera se reforzará la capacidad municipal para garantizar el cumplimiento de los diferentes deberes y cesiones urbanísticos en sustitución de la concepción de las obras de urbanización como una mera carga para la propiedad del suelo. Mediante este mecanismo, la Administración centrará como objetivo de su actividad la obtención de una ciudad y una infraestructura pública de urbanización de calidad, abandonando su tradicional función tuitiva de los aprovechamientos urbanísticos de los propietarios del suelo a urbanizar.

Función básica del urbanizador habrá de ser la producción de solares y, en su caso, su edificación. Para ello habrá de ser retribuido por quien se beneficia de ello, esto es, la propiedad del suelo que no se constituya en dicho agente y que desee participar en la actividad de transformación urbanística del suelo. La propiedad que desee retirarse de este proceso obtendrá el correspondiente justiprecio, y la que participe, en compensación, obtendrá los correspondientes solares, edificaciones o compensaciones en metálico. Así mismo, la incorporación de esta figura permite arbitrar nuevas maneras de relación entre la Administración y la propiedad privada del suelo, especialmente en materia de obtención de los solares que se destinarán, por su calificación, a los usos protegidos por esta Ley.

Así mismo, a través de la figura de los programas se fomenta la participación de la iniciativa privada empresarial y profesional como instrumento indispensable para llevar a efecto el interés público en el que se concreta la ejecución temporal de las previsiones de la ordenación urbanística.

En todo caso, la ejecución de la ordenación podrá tener los siguientes modos:

- Mediante actuaciones aisladas tendentes a edificar una sola parcela urbana concreta con un nivel de urbanización suficiente para atender los usos y la edificabilidad urbanística previstos en la ordenación urbanística.

- Mediante actuaciones de dotación tendentes a completar, en situaciones de incremento de edificabilidad urbanística, las cesiones de dotaciones necesarias para garantizar el anterior equilibrio entre usos lucrativos y dotacionales previstos en la ordenación urbanística.
- Mediante actuaciones integradas destinadas a producir uno o más solares mediante la previa o simultánea implantación de los correspondientes servicios e infraestructuras urbanísticas.
- Mediante actuaciones de ejecución de sistemas generales o locales cuando los mismos no figuren incluidos ni adscritos a actuaciones integradas por el sistema de la expropiación forzosa.

La Ley recoge también el antiguo sistema de cooperación, en el que la actividad urbanizadora es realizada por la Administración contra el correspondiente giro de cuotas de urbanización a los propietarios o compensación de su labor a través de la obtención del correspondiente aprovechamiento.

En lo relativo a la edificación, en la misma línea que para la urbanización, la Ley no sólo establece plazos perentorios para su materialización, sino que dota a la Administración de un programa específico para lograr la concurrencia de la iniciativa privada en el proceso de edificación sin necesidad de contar con la aprobación de la propiedad del suelo o para acudir, en caso de incumplimiento del deber de edificar, a la enajenación por cuenta ajena del bien para garantizar el cumplimiento del interés general.

Respecto a los deberes de rehabilitación y conservación de los edificios, se establece como principal novedad la obligación de inspección periódica del estado de conservación de los mismos, y se evita que la declaración de ruina se convierta en un procedimiento más de especulación del suelo urbano.

Por otra parte, se ha prestado especial atención a garantizar que la tramitación de todos los programas sea coherente y conciliable simultáneamente con el interés público y los intereses de todos los agentes privados que participen en la adjudicación del correspondiente programa.

Además, la Ley refuerza todos los mecanismos que nuestro ordenamiento otorga a la Administración en caso de que esta reserve la ejecución de la programación, estableciendo una regulación integrada del sistema de expropiación por motivos urbanísticos.

Así mismo, se incorpora y reconoce la legitimación de expropiación de las viviendas desocupadas situadas en áreas sometidas a los derechos de tanteo y retracto y de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Su funcionamiento, con todas las garantías precisas para el propietario, servirá de refuerzo de diversos programas públicos destinados a la regeneración urbana y a la evitación del fraude en materia de realojo, cuya novedosa regulación introduce una serie de mejoras demandadas por los operadores urbanísticos.

IX

Concluye la Ley estableciendo un título VI específicamente destinado a tutelar el cumplimiento de la legalidad urbanística, tanto con carácter preventivo, mediante la suspensión cautelar inmediata de toda obra u actividad clandestina y sometimiento a licencia

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

a toda actividad trascendente a estos efectos, como con carácter reparador del orden infringido.

Se ha consolidado en nuestro entorno una práctica contraria a la demolición de las construcciones clandestinas por un falso entendimiento de lo que el interés público exige. Obviamente, este requiere todo lo contrario, esto es, que de forma efectiva se liberen los usos ocupados y empleados sin licencia o contraviniendo sus prescripciones.

A tal fin la Ley garantiza el derribo de las construcciones ilegalizables a costa de la propiedad infractora y tipifica una serie de conductas que deben ser reprendidas con pleno respeto a las garantías del Derecho administrativo sancionador.

En coherencia con alguna de las finalidades más importantes de la Ley, se constituyen algunos tipos infractores específicos en materia de protección del suelo no urbanizable y patrimonios públicos del suelo.

Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Se hace saber a todos los/las ciudadanos/as de Euskadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la siguiente: *Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco*

I

De conformidad con la estructura competencial configurada por los artículos 148.1.3 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 y 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como por la Ley 27/ 1983, de 25 de Noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, corresponde íntegramente a la Comunidad Autónoma del País Vasco la capacidad legislativa en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

II

Dentro del concepto de Ordenación del Territorio se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales.

A través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciables en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Los objetivos íntimos de la política de Ordenación del Territorio, a los que habrán de dirigirse las actuaciones anteriormente definidas, no son otros que el desarrollo socioeconómico

equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población.

La competencia de Ordenación del Territorio ha de comprender, consecuentemente, el conjunto de facultades precisas para determinar la ubicación de los diversos usos sobre el territorio, definición que ha de estar fundamentada sobre la base de un criterio coordinador tanto desde la óptica de las políticas sectoriales incidentes sobre el espacio físico, como, desde la consideración competencial de los distintos Entes de naturaleza territorial.

III

La Comunidad Autónoma del País Vasco precisa de manera inaplazable, la conformación de un marco jurídico propio que establezca las líneas maestras de, que ha de ser la organización administrativa de Euskadi en materia de Ordenación del Territorio.

Y ello en base a un doble orden de razones. En primer lugar, para paliar los efectos que ha producido el incontrolado crecimiento urbano e industrial soportado por la Comunidad Autónoma del País Vasco fundamentalmente durante la segunda mitad del presente siglo, efectos que han conducido a una importante degradación del nivel de vida de la población ubicada en su territorio. Y en segundo lugar, porque el desarrollo del Estatuto de Autonomía para el País Vasco ha posibilitado la circunstancia de que una gran parte de las competencias atinentes a materias con incidencia sobre el territorio, hayan quedado residenciadas en el seno de la Comunidad Autónoma, y dentro de la misma, según el modelo distributivo establecido en la Ley 27/1983, de Territorios Históricos, originando una compleja situación de coincidencia competencial sobre un mismo territorio, de diversas instancias capacitadas territorial o sectorialmente.

IV

A las motivaciones y objetivos descritos responde la presente Ley, cuya aprobación no es sino la base habilitante para la formulación escalonada de una serie de instrumentos ordenadores que habrán de desarrollar, a partir del modelo elegido, la concreta configuración del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En este sentido, se ha buscado deliberadamente desde la propia Ley una sencillez sustancial en la configuración de los diversos instrumentos de ordenación territorial que se prevén en la misma objeto de promover la operatividad de dichos instrumentos, evitando caer en los defectos en que incurrieran, como la experiencia ha demostrado, las figuras ordenadoras - Plan Nacional de Ordenación y Planes Directores Territoriales - previstas en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 1976.

V

Los instrumentos perfilados en la Ley con la finalidad de ordenar el Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco son los siguientes:

- a. Las Directrices de Ordenación Territorial.
- b. Los Planes Territoriales Parciales.

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

c. Los Planes Territoriales Sectoriales.

Las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco han de constituir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territoriales y urbanos. La Ley introduce la previsión de su desarrollo a través de los Planes Territoriales Parciales, que habrán de formularse para aquellos ámbitos concretos que, por razón de sus características y situación, requieran una ordenación más detallada, correspondiendo al Gobierno Vasco la apreciación de la concurrencia de tales factores.

En consecuencia, el ámbito objeto de los Planes Territoriales Parciales se definirá en base a parámetros que no obligatoriamente habrán de coincidir con las divisiones administrativas, debiendo tomarse en consideración las diversas circunstancias incidentes sobre un espacio físico determinado.

Bajo la denominación de Planes Territoriales Sectoriales se regulan los distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en la configuración de los cuales, así como en la de los planes y proyectos que corresponda promover en el territorio de la Comunidad Autónoma a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes, deberá prevalecer el carácter integrador y prevalente de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial.

El desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial requeridos en esta Ley se dispone sea realizado, en los términos que la misma establece, a través de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 1976, figuras que habrán de ajustarse a los instrumentos territoriales.

VI

Se regulan con especial detalle en la presente Ley los aspectos relativos a la participación de las diversas instancias afectadas en la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio, por un lado, y a la eficacia vinculante de dichas instrumentos sobre el planeamiento de desarrollo, por otro, prevaleciendo en todo caso los principios de eficacia y coordinación administrativa.

El articulado de la Ley resulta medítadamente reiterativo en orden a garantizar la salvaguarda de los intereses correspondientes a los distintos Entes -territorial y sectorialmente afectados-, en el procedimiento de elaboración de los instrumentos territoriales, pues no en vano la operatividad de los mismos, e incluso de la propia Ley, radica en la inmediata fuerza vinculante que su aprobación definitiva les ha de otorgar, debiendo hacerse valer *ex ante* la totalidad de los intereses concurrentes sobre el espacio físico objeto de regulación.

VII

Asimismo, se establecen una serie de medidas de intervención y control en materia de ordenación del territorio cuya finalidad es la de garantizar la virtualidad y eficacia de los instrumentos territoriales previstos en la Ley, en orden a la consecución de los objetivos

perseguidos por la misma y a los que se ha hecho referencia en el apartado segundo de la presente Exposición de Motivos.

VIII

Finalmente el último título se refiere a los órganos interinstitucionales de la ordenación del territorio de Euskadi de un lado, se afirma el importante papel que corresponderá desarrollar a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco como organismo del que forman parte representantes de todas las Administraciones Públicas. y que posibilitará la imprescindible cooperación y coordinación de todas ellas para el cumplimiento efectivo en esta materia de los principios constitucionales derivados del complejo Estado de las Autonomías De otro lado, la creación del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco supone la correcta interrelación funcional y administrativa en la formación y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio que la presente Ley crea.

CANARIAS

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

I

El objetivo de lograr un modelo de desarrollo más sostenible y duradero para las islas, especialmente respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales, del patrimonio cultural y del territorio, pero también socialmente más equilibrado y justo, y generador de riqueza económica, requiere de un amplio conjunto de acciones institucionales y sociales, entre las que resulta imprescindible el ejercicio de las competencias territoriales atribuidas a la Comunidad Autónoma por los artículos 30.15, 30.16 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias. El ejercicio de esta competencia encuentra en las Directrices de Ordenación la herramienta más adecuada, en tanto que instrumento de planeamiento del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio y que tiene como el primero de sus objetivos básicos la articulación de las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, conforme establece el artículo 15 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Como primer paso en la configuración de un modelo más duradero, el Gobierno de Canarias acordó, mediante el Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, la formulación conjunta de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, al entender que la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podía ser eficaz, dada su evidente interacción, si simultáneamente no se diseñaba el marco para la principal actividad económica. Por otra parte, era y es el ritmo de crecimiento de esta actividad en los años más recientes, y sus efectos sociales, ambientales y económicos, el factor que más urgentemente demandaba una ordenación general y sectorial desde una perspectiva de sostenibilidad.

El procedimiento seguido se encuentra descrito en las memorias de ambos instrumentos de ordenación. Se han cumplimentado los trámites establecidos en el artículo 16 del citado texto refundido, modificado por la disposición adicional sexta de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, que tenía por objeto fundamental el establecimiento de una serie de disposiciones cautelares que permitieran el sosiego necesario para la redacción de las Directrices de Ordenación.

El objeto de la presente Ley es la aprobación de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, tal como establece el único artículo de la misma. Pero el carácter exclusivo de este artículo, impuesto por la norma que rige el procedimiento, no excluye que hayan de arbitrarse medidas que faciliten el tránsito entre el actual y el futuro modelo, hasta la adaptación al nuevo marco de ordenación de los diferentes instrumentos de planeamiento, tal como preveía, para los Planes Insulares de Ordenación, el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 6/2001. Las Directrices precisan igualmente de medidas de apoyo normativo para alcanzar una mayor eficacia en el logro de sus objetivos y la aplicación

de sus determinaciones. Unas y otras se configuran en la presente Ley como disposiciones adicionales y transitorias, además de las imprescindibles derogatorias y finales.

II

Un sector tan vital y dinámico como el turístico no puede quedar condicionado a un lento y encadenado proceso de adaptaciones sucesivas. Por ello, la disposición adicional primera habilita la figura excepcional de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, un instrumento ágil, de contenido sucinto y procedimiento abreviado, que formulan los cabildos insulares y a los que se dota de carácter vinculante. Los Planes Territoriales imponen sus determinaciones a los Planes Insulares de Ordenación, desplazando sin más las que éstos pudieran contener que fueran discrepantes o contrarias a la nueva ordenación, pero no pretenden suplantar a los instrumentos clave de la ordenación canaria del territorio y los recursos naturales: su objeto es adaptar la ordenación turística insular a las condiciones y límites al crecimiento que se prevé establecer cada tres años y desarrollar las condiciones de renovación, traslado y rehabilitación que establecen las Directrices, cuando no estén contenidas en el planeamiento insular en vigor, tal como recoge la disposición transitoria cuarta para la primera formulación de los mismos.

Esta perseguida simplicidad y agilidad obliga también a evitar la duplicidad de instrumentos sectoriales de ordenación, de ámbito insular, para islas que, como El Hierro, La Gomera y La Palma, disponen de unos instrumentos similares establecidos por la disposición adicional primera de la citada Ley 6/2001, dentro de un régimen especial desarrollado por la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en dichas islas. Tanto la Ley como las Directrices respetan este marco legal específico. En el apartado primero de la disposición transitoria primera se expresa la equivalencia de unos y otros Planes Territoriales Especiales. La contradicción que podría surgir de la vigencia bienal que establece la Ley 6/2002 para dichos Planes y su obligada sustitución por los Planes Insulares de Ordenación, con el carácter trienal de las disposiciones sobre crecimiento turístico establecidas en las Directrices, se resuelve en la disposición transitoria primera alargando el plazo de vigencia de los Planes de la Ley 6/2001, hasta los tres años desde la entrada en vigor de la presente Ley, si no se aprueba antes el Plan Insular correspondiente y, en cualquier caso, hasta la entrada en vigor de la siguiente Ley trienal. Con ello, queda equiparada la vigencia de unos y otros Planes Territoriales Especiales y, a partir de la siguiente Ley, la totalidad de las islas, sin perjuicio de sus regímenes diferenciados, se adaptarán a las condiciones trienales mediante el mismo instrumento de ordenación que establece la presente Ley.

III

El reforzamiento de la eficacia de las Directrices de Ordenación General hace conveniente modificar, mediante la disposición adicional segunda, algunas de las determinaciones del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. La modificación del artículo 23.5 tiene por objeto dar capacidad vinculante a los Planes Territoriales Especiales que desarrollen determinaciones de las Directrices de Ordenación. El cambio de los artículos 32.2.A.8) y 71.1.a) persigue potenciar las reservas de suelo con destino a viviendas protegidas, estableciendo la obligatoriedad de una reserva mínima, a nivel municipal, del 20% del aprovechamiento residencial en suelo urbanizable y urbano no consolidado, lo que fortalece su dimensión de determinación de

ordenación y elimina la dispersión y limitación inherentes al carácter de deber de los propietarios de suelo urbanizable que le otorgaba el texto refundido. Al limitar también esta reserva a un máximo del 33% del aprovechamiento residencial de un ámbito o sector, se pretende fomentar la integración social. De la misma manera, la modificación de los artículos 34 y 36 del repetido texto refundido persigue reforzar otro de los objetivos de las Directrices de Ordenación General: el incremento de la eficiencia del uso del suelo urbano mediante la compacidad, aumentando los límites de densidad. Al mismo tiempo, se explicita la aplicabilidad de los estándares a la totalidad del suelo urbanizable o urbano no consolidado, con independencia del instrumento de planeamiento que establezca su ordenación pormenorizada.

La más eficaz aplicación de las Directrices de Ordenación del Turismo aconseja igualmente incorporar determinadas modificaciones legales. La modificación del artículo 153 del texto refundido tiene por objeto facilitar la imprescindible renovación de la edificación existente, mediante el establecimiento del deber de renovar y la aplicación de un régimen de renovación por sustitución del propietario que incumpla o no asuma su deber de renovación, similar a la edificación por sustitución que ya contempla el texto refundido para los solares vacantes. En la misma línea, la disposición adicional tercera modifica el artículo 75 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, para tipificar como infracción muy grave el no cumplimiento en plazo del deber de renovación que se contempla en la Directriz 18.4 de Ordenación del Turismo, además de las más eficaces medidas de incentivación económica, fiscal, laboral y administrativa que obliga a programar la Directriz 31 de Ordenación del Turismo.

Se incrementan las medidas de control de la legalidad, incluyendo en la disposición adicional tercera modificaciones de la Ley 7/1995 orientadas al establecimiento del requisito de matriculación de los establecimientos alojativos turísticos y la exhibición de dicha referencia en la placa identificativa establecida legalmente, así como la articulación del Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos como elemento central del sistema de información de la oferta alojativa turística, así como la modificación del artículo 76 a fin de tipificar como infracción grave el incumplimiento de los deberes de conservación de la calidad de los establecimientos turísticos. La modificación del artículo 175 del Texto Refundido busca igualmente facilitar el control a través de la exigencia de publicidad de la autorización previa turística en los correspondientes carteles de obra.

IV

Pero si las modificaciones legales pueden reforzar la capacidad de intervención de las Directrices, también resulta necesario establecer determinaciones que faciliten la capacidad de actuación y eficiencia del planeamiento adaptado y dirigido hacia los objetivos de sostenibilidad. Para ello, se considera preciso aclarar la situación urbanística de los terrenos, aplicar reglas homogéneas que desbrocen el suelo y eviten la perpetuación de clasificaciones cuando se hayan incumplido los deberes urbanísticos inseparables de la adquisición de derechos o cuando la situación de los terrenos sea contraria al modelo urbano compacto ya diseñado, antes que las Directrices, por el propio texto refundido. En la disposición adicional cuarta se categorizan como no sectorizados los terrenos urbanizables sin Plan Parcial en los que se haya incumplido el deber de ordenar, y aquellos que, contando con Plan Parcial, no hayan iniciado su ejecución, incumpliendo los deberes urbanísticos de equidistribuir y ceder y no habiendo obtenido la aprobación del correspondiente proyecto de urbanización. Los

sectores totalmente aislados, por su carácter contrario a aquel modelo compacto, se reclasifican a suelo rústico en caso de incumplimiento de los mismos deberes anteriores o cuando no dispongan de planeamiento parcial, aunque no se hayan incumplido los plazos establecidos. A la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural se encomienda recibir, durante un plazo de tres meses, la documentación acreditativa del cumplimiento de deberes que presenten los promotores de los planes parciales, así como realizar un informe sobre las reclasificaciones y recategorizaciones producidas en aplicación de estas determinaciones, que sirva de base a una comunicación del Gobierno al Parlamento.

Estas clases y categorías impuestas podrán ser justificadamente reconsideradas por el planeamiento general de adaptación al texto refundido, en razón del modelo territorial diseñado.

La misma función, respecto de la capacidad de nueva ordenación del planeamiento adaptado, cumplen las medidas cautelares de suspensión de los procesos de aprobación y alteración de las determinaciones del planeamiento general y de desarrollo que afecten al uso de alojamiento turístico, en cualquier situación, y al residencial cuando se encuentre en sectores o ámbitos en que se admita el uso turístico que se integran en la disposición transitoria primera. Se exceptúan de esta medida los procesos de adaptación del planeamiento general al texto refundido o a las Directrices, pero se prolongará hasta la completa adaptación cuando el planeamiento admita el uso residencial y turístico, indistintamente, en una misma parcela, al tratarse de una situación contraria a las Directrices de Ordenación del Turismo, por sus efectos negativos sobre la oferta.

En consideración a la necesidad de agilización y simplificación de los procesos de planeamiento que afecten a la actividad turística, el plazo de adaptación que se establece en la disposición transitoria tercera para las Directrices de Ordenación del Turismo es un tercio del fijado para la adaptación a las Directrices de Ordenación General, estableciendo también un procedimiento abreviado para la adaptación turística de los Planes Generales.

V

En materia de ejecución de la ordenación, y con el mismo objeto de liberar al máximo la capacidad de decisión y de orientación sostenible de la nueva ordenación, las disposiciones adicionales quinta y sexta declaran la extinción de la eficacia de toda autorización previa sometida por las Directrices a límite y que no haya obtenido la licencia urbanística, así como de las licencias y proyectos de urbanización cuyas obras no hayan sido iniciadas y que se encuentren en situación de caducidad. Con el mismo objeto, la disposición transitoria primera suspende el otorgamiento de unas y otras, hasta la aprobación de los Planes Territoriales Especiales, para los usos turísticos y aquellos residenciales que se encuentren en sectores o ámbitos que admitan el uso turístico.

El ritmo de otorgamiento de autorizaciones previas para los establecimientos sujetos a límite, se fija en la disposición transitoria segunda diferenciadamente para las islas turísticas, en las que no se permite el crecimiento, y para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, en las que se admite un crecimiento anual limitado y se establece el procedimiento para la obtención de autorizaciones previas, por orden de solicitud. Excepcionalmente, durante este trienio, se admiten en las islas turísticas proyectos singulares declarados de interés general por el Parlamento, y con capacidad anual limitada para el conjunto del archipiélago.

Por último, y para las licencias en vigor, con destino a alojamiento turístico, se arbitra en la disposición transitoria quinta un procedimiento excepcional que tiene por objeto evitar el impacto social y sectorial que provocaría su ejecución concentrada en un corto período de tiempo, a la que se verían abocados sus promotores para no perder los derechos adquiridos por caducidad de las licencias. El procedimiento regula el proceso voluntario de concertación para alargar en el tiempo la ejecución de las obras autorizadas y, al propio tiempo, elevar la calidad de los establecimientos y disminuir la capacidad turística proyectada. En caso de precisar de nueva autorización previa o licencia urbanística para culminar el proceso de concertación, éstas quedarían exentas de las medidas de suspensión cautelar y limitación del ritmo de crecimiento establecidas en la propia Ley.

VI

La disposición derogatoria establece la extinción de la Ley 6/2001, excepto en sus disposiciones adicionales, toda vez que con la aprobación del presente texto legal se cumple el objeto fundamental de dicha Ley, es decir, la aprobación de las Directrices de Ordenación. En las disposiciones finales se incluye la previsión de su desarrollo reglamentario y de su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

LEY 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias.

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 12.8 del Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente Ley.

El desarrollo de Canarias en los últimos cuarenta años ha transformado profundamente la sociedad y el territorio insulares, y ha permitido alcanzar niveles de bienestar social y económico superiores a los de cualquier época anterior de nuestra historia. Ello obliga aún más a adoptar las medidas precisas para garantizar el carácter perdurable de este desarrollo, para que puedan continuar mejorando las condiciones de vida de los canarios, incluyendo a las generaciones futuras. Conseguir que el desarrollo sea duradero es el objeto esencial del desarrollo sostenible, definido en la Cumbre de Río de 1992 y recogido en la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias como el criterio básico que debe orientar las políticas de actuación de los poderes públicos en relación con los recursos naturales y el territorio.

El motor del crecimiento del Archipiélago ha sido la actividad turística, sector absolutamente predominante dentro de la economía de las islas, a cuya dinámica y capacidad de inducción sobre otras actividades económicas se deben las condiciones de vida alcanzadas, y que constituye una actividad en creciente expansión a nivel mundial, que no ha sufrido las crisis de otros sectores económicos, y para la que Canarias reúne condiciones naturales y geográficas excepcionales. La relación de esta actividad con la sostenibilidad y perdurabilidad del desarrollo es asumida también en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, al establecer como uno de sus objetos la preservación de los recursos naturales y

culturales de Canarias, desde el punto de vista sectorial, en tanto que objetos de atracción y recursos turísticos.

Conseguir que el desarrollo económico y social de las islas sea duradero y, para ello, compatible con la conservación de los recursos naturales y el incremento de la calidad de vida de residentes y visitantes, requiere coordinar actuaciones y políticas, aunar esfuerzos y definir caminos, realizar un detenido análisis de la situación del Archipiélago y un cuidadoso diseño de su futuro, en el que se determinen los límites y la capacidad de carga que no han de ser superados para no poner en peligro el bienestar colectivo. El instrumento idóneo para realizar estas funciones, en un primer nivel y para el ámbito de toda Canarias, son las Directrices de Ordenación, definidas por la Ley de Ordenación del Territorio como el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que debe servir de marco a los dos instrumentos de planeamiento fundamentales para el gobierno del territorio, los Planes Insulares y los Planes Generales de Ordenación.

El Gobierno de Canarias ha expresado su voluntad de acometer esta tarea fundamental de gobierno territorial mediante la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, pero la elaboración de cualquier instrumento de ordenación requiere que la realidad analizada no sea alterada cada día sensiblemente por las actividades que se desarrollan, y exige que las medidas que se vayan diseñando no tengan que ser desechadas por las actuaciones que cada día se siguen produciendo sobre el territorio. La formulación de todo instrumento de planeamiento requiere tanto más sosiego cuanto mayor sea la trascendencia de las decisiones que, para cimentar el futuro, tenga que contener.

En los últimos años se ha acelerado notablemente el ritmo del crecimiento turístico y, como consecuencia del mismo, el crecimiento demográfico, tanto de Canarias en su conjunto como, sobre todo, de algunas de las islas. También se ha intensificado el carácter desigual de estos crecimientos, en cuanto a su afección y contribución al desarrollo económico y social de las diferentes islas y comarcas, lo que reclama con mayor urgencia aún la intervención pública en la ordenación del territorio y, específicamente, del turismo, en tanto que principal objetivo de una política de desarrollo sostenible en Canarias.

La Ley tiene, por tanto, el objetivo concreto de regular el régimen del planeamiento y el uso del suelo mientras se redactan las Directrices de Ordenación General y del Turismo, cuyo plazo de aprobación definitiva se establece, por las aludidas razones de urgencia, en un año. Para ello, dispone una serie de medidas, unas con vocación de permanencia y otras que decaerán a la entrada en vigor de las Directrices, unas que requieren necesariamente de su habilitación mediante esta norma legal y otras que podrían encontrar apoyo suficiente en la legislación vigente, pero la Ley pretende integrar unas y otras en un único cuerpo para reforzar su coherencia y eficacia en la consecución del objetivo único y, al propio tiempo, conseguir la mayor seguridad e información que supone para los ciudadanos y las administraciones la concentración en un solo texto de las medidas transitorias, de carácter general y sectorial, que regirán durante este período.

Estas medidas persiguen en primer lugar, dentro del objetivo común de conseguir el necesario sosiego que requiere la redacción de las Directrices, contener el crecimiento de la oferta alojativa turística, contención que se limita al segmento de productos que compone la columna vertebral de la oferta alojativa canaria, sin afectar al desarrollo de actividades alojativas turísticas ligadas de manera sostenible al complemento de rentas agrarias, como el

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

turismo rural, o las dedicadas al alojamiento hotelero en ciudades no turísticas; pero aun dentro de los productos turísticos más característicos, no cabe impedir las actuaciones que contribuyan a paliar los defectos de calidad y modernidad de la oferta, por lo que la Ley exime de restricción alguna a las actuaciones más propias de un desarrollo turístico sostenible, como son aquellas que tengan por objeto la rehabilitación o sustitución de planta alojativa obsoleta, sin incremento de capacidad. Con el mismo objeto, es preciso posibilitar un crecimiento selectivo excepcional, muy moderado cuantitativamente, pero susceptible no sólo de mejorar apreciablemente la calidad de la oferta, sino de generar dinámicas de renovación y cualificación en los ámbitos en que se implanten. Así se consideran los hoteles de categorías superiores ligados a determinados equipamientos de ocio y salud, y los hoteles de máxima categoría y con mayor capacidad de cualificación sectorial y territorial, que deben ser objeto de una específica y nueva regulación, encomendada por la Ley al Gobierno, a fin de superar las limitaciones de una reglamentación sectorial establecida hace quince años, en un contexto social, económico y específicamente turístico notablemente diferente al actual.

En segundo lugar, se pretende igualmente reducir la oferta alojativa mediante el fomento de su reconversión en oferta residencial o complementaria, siempre que, de acuerdo con un informe del cabildo insular correspondiente, ello sea compatible con la ordenación de la isla. Cuando, pese a la reducción del uso turístico, la urbanización afectada siga teniendo carácter turístico, se requerirá, además, la declaración de interés general por el Gobierno, dado que los principios de la ordenación turística y territorial establecen el carácter excepcional de la compatibilidad entre el uso residencial y el turístico, en aras de la calidad de la oferta. En tercer lugar, el control y eficacia del conjunto de medidas exigen limitar la vigencia de instrumentos de planeamiento, licencias y autorizaciones administrativas obsoletas, aprobados u otorgadas en base a normas anteriores a la Ley de Ordenación del Turismo y a criterios sectoriales y territoriales obsoletos o derogados, por lo que la Ley dispone, para el planeamiento parcial no ejecutado, la pérdida de efectos del aprobado antes de la entrada en vigor de dicha Ley y la suspensión del aprobado posteriormente, impone igual medida a las licencias urbanísticas anteriores a dicha fecha que no acrediten el grado de ejecución de las obras y establece plazos para la vigencia de las autorizaciones previas, en función de su grado de materialización. Con igual objeto de control y eficacia de las medidas, se establecen mecanismos de información entre las administraciones sobre los actos administrativos relacionados con el planeamiento y la ejecución del mismo.

Las anteriores medidas se modulan en base, en primer lugar, a la voluntad de no paralizar la tramitación de los principales y básicos instrumentos de planeamiento, tanto a nivel de los recursos naturales y el territorio, como son los Planes Insulares de Ordenación, como de la ordenación urbanística, como son los Planes Generales de Ordenación, afectados ambos por el deber de adaptación a las Leyes de Ordenación del Territorio y de Ordenación del Turismo. Para ello, se permite la aprobación parcial de las determinaciones no turísticas del planeamiento general y se admite incluso que las determinaciones del planeamiento insular puedan llegar a sustituir a las medidas establecidas en la Ley, dentro del tiempo de vigencia de ésta.

Constituye un segundo criterio el que las excepciones contempladas para el planeamiento no supongan en ningún caso incremento de la edificabilidad, de la extensión de suelo clasificado como urbano o urbanizable, ni de la superficie de suelo ordenado pormenorizadamente, por

lo que se limitan las excepciones a la suspensión del planeamiento de desarrollo a la modificación del planeamiento parcial vigente.

Finalmente, las medidas han de modularse en función del ámbito objeto de regulación, y es por ello que la Ley establece para las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro, caracterizadas por la menor dimensión de su oferta turística, y por una situación económica y demográfica diferenciada respecto de las islas restantes, un mecanismo específico de autorregulación transitoria del sector turístico, mediante instrumentos de planeamiento territorial específicos, de tramitación rápida y eficacia inmediatas, que le permitan a la isla definir y desarrollar un modelo transitorio propio. No obstante, y para no retrasar la definición del modelo definitivo a través del correspondiente Plan Insular de Ordenación, se limita la vigencia temporal de dichos instrumentos a un máximo de dos años.

El objeto fundamental de la Ley exige que la vigencia de las medidas que se integran en su articulado tenga por límite la entrada en vigor de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, pero admite que puedan también ser sustituidas por las determinaciones establecidas en el planeamiento insular, bien sea el territorial especial en las islas occidentales, bien el general insular cuando el decreto de aprobación de un Plan Insular así lo señale expresamente, por considerar que las medidas contenidas en el mismo son adecuadas al objeto de lograr el necesario sosiego durante la formulación de las citadas Directrices.

Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación de Territorio de Canarias. (Vigente hasta el 15 de mayo de 2000)

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 12.8 del Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente Ley:

I

El territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que, como recurso natural, viene definido por las características de escasez, singularidad, no renovabilidad e insularidad, constituye la base del desarrollo económico y social del Archipiélago.

Este principio se encuentra ya reconocido en los textos legislativos promulgados por la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial, en la que fue pionera, a fin de poder hacer frente a la problemática más acuciante derivada de las peculiares características de su territorio. En este orden, conviene recordar el proceso iniciado con la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza y desarrollado por la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el Sistema de Actuación de Urbanización Diferida o la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, que afrontaron aspectos como la insularidad, la positiva ordenación del suelo rústico, la regulación de los desarrollos urbanos no ortodoxos o la protección de los espacios naturales, así como la posterior actividad legislativa desarrollada hasta estas fechas, materializada en la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

y Territorial, la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial en Canarias, la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias o la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias que, además de regular la materia específica que tratan, contienen determinaciones con clara incidencia territorial.

La legislación urbanística española ha estado históricamente orientada a la regulación de los procesos de crecimiento de la ciudad, mediante la transformación del medio rural en urbano. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, culmina la legislación de ensanche del siglo XIX y conforma los principios básicos del urbanismo reciente en España. Con ella, se superan los viejos mecanismos de los Planes de Ensanche o las limitaciones de las Ordenanzas de Edificación mediante la sujeción de las decisiones sobre la transformación urbanística del suelo, que pasa a ser desde entonces propia de los poderes públicos, a partir del proceso de racionalización global del territorio denominado plan. El plan regula el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, sujetándolo al cumplimiento de una función social cual es la de servir de soporte al asentamiento humano o, lo que es lo mismo, a la construcción de la ciudad en términos adecuados para su habitabilidad.

Los textos posteriores han constituido reformas parciales a la Ley de 1956. Así, la Ley de 1975 precisó su instrumentación técnica en un momento de expansionismo económico y, consecuentemente, urbano, mientras que el texto refundido de 1992, propiciado por la Ley 8/1990, fue una norma de refundición en cuanto a su enfoque urbanístico. La consecuencia a extraer es que la concepción inicial de una principal preocupación por el desarrollo urbano frente a otros objetivos ha sido, hasta la fecha, una constante en todos los cuerpos legales, sin que el legislador haya afrontado la tarea de promulgar un texto renovador susceptible de adaptación a los territorios discontinuos que, como el canario, precisan de un tratamiento diferenciado. Sólo la reciente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones ha venido a contemplar esta realidad de los territorios archipiélagos, recogiendo su singularidad en la cláusula adicional cuarta y dando la necesaria cobertura a la presente Ley en el marco de la legislación estatal.

En este sentido, ha de partirse del incuestionable hecho de que el territorio del archipiélago canario viene caracterizado por factores de lectura objetiva como su situación geográfica, la estructura territorial insular, la orografía o los recursos naturales que, siempre constantes, han enmarcado su historia, condicionándola de manera singular.

Por otra parte, el reconocimiento de la variable medioambiental que hoy forma parte íntima de nuestra cultura impide seguir pensando en el territorio como un simple soporte físico sobre el cual desarrollar una actividad meramente urbanística o de alojamiento residencial o industrial. El territorio se conforma, pues, como uno de los recursos naturales esenciales que integran el ecosistema archipiélagico y, por ello, debe contemplarse desde todas las vertientes de forma coordinada, integrando políticas y actuaciones sectoriales tendentes a lograr el mayor y más racional aprovechamiento de sus aptitudes naturales y económicas, y en justo equilibrio con su propia pervivencia y relación con los restantes recursos naturales, compatibilizando el desarrollo y calidad de vida con la preservación del medio ambiente adecuado.

En consecuencia, una ley canaria sobre el territorio no puede descansar solamente en la aplicación de técnicas urbanísticas necesarias para articular los intereses públicos y su

relación con la propiedad privada, sino que la perspectiva debe ampliarse hasta incardinar dentro de ella el contenido medioambiental y la ordenación de los recursos naturales, referidos no sólo a aquellas partes del territorio objeto de protección sino también al ámbito urbano y rural, a fin de garantizar como objetivo último la calidad de vida de los ciudadanos y la armonía con su entorno. Con esta finalidad, esta Ley pretende, mediante la ordenación integral, asumir, en mayor o menor medida, la actual legislación autonómica de incidencia territorial, terminando así con la indeseada dispersión de normas urbanísticas y medioambientales sectoriales, a fin de formar un cuerpo legal en el que de forma sistemática y coherente se relacionen entre sí, y propiciando la simplificación de los procedimientos administrativos, necesidad ampliamente demandada por los operadores del derecho al aplicar la Ley. Con ello se profundiza en el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el sometimiento de las Administraciones Públicas a los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

II

El título competencial legitimador para la formulación de la presente Ley viene otorgado por el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en sus apartados 15 y 16, en respuesta a lo dispuesto en el artículo 148.1.3 de la Constitución Española, que previene la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias en todo su ámbito en materia de ordenación del territorio y del litoral urbanismo y vivienda, así como en Espacios Naturales Protegidos. De forma adicional, el artículo 32, apartado 12, del Estatuto de Autonomía reconoce a favor de la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en la materia de protección de medio ambiente, incluidos los vertidos.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, ha venido a ratificar dicho contenido competencial de las comunidades autónomas en esta materia, declarando la nulidad de gran parte del texto refundido de 1992, lo que supone de nuevo la puesta en vigor de aquel articulado del anterior texto refundido de 1978.

En esta situación sobrevenida, a la Comunidad Autónoma le corresponde la ordenación del régimen urbanístico y de ordenación del territorio y los recursos naturales en el marco del régimen básico establecido por el Estado, y ello con la premura consecuente del vacío que presenta el actual marco normativo.

III

La filosofía y objetivos básicos del texto legal se incordian en los criterios liberalizadores del mercado del suelo ya propuestos en el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la Ley 7/1997, de 14 de abril, y se insertan en la concepción de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, sobre los principios de flexibilidad, agilidad y capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes del mercado, en orden al objetivo último de abaratamiento de los costes del suelo y de la vivienda.

La complejidad del texto legal, por la problemática que le es aneja, requiere la definición previa del papel a jugar por los poderes públicos, decantándose, de una parte, por proclamar el carácter de función pública de la actividad de ordenación medioambiental, territorial y urbanística como el mejor modo de equilibrar el desarrollo económico y social con la

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

racionalidad de la utilización del suelo, y de otra, por incentivar y asumir la gestión del sector privado como pieza fundamental de las actividades urbanizadora y edificadora.

Se mantiene el concepto estatutario de la propiedad del suelo, delimitándolo con precisión a fin de expulsar del ordenamiento jurídico toda idea de discrecionalidad o inseguridad, especificando los derechos y deberes de los propietarios de cada clase de suelo.

Siguiendo el reciente criterio legislativo iniciado en la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, se articula un sistema de planeamiento integral que contemple todas las variables que inciden en la planificación (ambientales, de estructuración territorial y urbanística).

Se establece una estructura jerarquizada de las figuras de planeamiento, con clara predominancia de los instrumentos que ordenan los recursos naturales y de los criterios ambientales sobre la ordenación y determinaciones de estricto contenido territorial y urbanístico, asignando, como lógico correlato, las correspondientes atribuciones competenciales entre las distintas Administraciones públicas canarias.

Dentro del sistema, se erige, como piedra angular básica, el Plan Insular de Ordenación, que, con su triple contenido ordenación de recursos naturales, ordenación de estrategias territoriales y marco referencial de la ordenación urbanística orienta las políticas de inversión pública, coordina las actuaciones supramunicipales y corrige los desequilibrios insulares.

El planeamiento urbanístico de los municipios se simplifica en una sola figura, si bien con distinto grado de complejidad atendiendo a la diferente problemática que les afecta y al grado de capacidad de gestión de que dispongan. Por otra parte, se aligera la tramitación administrativa del planeamiento de desarrollo de los planes generales, fijando un régimen de competencias para su aprobación más ágil y con un más alto grado de autonomía para la Administración municipal y un sistema de plazos ineludibles en los procedimientos sin perjuicio del debido respeto al principio de seguridad jurídica en orden a posibilitar e incentivar la actividad del sector privado que, en última instancia, será el primordial medio de consecución del objeto último de la ordenación.

La clasificación del suelo responde a la enunciada en la Ley Estatal 6/1998, de 13 de abril, reconociendo el suelo no urbanizable como suelo rústico en virtud de la tradición habida en este territorio respecto a esta clase y, cuya ordenación en sentido positivo se postula mediante su categorización, integrando en ella aquellos terrenos precisos para que el desarrollo territorial del archipiélago sea sostenible, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley Estatal. Con ello se compatibiliza el modelo legal propuesto con los principios inspiradores de la Ley 6/1998 en cuanto a la oferta de suelo susceptible de ser urbanizado y su no sujeción a plazos precisos, antes por el contrario, quedando ello sujeto a las efectivas necesidades del mercado.

El reparto de los beneficios y cargas del planeamiento, principio legal consagrado ya en la Ley de 1956 e instrumentado a través del instituto de la reparcelación, se mantiene con análogos criterios en los ámbitos de ejecución del planeamiento, sectores y unidades de actuación así como en las compensaciones legales procedentes en situaciones de vinculaciones singulares. Por lo que hace a la asignación de aprovechamiento entre las distintas áreas comprendidas en el territorio ordenado, si bien no se establece propiamente un sistema de equidistribución, si se brinda al planificador los mecanismos para que en el reparto

de edificabilidad no se produzcan situaciones de agravio absoluto según la ubicación de las fincas en los diferentes ámbitos o sectores.

La recuperación por la sociedad de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano se materializa mediante la cesión por los propietarios de los suelos que se incorporan al proceso urbanizador del 10 % de su aprovechamiento urbanístico, eximiendo a la Administración receptora de los gastos de urbanización, en los términos establecidos por la Ley 6/1998. Ello queda especialmente justificado por las necesidades de una política de viviendas que satisfaga este derecho básico del ciudadano, pero también en ordena posibilitar un desarrollo urbano coherente con el territorio mediante la participación pública en la oferta de suelo.

Finalmente, la Ley hace un especial esfuerzo de revisión de los instrumentos de gestión anteriormente disponibles, en el convencimiento de que es la capacidad de actuación que de ellos se derive el mecanismo del cual depende básicamente el éxito del modelo legislativo propuesto. A estos efectos, se prioriza en los propietarios la facultad de impulsar la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, bien por sí o mediante la figura del agente empresarial una innovación legislativa creada para favorecer su participación y actuación.

Por otra parte, constatadas las dificultades que en la práctica han encontrado los sistemas hasta ahora vigentes tradicionales en el derecho urbanístico español como consecuencia de la excesiva reglamentación e intervencionismo administrativo, el texto introduce, junto a la mejora de los tradicionales, nuevos sistemas de ejecución en los que queda un amplio margen a la voluntad de las partes en el modo de concertar la urbanización y la edificación de los suelos a ello destinados y en los que la Administración interviene sólo para garantizar la legalidad de lo acordado o, en último término, para reaccionar ante la pasividad o incumplimiento de los particulares.

IV

La Ley se estructura en siete títulos además del preliminar, ocho disposiciones adicionales, diez transitorias, una derogatoria y cuatro finales, e incorpora un anexo de conceptos fundamentales en orden a su interpretación.

El Título Preliminar se destina a las disposiciones directivas propias del ámbito de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.

El Título I regula la necesidad de la acción pública de ordenación sobre el territorio, y en aplicación del principio genérico recogido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introduce el deber de cooperación interadministrativa, con el objeto de lograr que el planeamiento armonice y priorice la programación y actuación de las diferentes Administraciones con competencias que afectan al territorio, sin que ello comporte subordinación de unas respecto a las otras, estableciéndose los oportunos procedimientos y articulando, en consecuencia, una planificación de ordenación que satisfaga y complemente los intereses municipales, insulares y autonómicos en juego, como integrantes de un único y común interés general.

Se potencian de manera decisiva los instrumentos de ordenación territorial, persiguiendo el objetivo señalado de una ordenación integral del territorio al objeto de posibilitar su interrelación y coordinación con el planeamiento urbanístico y la ordenación de los recursos

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

naturales. Para la consecución de tales fines se establece una jerarquización de los distintos niveles de ordenación que responde y es reflejo de la singularidad de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma.

Aun reconociendo que el hecho insular constituye probablemente el factor determinante de la estructura territorial canaria, es evidente que las políticas globales para la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, tal y como se deriva de los artículos 15.3 y 23.6 de nuestra norma estatutaria, no sólo han de existir sino que son imprescindibles para el ordenamiento. Sin embargo, hasta ahora no se había contemplado en nuestra legislación, a excepción de la Ley de Planes Insulares, un instrumento específico que, con carácter jerárquico respecto al resto del planeamiento, respondiera a esta necesidad. A estos efectos, se crea la figura de las Directrices de Ordenación que, con su óptica suprainsular, orientarán y coordinarán la ordenación de los recursos naturales y del territorio en cuanto afecte al interés de la Comunidad Autónoma.

La isla es la unidad de referencia obligada para desarrollar las políticas territoriales y medioambientales que la Administración Autonómica y los Cabildos proyecten, y no sólo por el patente hecho geográfico sino porque, a partir de él y a lo largo de la historia, se han derivado módulos diferentes que requieren sus propios tratamientos. De aquí que el planeamiento tanto de los recursos naturales como, en particular, del territorio, haya de ir presidido por la figura del Plan Insular de Ordenación, figura que se potencia respecto a su predecesora de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, y cuyo contenido se dirige a la ordenación territorial, medioambiental y de los recursos naturales en relación a aquellos hechos que desempeñen una función estructurante del territorio, liberándose de los que por su naturaleza, ámbito o importancia exclusivamente local caigan dentro de la esfera municipal. También se incluye de manera especial la ordenación de aquellas actividades que, como el turismo o los recursos extractivos han de ser manifiestamente objeto de una política insular.

Ideados como instrumentos de desarrollo de los Planes Insulares de Ordenación, la novedad más destacada de los instrumentos de ordenación territorial la constituyen los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos y los Planes Territoriales. El papel que desarrollan es múltiple en orden a su ámbito o a la materia de que traten. Así, desde la ordenación pormenorizada de los Espacios Naturales hasta el desarrollo de infraestructuras o de sectores territoriales, a instancia de los Cabildos Insulares o de la Administración de la Comunidad Autónoma, cumplen una función primordial y llenan el actual vacío existente entre el Plan Insular de Ordenación y el planeamiento municipal, lo que se ha venido traduciendo en un difícil encaje de aquellas operaciones que sin tener justificación como modificación del planeamiento insular trascienden el ámbito competencial municipal.

Las figuras con las que se ordena el territorio se completan con los Proyectos de Actuación Territorial y la Calificación Territorial. La primera tiene como función dar cabida a aquellas actuaciones puntuales que no habiendo sido contempladas en el planeamiento territorial se consideren de interés general para la colectividad. Por su propia naturaleza excepcional, estos proyectos requieren las mayores cautelas y garantías jurídicas y así se establece en su tramitación específica.

Sin perjuicio de la reserva por parte de la Comunidad Autónoma de las Normas y las Instrucciones Técnicas de Planeamiento Urbanístico, establecidas para unificar aspectos técnicos y de planificación de los instrumentos de ordenación, la actividad de ordenación

urbanística se regula en el marco de competencias propias de la autonomía municipal mediante la figura esencial de los Planes Generales.

Reiteradamente la legislación urbanística ha propuesto criterios y medidas tendentes a simplificar y agilizar los procedimientos de formulación y tramitación del planeamiento urbanístico, en respuesta al reconocimiento de la necesidad de su adecuación a los tiempos de actuación de las operaciones mercantiles a las que ha de servir de soporte, procedimientos que, en otro caso, se convierten en el principal escollo para su debida aplicación. En orden a este espíritu de simplificación, la Ley introduce modificaciones relevantes en las anteriores figuras del planeamiento general:

- a. El Plan General se adopta como única figura de planeamiento a este nivel, suprimiendo tanto las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal como los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano. No obstante, a partir de un mismo contenido sustantivo, se reconoce la disparidad que resulta del mapa administrativo de las islas con las evidentes diferencias entre los municipios que conforman el territorio de cada una de ellas, diferencias que no sólo se reducen al ámbito territorial sino que vuelven a reproducirse en las actividades que en ellos se desarrollan y en especial la turística. Por ello, la Ley contempla de un lado los municipios con menor dinámica, exigiendo del Plan General la ordenación pormenorizada tanto del suelo urbano como del urbanizable, lo que redundará en la no exigencia posterior de planeamiento de desarrollo: mientras que por el contrario, en los municipios de dinámica mayor el Plan General debe establecer la ordenación estructurante del territorio municipal, lo que se ha de complementar con el Plan Operativo, que aporte la ordenación pormenorizada y en correspondencia a los períodos legislativos de las Corporaciones Locales, las previsiones de actuación para el ejercicio de la actividad de ejecución. La asunción por la Corporación Local de la formulación y aprobación del Plan Operativo aspira a adaptar las competencias de las Administraciones actuantes en la planificación urbanística, incrementar el protagonismo municipal en las determinaciones no estructurantes y ajustar los programas a los plazos previstos para cada mandato electoral.
- b. La clara diferencia entre la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada permite superar viejas rigideces. Así la ordenación pormenorizada puede venir establecida en el planeamiento general o no, a excepción del supuesto ya señalado, e igualmente puede establecerse desde ese nivel de planeamiento para el suelo urbano y el urbanizable. En su defecto, y en las mismas clases de suelo, es el Plan Parcial la figura de planeamiento urbanístico que la precisa. En este caso, y con la misma finalidad de dotar de mayor agilidad al procedimiento son las Corporaciones Locales las competentes para su tramitación y su aprobación, previo informe no vinculante del órgano competente de la Comunidad Autónoma.
- c. Se reconoce la función esencial de las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización como instrumentos de regulación de los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones no definitivas directamente de la edificabilidad y destino del suelo sean exigibles para la autorización de los actos de edificación, así como de la regulación de los aspectos relativos a la proyección, ejecución material, recepción y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización. Con ellas y con las Instrucciones de Planeamiento Urbanístico se pretende simplificar el contenido documental de los Planes Generales, que podrán

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

remitirse a unas y otras para la regulación de aspectos que no afecten a los derechos y aprovechamientos.

El Título II, denominado *Clasificación y régimen del suelo* mantiene la tradicional clasificación del suelo, conforme queda establecido en la Ley Básica:

- a. El suelo urbano, sin perjuicio de los criterios esenciales de urbanización y colmatación que lo conforman, requiere para su clasificación la efectiva integración de la concreta pieza de suelo en la trama urbana existente. Este principio permite liberar al plan, y con ello al modelo de desarrollo que este proponga, de servidumbres o presuntos derechos, en ocasiones determinados por interpretaciones legales extremas, resultantes de la situación actual de enorme dispersión de la edificación, y permitir así la consecución del propósito que subyace en la Ley de un desarrollo equilibrado, limitado en su ocupación del suelo y vinculado a una ordenación racional del territorio.
- b. El suelo rústico mantiene la va tradicional denominación, en el ánimo de enfatizar los mismos conceptos que motivaron la recuperación de la misma en la Ley 5/1987, esto es, la atribución a esta clase de suelo de una ordenación positiva en función de su propia naturaleza, al mismo nivel que la que la Ley atribuía al suelo urbano, como reconocimiento a su excepcional valor en el ámbito territorial de la Comunidad Canaria. Se reconoce su categorización en función de análogos atributos a los que contemplaba la Ley de 1987 y se hace extensiva esta clasificación, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley Básica, a aquellos suelos que no siendo precisos para la urbanización, actualmente forman parte del suelo vacío, de ese suelo que hoy es necesario preservar en orden a posibilitar un desarrollo sostenible del territorio.

Frente a este carácter extensivo del suelo rústico, y a fin de intervenir en los modelos, tan extendidos en el archipiélago, de implantación residencial en el medio rural, se contempla la regulación de los asentamientos agrícolas y rurales y de los mecanismos de intervención, superando las limitaciones con que se contemplaban en la Ley 5/1987, y concentrando en ellos las posibilidades de nuevas edificaciones de uso residencial por la restricción de tal uso en el resto de esta clase de suelo. Asimismo, este carácter extensivo de la clasificación del suelo rústico obliga a la posibilidad de permitir, en aquellos supuestos excepcionales, los usos previstos por los Proyectos de Actuación Territorial ya aludidos.

- c. El suelo urbanizable queda por extensión aplicado a aquel suelo no incluido en ninguna de las clases anteriores. Con carácter diferencial se contempla el suelo urbanizable turístico y estratégico, por responder ambos a criterios vinculados específicamente a intereses de carácter supralocal o suprainsular, sin perjuicio de establecer un espacio competencial municipal. Su calificación vendría mediatizada por criterios ordenadores del planeamiento de ordenación insular o territorial jerárquicamente prevalente.

Se amplía el Patrimonio Público del Suelo al ámbito insular y autonómico a fin de responsabilizar, con su participación, a las distintas administraciones y se crea el Fondo de Compensación Territorial y Ambiental como medio de facilitar la gestión urbanística y

medioambiental, potenciándose como mecanismo de equitativa distribución de los recursos aplicables a los Espacios Naturales.

El Título III, con la rúbrica de *Ejecución del planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística* hace una extensa revisión de los instrumentos de ejecución del planeamiento. En lo que hace referencia a la gestión de los sistemas generales, se ratifica su carácter público, siendo la Administración Pública, en sus distintos niveles de actuación, y la que asume su ejecución en coherencia con su propia definición, como elementos estructurantes del territorio al servicio de la colectividad, sin perjuicio de que, como deber instituido en la Ley estatal, corresponda la cesión de los terrenos necesarios, de forma obligatoria y gratuita, por los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable.

La ordenación medioambiental y la de los recursos naturales requieren para su consecución unos órganos de gestión ágiles, con competencias delimitadas, capaces de impulsarlas. A estos efectos, se crean nuevos órganos a través de las áreas de gestión integral aptos para lograr la organización interadministrativa necesaria para el desarrollo de dichos territorios así como la obtención de la financiación precisa para su preservación.

Los sistemas de ejecución urbanística ofrecen a los particulares y administraciones intervinientes un amplio abanico de formas y procedimientos para la equidistribución y ejecución de la urbanización, adaptándose a la pluralidad de situaciones jurídicas y territoriales presentes en la realidad del archipiélago a fin de que ello no sea un obstáculo para la ejecución del planeamiento. A estos efectos, se introducen sistemas novedosos como el concierto, que simplifica enormemente los procedimientos en caso de acuerdo entre las partes implicadas; la ejecución empresarial, capaz de atribuir a persona física o jurídica distinta del propietario la ejecución; la ejecución forzosa protagonizada por la actuación de entidades u organismos públicos. En el sistema por concierto, el propietario único de los terrenos o todos los propietarios de común acuerdo asumen la actividad de ejecución conforme a las condiciones libremente pactadas por ellos mismos en convenio urbanístico aprobado por el Ayuntamiento. En este sistema, la gestión de la actividad de ejecución puede ser llevada a efecto mediante la constitución por todos los propietarios afectados de una entidad urbanística de gestión o a través de sociedad mercantil o, en su caso, por el propietario único.

En el sistema de ejecución empresarial el beneficiario de la atribución asume la actividad de ejecución conforme al convenio urbanístico aprobado y suscrito con el Ayuntamiento y la oferta efectuada a los propietarios. Se fundamenta en la relevancia otorgada a la actividad urbanizadora en relación a la función social de la propiedad del suelo, en cuanto que los plazos y deberes de ejecución quedan limitados en razón de las efectivas necesidades y la asunción por otros agentes distintos a la propiedad de estas obligaciones, sin menoscabo de los derechos reconocidos a la misma. No obstante se otorga al propietario preferencia en la iniciativa del desarrollo del planeamiento, como en cualquier otro sistema de ejecución privada, así como el reconocimiento de su derecho al aprovechamiento urbanístico que le corresponda cuando se incorpore al proceso urbanizador y, en su defecto, por análogo concepto mediante su atribución en parcelas edificables por reparcelación forzosa o, en última instancia, mediante su expropiación.

El sistema de ejecución forzosa se concibe como un mecanismo de respuesta de la Administración ante el incumplimiento de los compromisos adquiridos por el agente

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

urbanizador en cualquier sistema de ejecución privada, garantía que se hace extensiva al cumplimiento de los objetivos del planeamiento, por el cual aquella última subsidiariamente la actividad de ejecución aun pendiente, mediante gestión directa o encomienda a sociedad mercantil de capital público. A los mismos fines responde la ejecución de la edificación mediante la sustitución del propietario, en aquellos casos en los que este último no ejercite sus derechos edificatorios evitando de este modo, sin que ello tenga carácter punitivo, el bloqueo del suelo urbanizado y las especulaciones nocivas para el interés público.

Por otro lado, las entidades urbanísticas colaboradoras se asimilan a entidades mercantiles como método de acercamiento del urbanismo a las técnicas utilizadas tradicionalmente por los operadores inmobiliarios.

Se perfecciona el sistema de conservación urbanística posibilitando a las Administraciones actuantes delimitar unidades exclusivamente para la rehabilitación, ejecución parcial o mantenimiento de zonas de interés territorial, aspectos éstos de especial relevancia en este ámbito, donde el turismo como actividad económica tiene una importancia particular.

En el régimen general de Expropiación Forzosa, regulado en el Título IV, se regulan los supuestos de utilidad pública determinantes de la causa de la expropiación, los procedimientos de fijación del justiprecio, así como los casos de iniciación del expediente de expropiación a instancia de los titulares de los bienes, por inactividad administrativa.

El Título V, dedicado a la Intervención Administrativa en la Edificación y Usos del Suelo, regula los procedimientos de intervención de las distintas administraciones en los usos del territorio. Determina la no sujeción a licencia urbanística de los proyectos de obras y servicios públicos y los de construcción, edificación o uso del suelo de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los Cabildos insulares, previendo en estos casos un procedimiento de cooperación interadministrativa. Se regula la inspección para la protección del medio urbano y natural y los mecanismos de reacción frente al incumplimiento de la normativa urbanística y medioambiental. Especial relevancia se da al cumplimiento de las órdenes de suspensión de las actuaciones, previendo en su defecto la imposición de multas coercitivas y traslado al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad penal que proceda. Análoga reacción se prevé frente al incumplimiento de las órdenes de reposición de la realidad física a su estado anterior mientras que, por el contrario se establecen bonificaciones en los supuestos de legalización o restauración voluntaria.

Asimismo, se establecen los plazos para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado, así como los supuestos de exclusión en su aplicación con referencia a: los suelos rústicos de protección ambiental o comprendidos en un Espacio Natural Protegido o en la zona periférica de protección, así como los calificados como sistemas generales: los bienes catalogados o declarados de interés cultural; los que afecten a viales, espacios libres o zonas verdes públicas y los que afecten a áreas no edificables privadas, que sean computables a efectos de la capacidad alojativa de los centros turísticos. Asimismo, se regula el régimen de disconformidad con la legislación territorial y urbanística a la que quedan sometidas las correspondientes instalaciones, construcciones y edificaciones cuando en razón a lo anterior no fuera posible la adopción de tales medidas. Este régimen no es asimilable al de fuera de ordenación en la medida en que el origen de la situación es distinto y sus consecuencias son también distintas y tiene por objeto,

con independencia de su carácter disuasorio, paliar en lo posible las consecuencias territoriales del ilícito realizado.

El Título VI, dedicado a Infracciones y Sanciones, establece el régimen jurídico aplicable a las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de la ordenación territorial, urbanística o ambiental, y como la regulación necesaria para castigar las actuaciones antisociales que agredan, destruyan o incidan negativamente sobre los recursos naturales en general, y sobre el territorio en particular.

El Título VII contempla las disposiciones organizativas y de régimen jurídico, donde cabe señalar el Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial como órgano de propuesta, deliberación y consulta, dotado de autonomía funcional y adscrito a la Consejería competente en materia de conservación de la naturaleza.

La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural se concibe como un organismo descentralizado y de carácter predominantemente técnico, dedicado a comprobar la legalidad de actuaciones que afecten al suelo y a los recursos naturales, pudiendo proceder a la suspensión de actos y usos del suelo, a la sanción de infracciones así como a proponer la impugnación de los actos administrativos que proceda en virtud de la referida comprobación. Este organismo, en el que se integrarán los Ayuntamientos que voluntariamente lo deseen, se crea por el hecho de que la reacción administrativa frente a los incumplimientos sólo puede quedar garantizada desde una actuación generalizada que lleve al convencimiento social de que toda infracción contra el territorio tiene la debida respuesta legal, erradicando la actual creencia en una reacción excepcional y, por ende, discriminada ante tales infracciones.

La Comisión de Valoraciones de Canarias centra su función en la fijación definitiva en vía administrativa del justiprecio derivado de todo tipo de expropiaciones llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, los Cabildos o los Municipios, ejerciendo facultades consultivas en materia de responsabilidad patrimonial.

Finalmente, la figura del convenio urbanístico, ya conocida y ampliamente utilizada aun sin un soporte legal preciso, se regula por primera vez en este texto legislativo contemplando la naturaleza y régimen jurídico de los convenios de carácter territorial y/o urbanístico que se formalicen conforme a dicha normativa, lo que supone dar un amplio margen a la voluntad de las partes en la preparación de toda clase de actos y resoluciones en procedimientos instruidos en su ámbito de aplicación, incluso antes de la iniciación formal de éstos, así como también para la sustitución de aquellas resoluciones.

Todo lo anterior se complementa con un anexo relativo a los conceptos fundamentales utilizados por la Ley y un régimen transitorio cuidadoso, que respeta los derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior y permite ejecutar los planes vigentes con arreglo a la nueva normativa, sin necesidad de incoar un expediente específico de adaptación a ella.

Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias. (Vigente hasta el 15 de mayo de 2000)

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO,

Exposiciones de Motivos y Preámbulos de la legislación territorial autonómica de Cataluña, País Vasco y Canarias

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 12.8 del Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente Ley:

Las Islas Canarias son un archipiélago macaronésico en el que sus peculiaridades climáticas, geológicas, marinas, geomorfológicas, zoológicas y botánicas han constituido en su conjunto un medio natural excepcional. Sin embargo, la fragmentación territorial, la densidad demográfica y la casi exclusiva dependencia de su economía del sector servicios han generado un modelo de desarrollo imposible de mantener, en cuanto supone sobrepasar la capacidad de recuperación de nuestros recursos naturales.

Esa situación exige medidas correctoras y, entre ellas, el establecimiento de un régimen jurídico general sobre los Espacios Naturales de Canarias que haga posible la utilización racional de sus recursos, como garantía de un desarrollo sostenible y de acuerdo con el principio de solidaridad. La presente Ley aspira a ser el instrumento principal de ese nuevo régimen jurídico, que instituya un gran pacto social sobre la Naturaleza y el Desarrollo, sobre la base de la educación y concienciación medioambiental y mediante la definición de objetivos concretos de conservación que hagan prevalecer la finalidad de la protección en el aparato administrativo que ha de garantizarla.

En el marco de la Legislación Básica Estatal, representado por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la Ley de Espacios Naturales de Canarias regula la ordenación de los recursos naturales del archipiélago, determina las distintas categorías de protección y sus instrumentos de planificación, configura un nuevo modelo de organización administrativa y establece un régimen sancionatorio capaz de garantizar la finalidad y objetivos que la Ley prevé.

La gestión ordenada y el aprovechamiento de nuestros recursos naturales se realiza a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, recogidos en el título II, y por los instrumentos del planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, de contenido obligatorio y ejecutivo, constituyen una regla y un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física; de ahí que la Ley opte por configurarlos con ámbito insular, estableciendo su integración en un instrumento de planificación propio de nuestro archipiélago: los Planes Insulares de Ordenación, regulados por la Ley territorial 1/1987, de 13 de marzo. Los Planes Insulares de Ordenación establecen determinaciones y directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico, que se justifican, entre otras razones, en la necesidad de protección del medio ambiente y los recursos naturales. En consecuencia, la novedosa creación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, encuentra en la planificación insular el marco idóneo para su configuración en el discontinuo territorio canario, por lo que se ha procedido a asignar esa delimitación geográfica a esos Planes y a modificar puntualmente la Ley territorial 1/1987, de 13 de marzo.

El título III constituye el núcleo de la Ley, en cuanto que en él se definen las distintas categorías de protección especial sobre los espacios naturales y se establece su régimen jurídico, así como el régimen económico que posibilite la promoción social, económica y cultural de la población asentada en sus zonas de influencia. La clasificación parte de la finalidad de protección de cada categoría, y en relación con la misma se determinará la

zonificación, en su caso, y los usos compatibles con la misma. Esta es quizá la característica más importante de una Ley *reguladora* frente a la Ley *declarativa*, como fue la Ley 12/1987, de 19 de junio, permitiendo la distinción entre conservación activa y conservación pasiva. Ello es particularmente importante en los Parques Rurales, categoría en la que se intentan conciliar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales asentadas con la conservación de elementos de gran interés natural y ecológico.

El título IV se refiere al planeamiento de las distintas categorías de protección, instrumentos de ordenación que hacen posible los objetivos de conservación y desarrollo sostenible previstos en la Ley. La organización administrativa, por su parte, se regula en el título V en un esfuerzo de conjunción entre Gobierno de Canarias y Cabildos Insulares, instituciones de la Comunidad Autónoma que asumen la representación ordinaria de la Administración autonómica en cada isla, desarrollando la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, sin perjuicio de la garantía de servicios comunes de ámbito suprainsular, que corresponden al Gobierno de Canarias.

El régimen sancionador, previsto en el título VI, es fundamentalmente el establecido en la legislación básica estatal, con la particularidad de la intervención de los Cabildos como órgano sancionador de la mayor parte de las infracciones, de acuerdo con las competencias de gestión ya referidas.

Finalmente, la Ley procede a la reclasificación de los Espacios Naturales Protegidos declarados por la Ley 12/1987, de 19 de junio, describiéndolos de forma exhaustiva tanto literal como cartográficamente.

Sistematización teórica en la implantación de la planificación estratégica

El concepto de planificación estratégica¹, extraído de la práctica militar, comenzó a utilizarse, como instrumento analítico y decisorio, en el mundo empresarial a partir de la segunda mitad del siglo XX como manera de alcanzar una comprensión profunda del sistema empresarial y su entorno de mercado para así poder anticiparse a los cambios; posteriormente su uso se extendió a la gestión pública y actualmente se aplica también al campo de la planificación y gestión urbana. La traslación al ámbito de las ciudades de los conceptos, los métodos y las herramientas de la planificación estratégica empresarial requirió asumir una nueva idea: la ciudad y su área de influencia inmediata puede contemplarse como un sistema funcional, un conjunto de componentes relacionados entre sí para la consecución de unos fines comunes (individuos, empresas, instituciones, recursos, infraestructuras y servicios...). Todo sistema urbano deberá, por tanto, identificar los cambios de su entorno y adaptar su funcionamiento a los mismos mediante el establecimiento de una visión estratégica.

ASPECTOS	EMPRESA	CIUDAD
Propiedad	Accionistas	Ciudadanos, Empresas e instituciones
Alta Dirección	Consejo de Administración	Corporación Municipal
Productos	Bienes o servicios	Empleo, servicios y calidad de vida
Clientes	Consumidores de bienes y servicios	Ciudadanos, inversores y visitantes
Competidores Colaboradores	Otras empresas	Otras ciudades

Aspectos de paralelismo entre el sistema empresa y el sistema ciudad.

Fuente: FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006)

Las características más significativas de la planificación estratégica radican en su enfoque metodológico. La necesidad de identificar y definir decisiones estratégicas requiere de visión a largo plazo. Una de estas decisiones estratégicas que pretenda modificar el rumbo de una comunidad resulta costosa en tiempo y recursos, pudiendo llegar a extenderse su consecución en el tiempo durante décadas. Por eso, un plan estratégico debe ser un proyecto de toda la comunidad y no de un determinado equipo administrativo, para que pueda desarrollarse en varios años con independencia de los avatares políticos. Además para identificar sus objetivos considera el entorno (la región, la nación, el mundo) evitando el clásico error de concentrarse únicamente en los límites administrativos. Esto le permite identificar las ventajas competitivas existentes, evaluando los cambios en su mercado y su grado de competitividad económica, social y ambiental. Para ello, debe tomar medidas que permita mejorar sus posiciones apoyándose en sus puntos fuertes y atenuando los débiles desde una visión integral de su realidad urbana y territorial. Esta visión integral debe permitir, a su vez, concentrarse en los temas críticos, oportunidades y problemas que han de afrontarse para ayudar a distinguir las decisiones verdaderamente importantes de aquéllas que tienen un impacto sólo temporal. Una vez han sido definidas esas acciones, para asegurar desde el primer momento la viabilidad de sus propuestas, debe identificar los recursos necesarios para

¹ Ver FERNÁNDEZ GÜELL, J. M.: *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté S. A. Barcelona, 2006.

su ejecución e involucrar a los responsables y agentes intervinientes necesarios para su consecución. Para esto es crucial que la planificación estratégica sirva de “puente” entre los requerimientos legales relativamente rígidos de los propios instrumentos de ordenación territorial y/o planeamiento urbanístico y las oportunas decisiones políticas que demandan dichos agentes intervinientes. Todo ello fomentando la participación de todos los agentes sociales y económicos de la comunidad – y no sólo los directamente afectados – tanto del sector público como de la iniciativa privada; así como la modernización en la gobernanza de las Administraciones Públicas, tanto en el ámbito político como en el técnico, para coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad con los suficientes grados de motivación, calificación y capacidad.

La metodología necesaria para la planificación estratégica no debería ser un proceso dogmático, monolítico e inflexible. Normalmente, conlleva un proceso cíclico en el que pueden identificarse cinco etapas. Este proceso debe dejarse influir por las condiciones y necesidades locales a la hora de seleccionar las técnicas aplicables y los métodos de análisis. A partir de entonces, puede empezarse simultáneamente a administrar el plan y reevaluar sus esfuerzos para reflejar los cambios en las necesidades habidos durante su implementación.

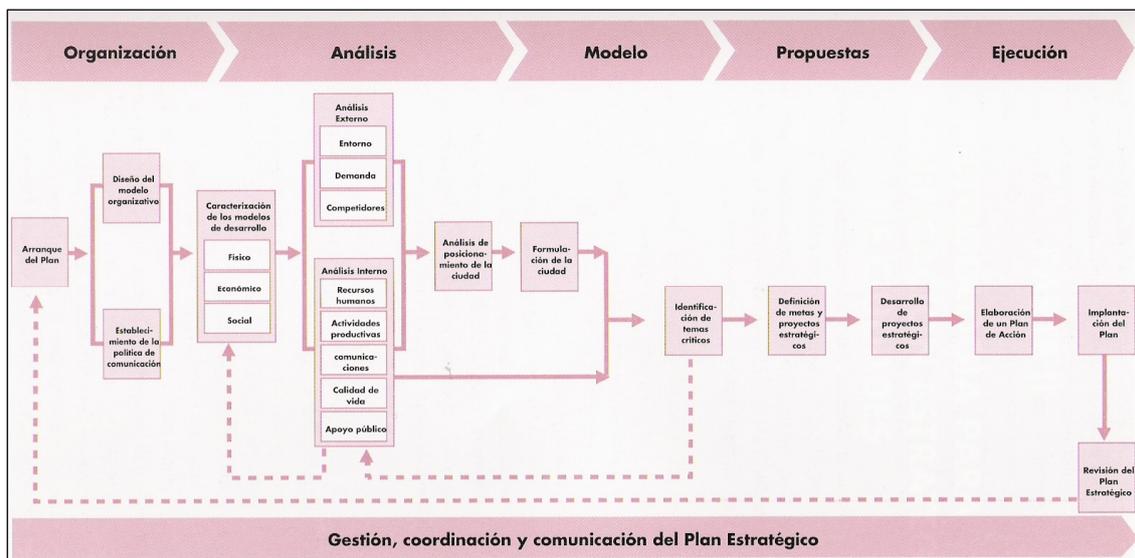


Figura 3. Metodología desarrollada de la planificación estratégica de ciudades.

Fuente: FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997)

Proponer un Plan Estratégico ofrece un soporte comprensivo suficiente para justificar fácilmente la toma de decisiones ya sea en función de la normativa vigente o como concesión a la misma, sin poner en peligro el interés general a salvaguardar. Además la implementación del plan requiere una estrategia de fases que minimiza los gastos públicos iniciales, identifica los intereses y objetivos tanto administrativos como particulares, asegura el apoyo social suficiente al nutrirse de la participación ciudadana, y provee de bastantes incentivos para atraer la inversión privada.

1. Fase de Organización.

Esta tarea inicial supone fijar el *arranque del plan*, para lo cual el principal escollo a salvar es el establecimiento del liderazgo del proceso, la institución o persona responsable cuya solvencia y sólida implantación determinará, de manera significativa, la involucración de los principales agentes socioeconómicos (políticos,

Sistematización teórica en la implantación de la planificación estratégica

gestores públicos, empresarios, sindicatos, asociaciones profesionales y de ciudadanos). El reconocimiento de este liderazgo viene determinado por su capacidad para actuar en una sociedad más pluralista, más fragmentada y menos centralizada, en la cual el consenso es preciso para elaborar políticas y para abordar temas relevantes. Hay tres alternativas básicas por las que se puede optar para la asunción del liderazgo: el gobierno local, la sociedad civil o la iniciativa privada. De todas formas, para asegurar la implicación desde el inicio y de forma muy estrecha del conjunto de los agentes públicos y privados, se ha de establecer una estructura organizativa y participativa y diseñar una política de comunicación para difundir públicamente los objetivos del plan (alcance temporal y físico, estimación de presupuesto, provisión de recursos humanos y materiales, programa de trabajo...). Dicha estructura servirá también para llamar a la participación e interés de los grupos de poder e influencia no involucrados desde el comienzo, así como gestionar el proceso de planificación.

Por tanto, debería organizarse un modelo organizativo sobre tres aspectos representativos: la participación mixta de los sectores público y privado, la participación de los diversos niveles gubernamentales involucrados, y la dualidad técnico-política a la hora de asumir las tareas de análisis y coordinación en la planificación.

2. Fase de Análisis.

A partir de esta estructura básica se han de *caracterizar los patrones de desarrollo físico, económico y social* que han conducido a la situación actual del ámbito territorial a estudiar, para así establecer un marco que permita servir de referencia para los diagnósticos ulteriores. Con ello, se lograría comprender los rasgos fundamentales y la trayectoria histórica de este ámbito territorial, diagnosticando los principales elementos de la oferta existente (recursos humanos, actividades productivas, comunicaciones, calidad de vida o el apoyo público existentes); así como los acontecimientos externos que influyen sobre la misma, sobre su demanda o sobre su papel territorial. Estos análisis han de centrarse en aquellos hechos con un marcado carácter estructural, y no coyuntural para así posteriormente servir para establecer los requisitos de competitividad, habitabilidad y sostenibilidad que deben ser satisfechos. A su vez, estos hechos característicos permiten identificar similitudes respecto a otros territorios de manera que se puedan evaluar las mejores prácticas, tanto integrales como sectoriales, que permitan posteriormente enunciar los requisitos a satisfacer, así como establecer y priorizar exactamente los problemas que deben ser afrontados en el proceso de planeamiento.

De este modo, en la fase de análisis se podrá determinar el posicionamiento de un determinado ámbito territorial en materia de competitividad económica y de habitabilidad, identificando los posibles puntos de mejora así como los factores claves de éxito de las principales áreas o sectores en los que dicho territorio desarrolla su actividad.

3. Fase de Modelo.

Dentro de la batería de análisis de un plan estratégico, el objetivo último es establecer las bases para determinar tanto las oportunidades como las amenazas derivadas de acontecimientos que afectan al ámbito territorial estudiado, pero que

están total o parcialmente fuera de su control, así como evaluar la oferta de servicios existentes. A partir de esta síntesis de resultados resulta más fácil aproximarse a la *formulación de una reflexión estratégica* de una forma simple, clara y expresiva. Por principio, una visión estratégica debe ser optimista y ambiciosa en su planteamiento para ilusionar a la ciudadanía y concitar el apoyo de todos los agentes locales. Su elaboración ha de partir del diseño de distintos escenarios hipotéticos de futuro, que esbozen la evolución inercial de un determinado ámbito territorial frente a diversas opciones de comportamiento del entorno, de tal manera que se pueda identificar aquellos desajustes y temas primordiales para su desarrollo. De este modo, con el cruce de los puntos fuertes y débiles que presentan los diversos servicios que oferta con las amenazas y oportunidades identificadas se puede establecer un cierto marco referencial para determinar el posicionamiento actual de la ciudad frente a los retos del futuro. En ellos se han de centrar las posibles estrategias para definir una única visión estratégica que englobe todos los escenarios posibles, en la cual se contemplen los tres aspectos cruciales analizados: el económico, el social y el físico.

A partir de toda la labor de análisis realizada se ha de proceder, por tanto, a sintetizar los extensos resultados generados para la posterior formulación de la visión estratégica; así como identificar las estrategias a consolidar, aportando criterios y objetivos que permitan asentar unas bases sólidas – de índole económica, social y física – y que estén consensuadas entre los agentes de la comunidad.

4. Fase de Propuestas.

Esta *visión estratégica*, una vez asumida, debe implementarse buscando concentrar los esfuerzos en un número limitado de áreas de intervención o temas críticos que se deben abordar de cara a su futuro desarrollo, y hacia los que deban canalizarse expectativas y recursos. Estos temas críticos – normalmente dirigidos a actuar sobre la oferta existente más que sobre la demanda, sobre la que se ejerce poco control – han de ser identificados dada su capacidad para poder impulsar o frenar la consecución del modelo estratégico propuesto. Además, deben dar una respuesta clara y operativa a problemas resolubles y no imposibles, determinándose tanto su cuantificación en recursos necesarios como su impacto y aceptación, bien sea a corto plazo como a largo plazo. Pero, sobre todo, su implantación debe estar bien coordinada y ser compatible con las demás acciones previstas y consensuadas, quedando recogidas en un plan de acción que los englobe, ordene y jerarquice.

La formulación de un plan de acción que mantenga articuladas las diversas actuaciones que se derivan del Plan Estratégico es necesaria, en tanto en cuanto sienta las bases de la fase de ejecución. Por ello, dicho plan de acción debe ser asimilable para la ciudadanía además de no resultar políticamente conflictivo.

5. Fase de Ejecución.

Tras la definición y desarrollo de las estrategias, se aborda la *implantación del Plan Estratégico*, una vez determinado el plan de acción. En esta fase es cuando quedará en evidencia el grado de acierto y oportunidad de dichas propuestas, así como su flexibilidad para adaptarse a los cambios que puedan producirse en el entorno. Esto significa que, en el momento de abordar el plan de acción, deben evitarse compromisos y rigideces que puedan comprometer la adaptabilidad del sistema, así

Sistematización teórica en la implantación de la planificación estratégica

como su ulterior revisión y actualización. Para ello, es aconsejable concretar y priorizar los proyectos a realizar, definir las competencias de los agentes ejecutores, no robar el protagonismo de las instituciones participantes y evitar el aburrimiento o la frustración de los agentes locales y ciudadanos por la aparente falta de consecución de los logros pretendidos.

Para ello, es útil la creación de un órgano implantador encargado no sólo de gestionar y ejecutar lo planificado – con el suficiente rigor económico y técnico – sino también de realizar un esfuerzo continuado en materia de evaluación, difusión, comunicación y relaciones públicas para mantener la retroalimentación de todo el proceso. En otras palabras, estas labores exigen disponer de una estructura organizativa pequeña, pero altamente capacitada y con suficiente autonomía de actuación para llevar a buen fin los objetivos encomendados. Existen básicamente tres modelos alternativos para crear un órgano implantador de este tipo; estos modelos se diferencian por la naturaleza de sus agentes participantes, su forma jurídica y la profesionalidad de sus órganos de gestión:

- Modelo público: en este caso, el órgano establecido para implantar el plan es parte de la administración local que ha liderado el proceso de planificación estratégica de la ciudad. El ayuntamiento puede encomendar la responsabilidad de implantación del plan a una unidad administrativa de la propia corporación municipal, a una agencia de desarrollo local o a una sociedad municipal. Este modelo prevalece en ciudades de tamaño pequeño y mediano, que no cuentan con un tejido empresarial y social lo suficientemente fuerte como para corresponsabilizarse de la gestión de un plan estratégico.
- Modelo privado: Esta modalidad se observa con cierta frecuencia en los países anglosajones, en donde las asociaciones empresariales y las cámaras de comercio participan activamente en la formulación y puesta en práctica de determinadas políticas urbanas, contando con el apoyo y el estímulo de las autoridades públicas. Ese modelo resulta poco aplicable en las ciudades europeas, en donde el peso de las administraciones públicas sigue siendo determinante a la hora de formular la estrategia de futuro para una ciudad.
- Modelo mixto: Consiste en establecer un modelo cooperativo público-privado a través de la constitución de una asociación o fundación sin ánimo de lucro. La ventaja de esta modalidad es que se configura un organismo con personalidad jurídica independiente en el cual participan tanto administraciones públicas como empresas privadas o instituciones sociales en igualdad de condiciones. Este modelo es particularmente recomendable para ciudades grandes y medianas que cuentan con un fuerte y extenso tejido social, y con unas sólidas instituciones públicas.

En cualquiera de los tres modelos expuestos, resulta indispensable la decidida implicación de los líderes cívicos locales, ya sean políticos, empresarios o activistas sociales, de manera que configuren grupos que impulsen, participen y se responsabilicen de la gestión y ejecución del plan estratégico. Pero también que mantengan el proceso de planificación estratégica en marcha, de manera que siga identificando las nuevas acciones a realizar, según surgen nuevos temas críticos y se

comienzan nuevos proyectos estratégicos. Los planes estratégicos deben ser continuamente controlados y puestos al día, mientras que la asignación de recursos debe adaptarse de modo consecuente para asegurar la respuesta efectiva a los cambios identificados. Por todo ello, es en la fase de implantación donde debe dotarse al proceso de planificación de los suficientes mecanismos flexibles de control y evaluación que posibiliten la revisión o modificación, total o parcial, del plan estratégico según las circunstancias cambiantes de las condiciones de partida.

En conclusión, durante la implantación, se ha de aprovechar para plantear cuándo debe revisarse y cambiar la estrategia. Por tanto, a la vista de los resultados obtenidos en la evaluación, se detectará si los cambios producidos han modificado sustancialmente las condiciones de partida del plan estratégico como para proponer su revisión en profundidad. Si esto fuese así, habrá llegado el momento de abordar la elaboración de un nuevo proceso de planificación estratégica que contemple los nuevos elementos del entorno y establezca un nuevo conjunto de estrategias para la ciudad.

Con el análisis estratégico terminado, el órgano implantador puede empezar un proceso de planeamiento disciplinado para resolver los asuntos clave a distintos niveles. Pero antes de entrar en el plano físico, el de las herramientas de planeamiento tradicionales, debe empezar concretando y definiendo algunas cuestiones políticas tales como los usos del suelo, el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras, la relevancia territorial de determinadas actividades económicas. Esto implica identificar de todas las acciones estratégicas refrendadas aquellas que pueden ejecutarse directamente, diferenciándolas de las que necesitan de la adaptación de los instrumentos de planeamiento para su implantación. Estas últimas deberán ser clasificadas en función del grado de desarrollo requerido para la adopción del instrumento de planeamiento más adecuado para recoger sus determinaciones. Llegados a este punto, el órgano implantador, dentro de su capacidad para la negociación, debería consensuar con las administraciones públicas competentes la elaboración, tramitación y aprobación de dichos planes, como modo de asegurar el encaje jurídico de las intervenciones, sin dilatarlas innecesariamente en el tiempo.

En síntesis, la planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso como modo de asegurar su efectividad posterior. Así para que el plan pueda ser aprobado por las distintas instancias administrativas competentes es vital concluir fijando los límites del ámbito territorial al que se circunscribe, identificar los recursos afectados (suelo, fondos, etc.), equilibrar los intereses y objetivos de cada grupo participante, y establecer un objetivo común a desarrollar.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Barcelona

Paseo de Colón y Ronda Litoral.



Paseo de Colón c. 1910



Paseo de Colón c.1995

- Compatibilizar el cinturón litoral barcelonés con el acercamiento de la ciudad histórica al área portuaria:
 - Reconversión en vía urbana: Paseo de Colón.
 - Soterramiento del tráfico rápido y pesado: Ronda Litoral.
 - Plataformas de paseo y de estancia sobre el muelle.
 - Incorporación en la ordenación de la Plaza del Duque de Medinaceli.
 - Rehabilitación del antiguo *Convent de la Mercé*.
- Continuación de las *Ramblas* y de la *Via Laeitana* hacia el Paseo de Colón.
 - Regeneración de la Ciutat Vella.
 - Esponjamiento del trazado urbano para incorporar nuevos equipamientos y dotaciones.
- Integración del trazado urbano en la ordenación.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Barcelona

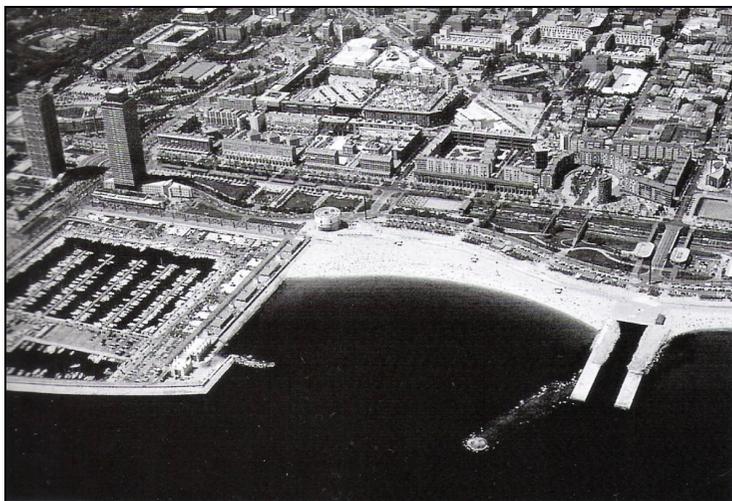
Port Vell	
 <p>Port Vell c.1910</p>	
 <p>Port Vell c. 1995</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Remodelación de los muelles interiores para su reconversión en un nuevo puerto náutico. <ul style="list-style-type: none"> ○ Introducción de nueva oferta comercial y lúdico-recreativa en la dársena del Muelle de España. ○ Implantación de la terminal de pasajeros y centro administrativo y de servicios en el Muelle de Barcelona: <i>World Trade Centre</i>. • Pasarela peatonal entre los muelles de Poniente y Adosado para mejorar los accesos al nuevo área recreativa. <ul style="list-style-type: none"> ○ Centro comercial y de ocio: <i>Maremágnum</i>. ○ Salas de proyección <i>IMAX</i> y <i>Acuario</i>. • Apertura de nueva bocana para independizar el puerto comercial del náutico.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Barcelona

Ensanche y Puerto de la Villa Olímpica.



Puerto Olímpico c. 1970



Puerto Olímpico c. 1992

- Remodelación de la fachada marítima del *Poble Nou* ganando terrenos al mar.
 - Soterramiento del tráfico intenso: Ronda Litoral.
 - Configuración de paseo marítimo de planta ondulada.
 - Creación de playas artificiales apoyadas en tres diques.
- Construcción de un frente residencial a modo de *Villa Olímpica* siguiendo el esquema urbano del *Eixample* barcelonés.
 - Edificación alineada a la calle como línea dominante.
 - Mantiene la altura construida reduciendo la densidad para incorporar espacio libre peatonal en el interior.
 - Usos residencial, hotelero, oficinas y servicios dominantes.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Barcelona

Forum de las Culturas 2004



San Adrià del Besòs 2000



San Adrià del Besòs 2004

- Redefinición de un nuevo sistema de espacios libres para ordenar el extremo este de la *Diagonal* en su encuentro con el litoral.
 - Renovación tecnológica y sustentable de las instalaciones e infraestructuras existentes.
 - Rehabilitación arquitectónica, urbanística y civil de los barrios marginales existentes (la Mina y la Catalana).
 - Regeneración de la playa de Sant Adrià e integración de un nuevo puerto deportivo
- Diseño de la desembocadura del Besòs como nuevo centro cívico barcelonés sobre la estación EDAR.
 - Nueva explanada para actos públicos: la Plaça Fòrum.
 - Creación de un gran nodo de convenciones y certámenes congresuales: el Edifici Forum.
 - Integración de dos auditorios al aire libre y un Zoo acuático sobre marismas naturalizadas.
- Usos hoteleros, oficinas, servicios y esparcimiento dominantes.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Barcelona

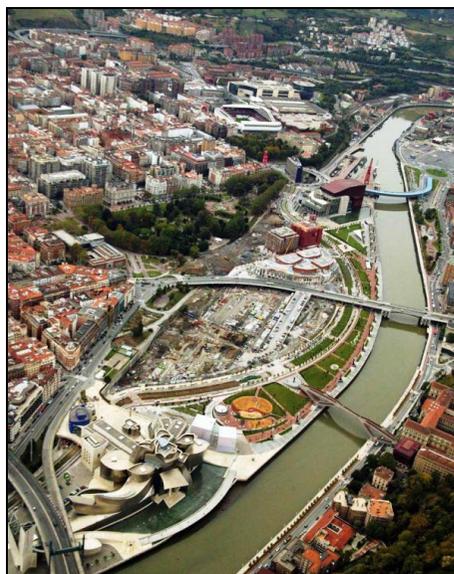
Zona Actividades Logísticas de Barcelona		
	El Prat c. 1999	
	El Prat c. 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de actividades industriales y de transporte en la desembocadura del río Llobregat, tras el <i>Montjuïc</i>. <ul style="list-style-type: none"> ○ Ampliación del Aeropuerto del Prat. ○ Ampliación del Puerto de Barcelona tras el Montjuïc. ○ Diferenciación de tráficos portuarios dentro de las instalaciones portuarias: segunda bocana del puerto. • Creación de una zona de actividades logísticas en la desembocadura del Llobregat. <ul style="list-style-type: none"> ○ Con régimen aduanero propio como Zona Franca. ○ Contemplado como un centro intermodal marítimo. ○ Nueva área industrial articulada con el sistema ferroviario. • Desvío de la desembocadura del Llobregat y nuevos diques portuarios.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Barcelona

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Bilbao

Parque de Abandoibarra

Abandoibarra c. 1995



Abandoibarra c. 2005

- Regeneración ambiental y urbana de los terrenos liberados por el traslado de la estación de mercancías.
 - Reinterpretación de la Ría como eje vertebrador del nuevo desarrollo urbano.
 - Amplio sistema de espacios públicos y zonas verdes: *Parque de la Ribera*.
 - Espacio peatonal de relación con el agua que interconecta los sectores de espacio libre ajardinado: *Paseo del Muelle*.
 - Enlace de sus márgenes con nuevos puentes y pasarelas, dando continuidad a la trama urbana.
 - Concentración de ocio, negocio, cultura, espacios verdes, áreas residenciales:
 - Apuesta por la centralidad cultural como revulsivo para el dinamismo de la ciudad: *Museo Guggenheim* y *Palacio de Congresos y Música Euskalduna*.
 - Sede de instituciones culturales y educativas: *Biblioteca Foral* y *Rectorado de la Universidad*.
- Apoyo en la arquitectura de prestigio internacional (Gehry, Foster, Calatrava, Pelli o Isozaki).

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Bilbao

Ametzola

Ametzola c. 1995



Ametzola c. 2005

- Regeneración ambiental y urbana de los terrenos liberados por el traslado de la estación de mercancías.
 - Redefinición de los ejes viarios locales para vertebrar el nuevo desarrollo urbano.
 - Amplio sistema de espacios públicos y zonas verdes: *Parque de Ametzola*.
 - Espacio peatonal de relación que interconecta los sectores residenciales con el espacio libre ajardinado.
 - Depresión de las líneas ferroviarias a su paso para dar continuidad espacial a la trama urbana.
- Concentración de nuevas áreas residenciales con ámbitos de ocio y negocio:
 - Apoyadas en los espacios verdes.
 - Introduciendo nuevas tipologías residenciales.
 - Creando una nueva escenografía urbana revalorizadora.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Bilbao

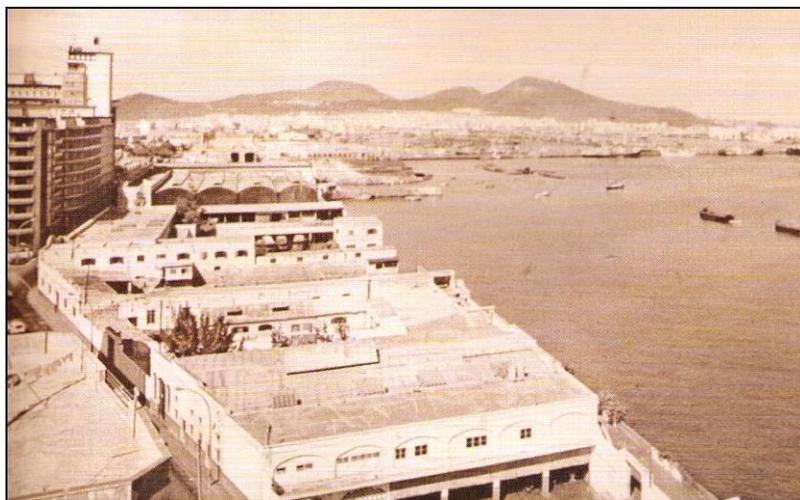
Barakaldo	
<div data-bbox="120 767 152 823" style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">249</div> <div data-bbox="277 560 734 1134">  </div> <div data-bbox="443 1134 703 1166">Barakaldo c. 1995</div> <div data-bbox="759 560 1236 1134">  </div> <div data-bbox="987 1134 1247 1166">Barakaldo c. 2005</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de Programa URBAN para la regeneración del barrio. <ul style="list-style-type: none"> ○ Intervención sobre el área obsoleta de los <i>Altos Hornos de Vizcaya</i>. ○ Apertura y ensanche del frente urbano a las rías Nervión y Galindo. ○ Creación de nueva red viaria en prolongación del Eje de la Ría. • Mejoras en los espacios industriales obsoletos cercanos a la ría. <ul style="list-style-type: none"> ○ Urbanización de diversas plazas y calles. ○ Rehabilitación arquitectónica de edificios e industrias emblemáticas. ○ Integración de equipamientos en los espacios libres y zonas verdes: <i>Polideportivo de Lasesarre</i>. • Edificación de 2.200 viviendas y 50.000 m² a actividades económicas.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Bilbao

Puerto Exterior del Abra		
<div data-bbox="344 320 981 817" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="981 788 1167 820" data-label="Caption">Abra c. 1991</div> <div data-bbox="344 847 981 1331" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="981 1302 1173 1334" data-label="Caption">Abra c. 2005</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de un nuevo puerto en el estuario de la Ría Nervión. <ul style="list-style-type: none"> ○ Creación de más de ocho kilómetros de línea de atraque con calados de hasta 25 metros. ○ 350 hectáreas de superficie terrestre para actividades portuarias. ○ Nuevas terminales de automóviles, de ferrocarriles y de contenedores. • Articulado con los sistemas ferroviario y tranviario. <ul style="list-style-type: none"> ○ Nuevos accesos por carretera. ○ Traslado de la antigua estación de mercancías. ○ Conectado con el resto de puertos del Arco Euro-Atlántico. • Liberación de los suelos portuarios de gran centralidad ubicados en las inmediaciones de Bilbao. 	

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

Tramos VI y VII de la Avenida Marítima



Avda. Marítima c. 1960



Avda. Marítima c. 1990

- Reconversión de infraestructura viaria para mejorar la accesibilidad al Puerto de La Luz.
 - Soterramiento de los nudos principales para resolver las conexiones viarias.
 - Regeneración urbana de la Playa de Las Alcaravaneras aumentando la superficie de arena.
 - Ampliación y renovación urbana del Parque de Santa Catalina.
- Creación de un espacio libre lineal de contacto con la ciudad: *Ramblas Juan Rodríguez Doreste*.
 - Reurbanización de los accesos y contacto con el borde urbano: calle Eduardo Benot.
 - Gran espacio libre y zona verde de enlace entre la zona comercial de Mesa y López y el Parque Santa Catalina.
 - Conexión peatonal con el cercano Parque de Santa Catalina.
- Propuesta de reformulación viaria escasamente integrada con la trama urbana.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

Parque y Muelle de Santa Catalina



Muelle Santa Catalina c. 1980



Muelle Santa Catalina c. 2000

- Reconversión de espacios portuarios para usos urbanos.
 - Adaptación del antiguo Muelle de Santa Catalina para terminal de cruceros.
 - Reurbanización de los accesos y contacto con el borde marítimo.
 - Conexión peatonal con el cercano Parque de Santa Catalina.
- Introducción de nuevos usos atractores de público.
 - Estación intermodal de transporte público.
 - Centro comercial y de ocio *El Muelle*.
 - *Museo de la Ciencia Elder* y edificio polivalente Miller.
- Se trata de proyectos arquitectónicos esporádicos que han ido conformando un resultado final heterogéneo.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

Playa de Las Canteras



Las Canteras c. 1960



Las Canteras c. 1990

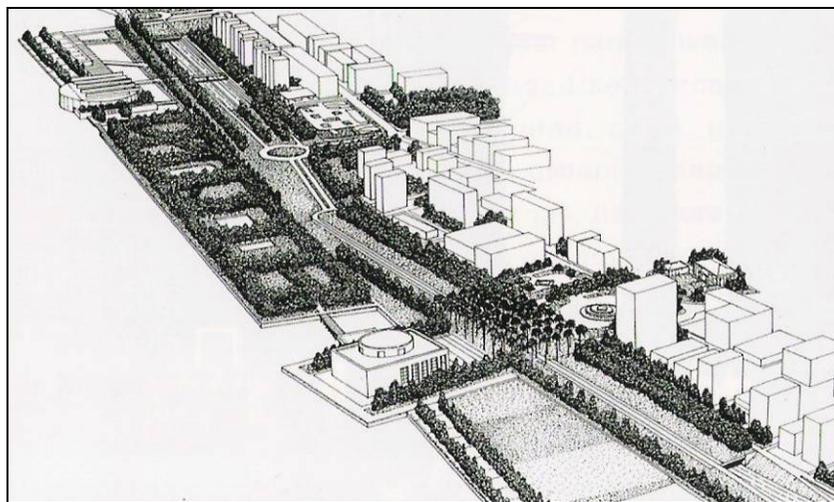
- Recuperación turística del entorno urbano de la playa.
 - Rehabilitación y ampliación del paseo peatonal.
 - Construcción de áreas de servicios (aparcamientos públicos, balnearios, parques litorales...).
- Actuaciones estratégicas de regeneración turística.
 - Rediseño de los enlaces viarios en su acceso a la ciudad: *punto de El Rincón* y túneles *Julio Luengo*.
 - Creación del *Auditorio y Palacio de Congresos Alfredo Kraus* en el extremo sur de la playa.
 - Complemento de zona comercial y de esparcimiento: *Centro Comercial Las Arenas* y *Plaza de la Música*.
- Área de equipamiento recreativo y de uso litoral: *El Confital*.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

Frente Marítimo de Levante



Levante actual



Levante Propuesta

- Modificación radical de la morfología urbana de la Avenida Marítima.
 - Ampliación de la fachada marítima con una plataforma de espacios libres y equipamientos diversos.
 - Incremento de la superficie y línea de atraque del muelle deportivo.
 - Rectificación de trazados y remodelación de enlaces viarios.
- Diseño de paseo marítimo en el barrio de San Cristóbal.
 - Construcción de paseo y delimitación del borde costero del barrio.
 - Regeneración de la playa y muelle de San Cristóbal.
- Proyecto aún en fase de ideas para su formalización y ejecución, repensando los objetivos estratégicos planteados.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

Desembocadura del Guiniguada



Guiniguada c. 1970



Guiniguada c. 2008

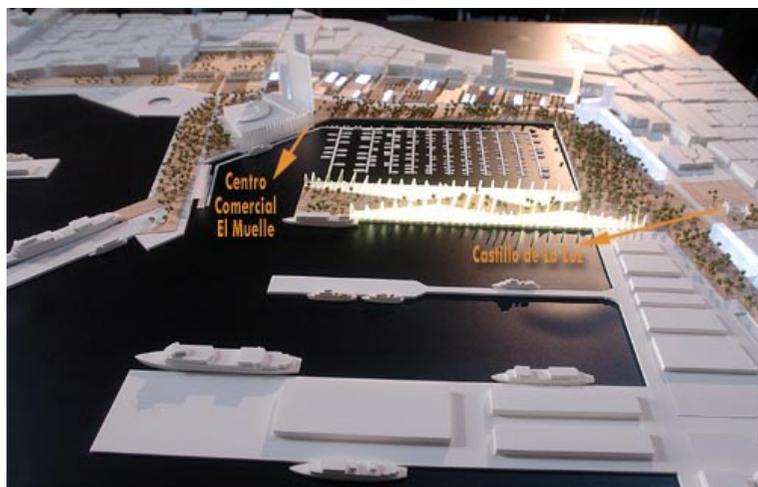
- Regeneración del cauce bajo del barranco Guiniguada a su paso por el casco histórico de la ciudad.
 - Supresión del ramal viario de tráfico intenso.
 - Reurbanización de los bordes urbanos del barranco.
- Apertura del cauce para convertirlo en un gran parque lineal.
 - Incorporar los palmerales existentes en las zonas verdes de acogida en el Pámbaso y San Juan.
 - Resolver la conexión peatonal entre los barrios de Vegueta y Triana mediante pasarelas.
 - Consolidar la desembocadura como un gran espacio libre urbano de relación.
- Redefinición del paseo marítimo y soterramiento de la autovía aún en proyecto.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

La Gran Marina



La Gran Marina actual

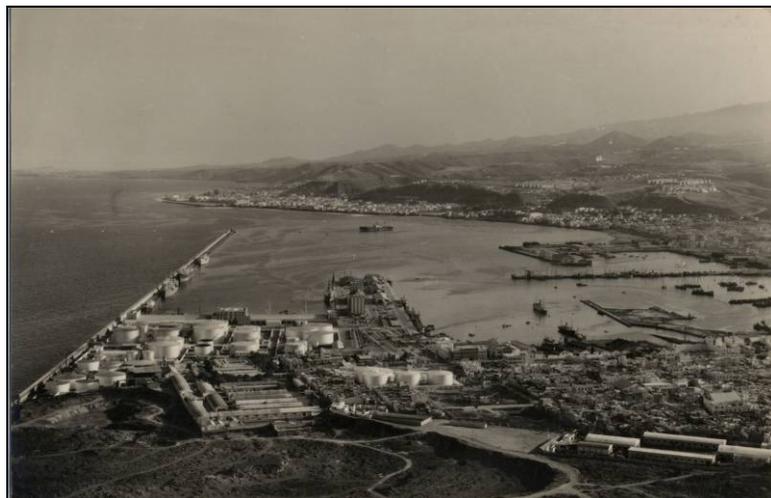


La Gran Marina Propuesta

- Liberalización de la zona de concesiones administrativas, autorizaciones temporales y toda actividad no compatible.
 - Traslado y realojo de las instalaciones portuarias.
 - Desmontaje de las terminales de pasajeros existentes.
 - Desafectación del espacio liberado.
- Soterramiento de la Avenida Marítima y eliminación del cerramiento portuario.
 - Rectificación de trazados y remodelación de enlaces viarios.
 - Reurbanización de los accesos y contacto con el borde marítimo.
 - Rediseño de la accesibilidad al entorno portuario.
- Creación de una plataforma de espacios libres y equipamientos diversos.
 - Edificación de piezas emblemáticas y zonas de ocio de uso residencial, alojativo, oficinas y de servicios.
 - Creación de una marina náutica en el espejo de agua abrigado.

Principales intervenciones en el litoral del Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria

Ampliación del Puerto de La Luz



La Luz c. 1950



La Luz c. 2000

- Nuevo dique exterior para tráfico de mercancías y graneles.
 - Traslado de las actividades de pesca, trasbordo y pasaje del entorno urbano consolidado.
 - Protección de la zona de servidumbre de los temporales.
 - Nueva zona de almacenamiento de combustible y graneles líquidos.
- Zona de Actividades Logísticas sobre los terrenos desprotegidos de La Isleta.
 - Con régimen aduanero propio como Zona Franca.
 - Contemplado como un centro nodal marítimo.
 - Articulado con la red viaria insular.
- Reconversión de las dársenas portuarias en contacto con el borde urbano consolidado mediante concursos de ideas.

**A LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN TERRITORIAL
DEL GOBIERNO DE CANARIAS**

D. VÍCTOR DELISAU PIZARRO, mayor de edad, con Documento Nacional de Identidad número 78.482.139.K; y con domicilio a efectos de notificación en el Paseo de Tomás Morales, número 57-3º Derecha, sito en Las Palmas de Gran Canaria, comparecen y como mejor proceda en Derecho, **EXPONE:**

Que estando abierto el período de participación pública del Avance y el Informe de Sostenibilidad Ambiental de las **DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL CANARIO** promovidos por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, en tiempo y forma se presenta las siguientes

SUGERENCIAS

PRIMERA.- SOBRE LOS PLANOS DE INFORMACIÓN.

En el contenido gráfico del Avance de las Directrices de Ordenación del Litoral Canario no se ha incorporado, con carácter informativo, la delimitación del Dominio Público Marítimo Terrestre y, en su caso, del Dominio Público Portuario, como límites básicos legalmente establecidos para definir los ámbitos competenciales concurrentes en materia de ordenación y gestión del litoral que son objetivo de dicho instrumento en avance. Esta información debiera ser básica a la hora de afrontar cualquier ordenación relacionada con el litoral, por lo que su inclusión en la documentación redundaría en una mejor comprensión de los ámbitos de ordenación y las atribuciones competenciales prevalentes.

Se sugiere introducir en los planos de información la delimitación exacta y concreta del Dominio Público Marítimo Terrestre y, en su caso, del Dominio Público Portuario, para una mayor exactitud informativa del ámbito territorial de referencia.

SEGUNDA.- SOBRE LA DESCRIPCIÓN JUSTIFICATIVA DEL ESPACIO LITORAL.

En el apartado G.1.1. El Espacio Litoral (en la Memoria, páginas 13-15) se establece una primera descripción del espacio litoral definiéndolo como un ámbito de ordenación donde se pueden diferenciar tres partes instrumentales: el Espacio Litoral Terrestre, la Zona Costera y el Espacio Litoral Marítimo. Del primero y del tercero se establece una descripción definitoria, así como los aspectos relacionados con su identificación. Sin embargo, este mismo ejercicio no se especifica para la Zona Costera quedando sin descripción suficientemente documentada, lo cual da lugar a un vacío argumental en la descripción justificativa del espacio litoral, que pone en duda la integridad en las estrategias de ordenación propuestas.

Se sugiere introducir la interpretación, a partir de la metodología aplicada, de que la Zona Costera se corresponde, en consonancia con la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a los bienes definidos como Dominio Público Marítimo Terrestre, según los criterios establecido en el artículo 3 de dicha Ley.

TERCERA.- SOBRE LAS UNIDADES LITORALES HOMOGÉNEAS

Para la delimitación de las Unidades Litorales Homogéneas se establece una serie de criterios longitudinales y transversales (Esquema Normativo, páginas 5-6) atendiendo a aspectos claves tales como el sistema sedimentario y de dinámica litoral, el sistema de espacios libres y espacios protegidos asociados directamente al litoral, el sistema urbano y el sistema de accesos a la costa. Sin embargo, a la hora de establecer dichos criterios no se hace referencia alguna a la delimitación mar adentro de dicha Unidad Litoral Homogénea, en atención al Espacio Litoral Marítimo que también debiera formar parte de la misma.

Se sugiere establecer de manera diferenciada criterios longitudinales y transversales mar adentro asociados principalmente al sistema sedimentario y de dinámica litoral, así como a los recursos naturales y productivos asociados.

CUARTA.- SOBRE LOS LÍMITES ADMINISTRATIVOS ASOCIADOS A LAS UNIDADES LITORALES HOMOGÉNEAS

Aunque nada se especifica al respecto, en el Esquema Normativo se dejan entrever criterios ajustados a elementos naturales, geográficos o de propiedad reconocibles que estructuren el territorio. Partiendo de la base de que una Unidad Homogénea Litoral incluye tanto espacio litoral terrestre como marítimo, sus límites administrativos no pueden ser reducidos artificialmente al ámbito municipal, dado que la ordenación y gestión integral del Espacio Litoral debe conllevar, además del Espacio Litoral Terrestre, la zona costera y el espacio litoral marítimo para los cuales no es competente la Administración Municipal.

Se sugiere especificar que las Unidades Litorales Homogéneas no pueden quedar definidas por los límites administrativos, y que sólo excepcionalmente debiera darse esta circunstancia a los meros efectos de ordenación territorial y gestión integral.

QUINTA.- SOBRE LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Según el Avance de las Directrices de Ordenación del Litoral Canario (en el Esquema Normativo, página 4), *“los Planes Territoriales Parciales se redactarán cuando una Unidad Litoral Homogénea abarque más de un municipio y el Plan Insular de Ordenación así lo determine. Su ámbito será el del espacio litoral comprendido en la Unidad Litoral Homogénea.”* Además, *“los Planes Generales de Ordenación que abarquen una Unidad Litoral Homogénea completa podrán desarrollar directamente las determinaciones que establezca el Plan Insular de Ordenación en lo que se refiere al espacio litoral, pudiendo derivar partes de esta ordenación a Planes Especiales”*.

Por su parte, la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo, establece claramente en su directriz 57.3 que *“Los Planes Insulares de Ordenación delimitarán ámbitos que conformen unidades litorales homogéneas, con entidad suficiente para su ordenación y gestión, y*

establecerán determinaciones para su desarrollo mediante Planes Territoriales Parciales que tengan por objeto la protección y ordenación de los recursos litorales, así como la ordenación de las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrollados en el espacio litoral’.

Por tanto, no cabe la interpretación de que una Unidad Litoral Homogénea pueda ser desarrollada por un instrumento distinto jerárquicamente a un Plan Territorial Parcial. Por un lado, los Planes Generales de Ordenación son sólo instrumentos competentes para ordenar urbanísticamente el ámbito municipal. Por otro lado, la Administración Municipal no tiene atribuciones para acometer la ordenación territorial de partes del territorio, potestad atribuida a los Cabildos Insulares mediante los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Territoriales de Ordenación –Especial y Parcial–. Por último, no parece coherente considerar que la ordenación integral de un ámbito donde se conjuga el espacio litoral terrestre con el marítimo pueda llegar a ser abordado por una administración sin competencias directas sobre la zona costera y litoral.

Se sugiere recuperar el sentido original de dar la potestad a los Planes Insulares de Ordenación, una vez identificadas las Unidades Litorales Homogéneas, de remitir su posterior desarrollo solamente a los Planes Territoriales Parciales, o a aquellos instrumentos de similar jerarquía dentro del Sistema de Planeamiento (en atención a los Planes y Normas de los Espacios Naturales y a otros Planes Territoriales Parciales y/o Especiales definidos).

SIXTA.- SOBRE EL GRADO DE PRECISIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Según el Avance de las Directrices de Ordenación del Litoral Canario (en el Esquema Normativo, página 4) *“el grado de precisión en lo que afecta a las cuestiones referidas al Espacio Litoral deberá ser equivalente a la del planeamiento general municipal, debiendo ser de aplicación directa, si el marco jurídico lo habilita, y siempre que los propios Planes Territoriales Parciales no indiquen lo contrario”*. Aunque pueda ser favorable el descender a la ordenación urbanística pormenorizada, lo cierto es que estos instrumentos no están capacitados para ello, y mucho menos, hasta el punto de ser de aplicación directa. Ello supondría un ataque a las competencias urbanísticas

exclusivas de los municipios, limitando el alcance de sus Planes Generales de Ordenación para dichos ámbitos litorales sin ningún marco jurídico que lo habilite.

Para dar cabida a la capacidad operativa de los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral, sería preferible articular mecanismos de instrumentación que permitan aunar las competencias de ordenación territorial, urbanística y de recursos naturales de modo que se configure –bien a modo de consorcio administrativo, de convenio interadministrativo o de liderazgo consensuado– un ente administrativo común capacitado para ordenar pormenorizadamente, y gestionar y ejecutar posteriormente la ordenación, la Unidad Litoral Homogénea delimitada. Desde esta postura, el Plan Territorial Parcial de Ordenación Litoral haría las veces de Planificación Estratégica, asegurando la adecuación concertada e integrada de las determinaciones territoriales y urbanísticas, sirviendo para acotar determinados aspectos tales como:

- Identificar con claridad el objetivo de cada instrumento de planeamiento de rango superior e inferior dentro de la estrategia definida para la Unidad Litoral Homogénea.
- Adopción de un enfoque integrador sobre las distintas programaciones sectoriales sujetos a Plan Territorial Especial, a su paso por la Unidad Litoral Homogénea.
- Definir aquellas obras públicas de directa ejecución así como aquellos planes de acción administrativa que pueden ser abordados con inmediatez.

Dicha Planificación Estratégica requiere de un análisis prospectivo a corto, medio y largo plazo de evolución y gestión continuas, basadas en la demanda social y los requerimientos ambientales, para lo cual es necesario introducir criterios de seguimiento y control así como mecanismos de articulación y concertación inter e intra administrativa para que los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral sean instrumentos flexibles y adaptables en el tiempo, según avance la gestión integral.

Se sugiere que la formulación y tramitación de los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral este asociada a la formalización de un ente administrativo común, en el que se delegarían las competencias territoriales y

urbanísticas necesarias para asegurar la aplicación directa de la ordenación integral de la Unidad Litoral Homogénea. Este ente administrativo se encargaría de la formulación, la tramitación, la gestión, la ejecución y el seguimiento de los contenidos del Plan Territorial Parcial de manera continua para asegurar su correcta adecuación a las necesidades existentes en cada momento.

SÉPTIMA.- SOBRE LA CONCURRENCIA DE DISTINTOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES EN UN MISMO ÁMBITO

Así como se intenta establecer determinaciones para el planeamiento insular, territorial parcial y general (en el Esquema Normativo, página 4), se echan en falta pautas o criterios para instrumentos de planeamiento concurrentes bien por quedar la Unidad Litoral Homogénea inserta en un Ámbito Territorial superior bien por ser planteados otros instrumentos de planeamiento con incidencia probable sobre dicha Unidad Litoral Homogénea.

Un análisis somero de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, permiten diferenciar los siguientes instrumentos de probable desarrollo:

Planes Territoriales Parciales	DOG 56.2	Áreas Metropolitanas
	DOG 57.3	Unidades Litorales
	DOG 37	Energía
Planes Territoriales Especiales	DOG 79	Sistemas Públicos
	DOG 136.1	Equipamientos Comerciales
	DOT 3.2	Equipamientos de amplia afección territorial

En el caso de las dos Áreas Metropolitanas canarias, su ordenación integral está íntimamente relacionada con el espacio litoral circundante, por lo que no es de recibo plantear un Plan Territorial Parcial de Ordenación de las Áreas Metropolitanas que no contemple como parte integrante de las mismas las Unidades Litorales Homogéneas asociadas.

Se sugiere plantear que los Planes Territoriales Parciales de las Áreas Metropolitanas contemplen entre sus determinaciones aquellas asociadas a las Unidades Litorales Homogéneas identificadas en su ámbito territorial como

manera de evitar la redundancia de instrumentos. Y por extensión, establecer los mecanismos suficientes para que los Planes Insulares de Ordenación puedan hacer concurrir, y/o subsumir, en otro instrumento de desarrollo territorial de igual categoría a los Planes Territoriales Parciales las determinaciones asociadas a las Unidades Litorales Homogéneas que formen parte de un ámbito territorial insular de mayor extensión.

OCTAVA.- SOBRE LAS ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON LA ORDENACIÓN DEL SUELO

Según el Avance de las Directrices de Ordenación del Litoral Canario (en el Esquema Normativo, página 10) *“se podrá establecer mecanismos de compensación dentro de una Unidad Litoral Homogénea, encaminados a transferir aprovechamientos de áreas congestionadas, o en las que se necesite una especial protección, con el fin de conseguir los objetivos de ordenación y gestión de las Unidades Litorales Homogéneas, establecidos por las Directrices de Ordenación del Litoral. El ámbito de la compensación será el de la Unidad Litoral Homogénea, al margen de que ésta pueda abarcar varios municipios”*. Esta estrategia de ordenación del suelo debiera quedar asociada a la existencia previa de otros ámbitos donde dichos aprovechamientos (y sus usos asociados) fueran posibles. Igualmente, para los aprovechamientos turísticos se podría ampliar el marco de referencia a las zonas turísticas de litoral definidas en el modelo turístico insular respectivo, según el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular vigente. Por último, para aquellas Unidades Litorales Homogéneas que hayan quedado subsumidas en un Plan Territorial Parcial de otro ámbito mayor, se podría posibilitar este mecanismo entre todas las subsumidas y no sólo en la misma para favorecer su facilidad de ejecución.

Se sugiere no limitar la transferencia de aprovechamientos al ámbito de la misma Unidad Litoral homogénea en aquellos casos en que los usos establecidos no permitan su relocalización, o estén asociados a desarrollos turísticos factibles en otras partes del territorio según el modelo de ordenación insular vigente, o estén integrados en un Plan Territorial Parcial con un ámbito

territorial superior en el que se incluyan otras Unidades Litorales Homogéneas sujetas a ordenación integral por dicho instrumento.

En virtud de todo ello,

SE SOLICITA que se sirva a admitir el presente escrito, y previo los trámites oportunos, se estimen las sugerencias presentadas, recogiendo las mismas de tal forma que sean contempladas en los trabajos conducentes a la Aprobación Definitiva de las Directrices de Ordenación del Litoral Canario.

Las Palmas de Gran Canaria, a 30 de DICIEMBRE de 2.009.

D. VÍCTOR DELISAU PIZARRO

FUENTES DOCUMENTALES.

TABLA DE ABREVIATURAS

AGI	Área de Gestión Integrada.
CIAM	Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.
COTMAC	Comisión de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente.
DL	Decreto Legislativo.
DPMT	Dominio Público Marítimo-Terrestre.
DPP	Dominio Público Portuario.
DO	Directrices de Ordenación.
ED	Estudio de Detalle.
ENP	Espacio Natural Protegido.
PDI	Plan Director de Infraestructuras.
PEST	Plan Estratégico de la Autoridad Portuaria.
PE	Plan Especial.
PEP	Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios.
PIO	Plan Insular de Ordenación.
PGO	Plan General de Ordenación.
PP	Plan Parcial.
PTE	Plan Territorial Especial.
PTP	Plan Territorial Parcial.
PUEP	Plan de Utilización de los Espacios Portuarios.
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto-Ley.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.

LEGISLACIÓN DE CONSULTA

LEGISLACIÓN ORGÁNICA

CE'78	Constitución Española de 1978.
EACAT'79	LEY ORGÁNICA 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
EAPV'79	LEY ORGÁNICA 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco.
EAC'82	LEY ORGÁNICA 10/1982, de 1 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE SUELO

LRSOU'56	LEY, de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
LRSOU'75	LEY 19/1975, de 2 de mayo, sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
TR-LRSOU'76	REAL DECRETO 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
LCENFFS'89	LEY 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
LRRUVS'90	LEY 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
TR-LRSOU'92	DECRETO LEGISLATIVO 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
LRSV'98	LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
RD-LMU'00	REAL DECRETO-LEY 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes.
LMULSIT'03	LEY 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes.
LEPPMA'06	LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.
LS'07	LEY 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

LBRL'85	LEY 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJAP'92	LEY 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LCCOP'03	LEY 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas.
LCSP'07	LEY 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE LITORAL Y PUERTOS

LCE'69	LEY 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas.
LCE'88	LEY 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
LPEMME'92	LEY 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
LRPSPE'03	LEY 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General.

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE CATALUÑA

LCMBCAT'80	LEY 22/1980, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
LPTCAT'83	LEY 23/1983, de 12 de diciembre, de Política Territorial.
LUCAT'02	LEY 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo.
LMLUCAT'04	LEY 10/2004, de 24 de diciembre, de Modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo.
TR-LUCAT'05	DECRETO LEGISLATIVO 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo.
LGPOPCAT'05	LEY 8/2005, de 8 de junio, de gestión, protección y ordenación del paisaje.

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEL PAÍS VASCO

LOTPV'90	LEY 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio.
DPAMNSPV'03	DECRETO 206/2003, de 9 de septiembre, por el que se regula el Procedimiento para la Aprobación de las Modificaciones no Sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes territoriales Parciales y Planes territoriales Sectoriales.
LSUPV'06	LEY 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE CANARIAS

LMUPNC'85	LEY 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza.
LPIOC'87	LEY 1/1987, de 13 marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.
LENC'94	LEY 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

RCAIPc'95	DECRETO 55/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Contenido ambiental de los Instrumentos de Planeamiento.
LOTc'99	LEY 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.
TR-LOTENC'00	DECRETO LEGISLATIVO 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
LDOTc'03	LEY 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación del Territorio y de Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
LPc'03	LEY 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.
RGESPC'04	DECRETO 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias.
RPIOSPc'06	DECRETO 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los Instrumentos de Ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias.

SENTENCIAS

STC 77/1984	Sentencia 77/1984, de 3 de julio, del Tribunal Constitucional sobre conflicto positivo de competencias en el Puerto de Bilbao. B.O.E. nº181 (30-07-84)
STC 149/1991	Sentencia 149/1991, de 7 de julio, sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. B.O.E. nº180 (29-07-91)
STC 61/1997	Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional sobre la Ley 8/1990, de 20 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. B.O.E. nº99 (25-04-97)
STC 40/1998	Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, del Tribunal Constitucional sobre la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del estado y de la Marina Mercante. B.O.E. nº65 (17-03-98)
STC 164/2001	Sentencia 164/2001, de 11 de julio, del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y Valoraciones. B.O.E. nº194 (14-08-2001)

BIBLIOGRAFÍA

EL FENÓMENO URBANO Y EL PLANEAMIENTO

CÁCERES MORALES, E. (2000): “La comprensión del planeamiento: una cuestión didáctica” en *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-23.

CASTELLS, M. (1983): *La cuestión urbana*. Ed. Siglo XXI. México; pp. 142-145.

EDWARDS, M. (1995): “Agentes y funciones en el desarrollo urbano” en *Cartas Urbanas* núm. 4-1995. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 26-39.

GARCÍA VÁZQUEZ, C. (2004): *Ciudad Hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*. Gustavo Gili S. A. Madrid.

GASCA SALAS, J. (2005): *La ciudad: pensamiento crítico y teoría*. Instituto Politécnico Nacional. México.
<http://www.publicaciones.ipn.mx/>

INDOVINA, F. (1997): “Economía urbana y vivienda. Implicaciones del negocio inmobiliario en la ordenación urbana” en *Cartas Urbanas* núm. 4-1997. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 40-57.

LE CORBUSIER (1973): *Principios del urbanismo (La Carta de Atenas)*. Ed. Ariel. Barcelona.

MANCUSO, F. (1980): *Las experiencias del zoning*. Gustavo Gili S. A. Barcelona.

MARX, K. (1974): *La ideología alemana*. Ediciones de Cultura Popular. México; pp. 55-70.

MINISTERIO DE VIVIENDA (2005): *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España 2004*. Ministerio de Vivienda. Madrid.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2000): “La problemática de las Áreas Urbanas Supranacionales. Aplicación a la Región Funcional Urbana de Valencia” en *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 168-206.

TERÁN, F. (1984): “Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 59-60 (1984). Ministerio de Vivienda. Madrid; pp. 61-67.

TUÑÓN DE LARA, M. (1992): *Las ciudades en la modernización de España. Los decenios interseculares*. Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid.

DERECHO URBANÍSTICO Y PRINCIPIOS DEL PLANEAMIENTO

BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Ed. Montecorvo, S. A. Madrid.

BASSOLS COMA, M. (2006): “La evolución del Derecho Urbanístico en España (Historia del Derecho Urbanístico)” [Ponencia] IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre 2006). Las Palmas de Gran Canaria.

BIDAGOR LASARTE, P.: “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 107-108 (1996). Ministerio de Vivienda. Madrid; pp. 91-100.

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea: hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Comité de Desarrollo Territorial – Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

FERNÁNDEZ VALVERDE, R. (2006): “Competencias y Urbanismo. La cooperación interadministrativa” [Ponencia] IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre 2006). Las Palmas de Gran Canaria.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1990): *Derecho Urbanístico*. Civitas. Madrid.

GIMÉNEZ FERRER, J. A. (2003): “La consideración del suelo no urbanizable en el actual marco urbanístico de aplicación en el estado español: discrecionalidad municipal y riesgo de avenidas” en *Boletín de la A. G. E.* núm. 35-2003. Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid; pp. 223-245.
<http://age.ieg.csic.es/boletin/35/3512.PDF>

LÓPEZ GONZÁLEZ, A. M. (2007): *La motivación de la revisión del planeamiento urbanístico en Canarias. El espacio industrial en Valsequillo de Gran Canaria* [Tesina] Master de Derecho Urbanístico en Canarias. Las Palmas de Gran Canaria.

- MENÉNDEZ REXACH, A. (1996): “Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 107-108 (1996). Ministerio de la Vivienda. Madrid; pp. 127-148.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: Estado de la cuestión y algunas propuestas” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 200 (marzo, 2003). Ed. Montecorvo S. A. Madrid, pp. 135-198.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2006): “Los principios comunes del Derecho Urbanístico en la España de las autonomías y el proceso hacia una nueva regulación” [Ponencia] IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre 2006). Las Palmas de Gran Canaria.
- ORTEGA ALVÁREZ, L. (1996): “Teoría de la organización y la gestión administrativa” en PAREJO AFONSO, L. [Coord.]: *Manual de Derecho Administrativo*, volumen I y II. Editorial Ariel S. A. Madrid.
- PADRÓN DÍAZ, C. (2005): *Principios del Derecho Urbanístico en Canarias desde la perspectiva pública*. Master Universitario en Derecho Urbanístico en Canarias. Departamento de Construcción Arquitectónica-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*. Ed. Montecorvo. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1996): “Apuntes sobre el sistema legal urbanístico español” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 107-108 (1996); pp. 149-166. Ministerio de Vivienda. Madrid; pp. 149-166.
- PAREJO ALFONSO, L. [director] (1999): *Derecho Canario de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente-Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias-Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A. Madrid.
- SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Universidad de Sevilla–Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (2007): “Plan y Sistema de Planeamiento en Canarias. Las relaciones entre planes” en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 93-129.
- VILLAR ROJAS, F. [Dir.] (2004): *Derecho Urbanístico de Canarias*. Instituto de Estudios Canarios-Excmo. Cabildo Insular de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife.

SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. (2004): “Menorca, un proyecto territorial sostenible: plan territorial insular” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 36-73.

FAJARDO SPÍNOLA, L. (2006): *Sistema de Planeamiento de Canarias*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (2003): “El planeamiento territorial y urbanístico” en VILLAR ROJAS, F. [director]: *Derecho Urbanístico en Canarias*. Instituto de Estudios Canarios. Santa Cruz de Tenerife; pp. 118-121.

LOBO RODRIGO, A. (2003): “El planeamiento territorial y urbanístico” en VILLAR ROJAS, F.: *Derecho Urbanístico en Canarias*. Instituto de Estudios Canarios. Santa Cruz de Tenerife; pp.98-145.

MIRALLAVE IZQUIERDO, V. (1995): “Apuntes para la práctica del planeamiento en los noventa” en *Cartas Urbanas* núm. 4-1995. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 228-237.

RICART ESTEBAN, J. (2007): “La ordenación de los espacios naturales protegidos” en PAREJO ALFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 173-225.

TERÁN, F. (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Alianza Editorial. Madrid.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997): *Planificación estratégica de ciudades*. Editorial Gustavo Gili S.A. Barcelona.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté S. A. Barcelona.

Urbanismo COAM núm.19 (mayo, 1993). Número monográfico “Planificación estratégica de ciudades”. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid, 1993

HEREDIA SCASSO, R. de (1982): “La planificación estratégica y la ordenación territorial” en *Estudios Territoriales* nº 6. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid; pp. 19-40.

PASCUAL I ESTEVE, J. M. (1999): *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona, Barcelona.

ZEEVALLOS AVILÉS, F. (2003): *Planificación Estratégica Urbana*. Director: CASARIEGO RAMÍREZ, J. [Tesina] Máster en Planeamiento Territorial y Urbano. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.

ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Oikos-Tau, S. L. Barcelona.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2004): “Fin de siglo para la gestión del litoral: 1975-2000” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 92-119.

BORRAJO INIESTA, I. (1993): “Las sentencias sobre costas: análisis y contenido” en *Jornadas sobre la Ley de costas y su Reglamento*. Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria; pp. 39-66.

BORRAJO INIESTA, I. (1993): “La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico” en *Revista de Administración Pública* núm. 130-1993. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid; pp. 131-154.

Cartas Urbanas. Revista Internacional de Urbanismo núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria, 2004.

DIRECCIÓN GENERAL DE COSTAS (2000): *Plan Nacional de Actuaciones en la Costa 2000-2006*. Memoria, (2 volúmenes). Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D. [Coord.] (2008): *Guía técnica de intervenciones en áreas litorales*. Viceconsejería de Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria.

LOBO RODRIGO, A. (2007): “La ordenación del litoral: usos e infraestructuras” en PAREJO ALFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid

MENÉNDEZ REXACH, A. (1991): “La nueva ley de costas: el dominio público como régimen jurídico de especial protección” en FOURNEAU, F. y MARCHENA, M. [directores]: *Ordenación y desarrollo del turismo en España y Francia*. Ed. Casa de Velásquez. Madrid.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2008): *Directrices para el tratamiento del Borde Costero*. Dirección General de Costas, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

- MIRALLAVE IZQUIERDO, V. y PESCADOR MONAGAS, F. (2004): “Paisajes en banda: reflexiones acerca del espacio litoral” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-15.
- PEÑA MARTÍNEZ, C. (2004): “La planificación costera” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 74-91.
- PIÉ I NINOT, R. (2004): “Las líneas maestras para la ordenación del litoral canario” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 16-35.
- RECUERO, A.: “Un proyecto de Ley de Costas contra la indefensión del litoral. Conservar que algo queda” en *Revista del M.O.P.U.* núm. 351; Ministerio de Obras Públicas. Madrid.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P. (2007): “Hacia una gestión integrada: ordenación, protección y gestión del espacio costero” en PAREJO AFONSO, L. [director]: *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp. 411-443.
- SUÁREZ CABRERA, C. (1995): “Clasificación y calificación del territorio litoral” en MARTÍNEZ, J y CASAS, D. [Editores]: *Seminario sobre territorio litoral y su ordenación*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.
- SUCH CLIMENT, M. P. y TORRES ALFOSEA, F. J. (1995): “Usos turísticos y dominio público marítimo terrestre en la provincia de Alicante”. Edición digital a partir de *II jornadas de Geografía Urbana*. Universidad de Alicante, Alicante.
<http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=17655>
- TRAPERO, J. J. (1990): *El paseo marítimo. Experiencias recientes e ideas sobre su trazado y diseño*. Dirección General de Puertos y Costas. Madrid.

ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PUERTOS

- ALEMANY LLOVERA, J.: “Los puertos y la ordenación del litoral” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria, 2004; pp. 120-133.
- ALVAR-GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, R. (1995): “Los puertos españoles desde una perspectiva geográfica: modelos portuarios de los siglos XIX y XX” [Ponencia] en ROMERO, D. y GUIMERÁ RAVINA, A. [Coord.]: *Puertos y Sistemas Portuarios (siglos XVI-XX): Actas del Coloquio Internacional El Sistema Portuario Español*. CEDEX-Ministerio de Fomento. Madrid; pp. 167-184.

- BUSQUETS GRAU, J. (2004): “Los Waterfronts de la segunda generación” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 172-201.
- CASARIEGO RAMÍREZ, J. (1995): “Tópicos y paradigmas del des-orden urbano” en *Cartas Urbanas* núm. 4-1995. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp.88-96.
- CASARIEGO, J.; GUERRA, E.; LEY, P.; PALOP, J. (1999): *Waterfronts de nuevo. Transformaciones en los frentes urbanos de agua*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.
- DEL NERO BENÉITEZ, E. (2007): *El régimen jurídico del suelo en el sistema portuario estatal*. Curso de Urbanismo en Canarias 2007. Departamento de Construcción Arquitectónica-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria, 2007.
- ESTRADA LLAQUET, J. L. (2004): “El desarrollo portuario y la ciudad” en *Ingeniería y Territorio* núm. 67-2004. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Barcelona; pp. 10-19.
- GARRIDO ROSELLÓ, J. E. (1995): “La ordenación portuaria de la zona de servicio en los Puertos del Estado. El Plan de Utilización de los Espacios Portuarios” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm.145bis (noviembre, 1995). Ed. Montecorvo S. A. Madrid; pp.13-54.
- Ingeniería y Territorio. Frentes marítimos* núm. 67-2004. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Barcelona, 2004.
- INSTITUT CERDÁ; (2005): *Guía de mejora paisajística de los entornos portuarios*. Institut Cerdá. Madrid.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (1995): “La ejecución de obras en la zona de servicios de los puertos de interés general” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 145bis (noviembre, 1995). Ed. Montecorvo, S. A. Madrid; pp. 55-78.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (1998): “Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional núm. 40/1998, de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 160-1998. Montecorvo, S. A. Madrid; pp. 11-45.
- RIVAS ANDRÉS, R.(2002): “En el interior de los puertos el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios no puede sustituir al Plan Especial Urbanístico” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 196-2002. Montecorvo, S. A. Madrid; pp. 33-71.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B. (2003): *El futuro de las relaciones puerto-ciudad*. Netbiblo. A Coruña.

Urbanismo COAM núm.27 (febrero, 1996). Número monográfico “Puertos Urbanos: Bilbao, Pasajes, Port Vell; cambio en el frente marítimo”. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid, 1996

VILLAR ROJAS, F. (2006): “Las infraestructuras de transporte: puertos y aeropuertos (Infraestructuras y Urbanismo)” [Ponencia] IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre 2006). Las Palmas de Gran Canaria

PLANIFICACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

AA. VV. (1998): *El desarrollo urbano en el Mediterráneo: la planificación estratégica como forma de gestión urbana*. Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona. Barcelona.

CASARIEGO RAMÍREZ, J. (2001): “...y febril la mirada: treinta años de urbanismo monotemático” en *Cartas Urbanas* núm. 7-2001. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 32-45.

CLOS, O. (1988): “Del Moll de la Fusta” en *UR* nº 6 (1988). ETSAB-Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona; pp. 82-96.

FOLCH GUILLÉN, R. (2004): “*El sistema litoral: Barcelona como caso*” en *Cartas Urbanas* núm. 10-2004. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 134-151.

FONT, A. (1996): “Reforma del Port Vell de Barcelona. La explotación parasitaria de la centralidad urbana” en *Urbanismo* nº 27 (1996). COAM. Madrid; pp. 32-37.

MARTORELL, J., BOHIGAS, O., MACKAY, D., PUIGDOMENECH, A. (1991): *La Villa Olímpica. Barcelona 92*. Gustavo Gili S. A. Barcelona.

ROCA BLANCH, E. (2000): *Montjuïc, la muntanya de la ciutat*. Institut d’Estudis Catalans. Barcelona.

SOLÁ-MORALES, I. (1990): “De las plazas a los Juegos. Diez años de intervenciones urbanas” en *A & V (Monografías de Arquitectura y Vivienda)* núm. 22. Madrid; pp. 10-15.

PLANIFICACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BILBAO

AA. VV. (2002): *Euskal Hiria*. Servicio Central de Publicaciones-Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

ARGUIÑANO, J. L. y GOIRIZELAIA, J. (2006): *Bilbao. La transformación*. Arketypo. Bilbao.

BILBAO METROPOLI 30. *Cuadernos Ciudad y Valore. Bilbao Suplemento especial de estrategia empresarial*.1 enero-15 enero 2007. Asociación Bilbao Metr poli 30. Bilbao.

BILBAO R A 2000. *Memoria Bilbao R a 2000*. Años 2000-2007. Sociedad Bilbao R a 2000. Bilbao.

Bilbao R a 2000. Revista de divulgación editada por la Sociedad Bilbao R a 2000 núm. 1-16 (mayo-octubre 2000). Sociedad Bilbao R a 2000. Bilbao.

CENICACELAYA, J. (2001): *Bilbao 1300-2000. Una visión urbana*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro. Vizcaya.

ESTEBAN, I. (2007): *El efecto Guggenheim: del espacio basura al ornamento*. Anagrama. Barcelona.

FERRER REGALES, M. (1992): *Cambios urbanos y políticas territoriales: Barcelona y, Sevilla 92, Bilbao y Pamplona*. Ediciones Universidad de Navarra. Pamplona.

GARCÍA MERINO, L. (1987): *La formación de una ciudad industrial. El despegue urbano de Bilbao*. IVAP. Bilbao.

JOSEBA, J. y AURTENETXE, L. (1989): *Estructura urbana y diferenciación residencial: el caso de Bilbao*. Siglo XXI de España. Madrid.

NIGGLI, A. (1996): "Bilbao" en *Bauen Woehn* núm. 12 (diciembre 1996). Monográfico de Bilbao. Zurich.

ONZAIN, M. (1999): *La R a de Bilbao*. Fundación Esteyco. Madrid.

PLANIFICACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

AA. VV. (1995): *Plan de Barrios, 10 años de gestión urbana. Las Palmas de Gran Canaria 1985-1995*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria-Gobierno de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria.

AA. VV. (1996): *Las Palmas: ciudad y puerto*. Seminario Internacional. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.

CÁCERES MORALES, E. (1998): "La formación urbana de Las Palmas: una hipótesis de ciudad informal" en *Ciudad y Territorio* núm. 77-3/1998. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

CASARIEGO RAMÍREZ, J., GUERRA JIMÉNEZ, E. (2002): "Protección y rehabilitación urbana en Canarias" en AA. VV.: *La reconstrucción de los centros urbanos. La experiencia europea sobre la rehabilitación de la ciudad histórica*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 125-184.

- DARIAS, I. GÓMEZ, A. [Editores] (2006): *Ciudad de 3 mares. Una visión en defensa del litoral y el frente marítimo de Las Palmas de Gran Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria.
- DEL NERO BENÍTEZ, E. (2006): “Confluencia en el ámbito del Puerto de Las Palmas de los Planes Especiales de las OAS 04 y OAS 06 y el Plan Territorial Parcial PTP2 con el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios: “La Gran Marina” [Ponencia] IV Congreso de Derecho Urbanístico (noviembre 2006). Las Palmas de Gran Canaria.
- DELGADO AGUIAR, G. (1995): “La fachada marítima de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. Evolución, transformación y ordenación urbana del litoral” en II Jornadas de Geografía Urbana. Alicante, 1995.
- LÓPEZ SARMIENTO, J. L. [Coord.] (2006): *Debates y Concurso de ideas sobre la ordenación urbanística de la franja litoral de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria*. Colegio de Arquitectos de Canarias. Demarcaciones de Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote. Las Palmas de Gran Canaria.
- MARTÍN GALÁN, F. (2001): *Las Palmas: ciudad y puerto. Cinco siglos de evolución*. Fundación Puertos de Las Palmas. Las Palmas de Gran Canaria.
- MARTÍN GALÁN, F. (2003): *El mar, la ciudad y el urbanismo. Vivir el litoral en las ciudades históricas de Canarias*. Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, Autoridad Portuaria de Las Palmas y Fundación Puertos de Las Palmas. Las Palmas de Gran Canaria.
- MARTÍN GALÁN, F. (2007): “El mar, el puerto, la ciudad y sus habitantes. Los frentes marítimos en Las Palmas de Gran Canaria” en *Portus* núm. 6-2003; pp. 24-31.
- ROWE, P.; CASARIEGO RAMÍREZ, J.; GUERRA JIMÉNEZ, E.; MELÉNDEZ SAN MIGUEL, L. (2001): *Áreas de Oportunidad: Renovación del Frente Marítimo de Las Palmas de Gran Canaria*. Harvard University, Graduate School of Design, Department of Urban Planning and Design. Cambridge, Massachusetts.