

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

**ASUNTO:** Informe jurídico al proyecto de Decreto del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana.

CCA

C//15036/2017

Exp.: 17/241

Mediante Comunicación Interna de la Subsecretaria, se adjunta la petición de informe jurídico respecto a la cuestión referida, por lo que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA.- Objeto del informe. Marco legal habilitante.

El objeto del presente informe es el proyecto de Decreto del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana.

Como señala el preámbulo del decreto que se informa, "...se trata de un Plan ambicioso, desde el punto de vista de sus objetivos, pero de gran rigor técnico, y que viene a corregir una ausencia de planificación supramunicipal en un ámbito de elevado valor y fragilidad. El Plan está justificado en una gran demanda social por la calidad de un espacio que es el más utilizado por la ciudadanía de la Comunitat Valenciana, como forma de recreo y de ocio pero que, además, supone la base de una actividad económica estratégica como el turismo, que contabiliza un elevado porcentaje del PIB y

Tel. 963 866 000 telefonades des de fora de la Comunitat Valenciana  
llamadas desde fuera de la Comunidad Valenciana





del empleo en la Comunitat. Se trata de un Plan que tiene como objetivo preservar los valores ambientales, culturales y territoriales del litoral pero sobre todo ponerlos en valor, desde el principio de la conservación activa, y permitir que, tanto la ciudadanía de la Comunitat Valenciana como los turistas y visitantes, perciban y sientan este espacio como propio, singular y diferenciado.

En este marco, tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía, en su artículo 49.1.9ª otorgan a la Comunitat Valenciana competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral.

Estas competencias están contempladas en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, y el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, modificado por el Decreto 166/2011, de 4 de noviembre.

El **artículo 16 de la citada Ley 5/2014**, en relación con los Planes de acción territorial, establece su objeto, funciones, contenidos y documentación:

1. Los planes de acción territorial son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales.
2. Los planes de acción territorial serán de carácter sectorial o integrado, en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública.
3. Son funciones de los planes de acción territorial, en su ámbito de actuación:
  - a) Concretar y completar los objetivos, principios, criterios y propuestas de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, adaptándolos a la realidad territorial.
  - b) Definir los objetivos, principios y criterios territoriales para las actuaciones sectoriales supramunicipales de las Administraciones públicas.
  - c) Coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad.



- **d)** Definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma.
- **e)** Proponer acciones, proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza territorial, para asegurar un desarrollo territorial eficiente y racional.

#### 4. Estos planes podrán:

- **a)** Desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat.
- **b)** Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.
- **c)** Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de éstos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.

#### 5. Los planes de acción territorial incluirán, como mínimo, los siguientes contenidos:

- **a)** Definición de objetivos, con el grado de concreción suficiente para orientar el desarrollo y ejecución de sus estrategias, e indicadores para evaluar su grado de cumplimiento.
- **b)** Análisis territorial de la información relevante relativa a: infraestructura verde, asentamientos poblacionales y evolución demográfica, sistema productivo, renta y bienestar, infraestructuras, equipamientos, vivienda y planeamiento vigente, cohesión social y gobierno del territorio, así como otros datos que proporcione la sistematización de la información obtenida por la administración del territorio.
- **c)** Diagnóstico del territorio y definición de escenarios de futuro, detallando la problemática y oportunidades de su ámbito de actuación, identificando sus causas y los agentes cuya actuación sea relevante para alcanzar los objetivos del plan.



- *d) Estrategias del plan para la consecución de los objetivos propuestos, incluyendo la definición de proyectos y acciones dinamizadoras y valorando los efectos que la consecución de los objetivos propuestos tendrá sobre los elementos enunciados en el apartado anterior.*
  - *e) Acciones a promover para la consecución de sus objetivos.*
  - *f) Directrices, criterios y normas que regulen las decisiones públicas sobre la infraestructura verde del territorio, la formulación del planeamiento municipal, las transformaciones futuras del territorio, las declaraciones de interés comunitario, las actuaciones territoriales estratégicas, los proyectos de infraestructura pública más relevantes y, en general, el ejercicio de las competencias públicas con proyección territorial.*
- 6. Los planes de acción territorial se formalizarán con la documentación gráfica y escrita que sea más adecuada para la definición de su contenido y para su evaluación ambiental y territorial.*

Por su parte, el **artículo 4 de la LOTUP** define la “Infraestructura Verde” como el “sistema territorial básico compuesto por los siguientes espacios: los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores”, estableciendo que la misma se identificará y caracterizará, con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio, en “los instrumentos de planificación territorial y urbanística, a escala regional, supramunicipal, municipal y urbana, siendo la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y paisaje la encargada de supervisar su coherencia y funcionalidad”, fijando en su apartado 5 las funciones que debe cumplir la Infraestructura Verde.

Igualmente, debe mencionarse lo dispuesto en el **artículo 5 de la LOTUP**, en el que se identifican *ex lege* aquellos suelos que deben formar parte de la Infraestructura Verde, entre los que figuran los siguientes:

[...]



e) *Los espacios de la zona marina cuya delimitación, ordenación y gestión deba hacerse de forma conjunta con los terrenos litorales a los que se encuentren asociados, teniendo en cuenta lo dispuesto por la legislación y la planificación sectoriales, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y los instrumentos que la desarrollan.*

f) *Los espacios costeros de interés ambiental y cultural que, no estando incluidos en los supuestos anteriores, se hayan recogido en el planeamiento urbanístico, en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana o en los instrumentos que la desarrollan, o en los planes y proyectos promovidos por la administración sectorial con competencias en materia de costas.*

[...]

k) *Las zonas críticas por la posible incidencia de riesgos naturales, directos e inducidos, de carácter significativo, que estén delimitados y caracterizados por la normativa de desarrollo de la presente ley, por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana o por los instrumentos que la desarrollen.*

Debe tenerse en cuenta también que de conformidad con lo establecido en el **artículo 46.1.c) de la LOTUP**, los planes de acción territorial se tramitarán siguiendo el procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica, de acuerdo con las pautas señaladas en los artículos 47 a 56 del citado texto legal. En el citado procedimiento, tal y como exige el **artículo 49 de la LOTUP**, el PAT debe someterse a un proceso de participación e información públicas y consultas con las Administraciones públicas afectadas.

Por último, el **artículo 67 del Reglamento de Costas**, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, establece que *"la catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas se establecerá por la Administración competente en materia de ordenación del territorio, que deberá tener en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección medioambiental"*, regulando a continuación en los artículos 68 y siguientes los requisitos que deben cumplirse en las ocupaciones de los tramos naturales y urbanos de las playas, así como los usos y actividades permitidos, regulando la tipología y los requisitos que deben respetar las instalaciones para ser autorizadas.

Estudiado el contenido del expediente administrativo remitido a esta Abogacía junto con el proyecto de decreto de aprobación del PAT, cabe concluir que su



tramitación se ha ajustado a lo dispuesto en los preceptos citados con anterioridad, constando debidamente acreditada la realización de un completo proceso de participación pública, en el que se reiteró el trámite de información pública a la ciudadanía, así como la intervención activa de las Administraciones públicas afectadas por el PAT. Igualmente, cabe afirmar que se han cumplido los trámites exigidos por los artículos 129 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como por el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y por el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

#### **SEGUNDA.- Carácter del informe.**

El informe solicitado tiene carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat de Asistencia Jurídica de la Generalitat, y el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

#### **TERCERA.- Cuestiones Formales y de Procedimiento.**

Como decíamos en nuestra Consideración Jurídica Primera, el proyecto de decreto se ajusta en su contenido y tramitación a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo Título VI regula la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, así como en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el que se regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Señalamos a continuación todos aquellos trámites e informes preceptivos a los que debe someterse cualquier proyecto de disposición reglamentaria:



- a) Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, que debe basarse en los criterios señalados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- b) Memoria económica sobre la estimación del coste previsto, que deberá contener las referencias que establece la Orden de 22 de marzo de 2005 de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.
- c) Informe preceptivo y vinculante de la conselleria con competencias en materia de Hacienda respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones y conforme a los principios del artículo 129.7 de la Ley 39/2015.
- d) Remisión a las Consellerias en las que pueda incidir el proyecto normativo al objeto de que emitan informe.
- e) Si afecta a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.
- f) Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, de conformidad con el art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana.
- g) Informe sobre impacto por razón de género, exigido por el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el artículo 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.



- h) Informe sobre el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio.
- i) Informe sobre el impacto de la normativa en la familia, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Disposición Final quinta de la Ley 26/2015.
- j) Informe exigido por la Instrucción de Servicio nº 4/2012 sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos.

#### **CUARTA.- Estructura y contenido de la norma**

El proyecto de decreto sometido a informe consta de un Artículo Único, dos Disposiciones Finales y dos Anexos.

#### **QUINTA.- Análisis jurídico del contenido del proyecto de decreto.**

Respecto al contenido del proyecto de Decreto del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, se efectúan las siguientes observaciones:

##### **Primera.**

Con carácter general, debe señalarse que en el proyecto de decreto sometido a informe no queda claramente determinado si el Plan de Acción Territorial cuya aprobación se propone incluye en su normativa el Catálogo de Playas o este último es un documento independiente del PAT, tal y como parece deducirse de las diversas referencias que en la normativa de este último se realizan al Catálogo de Playas.

Así, por ejemplo, el artículo 2.h) de la normativa del PATIVEL (Anexo I), establece como contenido del mismo *“el Catálogo de Playas Naturales y Urbanas y su normativa”*, que sin embargo se incluye como Anexo II del decreto de aprobación, sin formar parte de la normativa del PATIVEL o el artículo 16 de la normativa del PATIVEL, al señalar que dicho Catálogo de Playas *“forma parte de este plan y se regirá por sus propias disposiciones normativas”* (entendemos que por su propia normativa y por los





preceptos del Reglamento de Costas). También induce a error la Disposición Final 2ª del decreto de aprobación, al regular la entrada en vigor del PATIVEL “al día siguiente de la publicación del decreto aprobatorio en el DOGV, con la transcripción de su normativa”, pero sin regular nada respecto a la entrada en vigor del Catálogo de Playas.

Consideramos que deberían aclararse dichos extremos, pues generan cierta incoherencia e inseguridad jurídica, y chocan con los principios a los que debe someterse el ejercicio de la potestad normativa, tal y como se regulan en los preceptos ya comentados de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Se propone por ello, como fórmula aprobatoria a incluir en el artículo 1, apartado 1, del decreto la siguiente:

*“Se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, cuya normativa se incluye en el Anexo I del presente decreto. Formando parte del mismo Plan, se aprueba igualmente el Catálogo de Playas, cuya normativa se recoge en el Anexo II del presente decreto”.*

De este modo, en toda referencia que en los preceptos del decreto se haga al PATIVEL se entenderá también incluido el Catálogo de Playas.

### **Segunda.**

En cuanto al articulado del Decreto y los Anexos, se propone la siguiente redacción:

1. En la **Disposición Final Primera** del decreto se propone como redacción alternativa la siguiente:

*Se faculta a la persona titular de la consellería con competencias en materia de ordenación del territorio y paisaje para dictar cuantas disposiciones requiera la aplicación y desarrollo del presente decreto.*

2. En la **Disposición Final Segunda** del decreto se propone como redacción alternativa la siguiente:



*El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, incluido el Catálogo de Playas, entrarán en vigor el día siguiente al de la publicación del presente decreto en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.*

3. En el título de los **Anexos** se deberá determinar el contenido de cada uno: **“Anexo I. Normativa del PATIVEL”** y **“Anexo II. Normativa del Catálogo de Playas”**.
4. En el **Anexo** relativo a la **normativa del PATIVEL** se proponen las siguientes modificaciones:
  - En el **Artículo 4.6, último párrafo**, se propone como redacción alternativa la siguiente:

*En los supuestos previstos en este apartado, la adecuación o corrección del plan deberá ser aprobada por resolución de la persona titular de la consellería con competencias en materia de ordenación del territorio y paisaje.*
  - En el **Artículo 11.3.b)**, última frase, se propone como redacción alternativa la siguiente:

*En ningún caso estas instalaciones podrán ser reconvertidas a usos residenciales, y deberán ser demolidas...”*
  - En el **Artículo 11.6**, in fine, se propone la siguiente redacción:

*Todo ello deberá ser informado por los órganos de la Generalitat competentes en materia de paisaje.*
  - En el **Artículo 17.2**, última frase, se propone la siguiente redacción:

*En la medida de lo posible el trazado discurrirá por la zona de servidumbre de tránsito.*
5. En el **Anexo II**, que recoge la **Normativa del Catálogo de Playas**, debemos hacer las siguientes observaciones:



- En el **Artículo 3, último párrafo**, se propone la siguiente redacción:

*No se podrán autorizar discotecas, pubs o establecimientos con fines similares.*

- En el **Artículo 16** se propone eliminar la referencia a "Cruz Roja", dado que es una ONG en particular, cuando podría darse el caso de que otras organizaciones prestaran igualmente tales servicios. Dado que una norma reglamentaria tiene esencialmente carácter generalista deben obviarse referencias a organizaciones o personas particulares, salvo que sea imprescindible para la correcta comprensión de su contenido. Se propone por ello eliminar dicha referencia e incluirla dentro de la genérica de "*instalaciones destinadas a seguridad o salvamento.....*"
- En el **Artículo 18, primer párrafo**, se propone la siguiente redacción:

*Los establecimientos expendedores de comidas y bebidas tendrán una superficie máxima de 70 m2. De ellos podrán destinarse a instalación cerrada como máximo 20 m2. Estas instalaciones será de temporada y desmontables en todos sus elementos."*

- En el **Artículo 26, primer párrafo**, se propone como alternativa la siguiente redacción:

*Por la necesidad justificada de ajustar sus determinaciones para asegurar un mayor grado de cumplimiento de sus objetivos, o de aquellos....."*

- En relación con lo dispuesto en el **Artículo 27**, debemos advertir que la modificación del Catálogo de Playas deberá seguir los mismos cauces procedimentales que se han seguido para su aprobación, tal y como establece el artículo 28 para los supuestos de revisión. Si se considera oportuno y para supuestos debidamente justificados, cabe la posibilidad de establecer determinadas excepciones, al igual que se señalan en la normativa del PATIVEL, respecto a la posibilidad de aprobar adecuaciones, concreciones de escala o meras correcciones de detalle, mediante resolución de la conselleria competente en materia de territorio y paisaje. En todo caso, se recuerda que el Reglamento de Costas en su artículo 67 otorga la



competencia para aprobar el Catálogo de Playas a "la Administración competente en materia de ordenación del territorio", por lo que no se considera ajustada a dicho Reglamento la asignación de la competencia de aprobación de las modificaciones a la conselleria competente en materia de costas, tal y como se propone en el proyecto de decreto sometido a informe de esta Abogacía.

Es todo cuanto tiene que informarse por esta Abogacía.

Valencia, 13 de diciembre de 2017

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Vº.Bº.

EL ABOGADO COORDINADOR