

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 201, otoño 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 467-490

La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL

J. Fernando VERA-REBOLLO
Jorge OLCINA-CANTOS
Alejandro SAINZ-PARDO TRUJILLO

Universidad de Alicante

RESUMEN: La ordenación sostenible de los territorios ha incorporado, en las últimas dos décadas, unas herramientas de trabajo básicas para la planificación de nuevos usos del suelo. Paisaje e infraestructura verde se han convertido en piezas básicas en los procesos de planificación y gestión territorial. En los últimos años se han desarrollado experiencias de planificación a partir de la definición de los componentes que integran la infraestructura verde de un territorio en diversos países del mundo. Este instrumento de planificación territorial permite delimitar determinadas áreas que merecen protección y tratamiento singular en la asignación de usos, por sus valores ambientales, culturales o por tratarse de espacios de conexión. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral (PATIVEL) de la Comunidad Valenciana, aprobado en 2018, es un ejemplo interesante para la protección de un espacio geográfico especialmente sensible, donde convergen usos e intereses diversos y, a menudo, contrapuestos, y que requiere conservación y gestión sostenible para el mantenimiento, presente y futuro de sus actividades.

DESCRIPTORES: Ordenación del territorio. Infraestructura verde. Litoral. Desarrollo territorial sostenible

Recibido: 27.08.2018; Revisado: 15.11.2018
Correo electrónico: jf.vera@gcloud.ua.es, Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0576-0151>
Correo electrónico: jorge.olcina@ua.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4846-8126>
Correo electrónico: alsainzpardo@gmail.com, Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0982-5466>
Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

The incorporation of Green Infrastructure in spatial planning processes. The Territorial Action Plan about Green Infrastructure of the Coastline in Valencian region, PATIVEL

ABSTRACT: Sustainable spatial planning of territories has incorporated, in the last two decades, basic work tools for the task of assigning new land uses. Landscape and green infrastructure have become basic pieces in the spatial planning and territorial management processes. In recent years, spatial planning experiences have been developed, in different countries of the world, based on the definition of the components that are part of green infrastructure of a territory. This instrument of spatial planning allows to delimit those areas that require protection and singular treatment in the phase of allocation of future land uses, for their environmental, patrimonial and cultural values or because they are spaces of connection between them. The Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) in the Valencian Community, approved in 2018, is an interesting example for the protection of a particularly sensitive geographic area, where land use and interests diverse converge, often conflicting, but which requires conservation and sustainable management for the maintenance, present and future, of its activities.

KEYWORDS: Spatial planning. Green infrastructure. Coastline area. Sustainable territorial management

1. Introducción: nuevos criterios para la ordenación sostenible del territorio en Europa

El territorio, y el medio natural como armazón principal de su estructura y forma, ha cobrado protagonismo en las políticas de la Unión Europea. Desde la aprobación, en 1999, de la Estrategia Territorial Europea la gestión prudente, racional y sostenible del territorio ha pasado a ser un objetivo principal de las políticas ambientales europeas. La Estrategia Territorial Europea (ETE) estableció tres directrices principales para la consecución de un desarrollo territorial sostenible en los países y regiones de la Unión Europea: a) un desarrollo territorial polícentrico y una nueva relación entre campo y ciudad; b) un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; y c) una gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural. Este último aspecto implica el conocimiento preciso de los valores naturales del territorio, la valorización de los elementos del medio físico en términos sociales y económicos, junto con la necesidad de aplicar políticas tendentes a la conservación y protección de los diferentes elementos del medio natural: suelo, agua, espacios naturales, aire, costas.

Estos objetivos fundamentales de la ETE han sido acogidos, aunque en grado desigual, en las normativas estatales o regionales de los estados miembros. Debe recordarse que la Estrategia

Territorial Europea no es un texto legal, sino un documento orientador para los procesos de planificación del territorio y el cumplimiento de sus principios rectores depende de la voluntad de los actores políticos en cada estado miembro. A pesar de esta disparidad de situaciones en los países de la UE, la planificación y gestión sostenible del medio físico en los procesos de ordenación territorial ha conocido ejemplos de buenas prácticas en países y regiones de Europa que incorporaron, de forma inmediata, los principios de la ETE. Es el caso de las regiones del Báltico (Nordregio), de Alemania y de los países del Benelux, especialmente Holanda.

Dos nuevos elementos se han incorporado a la planificación normativa de los países europeos en las últimas décadas. Por un lado, el paisaje, que se ha ido convirtiendo en un instrumento operativo a la hora de establecer nuevos usos en el territorio. Los principios contenidos en el Convenio Europeo del Paisaje de 2000 han sido integrados en las normativas urbanísticas y del territorio de los países y regiones de la Unión Europea. Las "unidades paisajísticas" han pasado a ser un objeto de trabajo principal en los estudios de sostenibilidad ambiental. Por otro lado, la infraestructura verde territorial, como instrumento básico e inicial de todo proceso de planificación. Se trata de un concepto que surge en la arquitectura del paisaje norteamericana de las primeras décadas del siglo XX (*Law Olmstead*), que recogerá ideas ambientalistas de los siglos XVIII y XIX (MELL, 2008), y que se

ha ido incorporando en las últimas tres décadas a la planificación territorial de escala diversa, regional y local, principalmente (BREUSTE, J. & al. eds, 2015). La infraestructura verde se define como una red interconectada constituida por paisajes de gran valor ambiental, cultural y visual. Por tanto, la infraestructura verde integra, como objeto de planificación, al conjunto de paisajes definidos en un territorio, pero además diseña la conexión entre ellos basándose en conectores naturales o artificiales ya existentes o propuestos.

En el ámbito europeo, la infraestructura verde se ha definido como el espacio integrado por las áreas naturales protegidos en la legislación autonómica (o estatal e internacional, en su caso), por los espacios de la red Natural 2000, por los paisajes de valor cultural y visual y por aquellos espacios críticos con restricciones para la urbanización, como son las zonas con riesgo natural, las áreas de elevado riesgo de erosión, las zonas de recarga de acuíferos. No es, por tanto, una mera agrupación de espacios verdes existentes en el territorio; integra otras áreas no estrictamente "naturales o verdes" que conforman, en su conjunto, la estructura básica para la sostenibilidad ambiental de un espacio geográfico. En los procesos de ordenación del territorio, el conjunto de estos espacios debe quedar conectado a partir de corredores ecológicos y conexiones funcionales. Los futuros usos del suelo que quieran implantarse en un espacio geográfico deben adecuarse a los requerimientos de protección y conservación de la infraestructura verde y se constituye como la pieza angular del sistema de espacios libres de edificación de un territorio.

El concepto de infraestructura verde fue introducido, en Europa, en el Libro Blanco de la Comisión Europea para la Adaptación del Cambio Climático (2009) y, desde entonces, varios países de la Unión Europea están llevando a cabo políticas en esta línea. La Estrategia Europea de Biodiversidad (2011) ha fijado como objetivo para el año 2020, garantizar que

"los ecosistemas y sus servicios se mantengan y mejoren mediante el establecimiento de infraestructura verde y la restauración de al menos el 15% de los ecosistemas degradados".

El desarrollo del concepto de infraestructura verde tiene lugar dentro de esta estrategia y para ello, desde 2014, la Unión Europea, a través de sus diferentes mecanismos financieros, ha realizado una inversión anual de 915 millones de € para

la puesta en marcha de políticas y acciones de infraestructura verde, en sus países (COMISIÓN EUROPEA, 2016).

En estos años algunos países europeos han aprobado estrategias o normas para el desarrollo de la infraestructura verde en la planificación territorial. En España sigue pendiente la aprobación de una Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, que pretende dar cumplimiento al requerimiento establecido en la Comunicación de la Comisión Europea "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa", aprobada en mayo de 2013. Según esta Comunicación, los países europeos deben identificar y conservar los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.

Las escalas regional y local en Europa ofrecen buenos ejemplos de incorporación de la herramienta de la Infraestructura Verde en la planificación territorial. Así, destacan las iniciativas desarrolladas en Gales (zona de Pumlumon), Flandes (cuenca del Schelde), la iniciativa Ekostaden Augustenborg (Suecia), la recuperación de la antigua zona minera de Limburgo (parque nacional de Hoge Kempen). Sin que falten iniciativas supra-regionales y supra-estatales como la creación del corredor "Alpes-Cárpatos" a través de 120 km., o del "Cinturón Verde europeo desde el Mar de Barents al Mar Negro, atravesando 23 países. En España, el ejemplo más notable de planificación a partir del concepto de infraestructura verde, se ha desarrollado en el área urbana de Vitoria-Gasteiz.

A la incorporación del paisaje y de los espacios de conexión entre ellos (infraestructura verde) en los procesos de ordenación del territorio, se unen los principios y determinaciones de obligada aplicación que se contienen en las Directivas europeas de carácter ambiental y territorial. El cumplimiento inapelable de una directiva ambiental asegura el correcto desarrollo de los objetivos ambientales que debe perseguir la ordenación del territorio en el espacio europeo (FIG. 1).

| Año | Directiva, Estrategia |
|------|---|
| 1999 | Estrategia Territorial Europea. Se complementa con la aprobación de Agendas Territoriales (2007, 2013, ...) |
| 2000 | Directiva 2000/60 Agua. |
| 2000 | Convenio Europeo del Paisaje. |
| 2001 | Estrategia de Desarrollo Sostenible. |
| 2001 | Directiva 2001/42 Evaluación Ambiental Estratégica planes y programas. |
| 2002 | Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. |
| 2002 | Directiva 49/2002 Ruido. |
| 2004 | Directiva 2004/35/ Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. |
| 2005 | Estrategia sobre uso eficiente de los recursos naturales. |
| 2006 | Estrategia temática sobre protección de suelos. |
| 2007 | Directiva 2007/60 Inundaciones. |
| 2008 | Directiva 2008/56 Estrategia marina. |
| 2008 | Directiva 2008/50 Calidad del aire. |
| 2009 | Libro Blanco UE adaptación al Cambio Climático. |
| 2009 | Directiva 2009/28 Fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. |
| | Estrategia Europea de Biodiversidad. |
| 2011 | Directiva 2011/92. Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Modificada por Directiva 2014/52. |
| | Hoja de Ruta sobre Economía hipocarbónica competitiva en 2050. |
| | 7º Programa Marco Medio Ambiente. "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta". Horizonte 2020. |
| 2013 | Comunicación de la Comisión Europea "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa". |
| | Estrategia de adaptación al Cambio Climático. |
| 2015 | Plan de Acción sobre Economía Circular. |
| 2016 | Comunicación de la Comisión Europea. Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación. |
| 2018 | Directiva 851/2018 Residuos. Modifica directiva 98/2008. Integra paquete de normativas sobre economía circular. |

FIG.1/ Directivas y Estrategias Europeas de obligada observancia para la ordenación sostenible de los territorios

Fuente: UE. AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE. Elaboración propia

Por tanto, los elementos integrantes de la ordenación sostenible de los territorios en el ámbito de la Unión Europea aparecen representados en la figura siguiente (Fig. 2):

Y a ello se suman las normas propias de cada país o región, en función de la atribución de competencias de planificación territorial que tenga cada Estado según su modelo territorial y administrativo.

Para la práctica de la planificación del territorio, los países de la Unión en sus legislaciones del suelo y ordenación del territorio deben incorporar los objetivos de la Estrategia Territorial Europea, así como las acciones, determinaciones y procedimientos que se establezcan en las Directivas de carácter ambiental y territorial, puesto que, como se ha señalado, su contenido

es de obligado cumplimiento en las legislaciones estatales o de escala inferior (regionales y locales). De manera que la planificación del medio físico en el territorio debe contener análisis –y su cartografía– sobre los espacios que deben quedar libres de uso o con uso restringido y regulado (p.e. las áreas protegidas integradas en la Red Natural 2000 o las áreas incluidas como espacios de riesgo de inundación; los paisajes catalogados). Estas áreas adquieren la categoría de suelo que no se puede urbanizar dentro de la legislación urbanística de los países europeos. No obstante, en virtud de la propia calidad ambiental o del grado de riesgo que tengan pueden permitirse algunos usos que no supongan una pérdida irreversible de los valores ecológicos o se ponga en riesgo la vida humana.

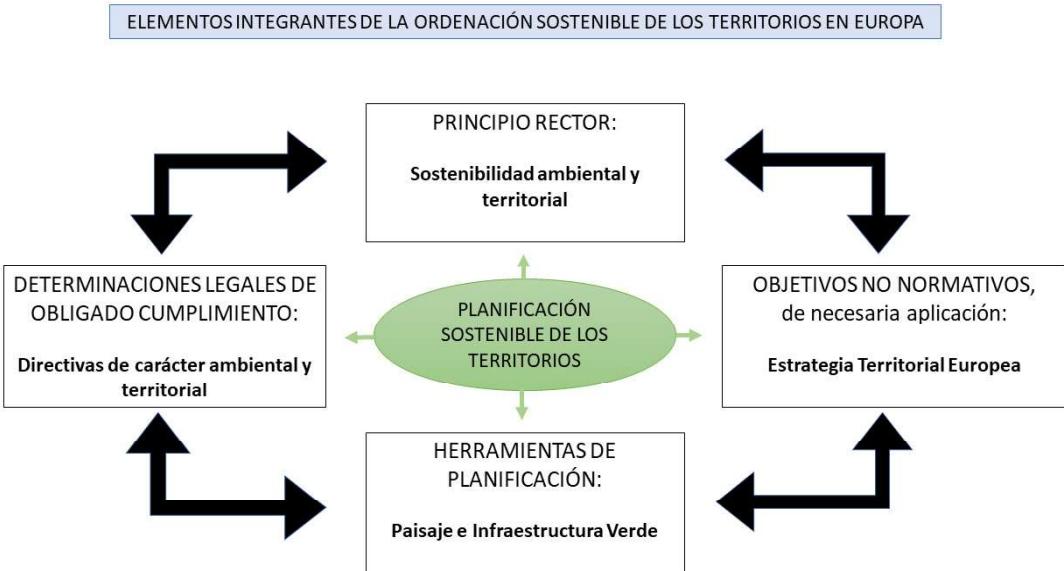


FIG.2/ Elementos integrantes de la ordenación sostenible de los territorios en Europa

Fuente: Elaboración propia

Una vez realizado el análisis-diagnóstico del medio físico en los documentos de ordenación territorial y las propuestas para su conservación y gestión sostenible, el plan o proyecto deberá someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental. Este procedimiento que fue regulado en Europa desde la aprobación de la primera Directiva reguladora de esta cuestión en 1985, incluye una serie de fases que garantizan el cumplimiento de todos los preceptos legales (europeos o de cada Estado) de carácter ambiental existentes en el momento de la elaboración de dicho plan.

En suma, la Unión Europea ha establecido un complejo, pero necesario, procedimiento para la ordenación sostenible de los territorios que los estados deben ir asumiendo en la práctica de la planificación territorial en sus diferentes escalas de trabajo. Este procedimiento cuenta con métodos y herramientas que priman la conservación y gestión de las áreas de singularidad ecológica y patrimonial por encima de la transformación urbanística del suelo y la creación de superficies selladas. Es un proceso sin vuelta atrás que permite preparar los territorios para los retos ambientales y socioeconómicos del presente siglo. Esto es especialmente notable en las áreas litorales que están sometidas a una elevada presión de uso en todo el territorio de la Unión al haberse convertido en los espacios de oportunidad de desarrollo más importantes desde mediados del siglo XX. Y con particular vigor en los países del sur de Europa, donde las condiciones ambientales favorecen la extensión

de las áreas residenciales, al ser un factor de atracción poblacional.

2. Infraestructura verde como método de trabajo para el desarrollo territorial sostenible

El desarrollo territorial sostenible se ha convertido, a comienzos del nuevo siglo, en uno de los principios rectores de la mayoría de planes territoriales del mundo occidental. A escala europea, su uso es ya generalizado desde la aprobación de la Estrategia Territorial Europea en 1999 y ello se refleja en numerosos documentos publicados por la Unión Europea.

La vinculación entre desarrollo sostenible y ordenación del territorio encuentra antecedentes en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CONSEJO DE EUROPA, 1983), que además de proponer una definición de este instrumento de organización del espacio geográfico, señaló como objetivos de la planificación territorial unos principios de sostenibilidad (aunque sin utilizar esta expresión que, como se ha indicado, aparecería unos años después): desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, mejora de la calidad de vida, gestión responsable de los recursos naturales, protección del medio ambiente y utilización racional del territorio.

A partir de entonces, la expresión "desarrollo territorial sostenible" ha tenido gran éxito en los documentos relacionados con la ordenación del territorio, hasta el punto de convertirse en el

principio rector de las actuaciones estratégicas o normativas de planificación territorial. Es, sin duda, uno de los protagonistas de la Estrategia Territorial Europea (COMISIÓN EUROPEA, 1999), en cuyo título se señala: "ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE", ajustándose así al objetivo comunitario recogido en los sucesivos Tratados desde 1997. La ETE supuso un intento de dar respuesta a los difíciles retos de avanzar hacia un estilo comprehensivo e integrado de la planificación del desarrollo territorial sostenible.

En España, al respecto, la cuestión ambiental ha adoptado progresivamente una mayor relevancia en la legislación de ordenación del territorio, aprobada por las Comunidades Autónomas a partir del año 2000, en lo que se conoce como "fase actual" de desarrollo territorial autonómico de nuestro país. En efecto, tras una primera etapa de aprobación de normativa regional de ordenación territorial –años ochenta y noventa del pasado siglo– donde el componente ambiental comienza a ser elemento destacado, pero no determinante de la gestión territorial, salvo ejemplos muy contados (País Vasco, Navarra, Andalucía), será a partir de la aprobación de la mencionada Estrategia Territorial Europea (1999) cuando el desarrollo territorial basado en principio de sostenibilidad ambiental se convierta en elemento irrenunciable de la ordenación territorial.

Un indicador de la integración de los criterios de sostenibilidad en las políticas territoriales a escala española es la importancia cada vez mayor que ha cobrado la evaluación ambiental de los planes y programas públicos. La incorporación de la evaluación ambiental en la planificación comenzó a finales de los años 80 y su progresiva implantación ha sido promovida fundamentalmente por las regulaciones europeas. Y junto a él, como se ha señalado, la incorporación de la protección del paisaje que se ha producido en los procesos de gestión territorial, siguiendo los objetivos establecidos en la Convención Europea del Paisaje.

En este contexto de nuevos criterios para la ordenación del territorio, la infraestructura verde se ha convertido en una herramienta de trabajo básica en la planificación territorial en diferentes países y regiones del mundo. La propia Agencia Ambiental estadounidense (Environmental Protection Agency, EPA) ha hecho una apuesta importante por este método al considerarse idóneo para gestionar los impactos del cambio climático y especialmente de las alteraciones en las precipitaciones en los territorios -especialmente en las áreas urbanas-, proporcionando amplios beneficios a

las comunidades (EPA, 2017). Ciudades como Londres, Berlín, Amberes, Rotterdam, Vancouver, Detroit, Denver, Lancaster (EEUU), Labuan o espacios regionales como Gales, New Jersey, y en España, capitales como Vitoria-Gasteiz han diseñado su futuro territorial a partir de esta herramienta de planificación que se entiende como estrategia de sostenibilidad. La definición y contenidos que deben incluirse en este método de planificación no es uniforme en todos los territorios donde se ha aplicado: convergen concepciones naturalistas (espacios naturales, bosques y parques urbanos) y las definiciones de la infraestructura verde como corredores, conectores, con aproximaciones que limitan su uso a zonas urbanas verdes para la recogida de aguas pluviales y visiones más amplias de esta expresión que incluyen aspectos culturales, actividades económicas tradicionales que conviene conservar, etc. Asimismo, han surgido aproximaciones desde la "economía circular" al considerar esta herramienta de planificación territorial particularmente idónea para el cálculo de las huellas ecológicas (carbono, agua) que deben presidir la gestión sostenible de los territorios (WANG & BANZHAF, 2018). PAULEIT & al. destacan el papel de la infraestructura verde como método de trabajo eficaz para la planificación ambiental de entornos urbanos, el desarrollo económico de las comunidades y la mejora de la calidad de vida y las condiciones de salud de los ciudadanos en un contexto de cambio climático (PAULEIT & al. 2017). Los beneficios para la calidad de vida que derivan de la delimitación precisa y de la gestión de la infraestructura verde, en la planificación urbana, han sido destacados por Mat Nazir, en Malasia (MAT NAZIR & al. 2014).

La Unión Europea en su Comunicación de la Comisión sobre "Infraestructura Verde" (COM 2013, 249 final) define esta expresión como "red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos"; prima por tanto el componente "físico" o "biológico" del medio en el diseño de dicha red. En definitiva, se define como una herramienta de gestión territorial que complementa la protección de la red Natura 2000 fomentando la conexión entre dichos espacios. La propia Comisión Europea señala que "la red Natura 2000 es la base de la infraestructura verde de Europa. No solo supone una importante reserva de biodiversidad y ecosistemas sanos, cuyo objetivo es revitalizar entornos degradados de todo el paisaje, sino que también ofrece numerosos servicios ecosistémicos a la sociedad" (COMISIÓN EUROPEA, 2014). No obstante, es importante tener en cuenta que no todos los

espacios verdes o elementos medioambientales son aptos para constituir una infraestructura verde. Además de ser de alta calidad, tienen que formar parte integrante de una red de infraestructura verde interconectada y ser capaces de ofrecer algo más que un simple espacio verde.

La ordenación territorial es, en el marco de la Unión Europea, el proceso clave para la implantación de la infraestructura verde y debe contribuir a: 1) localizar los mejores lugares para los proyectos de mejora de los hábitats con el fin de ayudar a reconectar ecosistemas

sanos, mejorar la permeabilidad del paisaje o mejorar la conectividad entre zonas protegidas; 2) alejar las obras de infraestructura de las zonas naturales especialmente sensibles y, en su lugar, dirigirlas hacia zonas más robustas, donde puedan contribuir además a la recuperación o recreación de elementos de infraestructura verde en la propuesta de desarrollo; y 3) identificar zonas multifuncionales donde se da prioridad a los usos compatibles del suelo que refuerzan los ecosistemas sanos sobre otros desarrollos más destructivos centrados en un solo aspecto (COMISIÓN EUROPEA, 2014).



FIG.3/ Incorporación de la Infraestructura Verde en la planificación territorial

Fuente: Elaboración propia

La asignación de nuevos usos en el suelo debe partir de la localización de las áreas ya urbanizadas que tendrán la consideración de suelo urbano en el planeamiento urbanístico y, desde la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (1999) y la incorporación de las directivas ambientales emanadas desde entonces, continua con la delimitación del entramado territorial de la infraestructura verde que se convierte en la pieza básica de la sostenibilidad territorial y establece relaciones espaciales con lo ya urbanizado y con lo que se pretende urbanizar que pasa a ocupar un lugar secundario en el proceso de planificación (FIG. 3). La infraestructura verde, como herramienta de planificación territorial, incorpora indicadores y umbrales que determinan el grado de sostenibilidad de los diferentes componentes que la integran. Y permite su adaptación escalar que es una característica esencial de la ordenación del territorio.

3. Paisaje e infraestructura verde como principios rectores de la nueva ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana es un caso paradigmático en el contexto de las regiones mediterráneas españolas, por lo que sucede a partir de la crisis desencadenada en 2008, ya que la administración regional aprueba un nuevo marco de planificación territorial (BURRIEL DE ORUETA, 2009) que cuestiona en buena medida los principios rectores del anterior modelo de crecimiento urbanístico expansivo y sin apenas límites en el territorio.

Se trata de una región con marcado carácter litoral y una disimetría clara entre un espacio interior montañoso y poco poblado y un área costera densamente ocupada que es,

además, el área que mayores transformaciones territoriales ha experimentado en las últimas dos décadas. La franja litoral, en combinación con unas condiciones ambientales favorables, es el espacio donde se concentra desde hace décadas el turismo de sol y playa, además de ser un lugar de acogida de residentes europeos por motivos de ocio (PERLES, RAMÓN, VERA-REBOLLO & IVARS, 2018).

Desde finales de los años noventa del siglo XX, este espacio regional experimentó un fuerte crecimiento del suelo urbanizado, en atención al auge del residencialismo y a la especulación inmobiliaria, centrada en la construcción de viviendas vacacionales y segundas residencias, que llegó a alcanzar cifras sin precedentes (GAJA, 2008). Uno proceso que se tradujo en la proliferación de un sistema de asentamientos de baja densidad, en contraposición al modelo de ciudad compacta. De este modo, resulta muy significativo el dato de nueva vivienda construida en esta región, entre 1997 y 2006, y que se eleva a 713.214 viviendas, el 13% del total de viviendas nuevas construidas en toda España en dicho período (VERA-REBOLLO & OLCINA CANTOS, 2017).

No es de extrañar, de este modo, que la Comunidad Valenciana encabece la lista de regiones españolas de agresiones al espacio litoral, lo que manifiesta la necesidad de una protección efectiva de la franja litoral y de una gestión del territorio. Así, entre los efectos ambientales más notables aparece la degradación de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, que está en contradicción con la apuesta por la sostenibilidad del territorio que demandan tanto los residentes como los turistas.

Tras la etapa de crecimiento urbanístico expansivo que tiene lugar entre finales de los años 90 del siglo XX y 2008 (BURRIEL DE ORUETA, 2008), cuyos efectos fueron devastadores en el territorio, la crisis abre un escenario que, entre otros factores, influye en la aprobación de instrumentos de planificación territorial orientados a la contención del crecimiento y al establecimiento de pautas para un desarrollo territorial sostenible. Es decir, no se trata de un decrecimiento, pero sí al menos de la aprobación de medidas que, supuestamente, impedirían un nuevo crecimiento desaforado del urbanismo y el consiguiente ajuste del crecimiento futuro desde parámetros más sostenibles.

La Comunidad Valenciana inició una nueva etapa en los procesos de ordenación territorial de escala regional y subregional, en 2011 con la aprobación de la Estrategia Territorial de esta región (Decreto 1/2011, de 13 de enero). En este documento

se manifestaba, de forma explícita, la apuesta por una planificación sostenible del espacio geográfico, siguiendo los principios establecidos por la Estrategia Territorial Europea (1999), para el conjunto de Europa. A ello se sumó la apuesta decidida, asimismo en el ámbito europeo, por la gestión del paisaje como herramienta de ordenación del territorio. La adhesión de España a la Declaración de Florencia (2000, rev. 2012) abrió la puerta a la aprobación, en varias comunidades autónomas de nuestro país, entre ellas la Comunidad Valenciana, de normativas de ordenación territorial que incorporaban al paisaje como elemento fundamental de la planificación de nuevos usos en el espacio geográfico. De este modo, se aprobó en 2004 la Ley valenciana de Ordenación del Territorio y Paisaje (Ley 4/2004), que resultó pionera en este sentido en el conjunto del estado español. Con este marco normativo, revisada, actualizada y adaptada en 2014 (Ley 5/2014, de 25 de julio), se elaboró y aprobó la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana que supuso una apuesta decidida por la sostenibilidad del territorio, empleando el paisaje como una herramienta de gestión fundamental.

La derogada Ley 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje estableció, la elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), como instrumento de ordenación territorial de escala regional. Debe destacarse, por tanto, que esta comunidad autónoma ha sido, pese a loables intentos de la administración en alguna de sus etapas de gobierno, un territorio sin proyecto desde la creación de la propia autonomía (Estatuto de Autonomía de 1982, rev. 2006) hasta 2011 ante la inexistencia de un plan o directrices de escala regional. Este hecho explica, asimismo, la enorme transformación del territorio vivida en esta región en las tres últimas décadas, originada por la aprobación de planes urbanísticos de escala municipal claramente expansionistas y con poco margen de limitación, por inexistencia de mecanismos legales propios, por parte de la administración regional.

La ETCV tiene un marcado carácter estratégico y pretende garantizar el desarrollo sostenible de la región hasta 2030, compatibilizando el desarrollo con la protección del entorno y potenciando las ventajas de la región. Recoge un total de 25 objetivos entre los cuales se incluyen, entre otros, impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles, gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental o definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo. Asimismo, entre la documentación aportada por la Estrategia, se encuentra el denominado "informe de

sostenibilidad ambiental" y el establecimiento de una serie de indicadores ambientales para la evaluación de su nivel de cumplimiento. Se concede gran protagonismo, también, al concepto de sostenibilidad que aparece de manera transversal en la mayoría de los temas tratados en la Estrategia, acompañando a términos tan diversos como el turismo sostenible, la energía sostenible, la movilidad sostenible o la agricultura sostenible, entre otros.

La Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014), que constituye el actual marco jurídico para la planificación territorial en esta región, ha hecho una apuesta clara por la sostenibilidad ambiental y territorial como principio orientador de la ordenación del territorio en este espacio

geográfico. Se incluyen dos grandes estructuras de planificación basadas en la protección de la infraestructura verde y la gestión del paisaje. La ley define el desarrollo territorial y urbanístico sostenible como aquel que satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades productivas, preservando los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio, e indica que los criterios de sostenibilidad regulados en la ley son determinantes en la redacción de los planes, y su consideración desde las fases más tempranas de su elaboración contribuye a materializar este modelo territorial. La tabla adjunta (FIG. 4) resume los principios de sostenibilidad fundamentales que presiden la vigente ley de ordenación del territorio valenciana.

| Grandes estructuras de planificación del territorio (arts. 4 a 6) | Criterios de ordenación racional del suelo (arts. 7 a 13) | Umbrales e indicadores de sostenibilidad (art. 22) |
|---|---|--|
| <p>1.-Infraestructura verde: definida como 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.</p> <p>Se extenderá también a los suelos urbanos y urbanizables, comprendiendo, como mínimo, los espacios libres y las zonas verdes públicas más relevantes, así como los itinerarios que permitan su conexión</p> <p>2.-Paisaje: cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por sus habitantes, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos.</p> | <p>Con carácter general:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Priorizará la culminación de los desarrollos existentes y las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana frente a las nuevas ocupaciones del territorio. b) Fomentará la implantación de modelos urbanos diversos y eficientes desde el punto de vista del consumo de recursos, de la generación de emisiones y de residuos, y del coste de mantenimiento de sus infraestructuras y servicios. c) Incorporará la prevención de riesgos y peligros para la seguridad y salud pública y mitigará cualquier forma de contaminación. d) Optará de manera preferente por los tejidos urbanos compactos, salvo que la realidad territorial y su adecuación paisajística no lo permitan. e) Ordenará la secuencia espacial y temporal de los desarrollos urbanísticos, dotándola de coherencia con las áreas urbanas ya existentes y con la estructura territorial supramunicipal. f) Evitará los continuos urbanizados y la conurbación de municipios, preservando corredores libres de edificación y de urbanización. g) Favorecerá la calidad de los tejidos urbanos, mediante la imbricación coherente de usos, actividades y tipologías urbanas. h) Garantizará la estructura y funcionalidad de la infraestructura verde en el tratamiento de los tejidos diseminados en el medio rural. i) Favorecerá el uso del transporte público y la movilidad no motorizada, coordinando la planificación de las infraestructuras de comunicación con la de los suelos de nueva transformación. | <p>1.-Umbrales de sostenibilidad (con escenarios a 4, 10 y 20 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Proyección de población que sirva como referencia para la fijación de las determinaciones del plan general estructural. b) Índices máximos de ocupación sostenible de suelo para usos residenciales y de actividades económicas, tal y como se contemplan en la ETCV. c) Recursos hídricos necesarios, en función de los recursos disponibles o de los susceptibles de reasignación o de nueva generación mediante las infraestructuras oportunas <p>2.-Indicadores de sostenibilidad</p> <p>El plan definirá un conjunto de indicadores de sostenibilidad para su evaluación y seguimiento. Estos indicadores deberán poseer, como atributos mínimos, los siguientes: sencillez, disponibilidad, fiabilidad, representatividad y comparabilidad</p> |

FIG.4/ Principios de sostenibilidad ambiental y territorial en la ordenación territorial de la Comunidad Valenciana, según la Ley 5/2014

Fuente: Elaboración propia

Junto al establecimiento de los principios fundamentales para la ordenación territorial, la Ley 5/2014 fijó el otro elemento nuclear de la planificación: la jerarquía escalar de planes y documentos que convergen en el territorio. A la Estrategia Territorial Valenciana, como documento principal de escala regional para la ordenación del territorio del espacio valenciano se unen, en un segundo escalón, los planes de

acción territorial, que pueden ser de dos tipos: integrados y sectoriales

La jerarquía escalar de planificación territorial en la Comunidad Valenciana se completa con las actuaciones territoriales estratégicas y los planes urbanísticos municipales, con su doble categoría de ordenación, estructural y pormenorizada (FIG. 5).

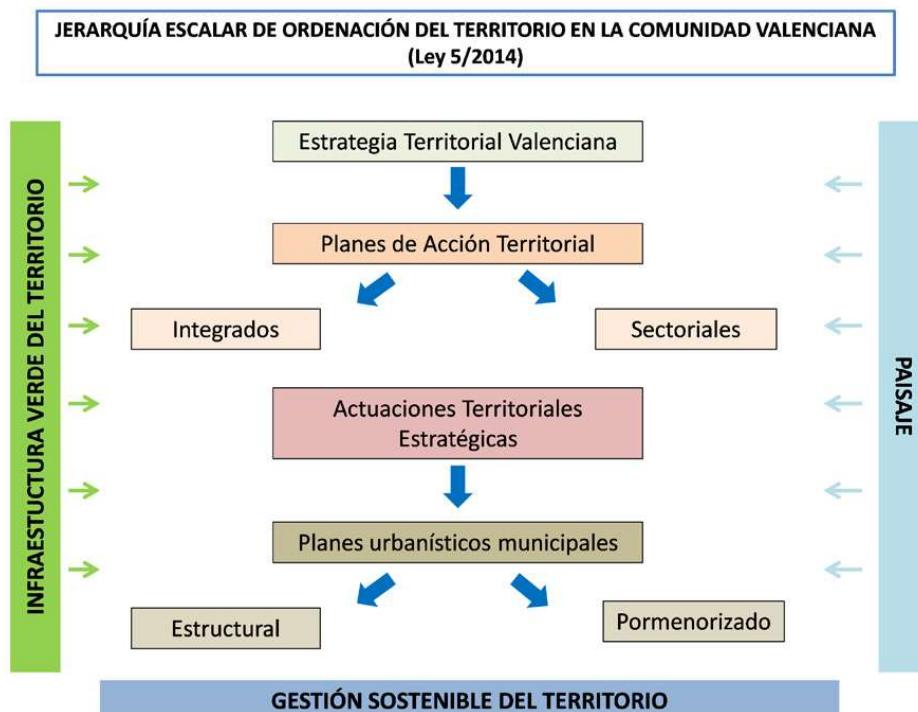


FIG.5/ Jerarquía escalar de ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana.

Fuente: Elaboración propia

La política territorial en la Comunidad Valenciana, siguiendo experiencias de buenas prácticas en diferentes países occidentales, ha hecho una apuesta decidida por el paisaje y la infraestructura verde como criterios principales para la delimitación de áreas y asignación de usos en ellas. La vigente Ley de Ordenación del Territorio (Ley 5/2014) establece como objetivo fundamental “facilitar la integración de los pilares del desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística”, y define el desarrollo territorial y urbanístico sostenible como aquel que “satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio”.

La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (2011) señala, entre los objetivos

principales de la política de paisaje, la definición de la infraestructura verde, a modo de una red interconectada conformada por los paisajes de mayor valor medioambiental, cultural y visual, que se convertirá en la estructura básica ecológica. Y se define a la infraestructura verde como una “herramienta clave de planificación territorial que debe orientar los crecimientos urbanísticos del futuro preservando el territorio de mayor valor que debe quedar fuera de este proceso urbanizador”. Además, condiciona los futuros crecimientos de suelo con la capacidad de acogida del territorio, que debe ser definida por la infraestructura verde como fase previa a cualquier desarrollo urbanístico o territorial.

Con esta nueva estrategia territorial se ha dado un paso más en la caracterización de la infraestructura verde al incorporar componentes no exclusivamente naturales pero cuya integración cobra sentido al utilizar esta herramienta para la

protección de espacios diversos tanto del litoral como de interior. Esta herramienta se define a

partir de los siguientes elementos del medio (FIG. 6):

| Recursos | Componente |
|--------------------------|--|
| Ambientales | <ul style="list-style-type: none"> – Red Natura 2000 – Espacios Naturales Protegidos – Áreas protegidas por instrumentos internacionales – Ecosistemas húmedos y masas de aguas, continentales y superficiales, así como los espacios adyacentes – 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 – Espacios costeros de interés ambiental y cultural – Montes de Dominio Público y de Utilidad Pública o Protectores, las áreas de suelo forestal de protección, y los terrenos necesarios para mantener la funcionalidad de las zonas forestales protegidas |
| Culturales | <ul style="list-style-type: none"> – Espacios de elevado valor cultural, incluyendo sus entornos de protección – Áreas agrícolas de elevada productividad y funcionalidad |
| Visuales/Sociales | <ul style="list-style-type: none"> – Espacios de interés paisajístico (hitos, sendas, espacios de alta fragilidad visual) |
| Áreas Críticas | <ul style="list-style-type: none"> – Zonas críticas respecto a probable incidencia de riesgos naturales directos e inducidos significativos |
| Conectores | <ul style="list-style-type: none"> – Ámbitos que garanticen la adecuada conectividad territorial, ecológica y funcional entre los diferentes elementos constitutivos de la Infraestructura Verde |
| Otros | <ul style="list-style-type: none"> – Áreas que se definen en el planeamiento territorial, ambiental y urbanístico por su interés para la conservación del paisaje, la protección de espacios naturales y la biodiversidad – Espacios públicos dentro del suelo urbanizado que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la Infraestructura Verde – Espacios que tengan una cobertura legal ambiental, cultural o sectorial específica |

FIG.6/ Componentes de la infraestructura verde en la ordenación territorial de la Comunidad Valenciana

Fuente: ETCV. Elaboración propia

La infraestructura verde opera, además, en diferentes escalas de planificación al ser un método de trabajo capaz de adaptarse a las realidades territoriales existentes en un espacio geográfico (FIG. 7).

Como se ha señalado, un rasgo destacado de la infraestructura verde como instrumento de planificación territorial es su adaptación escalar a ámbitos de planificación diversos y la posibilidad

de integrar elementos acordes con la naturaleza del territorio objeto de ordenación. Las áreas litorales son, sin duda, espacios de oportunidad y de conflicto por el uso del suelo. De ahí que la planificación del territorio litoral tenga una herramienta de trabajo especialmente idónea para ajustar umbrales de desarrollo sostenible es un espacio geográfico de tanta importancia económica, pero con valores ambientales que es preciso conservar y gestionar.

| Escala de Trabajo | Función |
|--------------------|---|
| Regional | Soluciona la fragmentación entre el interior y la costa y conecta los paisajes más valiosos, creando corredores ecológicos y funcionales y haciendo posible una nueva relación entre las áreas urbanas y las áreas rurales. |
| Municipal | Crea "corredores verdes" alrededor de los núcleos urbanos y preserva la identidad de cada pueblo, evitando la conurbación descontrolada con otros núcleos urbanos cercanos. |
| Urbanística | Conecta los parques, avenidas, itinerarios peatonales y espacios de alto valor situados dentro del núcleo urbano entre ellos y también hacia su exterior, facilitando el acceso a parques naturales, zonas forestales, corredores fluviales y áreas costeras. |

FIG.7/ Adaptación de la infraestructura verde a las diferentes escalas de planificación territorial en la Comunidad Valenciana

Fuente: ETCV. Elaboración propia

4. De la ordenación de costas a la planificación del litoral: hitos esenciales y experiencias

La planificación y gestión de las áreas litorales en España ha contado, hasta fechas recientes, con escasos instrumentos jurídico-administrativos. En efecto, como señala TORRES ALFOSEA (2010), la ordenación de este espacio geográfico no ha estado nunca entre las prioridades de la administración española, incluso a pesar de que se cuente con disposiciones reguladoras específicas para este ámbito, desde hace cuarenta años.

Como se ha señalado al respecto, la administración central, en el marco de sus competencias en materia de ordenación de costas, ha carecido de una delimitación geográfica y administrativa bien definida (CONSELLERIA DE VIVIENDA, 2018). De hecho, se llega a hablar, como sinónimos, de ordenación del litoral y de costas, cuando la costa es un ámbito más estricto, correspondiente al frente de mar y a los suelos adyacentes situados en el límite interior de la ribera del mar; mientras que el litoral integra ese primer ámbito costero pero también un espacio, en proyección horizontal tierra adentro, capaz de dar continuidad ecológica, funcional y visual a los suelos de primera línea de mar. Incluso el concepto de litoral integraría una amplitud, tierra adentro, capaz de garantizar la secuencia y conexión entre el frente costero y el resto del territorio.

España cuenta con unos 6.000 kilómetros de trazado costero, entre el espacio peninsular y los dos archipiélagos, así como el resto de territorios e islotes que componen el conjunto del país. Se trata de una costa con formas muy variadas, tanto en el plano morfológico como en el de usos y modelos de ocupación del suelo. Allá donde las normativas de protección de espacios naturales no han llegado a tiempo, o donde las más recientes leyes de costas (1988, 2013) no han sido capaces de contener la implantación de usos en el dominio público o en las áreas adyacentes, la transformación ha sido intensa. Con gran intensidad en el litoral mediterráneo (Baleares incluida) y en el archipiélago canario, pero sin olvidar que la transformación urbano-turística de la costa española ha tenido también focos de actividad en el litoral cantábrico y en el atlántico andaluz. En la actualidad, un 60 % de la población española se localiza a menos de 50 km de la costa. En las comunidades autónomas con fachada costera habita casi el 70 % de la población española. Y en los municipios litorales reside un tercio del total, lo que da lugar a una densidad de población en la franja litoral

española algo superior a los 425 habitantes por km², cinco veces por encima de la media del conjunto del país. El litoral español ha sido objeto de intensa transformación, en numerosos territorios, en las tres últimas décadas. No en vano, en los primeros diez kilómetros de la costa española, la transformación de paisajes y ecosistemas ha llevado un ritmo desbocado entre 1987 y 2017, lo que ha supuesto el sellado de 290.000 ha. (Greenpeace y OSE, 2018), con una tasa de destrucción de suelo fértil cifrada en 2 ha/día. De ahí la necesidad de su planificación bajo criterios de sostenibilidad que permitan la protección de áreas de interés (natural, patrimonial, paisajístico) y la gestión racional de los espacios que puedan ser objeto de transformación en los usos del suelo.

Con un enfoque restrictivo a la propia línea de tránsito entre la tierra y el mar, la ley de costas ha sido, hasta fechas recientes, el único documento legal de aplicación en los primeros metros de la línea de costa. Con el desarrollo del Estado de las Autonomías en nuestro país, la costa seguirá siendo competencia del Estado central, mientras que la planificación y gestión del litoral pasará a ser competencia de las comunidades autónomas. Sólo desde los años noventa del pasado siglo se han materializado intentos de planificación del litoral en algunas regiones españolas, que han perseguido fines y empleado métodos diversos para la ordenación y protección de la franja litoral.

Cabe recordar que, en España, se aprueba la primera ley de costas en abril de 1969. Hasta esa fecha, la regulación del espacio tierra-mar dependía de leyes de puertos (de 1880 y 1928). La aprobación de la Ley de Costas de 1969 se produce en el contexto del desarrollismo y el primer boom turístico, donde lo importante era la regulación de la propiedad privada y el impulso de la actividad económica en el litoral, importando muy poco -realmente, nada- las cuestiones ambientales. Esta norma legitimaba la propiedad privada en la zona de dominio público y señalaba que los terrenos ganados al mar pasaban a ser propiedad de los que las hubieran llevado a cabo (art. 5.1). Con un reglamento que se aprobó once años después, esta ley de Costas vivió los avatares de la transición democrática y tuvo escaso efecto práctico para la planificación de la costa como bien de dominio público. Habrá que esperar a la aprobación de la primera ley de costas de la democracia, en 1988, para impulsar un cambio importante en la ordenación de la franja costera, a partir de una definición precisa del Dominio Público Marítimo-Terrestre. Como indica TORRES ALFOSEA, el principal problema con el que se enfrentará la administración democrática

con la promulgación de este nueva Ley de Costas, será la consolidación de los derechos adquiridos por particulares a raíz de la ley de 1969, en espacios que, por su propia naturaleza,

"deberían ser considerados, sin excepción, como integrantes del dominio público marítimo-terrestre, y, por tanto, de soberanía nacional y uso público" (TORRES ALFOSEA, 2010: 170).

La Ley de Costas de 1988, y su reglamento aprobado un año después, incorporaba algunas novedades esenciales para la gestión de los primeros metros, tierra adentro, de la línea de costa. Además de la definición precisa del dominio público marítimo-terrestre, con la incorporación de bienes hasta entonces excluidos, como dunas, acantilados y los espacios ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, se amplía la servidumbre de protección hasta cien metros, frente a los veinte de la ley de 1969. Aunque seguramente la medida legal más destacada fue la consideración de imposibilidad de propiedad privada en el dominio público marítimo-terrestre y la conversión de los propietarios que existiesen en el mismo, como concesionarios de un derecho de ocupación del dominio público, por un plazo de treinta años, revisables. Este plazo, así como la publicación del Informe Auken del Parlamento Europeo -motivado por la queja elevada por la Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas-, resultará determinante para el cambio en la legislación de costas impulsado por el gobierno en 2013, con la controvertida decisión de ampliar dichas concesiones durante setenta y cinco años.

Sin duda, la mayor sombra que se puede señalar en la aplicación de la Ley de Costas de 1988, fue el singular proceso de reclasificación de suelo potencialmente afectado por las determinaciones de esta nueva norma, que llevaron a cabo numerosos municipios costeros en el período que transcurrió entre la aprobación de la Ley y la de su Reglamento en 1989. Con una agilidad sorprendente en el trámite administrativo de reclasificación urbanística, miles de hectáreas pasaron de suelo no urbanizable a urbanizable, cuando no directamente a urbano; de este modo el alcance de la servidumbre de protección quedaba limitado a los 20 metros originales y se respetaban los usos y construcciones existentes. Este hecho restó muchas de las expectativas depositadas en este texto legal por lo que se suponía de gestión de la primera línea de costa bajo criterios ambientales (TORRES ALFOSEA, 2010).

De manera que la Ley de Costas de 1988, a pesar de sus ambiciosos objetivos, no tuvo

los efectos para la protección del litoral que se auguraban tras su aprobación. Diversos autores han señalado, eso sí, que esta norma tuvo una función "educativa" importante en la sociedad española, al contribuir a la difusión de los valores ambientales del litoral en la sociedad y lanzar un mensaje claro sobre la imposibilidad de mantener propiedad privada en el dominio público. Esta "enseñanza" se vino abajo con la aprobación de una nueva ley de costas, en 2013 (y Reglamento de 2014), que llevará el significativo título de Ley de protección y uso sostenible del litoral, pero que no plantea la ordenación del litoral y, de entrada, pasará a las crónicas de la legislación española como la norma que amplió por un plazo de setenta y cinco años la concesión de ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre. Además, la ley señala el carácter transmisible de las concesiones incluso por actos inter vivos y, con el fin de permitir su uso adecuado, permite las obras de consolidación y mejora tanto en lo que son propiamente espacios demaniales, como en su zona de servidumbre. La aprobación de esta nueva ley para la costa provocó opiniones contrapuestas entre los concesionarios y administraciones locales afines políticamente al gobierno que la aprobó, que señalaron que con esta nueva norma se solucionaba un problema enquistado (concesiones que tenían fecha de caducidad próxima en 2018) y colectivos y organismos de defensa ambiental y territorial que entendieron como "involución" la tramitación del nuevo texto legal (VV.AA, 2013) y se reclama una consideración más destacada de los aspectos ambientales a la hora de decidir actuaciones en la costa (VILLANUEVA TURNES, 2016).

Con todo, la ordenación del litoral seguía sin desarrollarse en nuestro país en los años noventa del pasado siglo y no tuvo propuestas concretas hasta los inicios del nuevo siglo. Mientras tanto, en el contexto internacional y europeo reclamaba un cambio en los procedimientos de planificación y gestión del territorio. La apuesta por el desarrollo sostenible (Río 1992) como principio rector de las políticas territoriales que adoptaría firmemente la Estrategia Territorial Europea (1999) y la aparición de iniciativas europeas para la planificación de los espacios litorales en Francia (Conservatoire du Littoral) o Reino Unido (National Trust), así como la "Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de Mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa", generaba un escenario favorable para el cambio necesario en la planificación y gestión del espacio litoral en España.

Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POLGA. DOG 23/02/2011).

El POLGA integra las políticas de protección, ordenación y gestión de territorio y del paisaje. El paisaje cobra una especial relevancia como herramienta de planificación, al definir el ámbito de estudio, los tipos de costas, sectores y unidades. Los diferentes elementos del modelo territorial conforman una estructura en la que se superponen y complementan, para poder recoger toda la riqueza y particularidades de cada ámbito. Así, a las "Áreas Continuas" que recogen los espacios de características homogéneas con continuidad en el territorio, se le superponen las "Áreas Discontinuas" conformadas por elementos de interés (paisajístico, geomorfológico o natural) y corredores.

Galicia

Principales objetivos:

1. Concreción de criterios para la ordenación y regulación de usos del suelo y protección del medio litoral.
2. Protección y conservación de los recursos naturales, de las playas y del paisaje litoral.
3. Tener un marco básico de referencia para integrar las políticas territoriales y urbanísticas con la sostenibilidad de los recursos naturales del litoral.
4. Llegar a una mejor coordinación de las actuaciones territoriales y urbanísticas entre las diferentes Administraciones que operan en el litoral y su entorno terrestre
5. Sentar la base para un Programa Coordinado de Actuaciones en el espacio litoral y las propuestas de actuaciones para la conservación y restauración del espacio costero.

Acuerdo del 23/05/05 relativo a la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA. BOPA 25/08/2005).

El POLA es un Plan Territorial Especial, caracterizado por la categorización del suelo no urbanizable de costas en una franja de 500 mts a contar desde la ribera del mar, convertido en una norma de aplicación directa. En el momento de su aprobación, planteó mecanismos de gestión para el uso sostenible de un litoral, en general, en buen estado de conservación, con pocas presiones y escaso poblamiento. Por tanto, fue un instrumento elaborado no tanto en respuesta de un problema, si no en previsión al mismo.

Asturias

Principales objetivos:

1. Resolver la dialéctica entre utilización y preservación del litoral.
2. Implantación del concepto de parques-playa como instrumento que compatibiliza la protección de las playas con su disfrute.
3. Establecimiento de un sistema de sendas costeras a partir de la conexión de 450 km de caminos y servidumbres de paso existentes.
4. Plantear la realización de Planes de Desarrollo para actuar sobre aspectos específicos.
5. La cooperación entre administraciones, fomentando acuerdos y convenios entre las mismas.
6. Estimación de costes económicos necesarios para la ejecución de las actuaciones previstas.

Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (BOC 28/09/2004).

El POL establece unas normas de protección, criterios de ordenación, actuaciones estratégicas y propuestas de intervención concretas. Establece unidades territoriales homogéneas basadas en los conceptos de medio físico, procesos demográficos y dinámica residencial, planeamiento urbanístico, organización del territorio y morfología de los núcleos de población. Así mismo, los criterios tenidos en cuenta a la hora de la delimitación del paisaje litoral han sido la extensión del influjo de las mareas en los estuarios, la identificación de las formas y procesos del modelado litoral, la identificación de cuencas visuales y límites fisiográficos y la identificación de las unidades territoriales anteriormente citadas.

Cantabria

Principales objetivos:

1. Definición del área litoral a partir de la existencia de fenómenos físicos relacionados con la dinámica marina.
2. Caracterizar distintas unidades territoriales homogéneas.
3. Caracterizar las playas y su entorno con el objeto de regular usos, accesos, instalaciones y aparcamientos.
4. Establecer Actuaciones Integrales Estratégicas para implantación de actividades productivas y la recuperación ambiental y paisajística de entornos valiosos y frágiles.

Decreto 43/2007 de 13 marzo, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral (BOPV 02/04/2007).

El PTS complementa los Planes Territoriales de carácter más sectorial: El PTS de Zonas Húmedas y PTS los de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos circunscritos a la franja de 500 mts a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona se hace extensible a los márgenes de los ríos, hasta donde se haga sensible la influencia de las mareas. En esa área de ordenación establece, de un lado, los criterios de protección en 7 categorías, mejora y conservación de los recursos naturales y, de otro, las directrices para regular el uso público en el litoral.

País Vasco

Los Planes Territoriales Parciales prevalecen sobre este Plan en cuanto a la definición de las Áreas de Especial Protección, las Áreas de Preferente Desarrollo Urbanístico o la definición de Espacios Libres, Equipamientos o Infraestructuras.

Principales objetivos:

1. Proponer actuaciones de recuperación de estuarios degradados, regeneración de playas o equipamiento de sendas para uso y disfrute del litoral.
2. Reconocer y regular áreas marinas de protección.
3. Regular usos y actividades para todas las categorías de suelo no urbanizable recogidas. No obstante, en los suelos categorizados como Forestal, Agropecuario y Campiña y Zonas de Uso Especial y Playas Urbanas, utilizando las categorías definidas por este Plan, el planeamiento municipal podrá establecer una zonificación distinta.

Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner. Resolución del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas el 25/05/2005 (DOGC 16/06/2005).

Las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de ordenación costera y del litoral, invitan a la necesidad de aprobar una Ley de Costas catalana. El Plan ordena el territorio de acuerdo con las siguientes categorías: 1. Suelo No Urbanizable Costero C1 2. Suelo No Urbanizable Costero C2 3. Suelo No Urbanizable Costero C3 4. Suelo Costero Especial CE.

Principales objetivos:

1. Identificar los espacios costeros que no han sufrido un proceso de transformación urbanística, clasificados en el planeamiento vigente como suelos urbanizables no delimitados y suelos no urbanizables, para su preservación.
2. Impedir la consolidación de barreras urbanas entre el sistema costero y los espacios interiores.
3. Proteger los valores ambientales, paisajísticos y culturales, naturales, agrícolas, forestales y ganaderos de los espacios costeros.
4. Preservar del desarrollo urbano aquellos espacios costeros afectados por riesgos naturales y antrópicos.
5. Garantizar la efectividad de las limitaciones y servidumbres para la protección del dominio público marítimo-terrestre.
6. Mejorar la calidad de vida a razón de la funcionalidad de los espacios costeros como ámbitos de interrelación entre la sociedad y el medio.

Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (DPOTL) de la Región de Murcia (BORM 25/06/2004).

Tras un análisis y diagnóstico territorial que el Plan realiza en los municipios litorales a los que afecta, delimita y protege suelos que deben ser preservados del proceso urbanizador por sus valores ambientales o paisajísticos, por estar protegidos por la legislación sectorial o por sus valores productivos; además de aquellos que reúnen unas características geotécnicas, morfológicas o hidrológicas que implican el establecimiento de limitaciones a su transformación urbanística a fin de evitar riesgos para las personas y los bienes.

Por tanto, establece estos suelos protegidos en las siguientes categorías:

1. Suelo de Protección Ambiental, 2. Vías Pecuarias, 3. Espacio Afecto a la Defensa Nacional, 4. Suelo de Protección Geomorfológica por Pendientes, 5. Suelo de Protección Agrícola, 6. Suelo de Protección Paisajística, 7. Suelo de Protección de cauces y 8. Suelo afecto por riesgos de la minería.

El art. 40 de la Normativa, señala que la administración regional ordenará en el litoral y en concreto las siguientes actuaciones: Paseos marítimos y generación de playas en coordinación con la administración general del estado, accesos peatonales y rodados, aparcamientos, dotaciones de playas y ordenación de fachadas marítimas.

Planes Territoriales Insulares (Menorca. BOIB Núm. 69 EXT de día 16/05/2003, Modificación del BOIB Núm. 105 de día 27/07/2006 y Norma Territorial Transitoria del BOIB Núm. 003 de día 05/01/2015).

La especial naturaleza insular de la Comunidad Autónoma hace que los Consejos insulares de cada isla tengan atribuidas las competencias de elaborar y aprobar determinados instrumentos de ordenación territorial, sin perjuicio de las funciones coordinadas de las instancias autonómicas. Sin desmerecer los planes insulares elaborados para las islas de Mallorca e Ibiza, es de especial interés el análisis del Plan Territorial Insular de Menorca, en la que se ha incluido desde su planificación las cuestiones turísticas (plan de ordenación de la oferta turística POOT). Ha existido la visión de capacidad de acogida y planificación territorial desde el paisaje.

Menorca es una de las islas del Mediterráneo que mejor ha preservado su identidad paisajística y cultural y ha sido declarada Reserva de la Biosfera.

Sus principales objetivos son, por un lado, formular un modelo territorial basado en un equilibrio territorial vertebrado sobre la protección activa de los recursos naturales y el paisaje; y por otro, promover un desarrollo urbanístico orientado a priorizar la calidad de vida y la gestión prudente del territorio basada en la evaluación de la capacidad de carga de sus piezas.

Decreto 141/2015 de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

El Plan venía a completar la ordenación establecida por los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en el ámbito costero. Su principal objetivo era adoptar un sistema de protección que, teniendo en cuenta el desarrollo de los núcleos de población existentes, preservara del proceso urbanizador aquellos terrenos que cuentan con características naturales y paisajísticas relevantes y/o cumplan funciones territoriales específicas para facilitar la conexión de las zonas costeras con el interior, impidiendo la conurbación o contribuyendo a la mejora de la calidad ambiental y urbana.

El Plan ha sido anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en sentencia emitida el 7 de septiembre de 2017, al considerar al Gobierno de la Junta de Andalucía faltó de competencias por hallarse en funciones en el momento de su aprobación.

Planes Insulares de Ordenación del Territorio (PIOT)

Al igual que en Baleares, cada isla del archipiélago cuenta con un Plan Insular de Ordenación del Territorio (PIOT), aprobados por los respectivos Cabildos Insulares. Sin una metodología homogénea, plantean limitaciones y un programa de ordenación de plazas turísticas. Sirven, además, como Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Los PIOT establecen los contenidos mínimos que luego deberán ser desarrollados por los PTPOL (Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral) y que todavía no han sido desarrollados.

FIG.8/ Planes de ordenación del litoral en España

Fuente: Normativa y planes de las CC. AA. Elaboración propia

Es desde mediados de los años noventa cuando la preocupación por el estado de las costas europeas va dando origen a distintas iniciativas basadas en el concepto de gestión integrada de zonas costeras, GIZC, concepto que supone un enfoque de gestión (BARRAGÁN, 2014) en cuya línea los instrumentos de protección han ido evolucionando hacia estrategias más holísticas, incorporando variables tan importantes como la visión ambiental y el valor del paisaje (CONSELLERIA DE VIVIENDA, 2018). Como señala MENÉNDEZ REXACH (2015) es necesaria una visión holística en la planificación del litoral, que incluya incluso la parte marítima, que debería definirse a partir del concepto de "aguas costeras" de la normativa europea; esta visión integral debería afectar a las competencias y los instrumentos de ordenación. Tanto en la política territorial como del litoral, aparecen una serie de hitos, como La Carta Europea de Ordenación del Territorio de Torremolinos (1983); la IV Conferencia interministerial europea del medio ambiente (1984), o la Conferencia europea para la conservación del litoral de La Haya (1991), a los que se añade, algo más tarde, la Estrategia Territorial Europea de Potsdam (1999), que propició nuevos enfoques y perspectivas en la ordenación del territorio.

En cuanto al papel del Estado, se concretó en un documento de directrices de actuación en playas y borde costero, en el que se regulaba su relación con los municipios, por lo que siendo competencia de las comunidades autónomas la ordenación del territorio y el medio ambiente, se incluye en dichas competencias la gestión del espacio litoral más allá del ámbito del DMPT. Cabe mencionar a que, entre los años 2000 y 2002 la Comunitat Valenciana participó, junto con otras regiones europeas (Murcia, Cerdeña y Calabria), en un proyecto de cooperación transnacional para definir modelos territoriales sostenibles en espacios litorales del mediterráneo (Interreg II-C Modelos Territoriales Sostenibles en Espacios Litorales del Mediterráneo) (Dirección General de Urbanismo, 2002). Estas acciones se enmarcaron en el Primer Foro Europeo sobre Estrategias Europeas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC), celebrado en 2002, y culminan con la aprobación de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la GIZC en Europa.

La FIG. 8 recoge los planes de ordenación del litoral desarrollados por las comunidades autónomas litorales españolas. Es de destacar que, aunque ninguno de ellos ha utilizado, como se hace en el PATIVEL, la infraestructura verde como herramienta de planificación territorial, el

Plan del sistema costero de Cataluña (2004) se asemeja en su tratamiento de la franja litoral a lo que sería el establecimiento de áreas de protección con criterios de infraestructura verde. En algunos casos (Asturias, País Vasco) se sigue apostando por el límite espacial de 500 m. tierra adentro, propio de la legislación de costas, como el ámbito objeto de actuación. En el caso de Andalucía, el Plan de protección del corredor litoral tenía el propósito de preservar del proceso urbanizador áreas con características naturales y paisajísticas relevantes, para facilitar la conexión de las zonas costeras con el interior, impidiendo de este modo la conurbación y contribuyendo a la mejora de la calidad ambiental y urbana. Por su parte, un planteamiento distinto es el de las Directrices y Plan de ordenación del litoral de la Región de Murcia ya que, más que proteger este espacio, se presenta como un instrumento, desde los postulados del desarrollo regional, para hacer factible su transformación con fines urbanísticos, incluso afectando a áreas que ya estaban protegidas por la legislación ambiental (VERA & ESPEJO, 2006).

No obstante, sin perder de vista la función que pueden llegar a tener algunos de estos instrumentos de ámbito regional, el papel clave en la ordenación y gestión del espacio litoral, hasta ahora, ha recaído en el planeamiento urbano municipal, con los consiguientes problemas en un espacio limitado y frágil, ante la habitual política guiada por intereses inmobiliarios y prevalencia de un modelo económico centrado en la idea del crecimiento ilimitado y caracterizado por la falta de coordinación y cooperación entre municipios que comparten un mismo dominio fisiográfico y funcional.

5. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL. Rasgos principales

En 2002, el gobierno autonómico presentó la "Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa" (EVGIZC), que se apuntaba como la "base de la política de la Generalitat Valenciana en este campo". Sin embargo, no tuvo el desarrollo posterior esperado y, en conjunto, se puede afirmar que la región no ha contado con una política de gobierno específica en materia de gestión integrada de áreas litorales, por lo menos de manera explícita. Se ha observado en distintos documentos de gestión (generalmente estratégicos), un reconocimiento extendido de la extrema fragilidad del litoral valenciano y la amenaza que afronta, como la degradada

situación en la que se encuentra, principalmente por su excesiva urbanización. Realmente, este documento no era una estrategia propiamente dicha, sino un texto previo que debería haber servido para un debate social e institucional. Eso sí, reconocía los principales problemas existentes en el litoral valenciano y la relevancia de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) para su solución, pese a que hace hincapié explícitamente en su carácter sectorial, como política territorial. Tras su publicación, no tuvo mayor repercusión en la política territorial valenciana, ni sirvió como documento de referencia en organismos o administraciones con competencias en el litoral o incluso en los propios municipios litorales a la hora de revisar su planeamiento urbanístico.

No ha sido, por tanto, hasta la aprobación del PATIVEL (2018) cuando la Comunidad Valenciana ha aprobado un texto normativo que avala la gestión integrada del litoral, sumándose así a las iniciativas desarrolladas en otros territorios litorales de nuestro país. Incluso se ha ido más allá al apostar por la protección del paisaje y la definición precisa de la infraestructura verde para este espacio geográfico singular y complejo (VERA-REBOLLO & OLCINA CANTOS, 2017). El PATIVEL se integra, por tanto, en la filosofía y procedimiento de ordenación territorial fijado en la legislación vigente en materia territorial y en los principios establecidos en la Estrategia Territorial Valenciana, donde el paisaje y la infraestructura verde forman los principios rectores orientadores de la planificación territorial en la Comunidad Valenciana.

En este nuevo marco conceptual de la planificación territorial se ha elaborado este plan de acción territorial (PAT), de carácter sectorial, de la infraestructura verde del litoral, entendido como un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal previsto en el artículo 16 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la LOTUP, que pretende la protección de áreas del litoral valenciano no afectadas (o parcialmente) por el desarrollo urbanístico. Se trata de un PAT que por tanto recoge las exigencias normativas establecidas en la Estrategia Territorial Valenciana, como instrumento de planificación de escala superior. Y determinará, una vez aprobado, el contenido de los planes de escala inferior que se redacten o modifiquen a partir de su entrada en vigor: planes de acción territorial de carácter integrado y planes de ordenación urbanística y territorial de ámbito municipal.

La elaboración de un documento de estas características, que pretende establecer zonas del litoral valenciano con potencial de protección,

a partir del desarrollo de la herramienta de planificación de la infraestructura verde del territorio, debe asumir las indicaciones y regulaciones normativas de escala superior (europeas, estatales y autonómicas) en relación con el objeto que se pretende, a partir de la definición que el propio PAT realiza de los componentes esenciales que definen la infraestructura verde del ámbito litoral valenciano.

Por tanto, tal y como lo define la propia administración responsable de su elaboración, el PATIVEL debe ser entendido como un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal diseñado desde la urgencia y el pragmatismo para tratar de conseguir la rápida protección de determinados suelos aplicando los principios y filosofía que propone la ordenación de la infraestructura verde.

Como marco normativo superior, el PATIVEL se fundamenta en las recomendaciones del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión integrada de zonas costeras para garantizar el control de la urbanización, respetando las características naturales del medio costero. También se argumenta en la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, 2006), entre cuyas propuestas se indica la necesaria regulación de los usos del suelo litorales y su adaptación al cambio climático.

Este nuevo instrumento de planificación incluye objetivos, principios y criterios, tales como la integración de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y territorial en la infraestructura verde del litoral, o el mantenimiento de la identidad del paisaje del frente litoral, a la vez que intenta favorecer los consumos de suelo moderados en esta franja y establece un marco para la regeneración de los espacios de mayor valor, al tiempo que deja libres de edificación los corredores biológicos y territoriales. De igual modo, se pretende encauzar los futuros desarrollos urbanísticos de forma que se conserve la mayor superficie posible de espacios abiertos en el litoral.

Sin duda alguna, la protección o, en su caso, desclasificación de suelos, es el aspecto más novedoso, pero también el más controvertido del PATIVEL como se pone de relieve en su tramitación. Así, este instrumento ha contado con un plan de participación pública, mediante dos fases de consultas, participación e información, además de jornadas informativas. A tenor de estas fases de consulta y

participación, se presentaron un total de 4.615 alegaciones y sugerencias, de las que el 93% lo fueron por iniciativa de particulares y el resto presentadas por grupos políticos, asociaciones, colegios profesionales y por otras administraciones. A destacar que, del total de escritos de alegaciones, un 18'71% tenía como objetivo eliminar la protección; mientras que, atendiendo a temas tratados en las referidas alegaciones, un tercio de las presentadas son relativas a agravios comparativos, vulneración de derechos de propietarios de terrenos o compensaciones; a las que cabe añadir un 14'3% de alegaciones referidas a responsabilidades patrimoniales (CONSELLERIA DE VIVIENDA, 2018). De todo ello se desprende que la protección y desclasificación de terrenos urbanizables es la cuestión clave que afronta este instrumento de planificación, a pesar de haber afectado solo a suelos en situación básica de suelo rural y sin programa de urbanización aprobado o en ejecución¹

En cuanto a objetivos concretos, el PATIVEL plantea los siguientes:

- Definir y ordenar la Infraestructura Verde supramunicipal del litoral, protegiendo sus valores ambientales, territoriales,

paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a riesgos naturales e inducidos.

- Garantizar la conectividad ecológica y funcional entre los espacios del litoral y los del interior y evitar la fragmentación de las piezas que forman la infraestructura verde.
- Potenciar el mantenimiento de los espacios libres en la franja litoral, evitando la consolidación de continuos edificados y de barreras urbanas
- Garantizar la efectividad de la protección de las servidumbres del dominio público marítimo terrestre.
- Mejorar la calidad y funcionalidad de los espacios del litoral ya urbanizados y en particular de una oferta turística de calidad
- Facilitar la accesibilidad y la movilidad peatonal y ciclista en el litoral y en sus conexiones con el interior del territorio.

Acorde con los principios de ordenación integrada del espacio litoral y no solo de la estricta franja costera, este plan afecta a los siguientes ámbitos:

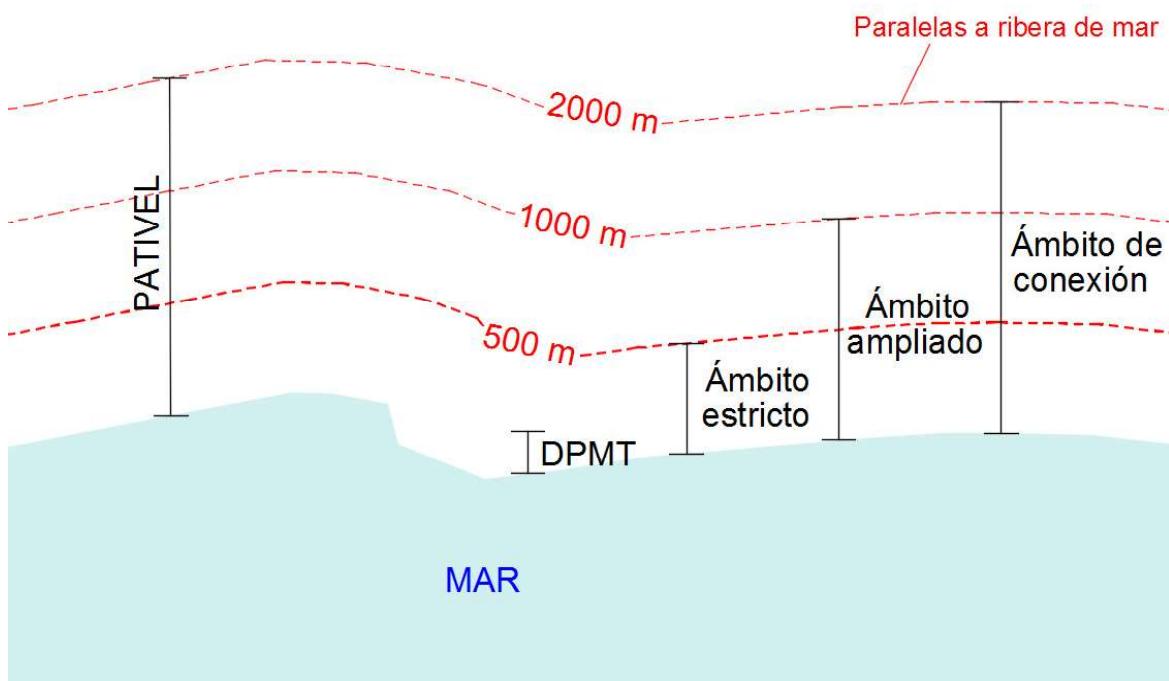


FIG.9/ Ámbitos de aplicación del PATIVEL en la franja litoral de la Comunidad Valenciana.

Fuente: PATIVEL. Elaboración propia

¹ En este sentido, el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana anuncia, en agosto de 2018, la presentación de ocho recursos contencioso-administrativos, por parte de empresas, ayuntamientos y particulares, contra el PATIVEL,

derivados en su parte más sustancial de la reacción que este instrumento genera ante las expectativas de rentabilizar suelos, mediante eventuales recalificaciones.

a) Ámbito estricto, que comprende los suelos de los municipios litorales situados en la franja de 500 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y coincidente con el área de influencia de la legislación de costas. b) Ámbito ampliado, hasta los 1.000 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, que dota de refuerzo y continuidad ecológica, funcional y visual a los suelos definidos en el apartado anterior y garantiza la amortiguación de los impactos sobre los mismos. c) Ámbito de conexión, hasta los 2.000 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, donde se analizará, ordenará y garantizará la conectividad ecológica y funcional del espacio litoral con el resto del territorio (CONSELLERIA DE VIVIENDA, 2018) (ver FIG. 9).

En el PATIVEL se han aplicado los componentes de la Infraestructura Verde señalados en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, pero se han incorporado como criterio para la delimitación de los ámbitos de protección, los siguientes:

- los espacios de la zona marina,
- los espacios costeros de interés ambiental y cultural,
- las áreas de influencia del cambio climático en la franja litoral: subida del nivel del mar, áreas de inundación por incremento de episodios de crecida fluvial.

Los futuros usos del suelo que puedan implantarse en un espacio deben adecuarse a los requerimientos de protección y conservación de la infraestructura verde, hasta el punto de que se convierte en el sistema de espacios libres de urbanización en un territorio. No obstante, lo esencial viene dado con la regulación de tipos de suelo que contempla este instrumento de planificación y que se resumen tal y como se detalla seguidamente.

5.1. Regulación y categorías de suelo en el PATIVEL

El plan regulará únicamente el suelo en situación básica de suelo rural (CONSELLERIA DE VIVIENDA, 2018), dividido en tres franjas, que contarán con una mayor permisividad de usos a medida que se aleja de la ribera del mar. Estas franjas son, con carácter general, las delimitadas por los 500, 1.000 y 2.000 metros, medidos en proyección

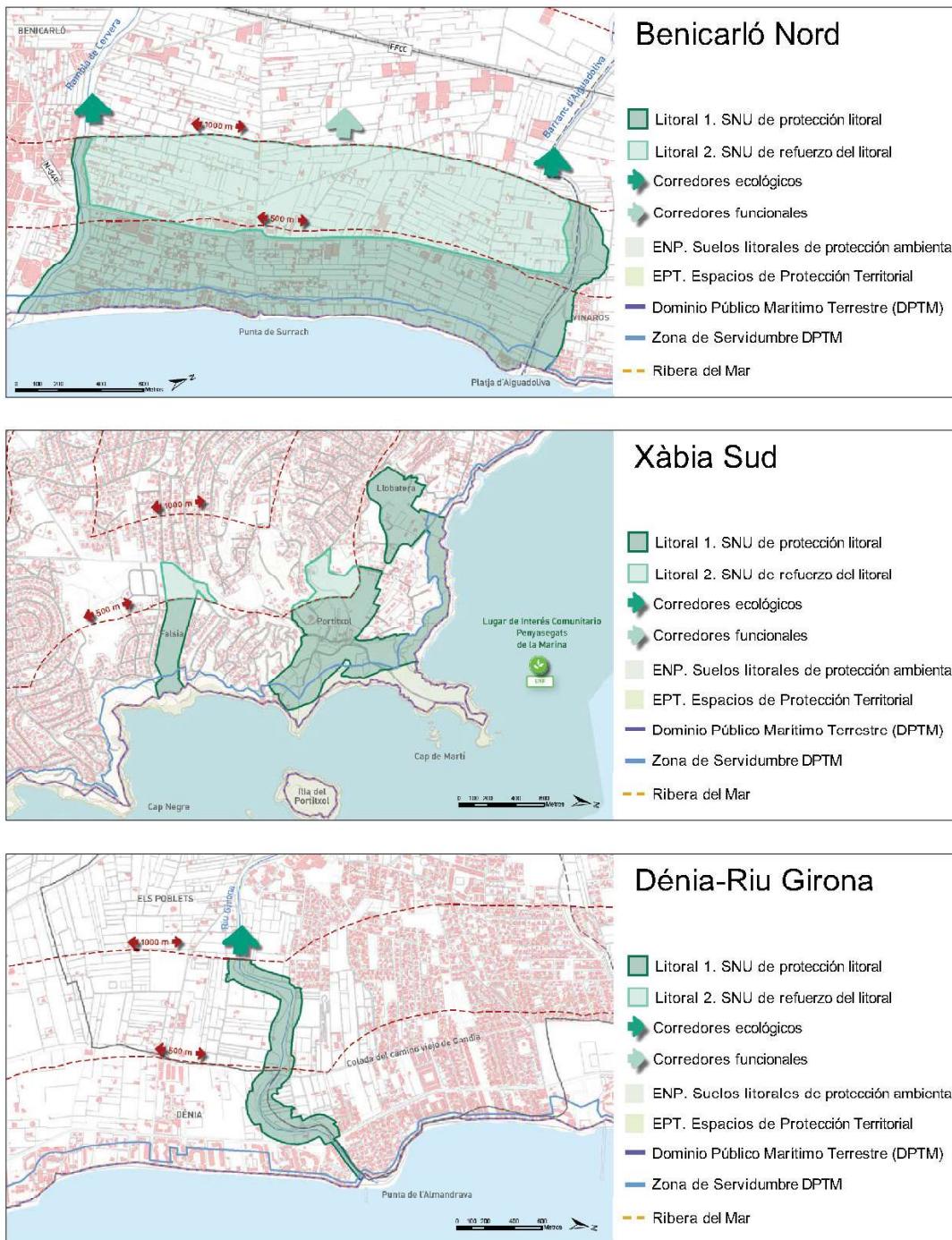
horizontal desde el límite interior de la ribera del mar.

En cuanto a las categorías de protección de los suelos del litoral, el plan se fundamenta en el principio de la conservación activa e integra a) los suelos que ya cuentan con protección ambiental, b) los suelos regulados por otros instrumentos de ordenación territorial, c) los suelos no urbanizables de protección del litoral, d) los suelos de refuerzo del litoral; y e) los corredores ecológicos y funcionales (ver FIG. 10). En todos los casos, se trata de suelos en situación básica de suelo rural, sin programa de actuación aprobado o que, en el caso de tenerlo, hayan transcurridos los plazos determinados para su ejecución sin que ello sea imputable a las administraciones públicas, eludiendo por tanto las posibles responsabilidades patrimoniales a que pudiera dar lugar la aplicación del PATIVEL.

En este contexto, los suelos ya regulados por instrumentos de ordenación y gestión ambientales (áreas naturales catalogadas) se regirán por los mismos y deberán mantener su estado rural en aquellos supuestos en que exista coincidencia con los regulados por el plan.

Los suelos regulados con mayor detalle, en tanto son los específicos de este plan, son los no urbanizables de protección del litoral y los no urbanizables de refuerzo del litoral. En los primeros, que se sitúan con carácter general en los primeros 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar medidos en proyección horizontal tierra adentro, no se permiten con carácter general nuevas edificaciones, pero sí la rehabilitación y adecuación de las existentes para usos residenciales y terciarios relacionados con la proximidad del mar y la actividad turística. También son compatibles los usos agrarios, a los que se dota de un régimen específico respecto de las instalaciones admisibles, así como las dotaciones públicas de nueva planta que necesariamente tengan que implantarse en la franja del litoral. Además, estos suelos podrán incorporarse a la red primaria de zonas verdes del municipio y ser adscritos a los procesos de gestión urbanística del planeamiento municipal.

Por lo que respecta a los suelos no urbanizables de refuerzo del litoral, situados entre los 500 y 1.000 metros medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, son los que refuerzan la protección de los suelos de la categoría precedente dotándoles de continuidad física y funcional. En estos suelos, junto con los usos y actividades permitidas en los anteriores, también se podrán autorizar campamentos de turismo, usos deportivos



*En Benicarló (Castellón), sobre un tramo de costa baja y arenosa, la protección aparece configurada por un paquete de suelo no urbanizable de protección litoral (litoral 1), seguido de otro paquete de suelo no urbanizable de refuerzo litoral (litoral 2); a los que se añaden, en sentido transversal costa-interior, dos corredores ecológicos que siguen el trazado de sendos barrancos.

En el caso de Xàbia (Alicante), se trata de la protección de enclaves que permanecen sin ocupación urbana en un tramo de litoral acantilado y con presencia de islotes. A los suelos de protección y refuerzo del litoral, se añade la salvaguarda que afecta a suelos de protección ambiental (un LIC en este caso) que también son parte de la infraestructura verde del litoral.

Por último, en el tramo final del río Girona (Dénia, Alicante), el PATIVEL ejemplifica la protección de cauces mediante suelo no urbanizable de protección del litoral, conformando un corredor ecológico a lo largo del trazado del río.

FIG.10/ **Tres modelos de intervención del PATIVEL en el litoral de la Comunidad Valenciana***.

Fuente: Elaborado a partir de cartografía del PATIVEL

abiertos que no conlleven la construcción de viviendas, estaciones de suministro de carburantes vinculadas a vías de comunicación y establecimientos hoteleros y asistenciales con baja ocupación de parcela y ambiente rural. De la misma forma que los anteriores, estos podrán incorporarse a la red primaria de zonas verdes de los municipios. Por último, los suelos que aparecen bajo la denominación de corredores ecológicos y funcionales, se concretarán por la planificación municipal y en ellos solo se autorizarán aquellas actuaciones que no supongan un menoscabo para la función conectora del territorio.

Por último, los no incluidos en las categorías precedentes dentro de los 1.000 metros desde la ribera del mar y medidos en proyección horizontal tierra adentro, son los denominados suelos comunes del litoral y en estos predominan con carácter general las determinaciones del planeamiento urbanístico, con algunas excepciones para evitar la implantación de usos y actividades que supongan una hipoteca para la calidad del litoral, no permitiéndose nuevos usos industriales en este ámbito excepto los relacionados con la actividad logística portuaria considerados estratégicos para la Comunidad Valenciana. También se establecen determinaciones relativas a la incorporación de estos suelos a los procesos de transformación urbanística en tanto deberán seguir los criterios de sostenibilidad urbanística y territorial emanados de la legislación vigente en esta materia y, especialmente, de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

Se delimita así un sistema de espacios abiertos adaptados al uso público, capaz de articular y mejorar la competitividad, la calidad ambiental y paisajística de todo el litoral valenciano. En concreto, el plan delimita y ordena un total de 52 áreas que deben preservarse libres de edificación, como piezas clave de la infraestructura verde del litoral (CONSELLERIA DE VIVIENDA, 2018) y que suponen, además de la protección de áreas que ya estaban declaradas como suelo no urbanizable, la desclasificación urbanística de 1.426 has de suelo en la franja litoral. Es decir, de suelos que podrían haberse urbanizado (VERA-REBOLLO & OLCINA CANTOS, 2017).

Como novedad en la política de valorización del litoral, el PATIVEL incluye un catálogo de playas, basado en la diferenciación entre playas urbanas y naturales con su correspondiente normativa de usos y ocupaciones, a la vez que este instrumento incorpora la delimitación y trazado de la Vía del Litoral de la Comunitat Valenciana, definida como un eje estructural que articule los núcleos costeros y que formará parte de la infraestructura verde del litoral. La idea es que

esta vía sea un itinerario apto para la movilidad no motorizada y posibilite el recorrido a lo largo del litoral, conectando física y funcionalmente los elementos y espacios de mayor valor ambiental, cultural y paisajístico de este territorio. La normativa señala que, en la medida de lo posible, el trazado de dicha vía discurrirá por la zona de servidumbre de tránsito y su diseño se realizará mediante programas de paisaje y aplicación de los instrumentos de planificación municipal, que deberán garantizar su continuidad, con una anchura mínima de tres metros y máxima de seis.

6. Conclusiones

La ordenación del territorio ha experimentado un cambio importante en las últimas dos décadas. De la asignación de nuevos usos económicos y residenciales, con escasa normativa ambiental y reducido control administrativo de su cumplimiento, se ha pasado a la necesaria observancia y cumplimiento de principios y normas, emanadas desde Europa, donde se hace una apuesta evidente por la sostenibilidad como principio rector de las actuaciones en el territorio.

Para la práctica territorial se han desarrollado dos herramientas de gran utilidad que permiten adaptación escalar y adecuación al espacio geográfico objeto de planificación: el paisaje y la infraestructura verde. Se trata de los componentes del medio en estrecha relación al tratarse de piezas de suelo que requieren tratamiento especial y regulación de usos. Los paisajes de carácter natural o poco alterados por el uso urbano o la implantación de infraestructuras y equipamientos, forman parte, de hecho, de la infraestructura verde de un territorio que actúa como enlace, conexión, de aquellos.

La definición de la infraestructura verde se ha convertido, en muchos países occidentales, en la etapa inicial del proceso de planificación territorial. Su delimitación precisa, incluyendo los componentes que se consideren necesarios en cada caso, que excede los límites del tradicional suelo "no urbanizable", y permite adaptar los crecimientos urbanos futuros a los estándares permisibles por el desarrollo territorial sostenible. En territorios de fuerte dinámica económica, como el litoral, la necesidad de adaptar los cambios de uso del suelo a los principios de la sostenibilidad se convierte en una oportunidad para la cualificación de la actividad turística de los ámbitos municipales y regionales.

En España, la ordenación de los espacios litorales ha ido pasando de la mera gestión de la costa, amparada en la legislación sectorial correspon-

diente (legislación de costas y sus reglamentos), a la planificación de la franja litoral -hasta 2.000m. tierra adentro-, a partir de la clasificación de áreas que precisan tratamiento diferenciado, generalmente protección, en la asignación de usos del suelo. El empleo de la herramienta de la infraestructura verde es especialmente idóneo para la ordenación de los espacios costeros al permitir su adaptación escalar y la integración de componentes específicos existentes en las franjas litorales que es necesario incluir en la delimitación de la misma.

La Comunidad Valenciana ha realizado una apuesta por la planificación de usos en la franja litoral a partir de la definición de su infraestructura verde. El PATIVEL, aprobado en 2018, cataloga 52 áreas no urbanas, susceptibles de protección, en diferente nivel, para las que se regulan los usos futuros del suelo. Se trata de "ventanas" abiertas al mar, con escasa transformación o en estado natural, cuya conservación va a permitir cualificar el territorio y valorizar el paisaje de los municipios afectados.

El Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana es un plan acorde con los principios de una planificación territorial sostenible propuestos desde Europa, a la vez que sigue las indicaciones de la Estrategia sobre la Biodiversidad de la propia UE y se ajusta a los principios de planificación territorial sostenible establecidos en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y en la propia legislación autonómica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Desde estos presupuestos normativos, es un instrumento de ordenación del territorio pionero en España, por su apuesta decidida por el paisaje y la infraestructura verde como principios rectores de la planificación sostenible del espacio geográfico. En su conjunto, el PATIVEL prevé la protección de un total de 7.500 ha. del litoral de la región, cifra que integra el 12% de los suelos que aún no han sido urbanizados en la franja de 2.000 metros desde el límite interior de la ribera del mar. En estos suelos que quedan protegidos se incluyen, en buena medida, los escasos tramos del litoral que permanecen sin ocupar urbanísticamente o que no cuentan con un plan urbanístico aprobado o en proceso de desarrollo. Por estas razones ya representa un cambio notable de política respecto a las medidas liberalizadoras del suelo que tanto afectaron a este espacio en las décadas anteriores.

No obstante, aparecen aspectos que son susceptibles de un debate, por los posibles efectos que esta política de protección y gestión

del litoral puede acabar teniendo (VERA-REBOLLO & OLCINA CANTOS, 2017). En primer lugar, además de declarar la protección de áreas singulares, debería incorporar propuestas para la gestión de estos suelos que quedan protegidos. En general, para evitar que estas áreas sustraídas a la presión urbanizadora terminen abandonadas, es preciso que se afronten medidas, de manera conjunta entre la administración regional y local, que permitan una gestión eficaz de los espacios protegidos, así como el desarrollo de convenios con los propietarios del suelo; o el desarrollo de fórmulas de custodia del territorio. La administración responsable trata de resolverlo mediante programas de paisaje para cada área objeto de protección ya que la clasificación del suelo como no urbanizable de protección no garantiza, en sí misma, una correcta conservación y gestión de áreas que han pasado a formar parte de la infraestructura verde del litoral.

Con este instrumento de planificación, se protegen espacios de oportunidad frente a la urbanización y a los mecanismos del mercado inmobiliario, por lo que es previsible que se genere, como efecto derivado, un incremento del valor del suelo y de las viviendas en el entorno del área protegida, consecuencia de la propia política pública, que acabarán beneficiando a particulares sin que esas plusvalías reviertan en la comunidad local.

El plan aprobado, en el que ha habido un proceso preceptivo de participación pública, se fundamenta en la propuesta de tres escenarios posibles que van desde la opción aprobada, pasando por una opción que consistiría en dejar esos espacios tal y como estaban, en manos del mercado inmobiliario; hasta llegar a una tercera opción que consistiría en la desclasificación masiva de todo el suelo no ocupado que queda en el litoral. Esta tercera opción tendría unos costes imposibles de asumir para la administración, en tanto conllevaría la necesidad de compensar a los propietarios por sus derechos patrimoniales. Como plan basado en nuevos preceptos y con unos efectos previsibles, requiere gestión y evaluación de su eficacia y posibles desajustes, en su aplicación debería contar con un sistema de indicadores que permita realizar el seguimiento de las medidas aplicadas.

Bibliografía

ALFONSO, C. (2007): "Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Nuevo modelo de gestión de la franja costera", *Ambienta. Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº 71, pp. 20-24.

- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Ed. Oikos Tau. Barcelona, 298 p.
- (2014): *Política, Gestión y Litoral. Una Nueva Visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales*, Ed. Tebar Flores. Libros de la Unesco. 686 p.
- BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Secretariado de Publicaciones. Universidad de Sevilla, 456 p.
- BLÁZQUEZ, M. (2007): "Los espacios naturales, "el mango de la sartén va al otro lado", IX Coloquio Internacional de Geocrítica "Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales". Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponible en red: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/macia.htm#n1>
- BREUSTE, J. & al., (2015): "Introduction" (special Issue on Green Infrastructure for Urban Sustainability), *Journal of Urban Planning and Development*, Vol. 141, issue 3.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2008): La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008, vol. XII, nº 270 (64). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- (2009): La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIII, nº 306. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>
- COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comisión Europea, Luxemburgo, 89 p. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comité de Desarrollo Territorial. Bruselas, 89 p. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf (Consultado: agosto 2018).
- (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 6.5.2013. COM (2013) 249 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm (Consultada: agosto 2018)
- (2014): *Construir una infraestructura verde para Europa*. Belgium, 24 p.
- (2016): *Supporting the Implementation of Green Infrastructure. Final Report*. Rotterdam, 203 p.
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, 20 de agosto de 1983. Disponible en: <http://diarium.usal.es/imaji/files/2015/06/Carta-Europea-de-Ordenación-del-Territorio.pdf> (Consultado: agosto 2018).
- CONSELLERIA DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO (2018): *Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral*. Consultado en: <http://www.habitatge.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/plan-de-accion-territorial-de-la-infraestructura-verde-del-litoral>
- DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL (2002): *Modelos territoriales sostenibles en espacios litorales mediterráneos*. València. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Comunidad Valenciana y Dirección General de Obras Públicas.
- ELORRIETA, B & OLCINA, J. & SÁNCHEZ, D. (2016): La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional. *Cuadernos Geográficos* 55 (1), 149-175.
- EPA (2017): *Green Infrastructure in parks*. US-EPA. Officc of water, 23 p. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-05/documents/gi_parksplaybook_2017-05-01_508.pdf (Consultado: agosto 2018).
- ESPON (2014): *European Land Use Patterns*. Applied Research. Final Report. European Union. ESPON Coordination Unit, Luxembourg, 82 p. Disponible en: <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/eu-lupa-european-land-use-patterns>
- FARINÓS DASI, J. (ed. y coord.) (2011): *La gestión integrada de zonas costeras, ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*. València. Publicacions de la Universitat de València, 376 p.
- (ed. y coord.) (2012): *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*. València. Publicacions de la Universitat de València, 520 p.
- GAJA DÍAZ, F. (2008): *El "tsunami urbanizador" en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006*. Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, [En línea] Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, nº 270 (66). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- GREENPEACE ESPAÑA Y OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD (2018): *A toda costa. Análisis de la evolución y estado de conservación de los bienes y servicios que proporcionan las costas*. Madrid, 78 p. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/a-toda-costa/> (Consultado: julio 2018).
- LOZANO VALENCIA, P.J. & LATASA ZABALLOS, I. & RUIZ VAQUERIZA, A. (2015): "Los procesos de gobernanza territorial dentro de la ordenación del territorio del País Vasco. Evaluación del grado de eficacia" en *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (de la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M., eds.), Universidad de Zaragoza-AGE: 235-244.
- MEEROW, S. & NEWELL, J.P. (2017): "Spatial planning for multifunctional green infrastructure: Growing resilience in Detroit", *Landscape and Urban Planning*, Volume 159, 62-75.

- MELL, I.C. (2008): "Green Infrastructure: concepts and planning", *FORUM Ejournal 8* (June 2008): 69-80. Disponible en: <https://research.ncl.ac.uk/forum/v8i1/green%20infrastructure.pdf> (Consultado: agosto 2018).
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Ordenación del litoral. Una propuesta de ordenación", *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 137, 6-17
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2006): *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española*, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Madrid, 120 p. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategiadadaptacionccaprobada_tcm30-420088.pdf (Consultado: agosto 2018).
- NAZYDDAH MAT NAZIR, N. & OTHMAN, N. & NAWAWI, A.H. (2014): "Green Infrastructure and its Roles in Enhancing Quality of Life", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 153, 384-394.
- OLCINA CANTOS, J. (2012): "Globalisation and Sustainability: Threats to the environment in a globalised world. The point of view of Spanish geography". En: Comité Español de la Unión Geográfica Internacional. *New trends in the XXI century Spanish Geography*. Madrid. Comité Español de la UGI, 374-392.
- (2013): "Experiences in adapting to Climate Change and Climate Risk in Spain", in *Climate Change Adaptation in practice: from strategy development to implementation*. New Jersey: Wiley-Blackwell, 253-268.
- PARLAMENTO EUROPEO (2009): *Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI))*. Informe "Auken". Versión española disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0192&language=ES&ring=A6-2009-0082> (Consultado: agosto 2018)
- PAULEIT, S. & al.(2017): "Urban Landscapes and Green Infrastructure", in *Environmental Sciences, Oxford Researchs Encyclopedias*. Disponible en: <http://environmentalscience.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199389414.001.0001/acrefore-9780199389414-e-23>. Consultado: agosto 2018.
- PERLES RIBES, J.F. & al. (2018): "The end of growth in residential tourism destinations: steady state or sustainable development? The case of Calpe", *Current Issues in Tourism*, vol. 21, nº 12, 1355-1385.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio*. Valencia. Ed. Tirant lo Blanch, 273 p.
- (2011): "Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias", *Cuadernos Geográficos de Granada*, 47, 17-46.
- RULLAN, O. (2012): "Urbanismo expansivo en el Estado español: de la utopía a la realidad". En V. GOZÁLVEZ y J. A. MARCO, *Geografía. Retos ambientales y territoriales* (p. 165-209). Alicante. Universidad de Alicante. Disponible en: http://citywiki.ugr.es/w/images/6/6f/2012_ORullan_AGE_Alacant.pdf
- SÁNCHEZ CABRERA, J.V. (2015): "Políticas de gestión del territorio, ambientales y del paisaje" en ROMERO, J. y Boix, A. (eds.) *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. València. Publicacions de la Universitat de València, 153-180.
- TORRES ALFOSEA, F. J. (2009): "La ocupación del dominio público marítimo-terrestre en España", *Investigaciones Geográficas* nº 50, 63-91.
- (2010) "Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)", *Investigaciones geográficas*, nº 52, 167-200.
- VV.AA. (2013): *Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros*. Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid, 7 p. Disponible en: http://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2015/01/costas_version_final.pdf (Consultado: agosto 2018).
- VERA REBOLLO, J.F. & ESPEJO MARÍN, C. (2006): El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, en ROMERO, J y FARINÓS, J. (eds): *Gobernanza territorial en España*. València. Publicacions de la Universitat de València, pp. 61-79.
- VERA-REBOLLO, J.F. & OLCINA CANTOS, J. (2017): *Ánalisis de la coherencia metodológica y de los datos utilizados en la memoria justificativa del PATIVEL*. Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana, Universidad de Alicante, 127 pp. (inédito).
- VILLANUEVA TURNES, A. (2016): "La reforma de la Ley de Costas: A propósito de la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, nº 1, 1 – 22.
- WANG, J. & BANZHAF, E. (2018): "Towards a better understanding of Green Infrastructure: A critical review", *Ecological Indicators*, Volume 85, 758-772.