

TRABAJO FIN DE GRADO.

GRADO EN DERECHO

Facultad de Derecho.

Universidad de La Laguna.

Curso 2020/2021

Convocatoria: JULIO 2021

**LA INFRAESTRUCTURA VERDE Y SU MARCO NORMATIVO;
ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN E IMPLANTACIÓN
EFECTIVA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.**

**THE GREEN INFRASTRUCTURE AND THE REGULATORY
FRAMEWORK: SPECIAL REFERENCE TO LEGISLATION AND EFFECTIVE
IMPLEMENTATION IN THE CANARY ISLANDS**

Realizado por la alumna Dña. Susana López Dorta

Tutorizado por el Profesor D. Ángel Lobo Rodrigo

Departamento: Disciplinas jurídicas básicas

Área de conocimiento: Derecho administrativo

ABSTRACT

The Green Infrastructure, as instrument in territorial planification, involves a new territory management model, as well as the natural resources, which provide the solution of a great amount of the environmental problems posed nowadays, which in addition, reverts beneficially in other subjects.

It's regulatory framework is disperse, although in the last few years it has progressively been consolidated by the European Union's initiative, so that it has become a necessity to relate the different dispositions that emanate from it, along with the governmental and autonomic ones

The Canary Islands, deserving archipelago of such special environmental protection, as well as thorough observance of its multiple characteristics, as carried through different legislative interventions in which has operated the sustainability principle and the environmental protection. Although this, it is currently insufficient, since it is imperative an spacial configuration that provides the ecosystem services required by the population's demand.

Keywords: Green Infrastructure, Environment, Sustainable Development, Cooperation, Planning, Work of General Interest.

RESUMEN

La Infraestructura Verde, como instrumento en la planificación territorial, supone un nuevo modelo de gestión del territorio, así como de los recursos naturales, que provee la solución a muchos de los problemas medioambientales planteados en la actualidad, que además, ha revierte beneficiosamente en otras materias.

Su marco normativo es disperso, si bien en los últimos años se ha ido consolidando por iniciativa de la Unión Europea, de manera que se hace necesario relacionar las distinta disposiciones emanadas de esta, junto con las estatales y autonómicas.

Canarias, archipiélago merecedor de especial protección medioambiental, así como minuciosa observancia de sus múltiples características, ha llevado a cabo distintas intervenciones legislativas en las que ha obrado el principio de sostenibilidad y la protección del medio ambiente. Sin embargo, en la actualidad es insuficiente, pues se hace necesaria una configuración espacial que proporcione los servicios ecosistémicos necesarios que demanda la población.

Palabras clave:Infraestructura Verde, Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible,, Planeamiento, Servicios Ecosistémicos, Conectividad.

ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN.
2. QUÉ ES LA INFRAESTRUCTURA VERDE
 - 2.1 CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA VERDE.
 - 2.3 CARACTERÍSTICAS DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE.
 - 2.3 CONSECUENCIAS DE SU IMPLANTACIÓN.
 - 2.4 INFRAESTRUCTURAS VERDES DE RELEVANCIA INTERNACIONAL.
3. COMPETENCIA Y LEGISLACIÓN.
 - 3.1 COMPETENCIA
 - 3.1.1 COMPETENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.
 - 3.1.2 COMPETENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
 - 3.2 LEGISLACIÓN.
 - 3.2.1 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y EUROPEO.
 - 3.2.2 MARCO NORMATIVO ESTATAL.
 - 2.3.2.1. ESPECIAL ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE IV
 - 2.2.3 LEGISLACIÓN E INICIATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO LA INFRAESTRUCTURA VERDE.
 - 3.2.4. ACTUACIÓN DE LOS ENTES LOCALES.
4. LA INFRAESTRUCTURA VERDE EN CANARIAS.
 - 4.1 LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE INTERÉS Y ACCIONES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.
 - 4.2 INICIATIVAS INSULARES.
 - 4.2.1 IV EN LA ISLA DE TENERIFE.

1. INTRODUCCIÓN

Se enfrenta la sociedad actual al gran problema generado durante años: el cambio climático. A nivel mundial hay distintas e importantes consecuencias derivadas de este, así como factores humanos que siguen agravándolo.

La falta de una planificación consciente -e incluso de planificación en muchas ocasiones- ha llevado al desplazamiento y destrucción de los ecosistemas, de forma que, en vez de integrarlos en las ciudades, se han construido estas y cubierto, de forma artificial, muchos de los servicios necesarios que ya aportaba la naturaleza. Los servicios ecosistémicos.

Este desplazamiento y destrucción para la implantación de “infraestructuras grises” no sólo conlleva la pérdida de sus servicios en las propias urbes, sino la fragmentación de los espacios naturales y su correlativa disminución de potencial .

Por ello, ha nacido de forma paulatina la Infraestructura verde, que si bien puede parecer ambivalente por las propias palabras que conforman el concepto, lo cierto es que se busca un equilibrio entre el aprovechamiento de los servicios ecosistémicos mediante una inteligente planificación y gestión del espacio, respecto de la intervención humana.

Sorprendentemente, la implantación de este tipo de infraestructura, integradora de la naturaleza en las propias ciudades, así como reconectora de hábitats afectados por la fragmentación, ha tenido consecuencias favorables más allá de la propia naturaleza, quedando patente el beneficio social y económico que supone.

Por ello, es importante dar a conocer la importancia y trascendencia que supone este nuevo modelo de planificación, así como el marco normativa supraestatal, estatal y

autonómico que lo regula para que, las administraciones, en el desarrollo de sus respectivas competencias, continúen trabajando para que la infraestructura Verde sea una realidad.

2. QUÉ ES LA INFRAESTRUCTURA VERDE.

2.1 CONCEPTO DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE.

La infraestructura verde, de acuerdo con la Comunicación “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*” de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de Regiones, (en adelante COM 2013) se puede definir, en términos generales, como *una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos*¹. Incorpora la red espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. Sin embargo, hay críticas a esta descripción por considerarse que la verdadera infraestructura verde no es la red conformada únicamente por espacios naturales y seminaturales en la que no existen infraestructuras, sino aquellos espacios verdes naturales o creados por el hombre para acompañar a infraestructuras varias o espacios urbanos.²

Respecto la primera definición,-COM 2013-, ha de destacarse una serie de preceptos que son de relevante interés.

En primer lugar, dispone que la IV es una *red de zonas naturales y seminaturales*, es decir, no hay varias infraestructuras, sino el conjunto de zonas conectadas de manera eficiente, forman una red, y esta red es la IV.

Comunicación “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*” de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de Regiones, pag 3.

² Término descrito en Retos de la Gestión Forestal y Ambiental en las islas Canarias en el S.XXI, SANTA MARTA CEREZAL,J.CJ y NARANJO BORGES,J, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=790934>

Por tanto, no es un conjunto de zonas naturales o seminaturales, ni el conjunto de las áreas de Red Natura 2000, zona urbana y periurbana, sino que conforman parte de su entramado grandes ecosistemas sanos fuera de los espacios naturales protegidos como hábitats restaurados que ayudan a reconectar o mejorar las zonas naturales existentes, elementos naturales que sirven como puntos de enlace o corredores para la fauna silvestre, elementos artificiales que mejoran los servicios ecosistémicos, zonas de amortiguamiento sostenibles que ayudan a mejorar la calidad ecológica general... es decir, los espacios naturales de forma aislada no conforman una infraestructura verde sin conexiones entre estos, que se encuentren en buen estado y aseguren una calidad mínima.

Apuntar que esta nota de conectividad puede ser una arma de doble filo, pues este tipo de corredores ecológicos son susceptibles de servir como conductores en la propagación de incendios. Por tanto, se ha de buscar el equilibrio entre los espacios naturales aislados y los corredores ecológicos en las regiones propensas a incendios forestales mediante un previo estudio de las características del espacio concreto.

La red de espacios conectados proporcionan servicios ecosistémicos, lo cual es la principal nota diferenciadora de la presente infraestructura respecto la infraestructura gris -ingeniería civil clásica-, presente en la mayor parte del planeta. Mientras que la infraestructura gris tiene finalidad única y su construcción se ha basado en la satisfacción de una necesidad concreta, la IV tiene múltiples beneficios (servicios ecosistémicos), y su evaluación puede enfocarse desde una perspectiva: ecológica, por la que se miden las características y funciones biofísicas de los ecosistemas; económica, en la que se estiman los servicios ecosistémicos en términos monetarios; y social, por la que se estiman los valores que la sociedad atribuye a cada servicio.

La multifuncionalidad, entendida como los beneficios que aporta la IV atendiendo a numerosas y distintas necesidades, está estrechamente conectada con la nota de multisectorialidad, lo cual hace referencia a que, teniendo la IV implicaciones

en distintos ámbitos -políticos, sectoriales y sociales e incidiendo por tanto en distintos grupos, desde empresas privadas a personal público,- hay que abordar un proyecto de esta escala desde distintos tipos de políticas a través de sus respectivos títulos competenciales, inclusivas con todo tipo de grupos interesados.

Además, se añade que es multinescalar porque la consecución final de la red ecológicamente coherente, conlleva una articulación uniforme -inclusive la legislativa- entre los distintos actores y niveles competencias que se superponen en el territorio, desde el europeo hasta el local. Por tanto, la cooperación entre distintos entes es fundamental, pues la actuación conjunta conlleva unos beneficios que se vuelven exponenciales, a la vez que económicamente más rentables si se ven sustentadas por políticas sobre sectores relacionados que la apoyen.

La infraestructura verde tiene la capacidad de promover el capital natural³ pues *“se basa en el principio de que la protección y valorización de la naturaleza y los procesos naturales, y los numerosos beneficios que la sociedad humana obtiene de la naturaleza, se integran de manera consciente en la planificación espacial y el desarrollo territorial”*⁴. Por tanto, esta infraestructura es una herramienta integradora de soluciones basadas en la naturaleza orientadas a la protección del capital natural utilizándolo para aportar soluciones más económicas y duraderas evitando la dependencia de infraestructuras que conllevan una costosa construcción. Los distintos espacios de la red que conforma la IV varían, pues no todos los ecosistemas son iguales⁵, por lo que los servicios ecosistémicos suministrados, como contribuciones al bienestar humano también varían. Y es que no es necesario que todos los elementos de

³Entendemos capital natural como *“conjunto de ecosistemas, tanto los naturales como los manejados por la humanidad, y de los organismos que habitan en ellos (plantas, animales, hongos y microorganismos), que producen bienes y servicios ambientales indispensables para el bienestar social y el mantenimiento de la vida como la conocemos y son perpetuables ya sea por sí mismos o por el manejo humano”* Anexo I -Glosario de términos y acrónimos de la Comunicación “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de Regiones, año 2013 pag.324

⁴ CALAZA MARTÍNEZ.P, “Guía de la Infraestructura Verde Municipal”, pag. 14. Disponible en http://www.redbiodiversidad.es/sites/default/files/GUIA_Biodiversidad_CAPITULOS1_5.pdf (fecha de última consulta, 27 de junio de 2021).

⁵ la combinación de características y propiedades de cada ecosistema que dan lugar a los servicios ecosistémicos, se denominan funciones ecosistémicas.

la infraestructura verde ofrezcan todos los servicios, pero con frecuencia unos ecosistemas sanos proporcionan muchos de ellos.

De la denominada infraestructura verde urbana ha surgido el término ciudades resilientes, adjetivo utilizada inicialmente para los humanos refiriéndose a la “*capacidad de hacer frente a las perturbaciones*”⁶ pero que, en consonancia con las urbes, toma una orientación distinta, entendiéndose como la capacidad de estas para adaptarse al cambio climático. Cuanto mayor sea la presencia de infraestructuras verdes en la ciudad, más resistente se considerará esta.

2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA IV.

Si bien las funciones de la IV son múltiples, la línea que ha de seguir el planeador ecológico en su implantación es la conservación de la naturaleza con una coherencia ecológica, que haga del ecosistema un lugar sano y funcional⁷. De esta manera, nos referimos a la coherencia ecológica como concepto inverso a la fragmentación, entendiéndolo como la “*consecuencia de la segmentación de grandes extensiones de territorio en áreas más pequeñas aisladas entre sí*”⁸. Incluso podríamos decir que la principal nota diferenciadora entre el concepto de una IV y la actual Red Natura 2000 promovida por la Unión Europea, es la falta de conexión entre sus distintos espacios, que incluso hace que esta última no pueda considerarse, en términos estrictos, como una verdadera red. De esta forma, se puso de manifiesto mediante la COM 2013 que los espacios naturales aislados no conseguían que se alcanzasen los objetivos propuestos hasta el momento.

El planeamiento de una IV debe priorizar la restauración ecológica en aquellas zonas claves para mejorar la conectividad, optimizar las funciones ecosistémicas,

⁶ “*Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana*” GIFREU FONT, J. pag.126

⁷ Se estima que casi el 30% de la superficie de la UE se encuentra fragmentado según la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020, pag.8 . Para mayor información: https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_es.pdf.

⁸ Definición contenida en el Anexo I de la Estrategia Nacional de IV, pag 216.

entendiendo la conectividad como la capacidad de un paisaje para mantener su funcionalidad respecto al desplazamiento de las especies entre núcleos y entre ecosistemas, de forma que muestra la relación entre la estructura del paisaje y su función.

Si se dan todos los factores necesarios para la implantación de una infraestructura verde, se generarán los servicios ecosistémicos, entendidos como los beneficios obtenidos por los humanos de los ecosistemas. La consideración de los servicios ecosistémicos que pueden proveer determinados ecosistemas son esenciales a la hora de planificar el suelo, pues ha de tenerse en cuenta las consecuencias de los ecosistemas concretos.

Para determinar los servicios ecosistémicos, se ha establecido La Clasificación Común Internacional de Servicios Ecosistémicos (CICES), donde se propone una estructura jerárquica con un conjunto de categorías y niveles para evitar redundancias y solapamientos. Así se distingue entre:

1. Servicios de abastecimiento, cuya contribución proviene directamente de la estructura biótica y geótica de los ecosistemas, principalmente el suministro de materiales y las fuentes de energía proporcionadas por los ecosistemas.
2. Servicios de regulación y mantenimiento, por las cuales los distintos organismos vivos median o moderan el entorno ambiental, como la regulación del clima, la polinización etc.
3. Servicios culturales, que incluyen todos los aspectos de los ecosistemas que afectan al estado físico y mental de las personas, como puede ser el potencial recreativo.

2.3 CONSECUENCIAS DE LA IMPLANTACIÓN DE IV.

La multifuncionalidad, novedosa para quienes han vivido rodeados de infraestructura gris, hace que las consecuencias de la infraestructura verde sean numerosas y a la vez, desconocidas.

Como ya se manifiesta en la META 3 contenida en la Estrategia Estatal de la Infraestructura Verde, no sólo hay una desinformación por parte de la población de los innumerables beneficios producidos como consecuencia de la implantación de las IV, sino que también hay una falta de estudio, y por ello, son comunes las ocasiones en que ni siquiera se valora la implantación a la hora de realizar el planeamiento de un espacio por el mero desconocimiento de la materia.

No es inusual pensar que la implantación de espacios que formen parte de la IV conlleva un gran coste, pues el mantenimiento de un metro cuadrado de superficie asfaltada no supone la misma exigencia económica si esta tuviera arbolado u otro tipo de vegetación -piénsese en el agua, productos químicos, limpieza, jardinería etc-. Si bien es cierto que parques y jardines son costosos de mantener, es por su carácter meramente ornamental, diferencia crucial con un espacio parte de la infraestructura verde.

La IV plantea que esta sea funcional, siendo por tanto una inversión inicial con futuros frutos positivos y no simplemente un coste. De esta manera, se invertirá un capital para conseguir una serie de servicios que, en términos económicos, tiene un gran rendimiento.

A la hora de enumerar los beneficios, podemos distinguir cinco grandes grupos⁹:

- 1) Mitigación del cambio climático: los espacios verdes provocan el denominado efecto sumidero (incrementan secuestro de carbono); se reduce la emisión de carbono provenientes de los vehículos motorizados privados por la implantación o

⁹ Clasificación utilizada por el Centro de Estudios Ambientales de Vitoria-Gasteiz file:///Users/susi/Downloads/IV%20Victoria-Gasteiz.pdf

mejora de las infraestructuras de transporte público y movilidad sostenible (paseos, carriles bici...); se genera fuentes de energía renovable por los “edificios verdes”; reducción del consumo de energía fruto de la regulación térmica producida por el arbolado, fachadas verdes, edificación bioclimática, etc..

- 2) Adaptación al cambio climático: la IV está pensada para cubrir necesidades actuales y futuras, entre las cuales caben alteraciones naturales. Por esto, se reducen riesgos derivados de las inundaciones, regulación de avenidas, incremento de la recarga de agua de los acuíferos, regulación térmica y disminución de las islas urbanas de calor, mejora de movimiento y refugio de especies a través de la creación de redes ecológicas.
- 3) Mejora de la biodiversidad: es una de las líneas de actuación en la que se basa la IV y por tanto, una de las consecuencias de su implantación. Se incluye aquí el mantenimiento, protección y mejora de los hábitats naturales, la vida silvestre y la biodiversidad, así como el incremento de la biocapacidad.
- 4) Mejora la calidad ambiental: como la mejora de la calidad del agua, reducción de los niveles de ruido (se considera en la actualidad el segundo factor más contaminante), mejora y mantenimiento de los valores del suelo agrícola, aumentando por tanto su fertilidad, y control de la erosión del suelo.
- 5) IV como sistema natural de salud: el urbanismo y la salud están íntimamente conectados, de forma que la mejora de el primero, supone un beneficio directo en la segunda.¹⁰ Esta relación ya estaba patente hace años, de forma que en 1988 nació la Red de Ciudades Sostenibles, suscribiéndose España al Proyecto de ciudades saludables de la OMS. Dicha Red, tal como dispone el art.5 de su normativa de

¹⁰“La urbanística surgió como reacción a las desigualdades sanitarias que produjo la ciudad de la Revolución Industrial. Así, en una encuesta realizada en el año 1944 en Manchester se observó, al clasificar las calles en tres grandes grupos, que los residentes en las de tercera categoría presentaban una mortalidad cuatro veces superior a los que lo hacían en las de primera categoría”. FARIÑA TOJO,J, “Sostenibilidad, urbanismo y salud. Caso concreto de Alcorcón”, pag.55 Disponible en <http://oa.upm.es/65927/1/e-book-URB-HealthS-ISBN-20.pdf>. Fecha de última consulta, 27 de junio de 2021

funcionamiento, *“tiene como objetivo fundamental promocionar y proteger la salud y bienestar de ciudadanos a través de diversas medidas”*

La infraestructura verde es un sistema natural de salud, que si bien repercute directamente en el bienestar físico de los ciudadanos, también lo hace en la economía de un país a través del gasto social. Se estima que el impacto económico vinculado a los parques y jardines, asciende a 11 euros/m²/año, siendo su ratio medio de precio de mantenimiento 2,8 euros/m²/año, lo que implica que los parques y jardines generan un impacto económico positivo mayor de hasta cuatro veces más. Además, se estima que los ciudadanos estarían dispuestos a pagar por utilizar los parques y jardines 5,9 euros/m²/año, lo cual es un dato a tener en cuenta a la hora de invertir en negocios y la localización de estos. En referencia a la salud, los espacios verdes proporcionan un ahorro en sanidad pública de 0,83 euros/m²/año, resultado de incremento en la actividad física e parques y jardines y por tanto, menores costes sanitarios¹¹.

En Madrid, los beneficios económicos anuales generados por el bosque urbano como una de las tipologías de infraestructura verde, ascienden 30.820.811 euros. Esta es la suma total de las cantidades obtenidas por la captación de contaminación (5.560.851 euros), almacenamiento de carbono (7.556.163 euros), secuestro de carbono (468.269 euros), producción de oxígeno (no es estimable económicamente), escorrentía evitada (1.688.247 euros), incidencias médicas (14.872.659) y ahorro energético en edificios (674.622 euros)¹².

2.4. IV DE RELEVANCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL.

¹¹ CALAZA MARTÍNEZ,P, “Guía de la Infraestructura Verde Municipal”, pag. 17. Disponible en http://www.redbiodiversidad.es/sites/default/files/GUIA_Biodiversidad_CAPITULOS1_5.pdf (fecha de última consulta, 27 de junio de 2021). Se incluyen datos de países extranjeros como *“Según la BBC si se garantiza la accesibilidad a espacios verdes se podrían ahorrar 2.34 mil millones de euros al año”*; *“En Estados Unidos, un estudio en Filadel a demostró que el mantenimiento de espacios verdes revierte en 60,93 millones de euros por año en salud pública”*

¹² GARCÍA RODRÍGUEZ, M. *“Retos de la gestión forestal y ambientales de las islas canarias en el S.XXI”*, pag. 113.

Como redes de IV a nivel internacional, se puede hacer mención al Collar de Esmeraldas (Emerald Necklace) de Boston, llamado así por la colección de once parques- refiriéndose a estos como joyas- unidos mediante hilos conductores de distinta naturaleza, tales como ramblas arboladas, avenidas o parques lineales. De esta forma y a partir de entonces, los sistemas de espacios verdes se convirtieron en una de las principales herramientas urbanísticas para la organización de la ciudad.

Frederick Law Olmsted, arquitecto de esta obra también es autor de Central Park en Nueva York o el Prospect Park en Brooklyn, aportó una nueva idea sobre la relación del paisaje en la trama urbana, los servicios ecosistémicos que prestan los espacios verdes dentro de la ciudad, así como la importancia de que estuviesen conectados formando un cuerpo articulado.

En territorio de la Unión, podemos encontrar el Cinturón Verde Europeo, con una extensión que va desde Mar de Barents al Mar Negro. Esta red que conecta parques nacionales, parques naturales, reservas de la biosfera, zonas protegidas transfronterizas y zonas no protegidas a lo largo o a través de las fronteras, tiene como objetivo lograr una mayor armonización de las actividades con el medio natural y aumentar las posibilidades de desarrollo socioeconómico de las comunidades locales.

A nivel urbano, es interesante mencionar la ciudad de Sint-Truiden, Bélgica, en la que se tomaron medidas para proteger la ciudad de la erosión del suelo y las avalanchas de lodo tales como cauces cubiertos de vegetación, franjas de protección enyerbadas y balsas de retención en la cuenca hidrográfica. A parte de los beneficios respecto la calidad de aire, menor estrés psicológico para los habitantes y un aumento de biodiversidad, se calculó que el coste total de esas medidas fue reducido (126 EUR/ha/20 años) comparado con los costes de limpieza y reparación de daños consecuencia de las inundaciones en la zona objeto de estudio (54 EUR/ha/año).

3. COMPETENCIA Y LEGISLACIÓN

Las notas de multiescalaridad, multisectorialidad y multifuncionalidad vuelven a ser destacables, esta vez en el ámbito de la competencia y la legislación. Como se ha venido manifestando, para la implantación efectiva de una infraestructura verde no participa sólo un ente, sino que se necesita una actuación desde la escala internacional para promover objetivos, hasta la local, que los materializa.

Estos trabajos a distintas escalas suponen atender al título competencial en base al cual se regula, y el grado de desarrollo que se puede alcanzar conforme a los establecido por la Constitución (en adelante, CE) respecto del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. La coordinación interadministrativa debe de ser total, y así se refleja en la Meta 5 de la ENIV¹³.

Siendo la IV una materia que ha de ser regulada a través de la ordenación del suelo, se hace necesario reproducir la definición facilitada por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1982 cuando lo considera como una herramienta para *«lograr una mejor concepción general de la utilización y organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida»*. De esta forma, si bien no son coincidentes, ya se relacionaba estrechamente la ordenación del espacio con el medio ambiente. Así como la ordenación del territorio determina la correcta utilización de los recursos naturales -que es una de las finalidades de la protección ambiental-, uno de los recursos naturales más valiosos es el suelo, y su administración, por tanto, es fundamental.

Por todo esto se hace necesario, a fin de determinar el grado de competencia de los distintos organismos, el estudio de la titularidad y el grado de desarrollo a alcanzar por las competencias sobre urbanismo y medio ambiente que, como ya determinaba el TSJ de Andalucía, en su sentencia de 20 de octubre de 2011¹⁴, conforme el principio de integración propugnado en la estrategia europea de desarrollo sostenible: *“No puede*

¹³ META 5: Garantizar la coherencia territorial de la Infraestructura Verde mediante la de nición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación entre las diferentes escalas administrativas e instituciones implicadas.

¹⁴ STSJ de Andalucía n.11733/2011 de 20 de octubre de 2011, fundamento jurídico sexto (rec.507/2009).

escindir el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible para no perjudicar a éste”.

3.1 COMPETENCIA

3.1.1 COMPETENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.

El reparto competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales se crea por la Constitución Española en el año 1978. En su Título VIII se formaliza un sistema de descentralización y mediante los arts.148 y 149 se enumera de forma taxativa los títulos competencias que pertenecen a las Comunidades Autónomas (en caso de que las asuman posteriormente por sus Estatutos de Autonomía) y por el Estado respectivamente.

Siendo el urbanismo la primera competencia objeto de estudio, se encuentra esta en el art.148.3º como “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Aunque parezca de forma clara que esta competencia pertenece de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas por su localización en el mencionado artículo, no es hasta la STC n. 61/1997 de 20 de marzo¹⁵ que se determina su verdadera naturaleza.

Hasta el momento, se había dictado legislación urbanística por el Estado - concretamente Ley 8/1990, de 25 de julio de Reforma del Régimen urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana- declarados por esta sentencia inconstitucional en su mayor medida, determinando que el Estado no tiene aquí margen de actuación.

Interesante la reflexión de Rafael de Mendizábal Allende -uno de los componentes de la importantísima sentencia aludida dictada por el Pleno- cuando

¹⁵ STC n. 61/1997 de 20 de marzo (recursos acumulados: 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990)

considera que el urbanismo es y está muy cerca del suelo, es la reglamentación del suelo “y del suelo debe ocuparse quien lo ocupa, debe ocuparse el que vive en él”¹⁶; por tanto, es una materia que ha de regularse de abajo a arriba como puede ocurrir también con medio ambiente. Es por este motivo que la propia Constitución no da en ningún momento competencia urbanística al Estado.

El urbanismo está ligado a la idea del plan y es que no puede existir urbanismo sin plan, encargándose este de ordenar el territorio con vista hacia el futuro -“*el plan es algo donde se juntan dos dimensiones fundamentales que rigen la vida humana: se rigen el el espacio y el tiempo*”¹⁷-. La referida sentencia, además de acabar con la idea de la existencia de planes nacionales de urbanismo -mera idea pues no existió un plan de urbanismo desde la promulgación de la primera ley del suelo en 1956- consagra las líneas generales de los planes, haciendo una doble distinción entre los planes territoriales o directrices autonómicas y los planes generales de ordenación (en adelante, PGO).

Ambos planes son productos jurídicos y tienen naturaleza normativa, pero esta varía dependiendo del órgano autor del plan, de forma que, los planes territoriales o directrices autonómicas son leyes que emanan de las Comunidades Autónomas y los planes generales de ordenación, que emanan de los Ayuntamientos, tienen naturaleza reglamentaria de acuerdo por lo dispuesto en la reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Por tanto, si bien la competencia urbanística la ostentan las distintas Comunidades Autónomas por disposición de la Constitución, no es menos cierto que los PGO son dictados por Entes Locales y además, son los planes de mayor trascendencia en materia de ordenación.

¹⁶ DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: “La planificación urbanística y el *ius variandi* en relación con las directrices territoriales de Canarias”, en AA.VV GARCÍA ZARZA, E.: *EL sur de Tenerife ante los retos de la nueva sociedad*”, pag.21

¹⁷ibem.

Así se refiere la STS n.240/2006 de 20 de julio cuando hace referencia a la consolidada doctrina respecto a la presente competencia por la cual *“la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.”*; en este mismo sentido, dispone su fundamento jurídico décimo que *“la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias”*

3.1.2 COMPETENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La competencia básica de la protección del medio ambiente, corresponde al Estado de conformidad con el art.149.1.23º CE. Si bien la titularidad básica del Estado es crucial para asegurar un marco normativo común de protección y conservación del medio ambiente en cumplimiento del art.45 CE, corresponde a las distintas Comunidades Autónomas el desarrollo de estas bases atendiendo a las especialidades propias de cada región. Así lo dispone el precepto constitucional - *“sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*- y en la misma línea ha sido resuelto por el Tribunal Supremo -*“el análisis del artículo 149.1.23º de la Constitución Española nos conduce a la afirmación de tal exclusividad estatal respecto de la "legislación básica" , pues el mismo precepto*

*constitucional reconoce a las Comunidades Autónomas la facultad de establecer "normas adicionales de protección"*¹⁸.

A consecuencia de este reconocimiento constitucional y jurisprudencial¹⁹, la legislación básica estatal operaría como una regulación de mínimos y por tanto, las Comunidades Autónomas gozan de competencias para desarrollarla siempre y cuando dicho desarrollo establezca normas más restrictivas en pro de la protección del medio ambiente que las estatales. Esta estratificación de la materia por niveles viene recogida en la STC nº 102/1995²⁰ cuando señala que lo básico tiene carácter de mínimo fuera del cual, cabe el desarrollo y complementación sin fisura del grupo normativo y por tanto se trata de que *"el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma"*.

Por otro lado, aquellas actuaciones que realicen las distintas Administraciones y recaigan materialmente sobre el medio ambiente²¹, son cobertura suficiente para regular medidas de protección respecto a esta. Esta tesis de la naturaleza accesoria del medio ambiente, está recogida en numerosas sentencias, entendiéndose que se produce cuando *"El reparto competencial de esta materia (medio ambiente) solo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenidos ...Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus*

¹⁸ STS Nº- de 6 de marzo de 2016 (recurso de casación 5428/2009), fundamento jurídico noveno.

¹⁹ La tesis se recoge por parte del TC de forma reiterada: STC (pleno) Nº 170/1989 de 19 de octubre (rec.inconstitucionalidad 404/1985); STC nº 156/1995 de 26 de octubre (rec.inconstitucionalidad 2145/1989); STC nº 163/1995 de 8 noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 2346/1993) ; STC nº 196/1996 de 28 noviembre (Rec. Inconstitucionalidad núm. 1739/1989); STC (Pleno) nº16/1997 de 30 enero. (Rec. Inconstitucionalidad nº 1834/1989); STC (Pleno) nº 166/2002 de 18 septiembre (Rec. Inconstitucionalidad núm. 2989/1995)

²⁰ Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 102/1995 de 26 de junio de 1995 (recurso inconstitucionalidad núm. 1220/1989), fundamento jurídico noveno.

²¹ A estas se refiere la STC 13/1998 de 22 de enero cuando dispone que *"Muchas de estas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente"*

competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales... hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía”²²

Esta tesis se materializa en casos como el asunto “Cabo de Gata”²³, desplazando una norma estatal con disposiciones específicas que protegen el medio ambiente de forma exhaustiva a las promulgadas por Comunidad Autónoma de forma más general, pues si bien no se niega la competencia de esta última, la primera, al *“recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica”²⁴* se entiende que ha de prevalecer en caso de colisión.

Respecto a la actuación de los Entes Locales, podemos afirmar que los Ayuntamientos son los estamentos estatales más adecuados para regular las materias relacionados con el medio ambiente; las ciudades cubren menos del 1% de la superficie mundial y sin embargo, casi el 50% de las personas vive en ellas (se estima que el 60% para el año 2030). A su vez, las urbes consumen casi el 75% de la energía mundial y son responsables por el 80% de los gases de efecto invernadero,²⁵ lo cual hace imprescindible que los Ayuntamientos, siendo el ente local más cercano al ciudadano, regule en materias que le son propias como el transporte, comercio o residuos, desde la lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, las ciudades llevan décadas soportando las consecuencias de la emigración a estas desde el campo, lo cual implica un recibimiento de miles y miles de personas, con la consecuente demanda de un aumento de servicios que no estaban previstos y que a menudo, un ente local no se encuentra capacitado para gestionar por insuficiencia de medios. Esto agrava la ya consolidada situación de políticas en las que

²² STC n.13/1998, de 22 de enero ,fundamento jurídico 8.

²³ STC n.38/2002, de 14 de febrero

²⁴ STC n.28/2002, de 14 de febrero, fundamento jurídico sexto

²⁵ CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. Y HERNÁNDEZ AJA, A. “Atribuciones municipales frente al cambio climático”última consulta, 26 de julio de 2021. Enlace: http://oa.upm.es/12164/1/INVE_MEM_2011_109968.pdf

no se persigue la protección del medio ambiente, pues se da lugar a decisiones tomadas de urgencia en un principio, pero no mutan al normalizarse la situación.

3.2 LEGISLACIÓN.

3.2.1 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y EUROPEO.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²⁶, aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible es un gran hito a nivel internacional por establecerse una serie de principios que, si bien no son vinculantes, pueden los estados tomarlos como propios en el diseño de sus políticas. Entre sus diecisiete objetivos, se encuentra el orientado a lograr ciudades y comunidades sostenibles, logrando que los asentamiento humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles -objetivo 11-. Entre las metas del presente objetivo están: el acceso a la vivienda (1), el transporte público (2), urbanización inclusiva y sostenible (3), patrimonio cultural y natural (4), desastres y reducción de la vulnerabilidad (5), desechos y contaminación de ciudades (6), acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros (7), apoyo a vínculos entre zonas urbanas, perturbadas y rurales (8), reducción de riesgos de desastres en ciudades (9) y el apoyo a edificios sostenibles y resilientes (8)²⁷ ; muchas de estas metas serían conseguidas mediante la efectiva implantación de una IV.

En el contexto de la Agenda 2030, se procede a la aprobación de La Nueva Agenda Urbana²⁸, que identifica a las ciudades como parte de la solución para lograr un desarrollo sostenible y por ello *“establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local”*. Reconoce la propia Agenda que para su efectiva aplicación, es necesario un

²⁶ Aunque actualmente es la norma internacional de referencia, nos podemos remontar a la Cumbre de Río de 1992 donde se predicaron por primera vez los objetivos del desarrollo sostenible.

²⁷ Metas de la Agenda 2030 (<https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo11.htm>)

²⁸ Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito (Ecuador).

marco normativo coherente nacional, subnacional y local integrado por la planificación y el desarrollo espacial urbano.

En coherencia con esto, el marco normativo aplicable a España respecto de las IV va más allá del Estado, empezando por legislación supranacional vinculante, -que no directamente aplicable-, proveniente de la Unión Europea, hasta las disposiciones de los entes locales.

Ya en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 25 de marzo de 1957 se dedican los arts.191 y ss. a la protección del medio ambiente, recogiendo los principios de cautela y acción preventiva de los cuales surge el importantísimo instrumento de la Evaluación de Impacto Ambiental²⁹, regulada posteriormente en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La Directiva 85/384/CEE contiene un pronunciamiento expreso sobre la IV como interés público cuando declara que *"la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público"*

Posteriormente, el 3 de mayo de 2011, la Comisión Europea aprueba los objetivos de la Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020 donde se declara que ha darse un *"mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos no más tarde de 2020 mediante la creación de una infraestructura verde y la restauración de al menos el 15% de los ecosistemas degradados"* (Objetivo 2). La visión de esta Estrategia consiste en que en 2050, exista una red de infraestructura verde para garantizar soluciones basadas en la naturaleza para los retos del bienestar humano con políticas territoriales, de ordenación del territorio, planificación y evaluación ambiental.

²⁹ Recogida en el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

A pesar de estas Directivas y objetivos innovadores, es la Comunicación de la Comisión relativa a *“Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”* de 6 de mayo de 2013, la que supone un salto en esta materia, pues proporciona una definición de IV- véase epígrafe 2.1. *Concepto de IV-* así como la señala por ser la solución a muchos objetivos implantados por la propia Unión. Se dispone en la comunicación la importancia de que la IV sea transfronteriza pues las iniciativas independientes no garantizan la consecución de beneficios que sí se podría alcanzar con una acción conjunta, así como un ahorro en costes de las grandes infraestructuras.

En consonancia con esto, se prueba por la Comisión el *‘Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía’*, en 2017, el cual proyecta su actuación en cuatro ámbitos prioritarios y quince medidas, una de las cuales, (la número 12) hace alusión directa a las infraestructuras verdes. Lo que se propone es fomentar la contribución de una red ecológicamente coherente mediante el fortalecimiento de la IV -*“...apoyar el despliegue de una Infraestructura Verde a fin de mejorar la conectividad de las zonas Natura 2000”-*.

3.2.2 MARCO NORMATIVO ESTATAL.

Respecto la legislación estatal, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación es innovadora en tanto que hasta entonces había estado regulada esta materia por el Código Civil, a la vez que reafirma la condición de medio ambiente como interés general y determinar que este tenía estrecha vinculación con la edificación³⁰.

Años más tarde, en 2004, se lleva a cabo una iniciativa suscribiendo un Convenio de Colaboración institucional la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP) y el el Ministerio de Medio Ambiente con el objeto de poner a disposición de los entes locales una plataforma que sirva como soporte técnico

³⁰ Se establece en le preámbulo de la le lo siguiente: *“el proceso de la edificación, por su directa incidencia en la configuración de los espacios, implica siempre un compromiso de funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental de evidente relevancia desde el punto de vista del interés general”*.

para implementar los objetivos nacionales e internacionales sobre clima y energía, siendo sus ejes básicos de actuación la movilidad, la edificación y planificación urbana, la energía y la gestión de residuos.

Esta plataforma cobra especial importancia, pues si bien se ha destacado el papel fundamental que tienen los entes locales en materias como medio ambiente o urbanismo por cuestiones tales como la cercanía al ciudadano o el mejor conocimiento del entorno, lo cierto es que muchas veces los medios que tienen a su disposición - materiales, técnicos, presupuestarios etc- son limitados. Por tanto, este intercambio de experiencias, así como la posibilidad de que se aborden temas que exceden del propio ámbito municipal es sumamente beneficioso.³¹

Con la finalidad de transponer la Directiva 2001/42/CE ,se aprueba la Ley 9/2006, de 28 de abril sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante, 9/2006), para incorporar la evaluación ambiental a aquellos planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio. Posteriormente se dicta la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, (en lo sucesivo Ley 42/2007), con el objeto preciso de establecer *“el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2. de la Constitución”*.

Para la consecución de deber constitucional, la Ley se vale de distintos instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad, recogiendo entre ellos: el Inventario Español de Patrimonio Natural y de

³¹ A nivel internacional son muchas las organizaciones, asociaciones o instituciones que luchan por poner freno al calentamiento global desde los centros urbanos: *“Gobiernos locales por la sostenibilidad”*, *“Concejo de Alcaldes mundiales para el cambio climático”*, *C49 Cities, Climate Leadership group*; así como a nivel Europeo, el *Pacto de los alcaldes*, -es un compromiso formal que va más allá de los objetivos de la UE por parte de las ciudades más activas contra el calentamiento global-, el *“Foro permanente sobre medio ambiente”* de la organización Eurocities, el *“Grupo de trabajo sobre medioambiente”* del “Consejo Europeo de municipalidades y regiones”, a organización *Energies Citiés* y la *“Alianza por el clima”*, considerada la mayor red europea de ciudades que han aunado sus esfuerzos para la protección del planeta.

la Biodiversidad, el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas; y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Además, crea la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad que consiste en un órgano consultivo y de cooperación en la protección del patrimonio natural y la biodiversidad entre el Estado y las Comunidades autónomas.

La citada ley 9/2006 se unifica junto con la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y modificaciones posteriores aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, dando lugar a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Esta ley regula los procedimientos para la evaluación ambiental estratégica -denominado por la Ley 9/2006 como informe de sostenibilidad ambiental- y evaluación de impacto ambiental. Aunque los principios contenidos en la ley no son *ex novo*, se hace alusión a ellos expresamente como forma de subrayar el valor que han de tomar en las decisiones de las Administraciones³². Dispone en el propio preámbulo que *“por primera vez se define la naturaleza jurídica tanto de los procedimientos ambientales como de los pronunciamientos ambientales, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada al respecto durante los años de vigencia de esta legislación”*.

Por lo que se refiere a la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican como «procedimiento administrativo instrumental» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos. Los pronunciamientos ambientales, - la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de

³² Estos principios, enumerados en la Capítulo II del Preámbulo son: *“principio de protección y mejora del medio ambiente; acción preventiva y cautelar: prevención y corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente; quien contamina paga; racionalización; simplificación y concertación de procedimientos de evaluación ambiental; cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos y el tipo de procedimiento de evaluación al que, en su caso, deban someterse, colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera, participación pública, desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones”*.

impacto ambiental y el informe de impacto ambiental,- tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante. Desde el punto de vista formal o procedimental, es determinante pues implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue, desde el punto de vista material, el carácter determinante de un informe supone que este resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere. En caso de que el órgano sustantivo se aparte de lo establecido en el informe, ha de ser de forma motivada y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros, el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, o en su caso, el que dicha comunidad haya determinado. Lo que es fundamental es que, tal y como se expone en el Informe Anual de 2010 a las Cortes Generales del Defensor del Pueblo, la evaluación ambiental no pretende declarar que un plan o proyecto es viable ambientalmente, sino que evita agresiones contra la naturaleza, de forma que la evaluación realizada, sirve para comparar las distintas alternativas posibles y elegir la no sea dañada para la naturaleza - o la menos dañina-.

Por tanto, la evaluación ambiental, con instrumento de prevención y control es tan sumamente relevante que su falta en un plan produce la nulidad, como ya ha ocurrido con el Plan de Sectorización del área de suelo urbano SUNS-1 "Pago de enmedio", del municipio de La Rinconada, declarado nulo por la STSJ de Andalucía n. de 20 de octubre de 2011³³.

Por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que recoge en esta única disposición la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Se dispone en su art.22 que ha de incluirse un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación en el respectivo informe de sostenibilidad ambiental.

³³ STSJ de Andalucía n.11733/2011 de 20 de octubre de 2011, fundamento jurídico sexto (rec.507/2009).

La Ley 33/2015 del Patrimonio y Biodiversidad es sumamente importante pues pretende dar cumplimiento a la Comunicación 2013 *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa* COM(2013) e incorpora algunos de los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020. Es la primera ley española que introduce el concepto de IV, pues prevé desde la exposición de motivos la aprobación de una «Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas», elaborada conjuntamente por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.

El art.15 de dicha ley de regula el “*Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas*”, de forma que para la aprobación de la Estrategia Estatal se establece el plazo de 3 años, y para las respectivas estrategias de las distintas Comunidades Autónomas se da un margen de otros 3 años contados a partir de la aprobación de la disposición estatal.

2.3.2.1. ESPECIAL ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE IV

En cumplimiento de la obligación derivada del art.15 Ley 33/2015, se ha procede a realizar la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y la Restauración Ecológicas, que se concibe como una estrategia encaminada a promover e implementar un cambio en el modelo de ordenación y planificación territorial, enmarcado en un proceso hacia la transición ecológica del modelo de desarrollo.

Se articula en cuatro objetivos generales y ocho metas que marca cada una de ellas la línea de actuación a desarrollar por la distintas comunidades en el desempeño de sus competencias.

META 0. Identificar y delimitar espacialmente la red básica, a diferentes escalas, de la IV en España.

Para la consecución de una IV efectiva, lo primero que ha de establecerse es la delimitación de esta, así como su identificación a modo de punto de partida. Esta identificación conlleva elementos a distintas escalas espaciales que han de regirse por criterios uniformes, desde lo local a lo estatal - es claro que hay IV a nivel supraestatal pero esto excede de la competencia que ostenta el estado español-.

Una vez se determina que un espacio es parte de la infraestructura verde, se ha de observar su estado de conservación así como su contribución funcional a la red de infraestructuras con el fin de determinar si es infraestructura verde para conservación (C') o infraestructura verde de restauración (R'), pues cada una de estas sigue políticas de gestión distintas. Entiende la Estrategia que la infraestructura verde C' debe priorizarse a fin de mantener la conectividad por ser áreas *“que proporcionan funciones ecológicas clave, tanto para la fauna como para el bienestar humano”*, mientras que las infraestructuras verdes de R' han de mejorarse pues son *“espacios que todavía proporcionan funciones ecológicas importantes, pero su capacidad podría mejorarse con algún tipo de restauración. La mejora e inclusión de estos elementos a las zonas de Infraestructura Verde para la conservación ‘C’ aumentaría la resiliencia ecológica y social de toda la red.”* Por tanto, se plantea como meta el que las IV de restauración pasen de restauración(R') a conservación (C') como resultado de su mejora.

META 1. Reducir los efectos de la fragmentación y de la pérdida de conectividad ecológica ocasionados por cambios en los usos del suelo o por la presencia de infraestructuras.

La línea de actuación de esta meta consiste en diferenciar entre los espacios terrestres, marinos, fluviales, el litoral y medio urbano e identificar áreas clave para la conectividad de las especies y tipos de hábitat de interés encaminadas a asegurar la permeabilidad de la matriz territorial. Estando ya identificadas, se trata de fortalecerlas y mejorarlas para prevenir su pérdida.

Se desarrollará un sistema de seguimiento de la conectividad ecológica y de los procesos de fragmentación con el fin de evaluar las medidas adoptadas, así como promover la investigación y mejorar el conocimiento de ello.

META 2 . Restaurar los hábitats y ecosistemas de áreas clave para favorecer la biodiversidad, la conectividad o la provisión de los servicios de los ecosistemas, priorizando soluciones basadas en la naturaleza.

La restauración ecológica la podemos entender como el proceso por el cual se restablece un ecosistema que ha sido dañado, degradado o destruido. Para que la restauración ecológica sea, valga la redundancia, ecológica, tiene que ser holística.

META 3 Marco estratégico para asegurar la funcionalidad de los ecosistemas: mantener y mejorar la provisión de servicios de los ecosistemas de los elementos de la IV.

Como ya se adelantaba anteriormente, la multifuncionalidad de las IV es una materia desconocida en tanto hay falta de información y falta de estudio. Se pone de manifiesto en esta meta las áreas con mayor desconocimiento y cómo afecta esto a su insuficiencia en la implementación.

Por ello, una de sus líneas de actuación se centra en *“Mejorar el conocimiento sobre los servicios de los ecosistemas y el desarrollo de la Infraestructura Verde a distintas escalas, tanto en el medio terrestre como en el marino”* mediante el impulso y apoyo de proyectos de investigación.

META 4 Marco estratégico de adaptación al cambio climático: mejora de la resiliencia de los elementos vinculados a la infraestructura verde favoreciendo la mitigación y adaptación al cambio climático.

Entiende esta meta que la IV es en sí misma un instrumento fundamental de adaptación al cambio climático por contribuir a la conectividad entre las zonas naturales y por tanto, mejorar la calidad ecológica de los ecosistemas.

META 5 Marco estratégico para asegurar la coherencia espacial y la coordinación interadministrativa

La multisectorialidad a la que ya se ha hecho referencia con anterioridad, hace que puedan crearse conflictos de competencia sobre una materia, por tanto, para que la creación y mantenimiento de una IV eficaz, se debe contar con una coherencia territorial mediante la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación entre las distintas escalas administrativas e instituciones implicadas, de forma que estas actúan en sus respectivas competencias pero de forma coordinada con lo dispuesto por otras Administraciones Públicas.

La ley 42/2007 crea una serie de mecanismos de coordinación y cooperación entre la Administración central y la autonómica en materia de medio ambiente. Encontramos entre ellos -entre ellos la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas; el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad: el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, instrumento de cofinanciación dirigido a asegurar la cohesión territorial y la consecución de los objetivos de la ley.-

META 6 Marco estratégico para la integración en la planificación territorial y sectorial de la IV que asegure y permita la conectividad y funcionalidad de los ecosistemas.

La Infraestructura Verde no es una nueva figura de protección del patrimonio natural o ambiental, a modo de un espacio protegido, sino una herramienta integradora

de la protección del entorno y la biodiversidad en la planificación territorial y urbanística, lo que implica una *mejor coordinación entre las políticas, la planificación y la gestión ambiental, urbanística, territorial y de infraestructuras, así como en otras políticas relacionadas con el medio ambiente, la naturaleza o la biodiversidad*.³⁴

Tradicionalmente se ha constatado en España una insuficiente coordinación entre los instrumentos de ordenación territorial, sectorial y urbanística y las políticas de conservación de la naturaleza, de forma que estas últimas, por sí solas, no han tenido la total efectividad a la que se podría haber llegado³⁵. Se hace necesario, por lo tanto, la integración de la Infraestructura Verde en los distintos instrumentos de planificación territorial y sectorial pues la adecuada gestión de los espacios.

El nuevo modelo de gestión territorial debe integrar los aspectos económico, social (con especial relevancia la igualdad de género) y ambiental. Las distintas líneas de actuación contenidas en la presente meta mencionan su inclusión en: los instrumentos estratégicos, la planificación y la gestión del sector industrial; las infraestructuras de transporte, energéticas y de telecomunicación; conservación del patrimonio histórico-cultural; sector agropecuario y de desarrollo rural; sector forestal así como otras políticas del sector natural; planificación territorial y la legislación de ordenación del territorio y el suelo de las comunidades autónomas; planeamiento urbanístico municipal...

META 7 Marco estratégico para promover la comunicación, educación y participación

El carácter multisectorial de la IV hace imperativo implicar a las distintas partes interesadas de los diferentes sectores (industria, bosques, agricultura, sanidad...) en la escala apropiada (local, regional, estatal y europea) para garantizar el éxito de la

³⁴ Estrategia Estatal Infraestructura Verde, META 6, pag.182

³⁵ La propia META 6 de las Estrategia Nacional de IV cuando se determina que “*la Red Natura 2000 no permite conservar la biodiversidad europea si no es acompañada de una adecuada gestión de la matriz territorial.*”

implementación de la IV. Para conseguirlo, han de implementarse procesos de información y participación de las partes interesadas en la evaluación, planificación e implantación.

El derecho a acceder a la información ambiental que las autoridades poseen se encontraba ya en el Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información, Participación pública de la toma de decisiones y Acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como la normativa comunitaria derivada de esta (Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). La transposición de esta normativa al estado español se encuentra fundamentalmente en la Ley 27/2006 de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tiene objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, así como regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa esta y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Sin embargo, el fin del trámite de la información pública no es únicamente “informar” a los ciudadanos sino su efectiva participación efectiva. Por ello, se ha reconocido jurisprudencialmente que incluso la falta de respuesta ante una alegación presentada en el trámite de información pública, supone la privación del derecho de audiencia, que, como trámite esencial del procedimiento conlleva la declaración de nulidad el actos administrativo³⁶.

Con una exitosa inclusión social en los procesos participativos respecto del desarrollo de la IV, se conseguiría un consenso social, así como una sociedad formada y conciencia respecto esta infraestructura.

2.2.3 LEGISLACIÓN E INICIATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO LA INFRAESTRUCTURA VERDE.

³⁶ STS n. 4485/2015 Sala 3ª, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015 (recurso 3119/2012), por la que se declara la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Málaga), siendo uno de los motivos la falta de respuesta ante un alegación presentada en el trámite correspondiente

En España, la inclusión de la infraestructura verde viene siendo paulatina y muy desajustada entre unas Comunidades Autónomas y otras. Destaca por su premura la Comunidad Valenciana, que ya en el año 2009 incorpora formalmente la regulación de la “Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana”, en la entonces vigente Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, antesala de la Estrategia Estatal.

Recientemente, ha sido objeto de impugnación el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana (en adelante PATIVEL) aprobados por el Decreto 58/2018. Este plan define y ordena la IV supramunicipal, de forma que regula el suelo en situación básica rural para después, clasificar en categorías bajo el principio de conservación activa. Así, se presta especial atención a los suelos denominados como *corredores funcionales y ecológicos*, que habrán de concretarse por la planificación municipal, pero en los que ya se prevé que únicamente se podrán llevar a cabo actuaciones que no provoquen un menoscabo en la función conectar propia del territorio.

Así, la STSJ de la Comunidad Valenciana ha declarado la nulidad de el PATIVEL por tres motivos: 1) falta de viabilidad y sostenibilidad económica, por la cual *se ha de preveer el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma y demostrar la viabilidad económica de la intervención de la ordenación en un ámbito concreto*³⁷; 2) la omisión de los preceptivos informes de género, familia e infancia, pues es el principio de igualdad de trato uno de los principios que inspiran la concepción de desarrollo urbano, pues es la ordenación un medio para conseguir otros fines como la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; 3) la omisión de la evaluación de las distintas alternativas posibles, pues el análisis de las alternativas presentadas se basa principalmente en criterios económicos (optando por lo tanto la solución que

³⁷ Transcripción de la STSJ de C. Valenciana n.26/2021 de 11 de febrero, Sala de los Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, FJ. Sexto (rec.102/2018), se remite a su vez a la STS, n.197/2020 de 14 de febrero de 2020. (recurso 7649/2018)

conlleve menos indemnizaciones), y no ambientales, cuando realmente es la evaluación ambiental lo que determina la opción menos gravosa para el medio.

Por otro lado, Andalucía cuenta ya con una Estrategia de desarrollo sostenible y la Agenda 21 de Andalucía, así como una Red de Ciudades Sostenibles por la cual se introduce el medio ambiente en el conjunto de las políticas de la Administración Local³⁸, con iniciativas como el Programa Ciudad 21 de Andalucía o el Código de Buenas Prácticas de Sostenibilidad urbana de Andalucía³⁹. En la actualidad está en trámite el Plan Andaluz de Acción contra el Clima como instrumento de planificación como lucha contra el cambio climático⁴⁰.

En Barcelona, se crea La Red de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad desde el año 1997 como una asociación de municipios-118 en su inicio- comprometidos con el medio ambiente para avanzar hacia un desarrollo sostenible. Actualmente constituye una plataforma de cooperación con el objetivo de impulsar la gestión ambiental local y profundizar en un modelo de desarrollo sostenible.

3.2.4. ACTUACIÓN DE LOS ENTES LOCALES.

Dispone el art.25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local el deber que recae sobre los municipios de ejercer competencias en materia de parques y jardines públicos y medio ambiente urbano (componentes de la red de IV urbana).

Además, destaca la Meta 6 de la Estrategia Nacional de la IV especial referencia a los Planes Generales por ser el instrumento de ordenación mediante el cual *“asegurar el mantenimiento la Infraestructura Verde, tanto a escala local o municipal (es decir,*

³⁸ hasta la fecha son más de 400 pueblos los adheridos a la red.

³⁹ Para mayor información, enlace institucional: <http://www.famp.es/es/redes-observatorios/recsa/>

⁴⁰ Enlace portal Andaluz contra el cambio climático (<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/web/cambio-climatico/redes-de-cooperacion>)

abarcando todo el territorio municipal, con predominio en general del suelo rural o no urbanizado), como a escala urbana o de la propia ciudad y su entorno inmediato”,⁴¹ es decir, mediante el cual se puede implementar la “Infraestructura Verde Urbana” (IVU).

La integración de la Infraestructura Verde en el planeamiento urbanístico local constituye una novedad en la práctica de la ordenación de la ciudad, pues no había anteriormente una práctica completa y coherente. Por ello, dada la dificultad que entraña, se citan en la meta una serie de actuaciones a seguir.

4. LA INFRAESTRUCTURA VERDE EN CANARIAS.

4.1 LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE INTERÉS Y ACCIONES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.

Fruto de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde 2020, Canarias cuenta con el plazo de tres años para elaborar su propia estrategia. Aunque muchas Comunidades ya la han formulado (incluso con anterioridad al plan estatal), no es el caso del archipiélado. A pesar de la falta de este instrumento, importantísimo por la acción común que supone, se han llevado a cabo numerosas iniciativas.

Es destacable la creación de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático en el año 2009, la cual redactó la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático, que pretendía concienciar sobre la importancia de la implicación colectiva en la lucha contra el cambio climático a administraciones y sectores sociales. Se articuló sobre tres áreas bien definidas (mitigación, análisis de impactos y vulnerabilidades y adaptación) y dio lugar a el Plan de Adaptación de Canarias al Cambio Climático, implementado en el año 2011, estableciéndose como objetivo principal la lucha contra los efectos adversos del cambio climático

⁴¹ Meta 6, Línea de actuación 6.10 ENIV “*Integración de la IV en el planeamiento urbanístico*”

Sin embargo, esta Agencia se suprimió en 2012 siendo Canarias una de las pocas comunidades españolas que no posee estrategia regional de adaptación y mitigación del cambio climático, aunque existen otros organismos dedicados a afrontar los problemas del cambio climático en el archipiélago (el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible o el Observatorio Canario de Cambio climático).

Por tanto, desde la fecha, los distintos Cabildos de las islas han tomado sus propias iniciativas de forma aislada respecto del resto del archipiélago, las cuales han sido sumamente necesarias por la paulatina degradación que ha sufrido la naturaleza. El turismo, principal fuente económica de las islas, era en sus inicios una actividad realizada únicamente por la aristocracia al ser la clase social que podía permitírselo. Sin embargo, lo que nació como fenómeno elitista es, en nuestros días una actividad cotidiana que puede llevar a cabo la mayoría de la población. Como resultado, dada su afección en Canarias, múltiples ecosistemas han sido destruidos o dañados en post de competir por crear espacios turísticos cada vez más atractivos.

A esto se ha reaccionado legislativamente, considerando los Espacios Verdes como armadura troncal de la ordenación territorial y urbana mediante la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LENPC). Encontramos en ella el desarrollo sostenible como uno de los principios generales definidos en el Capítulo II y como principio específico que inspira la propia norma, art. 5.

A su vez, esta ley articula sobre distintos principios la actuación de las administraciones cuando incidan en el medio ambiente. El *principio precautorio o de incertidumbre* es el que evita, en un primer momento, que se lleven a cabo o aplacen, decisiones que afecten al medio ambiente y de las que no se sabe con exactitud las consecuencias irreversibles que puede desplegar. El *principio preventivo*, que ya se contenía en el art.191 del Tratado Fundacional de la UE, consiste en priorizar las decisiones que previenen la disminución de la sostenibilidad sobre las que tenga por objeto restaurar los impactos ya causados. El *principio de mínimo impacto*, tiene como

finalidad ubicar en zonas donde se produzca un impacto menos perjudicial, aquellas actividades desfavorables para la preservación del medio ambiente y por último, el *principio de equidad intra e intergeneracional*, por el cual no se toman las decisiones con el fin de cubrir las necesidades actuales sino que se vela porque la utilización de los elementos del medio ambiente cubran las necesidades de todos los sectores de la sociedad, así como satisfaga las necesidades de las generaciones futuras.

En esta ley además, refiere el principio de desarrollo sostenible como la *“utilización racional de los recursos de manera que se garantice la compatibilidad entre crecimiento y progreso económico y preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos, culturales y etnográficos, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras”*⁴². Este equilibrio entre la preservación de los recursos naturales y el crecimiento y progreso económico es comprensible y teóricamente sencillo, sin embargo, radica su dificultad en proyectar sobre un determinado supuesto el desarrollo sostenible, con los medios que pueden utilizarse y los límites que han de ser respetados.

En esta misma ley, se crea la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental y la Comisión de Informe Único de Canarias, siendo reguladas a partir del Decreto 13/2019, de 25 de febrero. Esta Comisión tiene como función emitir la Evaluación Ambiental Estratégica para proyectos de interés insular o autonómico que contengan ordenación y ordenaciones pormenorizadas de un plan general, planes parciales y especiales, así como sus modificaciones menores.

La LENPC se encuentra desarrollada por dos reglamentos; el Reglamento de Planeamiento de Canarias (en adelante, Reglamento de Planeamiento), aprobado por el Real Decreto 181/2018, y el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias aprobado por el Decreto 182/2018. A los efectos del presente estudio, es de sumo interés el Reglamento de Planeamiento pues en su art.2 establece los distintos instrumentos de ordenación ambientales y urbanísticos.

⁴² Art.5.3 de la Ley 4/2017, de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Respecto de los primeros, se establece como marco de referencia de los restantes instrumentos de ordenación canarios, -tanto urbanísticos como territoriales- las Directrices de Ordenación⁴³. Atendiendo al ámbito sobre el que se proyectan, podemos diferenciar dos clases: las Directrices Generales de Ordenación (DO) que ordenan únicamente el uso del suelo y los correspondientes recursos naturales, y las Directrices Sectoriales (DS), que se proyectan sobre una determinada actividad económica por tener ésta un impacto importante sobre los recursos naturales y únicamente, en la medida de ese impacto. En caso de coincidencia sobre un mismo ámbito territorial, prevalecen las DS sobre las DO, excepto en las determinaciones relativas a los recursos naturales.

Cobran especial relevancia estas Directrices por ser el instrumento del legislador, junto con las leyes sectoriales, de poner solución a la implantación de infraestructuras. La construcción e instalación de nuevas infraestructuras, en Canarias constituye uno de los asuntos más controvertidos a los que se enfrenta el archipiélago por la minuciosa ponderación a realizar entre el desarrollo económico y las consecuencias negativas para los recursos naturales insulares junto con la calidad de vida de quienes la habitan.

Podríamos decir que la conflictiva relación de las infraestructura con la protección de recursos naturales tiene solución en ponderar los distintos intereses contrapuestos, de forma que incluso se den situaciones donde, pese a las consecuencias negativas para la naturaleza, se decida implantar la estructura sus beneficios económicos mayores, y viceversa. Sin embargo, entre estas dos opciones, hay soluciones alternativas e intermedias.

Las Directrices de Ordenación, lejos de ser meras declaraciones de intenciones, son verdaderas normas de inmediato y obligado cumplimiento, así como aplicación

⁴³ Definidas en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, de aprobación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacio Naturales de Canarias, (en adelante TR 1/2000), art.15 como “ *el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio*”.

directa tanto a las Administraciones como a particulares, sin embargo, podemos diferenciar dos clases de medidas atendiendo al valor vinculante o indicativas de sus determinaciones. En primer lugar, tenemos las normas de aplicación directa (NAD) que son de inmediato y obligado cumplimiento por las Administración y particulares, mientras que las normas directivas (ND), si bien son de obligado cumplimiento, necesitan de un previo desarrollo para su efectiva aplicación mediante el correspondiente instrumento de ordenación o disposición administrativa. En una segunda clase se encuentran las directrices indicativas, las recomendaciones (R)⁴⁴, que tienen carácter orientativo, si bien su no seguimiento por parte de las Administraciones determina el deber de motivación.

Respecto a su objeto, determina el segundo apartado del artículo referido que consiste en: *a) Articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias; b) Definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales; c) Fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que corresponda; d) Establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias; e) Articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.*

Así, la Ley 19/2003, de 14 de abril aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (en adelante DOG)⁴⁵, entre las que son destacables las Directrices de Calidad Ambiental, con la finalidad de preservar la calidad atmosférica; las Directrices de Ordenación de Infraestructuras o las Directrices de Ordenación del Litoral.

⁴⁴ Abreviaciones contenida en la Directriz 4.2.b) de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias aprobadas por la Ley 19/2003.

⁴⁵ Sus títulos regulan las siguientes materias (entre otras): recursos naturales, energía y residuos, ordenación territorial, infraestructura y transporte, patrimonio cultural y paisaje, territorio y actividad económica.

Siguiendo las Directrices marcadas, el esquema a seguir en la regulación de la IV es Plan Insular de Ordenación (PIO), como instrumento de planificación territorial que ordena integralmente el urbanismo, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) que al recoger toda la extensión de la isla, ha de diseñar su red de infraestructura verde. Por último, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que a escala municipal ha de diseñar la clásica infraestructura gris con criterios sostenibles.

4.2 INICIATIVAS INSULARES.

A pesar de los principios que rigen leyes y disposiciones de Canarias, tales como el desarrollo sostenible, no suple la urgente necesidad de una actuación coherente mediante la formulación de una Estrategia de Infraestructura Verde propia.

Podría llegar a tener cierta lógica el que cada una de las islas tengan su propia estrategia por la situación de insularidad, característica excepcional respecto a casi todo el territorio nacional restante, sin embargo, no podemos olvidar que la infraestructura azul, proyectada sobre los ecosistemas acuáticos-en nuestro caso los embalses y el océano-, es parte crucial de la infraestructura verde, sobre todo cuando es un océano la realidad física que une a todas las islas.

El buen estado de nuestros mares es fundamental, no sólo para el disfrute de las personas, así como motor del turismo, sino que de él provienen importantes fuentes de ingresos⁴⁶. Hay en la actualidad un borrador de Estrategia Canaria de Economía Azul que podría hacer las veces de Estrategia de Infraestructura Azul dada las líneas de actuación que contiene y metas que planteadas respecto de su conservación, relacionado con la economía sostenible.

4.2.1 IV EN LA ISLA DE TENERIFE.

⁴⁶ la Economía Azul contribuyó en 2017 al 6,7 % del PIB y al 7,25 % del empleo, estrategia canaria de Economía azul 2021-2030, Instituto Tecnológico de Canarias, S. A., en colaboración con el Centro Tecnológico de Ciencias Marinas CETECIMA, 31 de agosto de 2020.

El día 2 de noviembre de 2016, el Consejo de Gobierno Insular aprobó el documento que desarrolla la metodología de seguimiento y evaluación del Marco Estratégico de Desarrollo Insular. Este Marco contiene cinco ejes de actuación, uno de los cuales, -el último-, se dedica a la Sostenibilidad y Medio ambiente. A su vez se desarrollan diez programas que abordan de forma específica distintas cuestiones a tratar desde un enfoque sostenible⁴⁷.

Por otro lado, son numerosos los espacios naturales protegidos de Tenerife que sin embargo, carecen de una conexión ecológica entre ellos. A través del Área de Gestión del Medio Natural, el Cabildo de Tenerife ha encargado el desarrollo de un corredor ecológico que conectará los espacios naturales protegidos forestales y el macizo de Anaga, en los municipios de La Laguna, Tegueste, Tacoronte y el Rosario, siendo por tanto la primera infraestructura verde de la isla.⁴⁸

Respecto de la infraestructura gris, las nuevas urbanizaciones o carreteras en sí mismas se tratan en principio de este tipo de infraestructuras, sin embargo, las redes pueden ser planificadas como potenciales infraestructuras verdes si los espacios libres y zonas colindantes son ocupadas con vegetación así como, su planeamiento supone un ahorro ecológico en otras materias. En Tenerife, la infraestructura viaria ha causado graves problemas de fragmentación⁴⁹ y por ello, el Consejo de Gobierno del Cabildo ha aprobado la licitación de la redacción de un Plan Insular de Movilidad Sostenible como instrumento básico que defina el futuro modelo de ordenación y gestión de la movilidad insular, así como este será vinculante para el Cabildo.

⁴⁷ Program 5.3 “Acción contra el cambio climático” (<https://www.meditenerife.es/edoc/pages/viewpage.action?pageId=1179755>)

⁴⁸ Acorde la concepción de Infraestructura Verde establecida en la COM 2013.

⁴⁹ Para más información, “La evaluación del milenio de los ecosistema en Canarias” pag.24 (file:///Users/susi/Downloads/La%20evaluacion%20del%20Milenio%20de%20los%20Ecosistemas%20en%20Canarias.pdf)

5. CONCLUSIONES.

Ha sido patente, a lo largo de la presente exposición respecto las IV, que su utilidad no es meramente conservar el medio ambiente, como podría desprenderse del propio concepto. La Infraestructura Verde va mucho más allá.

Ya a nivel internacional, mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se han puesto de manifiesto los graves y urgentes problemas a los que ha de hacerse frente a nivel mundial, pues de eso depende la supervivencia de la especie humana. La Infraestructura Verde se presenta aquí como solución a muchos de estos problemas que no atañen única y aisladamente al medio ambiente, sino que afecta a la salud física, al estado psicológico de la población, al bienestar social, la economía, la calidad de vida y un largo etcétera que, aunque suponga una extensa lista de beneficios, sigue esta siendo desconocida por la población, lo cual es incomprensible en una materia donde la participación de la ciudadanía es crucial.

Aunque la Agenda 2030 y sus respectivos Objetivos de Desarrollo Sostenible han sido un hito a nivel mundial, lo cierto es que no es vinculante, y hay grandes diferencias entre las políticas de los distintos países a la hora de afrontarlos.

En el caso de la Unión Europea, se venían adoptado Directivas que si bien afectaban a la conservación del medio ambiente así como su integración en la urbe desde distintos tipos de políticas, no había una cohesión legislativa. La Unión ha impulsado en los distintos países miembros medidas conservacionistas de los distintos ecosistemas, y, a través de la Comunicación de la Comisión relativa a *“Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”* de 2013, se ha dado un impulso para la materialización de esta.

España vive una nueva etapa respecto a la Infraestructura Verde desde la aprobación de la Estrategia Estatal de la Infraestructura Verde, pues se pone sobre la mesa su materialización efectiva, así como la obligación que recae sobre las distintas

Comunidades Autónomas de implantar sus respectivas estrategias, con plena colaboración de los entes locales en el desarrollo de las respectivas competencias.

Canarias es un archipiélago con un potencial infinito de aprovechamiento ambiental sostenible, que sin embargo, se ha visto duramente golpeado por la construcción desmedida en post de competir turísticamente con otros destinos del mundo. Como archipiélago, no es la terrestre la única superficie a conservar y gestionar, sino que es sumamente importante el cuidado, preservación y aprovechamiento responsable del océano, a lo que se suma la necesidad de conservar la característica y en gran parte autóctona, flora y fauna.

Por tanto, una implantación efectiva de Infraestructura Verde en Canarias consistiría por un lado en un planeamiento y gestión de suelos inteligente para la conexión de distintos espacios naturales y seminaturales mediante corredores ecológicos, -lo cual podría estar dificultado por la población tan dispersa como la actual-; una eficiente infraestructura azul que tuviera especial observancia con el océano y su cuidado, por ser este una importante fuente de ingresos y por último; implantar por los entes locales en sus respectivas competencias, infraestructuras urbanas donde no sean únicamente importantes los espacios públicos, tratados desde los respectivos planes, sino que la propia edificación y construcción deje atrás el concepto monofuncional de infraestructura gris.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALONSO ALFONSO, E., *Las áreas metropolitanas en España : un análisis ecológico*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981
- ENRIC BATLLE, E., *El jardín de la metrópoli: el paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible* , Gustavo Gilli, 2011.
- FARIÑA TOJO, J., *La ciudad ciudad y el medio natural*, Akala, Madrid, 1998.
- GARCÍA ZARZA, E., *EL sur de Tenerife ante los retos de la nueva sociedad*, La Orotava, Tenerife, 2006.

• PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS.

- SANTA MARTA CEREZAL,J.CJ y NARANJO BORGES,J. , Retos de la Gestión Forestal y Ambiental en las islas Canarias en el S.XXI, Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=790934>
- CALAZA MARTÍNEZ.P, “Guía de la Infraestructura Verde Municipal”, Disponible en http://www.redbiodiversidad.es/sites/default/files/GUIA_Biodiversidad_CAPITULOS1_5.pdf/
- CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. Y HERNÁNDEZ AJA, A. “Atribuciones municipales frente al cambio climático”, disponible en http://oa.upm.es/12164/1/INVE_MEM_2011_109968.pdf
- Estrategia Canaria de Economía Axxul, disponible en https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/economia/galeria/Galeria_politica_economica_2/2020-08-31-borrador-ECEA-web.pdf

• **JURISPRUDENCIA.**

- Sentencia del Tribunal Constitucional n.28/2002, de 14 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional n.38/2002, de 14 de febrero.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional n.166/2002 de 18 septiembre (Rec. Inconstitucionalidad núm. 2989/1995)
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional n. 102/1995 de 26 de junio de 1995 (recurso inconstitucionalidad núm. 1220/1989).
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional n. 170/1989 de 19 de octubre (recurso inconstitucionalidad 404/1985).
- Sentencia del Tribunal Constitucional n. 156/1995 de 26 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 2145/1989).
- Sentencia del Tribunal Constitucional n. 163/1995 de 8 noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 2346/1993).
- Sentencia del Tribunal Constitucional n. 196/1996 de 28 noviembre (recurso de inconstitucionalidad núm. 1739/1989).
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional n.16/1997 de 30 enero (recurso inconstitucionalidad n. 1834/1989).
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional n.13/1998, de 22 de enero (conflicto de competencia 263/1989)

- Sentencia del Tribunal Supremo n.197/2020 de 14 de febrero de 2020. (recurso 7649/2018)
- STS n.4485/2015 de 6 de octubre de 2015 (recurso 3119/2012)
- STSJ de C. Valenciana n.26/2021 de 11 de febrero, Sala de los Contencioso-Administrativo.
- STSJ de Andalucía n.11733/2011 de 20 de octubre de 2011(recurso 507/2009).

- **LEGISLACIÓN.**

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Ley 8/1990, de 25 de julio de Reforma del Régimen urbanístico y Valoraciones del Suelo.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Ley 19/2003, de 14 de abril aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
- Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.
- Ley 27/2006 de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

- Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- Ley 33/2015 del Patrimonio y Biodiversidad.
- Ley 33/2015, se ha procede a realizar la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y la Restauración Ecológicas,
- Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.