

Pla de Recuperació,
Transformació
i Resiliència



Finançat per
la Unió Europea
NextGenerationEU



canya_a
la_canya



WMOE

FUNDACIÓ
PER A LA
RESTAURACIÓ
DELS RIUS

INFORME SOBRE EL MARCO COMPETENCIAL LOCAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VERDE

PROYECTO CANYA A LA CANYA

Octubre de 2025

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
INTRODUCCIÓN.....	8
MARCO CONCEPTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE.....	10
Concepto de la infraestructura verde.....	11
Elementos que componen la infraestructura verde.....	12
LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL.....	16
INTERVENCIONES EN LA INFRAESTRUCTURA VERDE DERIVADA DE LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD.....	21
Normativa estatal sobre patrimonio natural y biodiversidad.....	21
Normativa sobre infraestructura verde en la normativa autonómica.....	23
La intervención municipal en el desarrollo de la Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad.....	26
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA INFRAESTRUCTURA VERDE.	29
El urbanismo como competencia municipal estructural.....	29
Adecuación del régimen urbanístico de los terrenos.....	30
Criterios técnicos de diseño urbanístico y relación con otras competencias municipales.....	32
INTERVENCIÓN EN CAUCES Y ZONAS DE POLICÍA DE DPH. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FORMAS DE ACTUACIÓN.....	34
Normativa relativa a aguas fluviales y zonas inundables.....	34
Criterios para la distribución de competencias en Dominio Público Hidráulico.	
Variables para el reparto de tareas en tramos fluviales urbano y no urbanos.....	37
a) Ubicación de las actuaciones.....	39
b) Concepto de zona urbana y de tramo urbano de cauce.....	40
c) Concepto de obras de conservación de cauces.....	42
Competencias municipales en dominio público hidráulico y zona de servidumbre.....	42
Competencias municipales en la gestión del riesgo de inundaciones.....	44
Realización de actuaciones por el Estado: dirección general de aguas o CHJ.....	45
Realización de actuaciones por parte de otras administraciones o entidades en DPH: declaraciones responsables y programas de ayuntamientos en tramos urbanos de cauces.....	46
Declaraciones responsables.....	47
Programas de ayuntamientos en tramos urbanos de cauces.....	48

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS QUE PUEDEN REFORZAR LA INFRAESTRUCTURA VERDE.....	49
GOBERNANZA COOPERATIVA DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE.....	51
Otras alternativas de colaboración en el marco del dominio público fluvial: los convenios administrativos.....	53
Ejercicio de las competencias municipales a través del consorcio de la ribera.....	56
Colaboraciones público-sociales para el desarrollo de la infraestructura verde.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	65
ANEXO: ORDENANZAS QUE PUEDAN SER REVISADAS POR LOS MUNICIPIOS CON EL FIN DE QUE PUEDAN INCIDIR EN LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FLUVIALES.....	66

REDACCIÓN

RUIZ SALGADO

Abogados-Consultores jurídicos

<https://www.ruizsalgadoabogados.es/>

FECHA

Octubre de 2025

El proyecto Canya en Canya, cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU.

RESUMEN EJECUTIVO

La infraestructura verde (IV) es un campo de actuación de diferentes administraciones públicas y especialmente la municipal en tanto enlaza con las competencias locales en medio ambiente urbano, uso del espacio público y ordenación, ofreciendo un marco operativo para restauración fluvial, conectividad ecológica y reducción del riesgo en tramas urbanas y periurbanas.

Las restauraciones fluviales tienen más capacidad de perdurar cuando se asientan en competencias municipales claras y en instrumentos jurídicos que aseguren su continuidad. El proyecto **Canya a la Canya** intenta proporcionar ese marco si los Ayuntamientos integran el río en su planeamiento y política municipales. El objetivo es que las actuaciones no se queden en intervenciones puntuales, sino que se consoliden como parte de la gestión ordinaria y planificada del territorio que satisfagan “las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” (art. 25.1 LBRL).

El artículo 25 de la LBRL habilita a los municipios en medio ambiente urbano, parques y zonas verdes, residuos y protección frente a la contaminación, y permite alinear estas competencias con la normativa sobre infraestructura verde para incorporar coherentemente la IV en el PGOU y/o en otros instrumentos municipales.

Desde este fundamento legal, las corporaciones locales pueden desarrollar políticas y actuaciones que integren la conservación de cauces, la regulación de usos y la gestión del riesgo de inundación en el ámbito local. En este contexto, la infraestructura verde, tal como la define la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas y la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (LOTUP)¹, es un sistema único y multiescalar que conecta lo urbano, lo rural y lo natural. Identificar, cartografiar y proteger sus elementos en el planeamiento municipal es una condición indispensable para su eficacia.

En tramos urbanos de cauces públicos, las actuaciones corresponden a la Administración urbanística sin perjuicio de las competencias hidráulicas (art. 28.4 TRLA). En los tramos urbanos de los ríos, la normativa del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (art. 126 quater) atribuye a los ayuntamientos la responsabilidad de

¹ Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

mantenimiento, que puede asegurarse mediante programas plurianuales de conservación informados favorablemente por la Confederación Hidrográfica del Júcar. Tras la reforma del RDPH, dos palancas agilizan la gestión: la declaración responsable para supuestos tasados y los programas plurianuales de conservación y mantenimiento, acordados con el organismo de cuenca y con comunicación anual. Esto permite planificar limpiezas selectivas, control de EEI y pequeñas restauraciones con seguridad jurídica y continuidad. Este mecanismo permite dotar de estabilidad y presupuesto a las actuaciones de mantenimiento, evitando discontinuidades.

Junto a los programas plurianuales, la legislación ofrece vías operativas inmediatas: declaraciones responsables para intervenciones habituales (retirada de residuos, podas, control de especies invasoras, desbroces) y convenios con la Confederación para obras o trabajos que precisen cooperación o financiación específica. En paralelo, el Real Decreto 903/2010 obliga a que el planeamiento municipal y los planes de protección civil sean compatibles con los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación, incorporando los mapas de peligrosidad y riesgo y adaptando las determinaciones urbanísticas para prevenir daños.

En el ámbito específico de la conservación del patrimonio natural y para dar cobertura estable a objetivos locales de conservación, el Paraje Natural Municipal (PNM) constituye la figura idónea en la Comunitat Valenciana: se declara por decreto autonómico a propuesta municipal y admite ordenación pormenorizada vía ordenanza, conectando gobernanza local, uso público compatible y conservación activa dentro de la red de IV.

La ejecución y el mantenimiento a escala comarcal se refuerzan mediante cooperación interadministrativa (convenios con la Confederación Hidrográfica y la Generalitat) y órganos instrumentales tipo consorcio para servicios compartidos (mantenimiento, seguimiento, contratación, formación). En este marco, el Consorcio de la Ribera actúa como vehículo de ejecución compartida, capaz de coordinar servicios, restauración, mantenimiento y educación ambiental entre distintos municipios, optimizando recursos y capacidades.

La cooperación de la Administración también se puede reforzar con la sociedad. Las fórmulas de colaboración público-social y custodia del territorio, a las que se refiere este informe permite reforzar esta gobernanza y facilitar la continuidad post-proyecto Canya a la canya de las actuaciones municipales en IV.

Este informe tiene como objetivo hacer un apunte sobre qué se puede hacer a nivel municipal para adoptar medidas de conservación de infraestructura verde, incluyendo la clarificación de las competencias en dominio público hidráulico y en zona de policía, qué

trámites son aplicables en cada caso (autorización, declaración responsable o programa plurianual) y cómo coordinarse con la Confederación para mantener lo restaurado. Con ello, se ofrecen para transformar las intervenciones del proyecto Canya a la Canya en políticas municipales estables, efectivas y con respaldo jurídico y social.

Intervención municipal propuesta

Integrar la infraestructura verde en planeamiento urbanístico y políticas locales

Incorporación de las zonas restauradas en los planes urbanísticos como zonas verdes
Regular y gestionar zonas verdes, parques y elementos naturales urbanos

Desarrollo de ordenanzas sobre zonas verdes incorporando la dimensión de conectividad

Mantener y conservar cauces urbanos y zonas de servidumbre

Incorporación de las zonas restauradas en los planes urbanísticos como zonas verdes
Desarrollo de Ordenanzas sobre zonas verdes incorporando la dimensión de conectividad de estas zonas

Ejecutar actuaciones compatibles en zona de policía

Impulso de actuaciones en zonas restauradas de DPH amparándose en títulos competenciales municipales, previa autorización o convenio con CHJ

Comentario explicativo

Permite orientar el desarrollo urbano hacia la conservación y conectividad ecológica, garantizando la coherencia con el planeamiento territorial y sectorial.

Asegura la protección y mantenimiento a largo plazo de las zonas restauradas, otorgándoles un reconocimiento legal dentro del planeamiento.

Favorece la conservación de biodiversidad en entornos urbanos y la prestación de servicios ecosistémicos locales.

Permite que la regulación municipal incorpore criterios de conexión ecológica entre áreas verdes, fortaleciendo la funcionalidad de la infraestructura verde.

Asegura el buen estado hidráulico y ecológico de los cauces, evitando obstrucciones y degradación ambiental.

Redacción en PGOU

Aprobación o modificación de Ordenanzas

Permite intervenciones de revegetación, control de erosión o creación de sendas, siempre coordinadas con el organismo de cuenca.

Facilita la puesta en valor y mantenimiento de actuaciones de restauración fluvial dentro del marco competencial municipal y en coordinación con la Confederación Hidrográfica del Júcar.

Intervención municipal propuesta

Adaptar planeamiento urbanístico a Planes de Gestión del Riesgo de Inundación

Incorporar mapas de peligrosidad y riesgo en planes municipales de protección civil

Ejecutar actuaciones de conservación y limpieza de cauces urbanos

Promover itinerarios peatonales o revegetación en zona de servidumbre

Formalizar convenios con el organismo de cuenca

Comentario explicativo

Garantiza la compatibilidad de los usos del suelo con la prevención y mitigación del riesgo de inundaciones.

Facilita la preparación y respuesta ante eventos de inundación, con información adaptada al contexto local.

Mantiene la funcionalidad hidráulica y la calidad ecológica, reduciendo riesgos y mejorando hábitats. Actuaciones autorizadas/convenidas.

Aumenta la conectividad ecológica y el uso público compatible con la conservación fluvial.

Facilita actuaciones conjuntas de mayor envergadura, asegurando coherencia técnica y legal.

Tabla intervenciones municipales para el mantenimiento de las iniciativas de restauración ambiental.

INTRODUCCIÓN

El proyecto **Canya a la Canya**, promovido por el Consorci de La Ribera y la Fundació Limne, busca la creación de un gran corredor verde entre Sumarcàrcer y el mar, basado en el recorrido del río Júcar a su paso por diversos municipios: Antella, Gavarda, Alberic, Benimuslem, Alzira, Algemesí, Albalat de la Ribera, Polinyà de Xúquer, Sueca, Sumarcàrcer, Riola, Fortaleny y Cullera.

El proyecto está centrado en la conservación y mejora del río Júcar a través de acciones de gestión y control de invasoras, recuperación de vegetación autóctona, retirada de material obstructivo, transformación de zonas de cultivo abandonadas como espacio fluvial y estabilización y retranqueo de márgenes. Además de recuperar las riberas y su biodiversidad autóctona, el proyecto busca combatir el riesgo de inundación y los efectos del cambio climático, así como generar un uso público sostenible e implementar sistemas de participación y gobernanza en los que se pueda involucrarse la ciudadanía.

Ello implica analizar los posibles modos de garantizar la viabilidad de las zonas restauradas a lo largo del tiempo e implica analizar las competencias y vías para la realización de las mencionadas actuaciones de gestión, que en su mayor parte se realizarán en cauces y riberas, esto es, en terrenos de dominio público hidráulico (DPH), así como los posibles modos de garantizar la viabilidad a lo largo del tiempo.

Este informe pretende apoyar a los ayuntamientos del corredor fluvial de la Ribera para pasar de actuaciones puntuales a una política municipal estable de infraestructura verde (IV) que abarque continuidad ecológica, espacio público de calidad y reducción del riesgo en ámbitos urbanos, periurbanos y fluviales dentro de la Comunitat Valenciana. Se ha redactado para responsables políticos y equipos técnicos municipales que necesitan decidir qué pueden hacer, con qué títulos competenciales y por qué vías procedimentales en relación con cauces, zonas de policía, suelos urbanos y figuras locales de protección.

La IV se trata aquí como una red de elementos y áreas que prestan servicios ecosistémicos y ordenan el espacio urbano-fluvial: corredores ribereños, parques inundables, sendas de servidumbre y conectores entre zonas verdes. El documento organiza la materia en tres capas que el lector encontrará en capítulos diferenciados: (i) fundamentos competenciales y normativos, para saber con qué bases se actúa; (ii) instrumentos y procedimientos, para saber cómo se tramita y ejecuta; (iii) gobernanza y cooperación, para asegurar continuidad, mantenimiento y seguimiento.

El Consorci de la Ribera ocupa un lugar central en esta arquitectura. Puede actuar como infraestructura de gobernanza que permite: (a) planificar y ejecutar mantenimientos ordinarios y actuaciones menores en tramos urbanos de cauce con economías de escala; (b) homogeneizar criterios técnicos y jurídicos (declaraciones responsables, programas plurianuales, comunicaciones al organismo de cuenca); (c) coordinar formación, compras y contratación vinculadas a la IV; y (d) sostener sistemas de seguimiento con indicadores comunes que alimenten la toma de decisiones municipales. Su intervención no sustituye las competencias locales, sino que las potencia y reduce costes de transacción en tareas compartidas.

En materia fluvial, el informe distingue entre actuaciones municipales en tramos urbanos y otras intervenciones sujetas a autorización, señalando cuándo procede declaración responsable y cuándo resulta estratégico programar actuaciones plurianuales de conservación y mantenimiento. Para el planeamiento, se propone la integración operativa de la IV en el PGOU o planes especiales mediante cartografía específica, reservas y estándares de conectividad que sirvan después al licenciamiento. En el régimen de uso y gestión, se valoran figuras autonómicas como el Paraje Natural Municipal, con ordenación pormenorizada por ordenanza, cuando los valores lo justifiquen.

Al cierre, se incluye un epígrafe específico sobre colaboraciones público-sociales —custodia del territorio y otras formas de gestión cívica— indicando su encaje competencial municipal, límites y garantías, y su utilidad para el mantenimiento y seguimiento de la IV, en coordinación con el Consorci de la Ribera.

El resultado pretendido es que cada ayuntamiento disponga de un itinerario claro, con respaldo competencial, procedimientos viables y alianzas operativas que aseguren continuidad en el tiempo y trazabilidad técnico-jurídica de las actuaciones de infraestructura verde en la Ribera.

MARCO CONCEPTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

Infraestructura verde (IV) es la red planificada de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales —verdes y azules— diseñada y gestionada para conservar la biodiversidad, mantener los servicios ecosistémicos y reforzar la conectividad ecológica en el territorio. Esta noción procede de la Comunicación de la Comisión Europea COM(2013) 249 final y ha sido asumida por España mediante la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (ENIV), aprobada por Orden PCM/735/2021. Ambas fuentes insisten en que la IV no es un inventario estático, sino un sistema funcional que integra planeamiento, gestión y restauración, y que debe permear las políticas sectoriales y el urbanismo municipal.

En la Comunitat Valenciana, el artículo 5 LOTUP concreta de forma expresa qué elementos componen la IV autonómica (Red Natura 2000, espacios naturales protegidos, conectores ecológicos, zonas de dominio público, áreas agrícolas de alto valor, parques urbanos estratégicos, entre otros) y exige su identificación y caracterización en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Este anclaje permite a los ayuntamientos “positivar” la IV en el PGOU y en planes especiales, dotándola de efectos jurídicos sobre reservas, estándares de conectividad y diseño de espacios libres.

Se puede pensar la IV como un sistema de capas que se leen de arriba abajo y se gestionan de abajo arriba:

Escala europea y estatal: directrices de la UE y la ENIV fijan objetivos de conectividad y restauración; encuadran las soluciones basadas en la naturaleza (SbN) y piden integrarlas en la planificación territorial y urbana.
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?format=PDF&uri=cellar:d41348f2-01d5-4a8e-b817-4c73e6f1b2df.0014.03/DOC_1&utm_source=chatgpt.com

Escala autonómica (LOTUP): define el catálogo de piezas de la red y su malla de conexión; obliga a cartografiar y condicionar la ordenación local.
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-9625&utm_source=chatgpt.com

Escala municipal: el PGOU/planes especiales “tejen” la red local (parques, bulevares verdes, suelos agrarios de interés, corredores fluviales, arbolado viario) y dictan reglas de diseño y gestión que luego se aplican en licencias y proyectos.

Infraestructura “azul” (cauces, riberas, zonas inundables, láminas de agua y drenaje urbano sostenible) actúa como columna vertebral: conecta biológicamente, regula microclimas y reduce riesgo de inundación si se integra con mapas de peligrosidad/riesgo del SNCZI y con medidas SbN (Soluciones Basadas en la Naturaleza) en el espacio urbano.

Gobernanza cooperativa: el municipio lidera en su término, pero coordina con la Confederación Hidrográfica y la Generalitat; y, cuando existe un consorcio intermunicipal (p. ej., Consorci de la Ribera), se apalancan economías de escala para mantenimiento, seguimiento, contratación y formación, acelerando la implantación efectiva de la IV sin menoscabar la titularidad de las competencias locales.

Concepto de la infraestructura verde

El concepto de infraestructura verde es relativamente reciente, posee un significado amplio y está estrechamente relacionado con otros conceptos de interés para el mismo (Carsten et al., 2017; Seiwert & Rößler, 2020). Éste aparece en la literatura académica a mediados de la década de 1990, vinculado a los espacios abiertos urbanos, como parques y jardines, y la conexión entre ellos para acercar la naturaleza y sus beneficios a los ciudadanos (Seiwert & Rößler, 2020). Posteriormente, se ha ido vinculando con una forma más coherente y saludable de planificación urbana (Tzoulas et al., 2007; Nieuwenhuijsen, 2021). El uso de la palabra “*infraestructura*” hace referencia a su relación con las infraestructuras convencionales y resalta su papel de soporte, mientras que “*verde*” lo vincula con la naturaleza y el medio ambiente. Todo lo cual denota su concepción amplia, que, más que una debilidad, es una fortaleza. Pues no debe verse como un concepto vago, sino que permite incluir bajo el mismo término una amplia gama de elementos. Por ello, es importante definir qué se entiende por infraestructura verde y diferenciarla de otros conceptos relacionados con, o próximos a ella.

En el contexto político europeo, la definición surge en el marco del grupo de trabajo de la Comisión Europea (CE) para la elaboración de la Estrategia de infraestructura verde. Así, en la Comunicación que sirvió de punto de partida para la Estrategia europea (CE, 2013) se define infraestructura verde como:

“una 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 de los ecosistemas. Incorpora espacios verdes (o

azules, en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la Infraestructura Verde está presente igualmente en los entornos rurales y urbanos.”

Esta definición es la que se incluye en el ámbito de la legislación española, incorporándose en la Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, aprobada mediante la Orden PCM/735/2021². La infraestructura verde puede incluir una serie de elementos como son espacios naturales protegidos, humedales, márgenes de tierras agrícolas, pasos de fauna, parques y jardines, así como cubiertas verdes y huertos urbanos. En este sentido, específicamente, el artículo 15. 3 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, dice que:

“(l)a Estrategia estatal de infraestructura verde tendrá en especial consideración, entre otros, los espacios protegidos, hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, (...).”

Por ello, cualquier planteamiento normativo sobre infraestructura verde debería tener en cuenta, al menos, aquellos elementos, siempre y cuando estén presentes en el territorio. Por último, es importante destacar que los ecosistemas acuáticos, como ríos, lagos u otros humedales, aunque se incluyen de forma genérica dentro de la infraestructura verde, también se denominan “infraestructura azul” cuando las referencias son específicas a estos elementos.

² Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Elementos que componen la infraestructura verde.

El estudio de la literatura, tanto académica como gris, revela una serie de grupos principales de elementos que componen la infraestructura verde (Koc et al., 2016). Este análisis señala que la mayoría de los estudios han agrupado los elementos de la infraestructura verde en cuatro categorías principales:

- (a) dosel arbóreo;
- (b) espacios abiertos verdes y azules;
- (c) cubiertas verdes; y
- (d) sistemas de vegetación verticales.

El dosel arbóreo se refiere a la parte aérea de la vegetación arbustiva y arbórea que presenta follaje. Puede tener una estructura y disposición espacial más o menos heterogénea, u homogénea, dependiendo del contexto. Los espacios abiertos verdes incluyen una amplia gama de elementos, desde parques y jardines hasta retazos de vegetación natural o ecosistemas que se mantienen en el ámbito urbano o rural pasando por tierras agrícolas, todo lo cual depende del contexto histórico y socioeconómico local. Dentro de estos, aquellos ecosistemas acuáticos (arroyos, ríos o humedales) son los elementos de la infraestructura verde a los que en ocasiones en conjunto se les denomina, específicamente, como infraestructura azul. Las cubiertas verdes habilitadas para la implantación de diferentes tipos de vegetación son las llamadas cubiertas verdes. Finalmente, toda superficie vertical diseñada para incorporar vegetación de algún tipo se denominan sistemas de vegetación verticales. Cada una de estas categorías se puede analizar en base a su escala, estructura, disposición, tipo de vegetación y funciones, que pueden ser de una enorme diversidad.

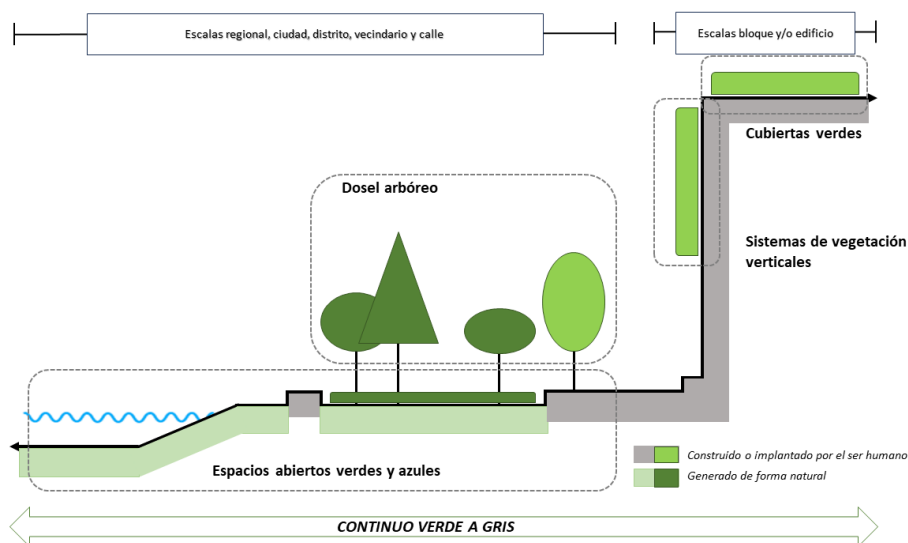


Figura 1: Concepción espacial y elementos de la infraestructura verde. Adaptado de Koc et al. 2016.

De lo anterior se desprende que los elementos diseñados y construidos por los seres humanos se entremezclan con los naturales, y no siempre es sencillo establecer fronteras claras entre ambos. Es por esto por lo que resulta útil ver el conjunto como un continuo entre los componentes naturales y las infraestructuras y elementos diseñados y construidos por los humanos. Dependiendo de la escala de trabajo, la clasificación de los elementos puede ser más o menos compleja, pues cuanto mayor sea la escala menor será el grado de detalle.

La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas³ enumera en su anexo III, entre otros elementos potenciales a considerar como posibles integrantes de la Infraestructura verde, una serie de elementos urbanos y periurbanos, que son relevantes a los efectos que nos ocupan:

- Arbolado urbano
- Parques y zonas verdes públicas
- Espacios abiertos urbanos: plazas y bulevares
- Zonas verdes privadas y patios interiores
- Zonas verdes deportivas
- Estanques y balsas de inundación
- Ríos, arroyos, canales y sistemas de drenaje urbanos
- Abrevaderos y fuentes
- Jardines y huertos comunitarios
- Cementerios
- Cubiertas, muros y fachadas verdes
- Áreas agrícolas periurbanas
- Alineaciones de árboles, setos vivos, arbustos y linderos
- Vías verdes
- Parques periurbanos y parques forestales
- Paseos marítimos arbolados
- Tapias, muros verdes, fuentes y cubiertas verdes (paredes y techos verdes)
- Anillos verdes
- Sistemas de regadíos tradicionales (acequias, balsas, charcas)
- Hileras arboladas de caminos rurales
- Setos, sotos y linderos con vegetación natural
- Áreas inundables
- Vegetación que acompaña a infraestructuras de la movilidad
- Canteras y graveras abandonadas que sean objeto de actuaciones de restauración ambiental
- Suelos no urbanizables protegidos por sus valores ambientales

³ Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

- Sistemas de espacios libres y zonas verdes urbanas contempladas en la planificación urbanística.

Asimismo, en dicho anexo, se mencionan las *“Zonas verdes en áreas urbanas y periurbanas”* como unas de las potenciales *“Áreas de importancia para la conservación de los polinizadores”*, dentro del apartado dedicado a *“Otras áreas importantes para la conservación de la biodiversidad y la provisión de Servicios de los Ecosistemas”*.

Para la identificación de estos elementos puede tenerse en cuenta la Guía metodológica para la identificación de los elementos de infraestructura verde de España ⁴.

⁴ MITERD, (sin fecha) Guía metodológica para la identificación de los elementos de infraestructura verde de España, disponible en https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/guia_metod_inf_verde_tcm30-531071.pdf

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL.

El entramado competencial que sustenta todas las intervenciones en infraestructura verde arranca de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Esta norma otorga a las entidades locales una autonomía funcional esencial para articular acciones en ámbitos tan diversos como el medio ambiente, el urbanismo o la gestión del riesgo hidráulico. En particular, el artículo 25 establece que los municipios deben ejercer competencias propias —como el urbanismo o el medio ambiente urbano— que servirán de plataforma para desarrollar acciones específicas en materia de patrimonio natural, planificación territorial y seguridad frente a inundaciones.

Este capítulo se articula en torno a esa base legal, abordando cómo los municipios pueden desplegar competencias en tres ámbitos esenciales:

1. **patrimonio natural y biodiversidad.** Compete a los ayuntamientos fomentar entornos ecológicos valiosos mediante conservación, restauración y custodia jurídica local. Esto incluye medidas adicionales más allá de las previstas por la normativa básica, potenciando espacios fluviales como ecosistemas vivos bajo tutela normativa.
2. **urbanismo sostenible.** A través de instrumentos urbanísticos y ordenanzas locales, los municipios pueden integrar la infraestructura verde en el planeamiento urbano, facilitando la conexión de espacios naturales, delimitando corredores ecológicos y regulando usos compatibles con la sostenibilidad ambiental.
3. **gestión de ecosistemas hídricos y del riesgo de inundaciones.** La LBRL también posiciona a los municipios como actores clave en materia de abastecimiento, evacuación de aguas y saneamiento. Estos poderes —articulados con normativa hidráulica— habilitan a los ayuntamientos para desarrollar medidas preventivas frente a inundaciones, incluyendo zonas inundables funcionales, drenajes naturales y cooperación con organismos de cuenca https://vlex.es/vid/competencias-funciones-municipio-ambiente-67577276?utm_source=chatgpt.com

Sobre las competencias en materia ambiental, es relevante la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), norma en la que se prevén las competencias propias de las entidades locales. Después de la modificación de esta Ley por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la

administración local, las competencias locales se clasifican en Competencias propias, Competencias delegadas y Competencias impropias.

El art. 25 de la LBRL nos indica como **competencias propias de los municipios** las siguientes, encomendando a la legislación del Estado y de las CCAA que regulen en qué términos deberán ejercitarlas:

Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.
Conservación y rehabilitación de la edificación.

Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

También se le atribuyen en este artículo otras competencias relevantes como:

Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

Protección de la salubridad pública

Estas competencias propias se ejercen por las entidades locales y los municipios en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (art. 7.2 LBRL).

TÍTULO COMPETENCIAL	REGULACIÓN
Urbanismo	art. 25.2.a LBRL
Medio ambiente urbano	art. 25.2.b LBRL
Protección civil (inundaciones)	art. 25.2.f LBRL
Protección de la salubridad pública	art. 25.2.j LBRL
Establecimiento de medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, en el ámbito de sus competencias .	Disposición adicional segunda LPNB

Defensa del patrimonio municipal	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Tabla resumen de títulos competenciales

El artículo 25 de la LBRL no impone un listado de competencias municipales propias cerrado. El Tribunal Constitucional ya ha declarado que no es un listado *numerus clausus* y que las Comunidades Autónomas pueden ampliar el listado de competencias en sus Leyes de régimen local.

En este sentido cabe destacar que el artículo 33 de la **Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana** sigue manteniendo como una competencia propia municipal la “protección del medio ambiente”, lo que permite la entrada en juego de la Disposición adicional segunda de la Ley 42/2007 del patrimonio natural, dedicada a las “medidas adicionales de conservación en el ámbito local” que faculta a las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, para establecer “medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Tampoco hay que olvidar que junto con esta función de carácter normativo o de planificación, las Administraciones también ejercen **funciones como gestoras de bienes públicos** (tanto de dominio público como patrimoniales) que también pueden estar orientadas a la conservación de la biodiversidad.

La **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas**, es la norma básica que establece las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas en España (art. 1 LPAP). Esta ley es de aplicación a todas las Administraciones Públicas incluyendo a las Comunidades Autónomas (art. 2.2 LPAP).

Según esta Ley “*el patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos*” (art. 3.1 LPAP). En consecuencia, cualquier derecho que adquirieran las Administraciones en el desarrollo

del instrumento de dinamización de derechos, pasaría a formar parte de su patrimonio y quedaría sujeto a lo dispuesto en esta normativa sectorial.

Es relevante indicar en este punto que el conjunto de bienes y derechos que forman este **patrimonio público** está sujeto a un doble régimen: 1) de carácter jurídico público (los bienes y derechos demaniales), y 2) de carácter jurídico privado (los patrimoniales).

En la siguiente tabla se identifican títulos competenciales que pueden amparar actuaciones para el desarrollo de IV en la Comunidad Valenciana:

título (norma)	objeto de la competencia	límites/condiciones	instrumentos típicos
medio ambiente urbano (art. 25.2.b LBRL)	parques y jardines, gestión de residuos urbanos, protección frente a contaminación acústica, lumínica y atmosférica en zonas urbanas.	coordinación con CCAA (normas autonómicas), sostenibilidad financiera; respeto a títulos estatales/sectoriales (aguas, costas).	PGOU/plan especial con determinaciones de IV; ordenanzas ambientales; programas municipales de SbN y renaturalización; convenios con otras AAPP.
urbanismo (art. 25.2.a LBRL)	planeamiento, gestión, disciplina urbanística; integración de IV y de mapas de riesgo en la ordenación.	sujeción a legislación autonómica; evaluación ambiental; coordinación con planes hidrológicos y PGRI.	modificación puntual/plan especial para "positivar" IV; estándares de conectividad; reservas para SUDS/espacios inundables.
medidas locales de conservación (DA 2.ª Ley 42/2007)	medidas adicionales de conservación de la biodiversidad dentro del ámbito competencial local (custodia, seguimiento, control de EEI, uso público compatible).	no invadir competencias autonómicas/estatales; motivación de interés general; coherencia con planes de gestión autonómicos.	programas de conservación municipales, convenios y colaboraciones público-sociales; ordenanzas específicas (p. ej., parajes, arbolado, uso público).

título (norma)	objeto de la competencia	límites/condiciones	instrumentos típicos
gestión de bienes de dominio público municipal (RBEL)	establecimiento de usos comunes, especiales o privativos; policía y conservación de caminos, riberas y zonas verdes municipales.	clasificación y afectación; libre concurrencia y publicidad cuando proceda; respeto a DPH/otros dominios públicos supra municipales.	ordenanza de uso público, autorizaciones y concesiones demaniales; cesiones de uso y permisos; inventario y deslinde.
servicios y actividades municipales (art. 25.1 LBRL)	promover actividades y prestar servicios que satisfagan necesidades vecinales vinculadas a IV (mantenimiento liviano, educación ambiental, ciencia ciudadana).	términos del art. 25 (competencia, sostenibilidad financiera) y control interno; no sustituir contratación cuando haya prestación onerosa típica.	programas propios, convenios y encargos a medios propios si existen; CPS con entidades sin ánimo de lucro.
cooperación interadministrativa (TRRL/LBRL)	cooperación con CH y Generalitat para cauces urbanos, riesgo de inundación y espacios protegidos.	reparto competencial sectorial; informes preceptivos; convenios con cláusulas de seguimiento.	convenios marco y específicos; comisiones técnicas; protocolos de actuación y programas plurianuales coordinados.

Tabla desarrollo de títulos competenciales municipales

INTERVENCIONES EN LA INFRAESTRUCTURA VERDE DERIVADA DE LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

La creación de un gran corredor verde entre Sumarcàrcer y el mar, basado en el recorrido del río Júcar es una actuación que enlaza de manera clara con la normativa de protección del patrimonio natural y con la relativa a la ordenación del territorio y el urbanismo, sin olvidar la normativa de aguas fluviales y de zonas inundables.

Normativa estatal sobre patrimonio natural y biodiversidad

La **Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad**⁵ ya reconoce el importante papel que tienen los cursos fluviales como corredores ecológicos en su **artículo 21**. Asimismo, en su artículo 15, dedicado al marco estratégico de la Infraestructura Verde (IV) y de la conectividad y la restauración ecológicas, indica que la Estrategia Estatal de la IV tendrá en especial consideración los cursos fluviales y humedales, junto a otros elementos de especial importancia, como son los espacios protegidos, los hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, vías pecuarias o los sistemas de alto valor natural, entre otros.

Tal y como expresa su exposición de motivos, *“con este nuevo capítulo se pretende dar cumplimiento a la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa» de 6 de mayo de 2013, COM(2013) 249 final e incorporar algunos de los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020”*.

El mencionado **artículo 15** prevé la aprobación de una «Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas», que será elaborada de forma conjunta por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, y que tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio

⁵² Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.

La estrategia se aprobó formalmente en el año 2021, mediante la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas⁶.

Según la Estrategia, la “**INFRAESTRUCTURA VERDE**” es una red ecológicamente coherente y estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, diseñada y gestionada para la conservación de los ecosistemas y el mantenimiento de los servicios que nos proveen. Incluye espacios y otros elementos físicos ‘verdes’ en áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) y marinas. Como se aprecia, ya se incluye mención a elementos de carácter urbano.

Por su parte, **Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana**, en su artículo 14 sexies, exige a la Generalitat Valenciana el fomento de la conservación de los corredores ecológicos con el fin de mejorar la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000, estableciendo previsiones al efecto en el marco de sus políticas medioambiental y de ordenación territorial.

Esta norma prevén también la existencia de áreas protegidas, con más o menor intensidad, entre las que encontramos los Espacios de la Red Natura 2000, y dentro de ellos, los llamados Lugares de Importancia Comunitaria (LIC).

En este sentido, cabe destacar la declaración del Lugar de Interés Comunitario RIU XÚQUER (ES5232007), que deberá ser declarado Zona de Especial Conservación por la Administración autonómica.

Por otra parte, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, contiene una figura de espacio natural protegido de gran interés: el paraje natural municipal (PNM). Nos remitimos al apartado 9 donde se mencionará esta figura.

⁶ Disponible en la base de datos del BOE: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-11614

Normativa sobre infraestructura verde en la normativa autonómica.

Es importante destacar la regulación que sobre la Infraestructura verde desarrolla la normativa de ordenación territorial y urbanismo, por ser la Comunitat Valenciana una comunidad pionera en la introducción y regulación de este concepto. En la actualidad su definición y regulación se contiene el **Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (LOTUP)**. Su primer título ya dedica un capítulo entero a la infraestructura verde, que estará integrada por los siguientes espacios, entre otros (art. 5):

Los ecosistemas húmedos y masas de aguas, continentales y superficiales, así como sus espacios adyacentes que contribuyan a formar paisajes de elevado valor que tengan al agua como su elemento articulador.

Las áreas que el planeamiento territorial, ambiental y urbanístico, en desarrollo del presente texto refundido y de las respectivas normativas sectoriales, establezca explícitamente como adecuadas, tanto por su valor actual como por su valor potencial, para su incorporación a la infraestructura verde, por ser necesarias para el mantenimiento de su estructura y funcionalidad.

Los ámbitos que garanticen la adecuada conectividad territorial entre los diferentes elementos constitutivos de la infraestructura verde, con especial referencia a los cauces fluviales y sus riberas, las vías pecuarias y otras afecciones de dominio público que cumplan esta función, así como los corredores ecológicos y funcionales.

Los espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la infraestructura verde, por sus funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la infraestructura verde situados en el exterior de los tejidos urbanos. Se atenderá no solo a la identificación puntual de estos espacios sino también a sus posibilidades de interconexión ambiental y de recorridos.

ESPACIOS QUE INTEGRAN LA INFRAESTRUCTURA VERDE

Artículo 5 LOTUP

- a) Los espacios que integran la Red Natura 2000 en la Comunitat Valenciana.
- b) Los espacios naturales protegidos.
- c) Las áreas protegidas por instrumentos internacionales.
- d) Los ecosistemas húmedos y **masas de aguas, continentales y superficiales, así como sus espacios adyacentes que contribuyan a formar paisajes de elevado valor que tengan al agua como su elemento articulador.**
- e) Los espacios de la zona marina cuya delimitación, ordenación y gestión deba hacerse de forma conjunta con los terrenos litorales a los que se encuentren asociados.
- f) Los espacios costeros de interés ambiental y cultural que, no estando incluidos en los supuestos anteriores, se hayan recogido en el planeamiento urbanístico, en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana o en los instrumentos que la desarrollan, o en los planes y proyectos promovidos por la administración sectorial con competencias en materia de costas.
- g) Los montes de dominio público y de utilidad pública o protectores que se encuentren incluidos en el correspondiente catálogo, las áreas de suelo forestal de protección, según la normativa sectorial aplicable, y los terrenos necesarios o convenientes para mantener la funcionalidad de las zonas forestales protegidas.
- h) Las áreas agrícolas que, por su elevada capacidad agrológica, por su funcionalidad respecto de los riesgos del territorio, por conformar un paisaje cultural identitario de la Comunitat Valenciana o por ser ámbitos de productos agropecuarios de proximidad o excelencia que garanticen la seguridad alimentaria mediante el suministro de productos de alimentación, sean adecuadas para su incorporación a la infraestructura verde y así lo establezca la planificación territorial, urbanística o sectorial.
- i) Los espacios de interés paisajístico incluidos o declarados como tales en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, en los instrumentos que la desarrollan, o los incorporados a la planificación a partir de los instrumentos propios de la ordenación y gestión paisajística.
- j) Los espacios de elevado valor cultural que tengan esa consideración en aplicación de la normativa sectorial de protección del patrimonio cultural, artístico o histórico, incluyendo sus entornos de protección.
- k) Las zonas críticas por la posible incidencia de riesgos naturales, directos e inducidos, de carácter significativo, que estén delimitados y caracterizados por la normativa de desarrollo del presente texto refundido, por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana o por los instrumentos que la desarrollen.
- l) **Las áreas que el planeamiento territorial, ambiental y urbanístico, en desarrollo del presente texto refundido y de las respectivas normativas sectoriales, establezca explícitamente como adecuadas, tanto por su valor actual como por su valor**

potencial, para su incorporación a la infraestructura verde, por ser necesarias para el mantenimiento de su estructura y funcionalidad.

m) Los ámbitos que garanticen la adecuada conectividad territorial entre los diferentes elementos constitutivos de la infraestructura verde, con especial referencia a los **cauces fluviales y sus riberas**, las vías pecuarias y otras afecciones de dominio público que cumplan esta función, así como los corredores ecológicos y funcionales.

n) **Los espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la infraestructura verde, por sus funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la infraestructura verde situados en el exterior de los tejidos urbanos.** Se atenderá no solo a la identificación puntual de estos espacios sino también a sus posibilidades de interconexión ambiental y de recorridos.

Según la LOTUP los espacios que tengan una regulación ambiental, cultural o sectorial específica se incorporarán a la infraestructura verde con la declaración, catalogación o aprobación del instrumento que los regule. Por tanto, el Dominio Público Hidráulico se incorporará a la IV, cuando menos, a partir de su deslinde. Para el resto de espacios, indica la LOTUP que su incorporación se producirá con la aprobación del instrumento de planeamiento territorial o municipal que los identifique, los caracterice y regule los usos y aprovechamientos que sean compatibles con el mantenimiento de la estructura y funcionalidad de dicha infraestructura. La exclusión de estos espacios en revisiones o modificaciones posteriores del planeamiento deberá ser objeto de una justificación detallada.

La LOTUP, además de regular la IV, establece en su artículo 9 unos **criterios generales de ordenación de los recursos hídricos en el territorio**, encomendado a la planificación territorial y urbanística, en el marco de una gestión sostenible, racional e integral de los recursos hídricos:

Identificar las masas de agua, superficiales y subterráneas y las zonas húmedas, así como las zonas vulnerables y sensibles a la contaminación de las aguas, y regulará perímetros de protección en torno a las captaciones de agua para la producción de agua potable.

Adaptar los nuevos desarrollos territoriales a la gestión y el uso sostenible a largo plazo de las masas de agua.

Ubicar espacios libres de edificación junto al dominio público hidráulico, a lo largo de toda su extensión y en las zonas con elevada peligrosidad por

inundaciones, y promoverá, preservará y pondrá en valor el buen estado de las masas de agua, los paisajes de agua y su patrimonio hidráulico.

Respetar el régimen hidrológico, la morfología de los lechos y el espacio fluvial ribereños, salvo que existan causas justificadas de interés general.

Prever infraestructuras de saneamiento y de depuración que eviten vertidos contaminantes al subsuelo y al dominio público hídrico o marítimo, y que aseguren la calidad mínima de los efluentes según la normativa aplicable.

Evitar los nuevos desarrollos en las zonas de riesgo de inundación significativo, salvo que, a falta de alternativas de localización, puedan implementarse medidas correctoras suficientes y se evite el incremento del riesgo de inundación a terceros.

Los instrumentos de planeamiento general podrán incluir la propuesta a la administración competente de la reasignación de los derechos de agua en relación con los nuevos usos que surjan de la diferente clasificación del suelo.

Por su parte, el Anexo X de la LOTUP al establecer los **criterios y reglas para la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana**, indica que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se planificarán mediante el instrumento de planeamiento general o mediante plan parcial o plan de reforma interior. Además, dichos instrumentos podrán abordar como objetivo la recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, en especial en cuanto a los cursos fluviales y sus riberas.

La intervención municipal en el desarrollo de la Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad.

La Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas dedica su Apartado 10 a la GOBERNANZA, en el que define las responsabilidades de cada Administración pública en la implementación de la Infraestructura verde, habiéndose desarrollado los aspectos relacionados con coordinación inter e intra-administrativa en una meta específica de esta Estrategia (Meta 5). En este punto, la Estrategia remarca que sólo existirá una única infraestructura verde, conformada por las distintas escalas estatal, autonómica y local, que a su vez formará parte de la infraestructura verde europea. El reparto de roles y competencias que establece especialmente a nivel municipal es el siguiente:

· **Competencias de las Administraciones:** Dado el carácter multiescalar, multisectorial y multifuncional de la Infraestructura Verde y la necesidad de dotar de coherencia a su configuración y gestión, cada Administración Pública deberá asumir sus responsabilidades en lo que respecta a su identificación, cartografía y protección, y al fortalecimiento y mejora de la conectividad y la restauración ecológicas.

· **Competencias de las Administraciones locales:** Corresponderá a los Ayuntamientos y a otras entidades locales como Cabildos, Consells insulares y Diputaciones, en su caso, la delimitación e identificación de los elementos de la Infraestructura Verde en sus ámbitos de actuación, su planificación y gestión, y su coordinación intermunicipal. Asimismo, la gestión podrá ser delegada en entidades privadas bajo acuerdo de custodia del territorio y, en su caso, la Administración ejercerá un papel de tutela.

Por su parte, la mencionada Meta 5, indica como criterio de orientación especialmente relevante para el desarrollo de la LÍNEA DE ACTUACIÓN 5.02. Impulsar y asegurar la continuidad territorial a escala estatal, regional y local en el desarrollo de la Infraestructura Verde, el establecimiento de *"mecanismos de cooperación entre municipios para evitar el efecto frontera, incluyendo como criterio de la planificación y gestión municipal la búsqueda de asociaciones entre municipios limítrofes para la gestión y mantenimiento conjunto de la Infraestructura Verde, por ejemplo, a través de consorcios o mancomunidades"*.

Asimismo, se indican como orientaciones para la ejecución de la LÍNEA DE ACTUACIÓN 5.03. Establecer mecanismos de cooperación eficaces entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales para el desarrollo coordinado de la Infraestructura Verde a distintas escalas, las siguientes:

Fomentar la coordinación y la cooperación entre las administraciones regionales y las locales para la planificación, mejora y conservación de la conectividad ecológica en el ámbito local y para el desarrollo de la Infraestructura Verde, especialmente la Infraestructura Verde urbana y periurbana.

Impulsar mecanismos para el intercambio de conocimiento e información entre las administraciones locales y las regionales en relación con la mejora y conservación de la conectividad ecológica y el desarrollo de la IV.

Las Corporaciones locales y especialmente los municipios son una Administración pública que, en el ejercicio de sus funciones, permite incluir la generación, conservación y restauración de los diferentes elementos que forman la Infraestructura Verde. El nivel local es un vehículo valioso para la divulgación de acciones y fomento de una actitud responsable (soportado por un sentimiento de pertenencia a este nivel) del capital natural y su valor por parte de los individuos y la sociedad.

En relación directa con la aplicación de la estrategia de infraestructura verde y sin perjuicio de otras propuestas, los municipios puede utilizar las siguientes herramientas de intervención municipal en los elementos clave de la IV:

1. **Elaborar Plan Director de la gestión de la infraestructura verde.**
2. **Planificación urbanística.** Integración de la infraestructura verde en la planificación del territorio.
3. **Gestionar IV a través de parques y jardines.** Evolución de los parques y jardines hacia la infraestructura verde. Naturalización. Inclusión de cláusulas adecuadas en la contratación de servicios de conservación y mantenimiento de la Infraestructura Verde. Desbroces. Pliegos de mantenimiento de zonas verdes urbanas y de parcelas de desbroce municipal.
4. Clarificar competencia de las actuaciones del municipio sobre **Infraestructura azul** (arroyos y cauces) e integrar su gestión.
5. **Acciones relacionadas con el fomento de la alimentación sostenible** (EU Farm to Fork Strategy): creación de mercados al aire libre de venta directa, pliegos de contratación de comida de edificios públicos etc. Parque agrario, incluyéndolo en el planeamiento municipal.
6. **Impulsar Líneas de seguimiento** (monitoreo) sobre los elementos de infraestructura verde.
7. **Elaborar Ordenanza de IV y IV Azul (y zonas verdes)** o integrar la IV en ordenanzas ya aprobadas.

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA INFRAESTRUCTURA VERDE

Este capítulo define cómo incorporar la infraestructura verde (IV) en el planeamiento urbanístico y en las políticas públicas municipales, distinguiendo entre los instrumentos normativos (PGOU, planes especiales, modificaciones puntuales) y los instrumentos estratégicos y de gestión (programas, planes directores y proyectos piloto).

No se abordan aquí las ordenanzas —que pasan a anexo— sino las decisiones de política que deben precederlas: qué objetivos se priorizan, qué figuras se utilizan, con qué criterios técnicos y cómo se alinean las actuaciones municipales con la legislación autonómica, la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde.

Como se ha mencionado anteriormente, la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP) establece que la planificación territorial y urbanística debe garantizar la coherencia ecológica del territorio mediante la infraestructura verde autonómica.

El artículo 5 LOTUP precisan que esta red se compone de todos los espacios naturales, corredores, suelos agrícolas de valor ambiental, zonas de dominio público hidráulico y costero, y elementos del paisaje cultural, exigiendo que cada PGOU identifique y caracterice los elementos de la IV que lo afectan o atraviesan.

El planeamiento municipal se convierte, por tanto, en el principal instrumento para territorializar la IV, dándole forma jurídica y efecto normativo. Esta incorporación debe realizarse de forma cartográfica, normativa y programática, permitiendo que las determinaciones de IV sean vinculantes en licencias, proyectos y gestión del suelo.

El urbanismo como competencia municipal estructural

El urbanismo constituye una de las competencias más consolidadas y definitorias del poder local en España. Desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la vigente Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística se han configurado como funciones nucleares de los ayuntamientos, con una tradición técnica y jurídica que ha dotado a la Administración municipal de experiencia, personal especializado y capacidad de gestión prolongada en el tiempo.

En esta competencia —de marcado carácter estructural y transversal— confluyen la ordenación del territorio, el uso del suelo y la protección de los bienes y servicios públicos urbanos. Su fortaleza radica en que el planeamiento articula la convivencia entre los intereses generales, ambientales y económicos, constituyéndose en la columna vertebral de la política local.

Precisamente por ello, el urbanismo municipal se convierte en el instrumento privilegiado para introducir las variables ambientales, consolidar los corredores ecológicos y estructurar la infraestructura verde (IV) a escala local y supramunicipal. Las determinaciones del planeamiento no sólo condicionan el uso del suelo, sino que permiten integrar objetivos ambientales en la regulación jurídica del territorio, otorgando a la IV una dimensión normativa, espacial y operativa.

Adecuación del régimen urbanístico de los terrenos

El análisis realizado a partir de los datos del Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico muestra una situación heterogénea entre los municipios incluidos en el ámbito del proyecto. Existen ayuntamientos que aún operan con Normas Subsidiarias —algunas de ellas anteriores a la década de 1990—, otros con Normas Subsidiarias Homologadas, y varios con Planes Generales de Ordenación Urbana o Planes Generales aprobados en fechas muy diversas. Esta diversidad refleja un mosaico de regímenes urbanísticos con distintos grados de actualización técnica y ambiental.

Desde el punto de vista de la clasificación del suelo, los terrenos donde se ejecutarán las actuaciones del proyecto son, en su mayoría, Suelos No Urbanizables, con la única excepción —salvo error u omisión— del municipio de Cullera, donde las actuaciones se ubican en Suelo Urbanizable No Programado y Suelo Urbano Industrial. En los restantes municipios, el suelo es predominantemente No Urbanizable Protegido, y sólo de forma residual No Urbanizable Común.

Este contexto evidencia que la infraestructura verde se inserta en un marco jurídico heterogéneo, donde los instrumentos de planeamiento presentan distintos niveles de madurez normativa y de integración ambiental. Por ello, cada ayuntamiento deberá adaptar sus herramientas de planificación y gestión a su situación particular, aprovechando las potencialidades de su planeamiento vigente y, cuando proceda, iniciando su revisión o modificación para incorporar la IV como estructura vertebradora del territorio.

La ejecución del proyecto *Canya a la Canya* exige asegurar la coherencia entre el régimen urbanístico de los suelos y los objetivos ambientales perseguidos. Los espacios en los que se actúe deberán mantener o adquirir una clasificación y una regulación compatibles con su función protectora de la dinámica fluvial, los recursos naturales ligados al medio acuático, la reducción del riesgo de inundación y el uso público ordenado.

Para lograrlo, el planeamiento municipal debería:

Comprobar la clasificación urbanística actual y su correspondencia con las determinaciones de protección ambiental aplicables.

Evitar usos incompatibles (urbanización, edificaciones no vinculadas a los objetivos ambientales, infraestructuras rígidas o impermeabilizaciones).

Actualizar la normativa urbanística cuando sea necesario, incorporando determinaciones de protección, conectividad ecológica y criterios de soluciones basadas en la naturaleza.

Coordinar el planeamiento con las figuras de protección autonómicas y estatales, en especial con las zonas integradas en la Red Natura 2000.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 134/2019, de 13 de noviembre, estableció con carácter inequívoco que los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística, permaneciendo en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, y que el planificador debe utilizar la técnica urbanística más idónea para garantizar esa preservación, normalmente la clasificación como suelo no urbanizable protegido o equivalente.

Por tanto, los ayuntamientos deberán revisar los suelos donde se proyecten actuaciones vinculadas al LIC ES5232007 “Riu Xúquer”, ya que, cuando se aprueben sus normas de gestión y se convierta en ZEC, éstas serán vinculantes y prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico y territorial, en virtud del artículo 47 quáter de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana.

Si algún terreno careciera de la clasificación adecuada, deberá reclasificarse como suelo no urbanizable protegido, adaptando sus usos a las normas de gestión de la ZEC.

El modo de integrar la IV y de adecuar el régimen urbanístico de los suelos dependerá del instrumento urbanístico vigente y de las capacidades técnicas y financieras de cada municipio.

A título orientativo:

tipo de planeamiento vigente	instrumentos de ajuste recomendados	finalidad principal
Normas subsidiarias o normas homologadas	Incorporar un plan especial de infraestructura verde o de integración fluvial que complemente las determinaciones existentes sin requerir revisión total.	Dotar de marco espacial y normativo a las actuaciones, vincular suelos y usos y fijar criterios ambientales.
Planes generales antiguos	Tramitar una modificación puntual para identificar y cartografiar la IV, actualizar los usos del suelo y establecer reservas o corredores ecológicos.	Adaptar el plan a la legislación ambiental vigente sin reabrir toda la ordenación.
Planes generales recientes o en revisión	Integrar la IV directamente en la estructura general del PGOU y en su zonificación.	Incorporar determinaciones de conectividad, estándares de SbN y protección fluvial.

Criterios técnicos de diseño urbanístico y relación con otras competencias municipales

La incorporación de la infraestructura verde en el planeamiento no se limita a una cuestión de zonificación, sino que requiere criterios técnicos y de diseño que permitan pasar de la cartografía a la acción. Estos criterios deben orientar tanto las nuevas ordenaciones como la transformación del tejido urbano existente, garantizando que cada espacio libre, vía o franja fluvial contribuya simultáneamente a la función ecológica, social y preventiva de la red verde y azul.

El planeamiento ha de concebir la infraestructura verde como un sistema continuo, en el que las piezas urbanas —plazas, parques y bulevares— se enlazan con los espacios periurbanos y fluviales mediante corredores de vegetación y drenaje. Esta continuidad debe responder a una visión multiescalar, en la que las actuaciones municipales completen los corredores comarcales o autonómicos definidos en la LOTUP. De igual modo, los proyectos urbanos deben priorizar soluciones basadas en la naturaleza frente a la obra rígida: restauraciones vegetales, sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS), pavimentos permeables, techos y muros verdes, taludes revegetados y parques inundables que amplíen la capacidad natural de laminación del territorio.

La renaturalización del espacio público debe abordarse como una tarea estratégica de salud urbana. Parques, calles y plazas deben ofrecer sombra, permeabilidad y refugio climático, reforzando la adaptación frente a olas de calor y episodios de lluvias intensas. Las actuaciones de infraestructura verde son también infraestructuras de bienestar: reducen la contaminación, favorecen la movilidad peatonal y ciclista, y proporcionan espacios de encuentro social.

Por otro lado, el planeamiento debe integrar la infraestructura azul —ríos, acequias, ramblas y zonas de policía— como columna vertebral de la red verde, combinando seguridad hidráulica y función ecológica. Ello exige coordinar las determinaciones urbanísticas con los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) y la cartografía del Sistema Nacional de Zonas Inundables (SNCZI), de modo que los cauces y llanuras de inundación queden ordenados mediante usos compatibles y medidas basadas en la naturaleza. La infraestructura verde se convierte así en una herramienta de cumplimiento de la Directiva 2007/60/CE, integrando prevención y planificación territorial.

Estos criterios técnicos se encuentran estrechamente vinculados con otras competencias municipales, que deben alinearse para garantizar la eficacia de la infraestructura verde como política transversal:

En **movilidad**, los corredores verdes y azules se configuran como ejes de desplazamiento sostenible y seguro.

En **protección civil y gestión de emergencias**, las zonas inundables restauradas actúan como espacios de amortiguación del riesgo.

En **salud pública**, la presencia de vegetación y espacios naturales reduce la temperatura urbana y mejora la calidad del aire.

En **educación y cultura**, la red de espacios verdes ofrece soporte a programas de participación, custodia del territorio y ciencia ciudadana.

En **desarrollo económico local**, la mejora paisajística y ambiental favorece la atracción de actividades compatibles, turismo de naturaleza y calidad urbana.

La coherencia entre urbanismo, medio ambiente, movilidad, protección civil y salud es el fundamento operativo de la infraestructura verde. Cada área municipal debe incorporar sus objetivos específicos en un plan común de IV, evitando actuaciones fragmentadas.

INTERVENCIÓN EN CAUCES Y ZONAS DE POLICÍA DE DPH. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FORMAS DE ACTUACIÓN

La gestión de los cauces fluviales y sus zonas de protección constituye una materia de competencia compartida entre la Administración hidráulica y las entidades locales, en función de la ubicación del tramo y del tipo de actuación. El Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y su Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) establecen que los cauces naturales de corrientes continuas o discontinuas, así como sus riberas y márgenes, forman parte del dominio público hidráulico (DPH) y están sometidos a un régimen especial de protección.

Desde el punto de vista ambiental, la gestión del DPH cumple una **doble función**:

Ecológica, como soporte de biodiversidad y conectividad dentro de la infraestructura verde.

Preventiva, como sistema natural de laminación y control del riesgo de inundación, en coherencia con la Directiva 2007/60/CE y el Real Decreto 903/2010, que regulan la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

Por ello, el tratamiento de los cauces debe entenderse como pieza esencial de la infraestructura verde municipal, y no como un ámbito aislado o meramente hidráulico. El planeamiento urbanístico (capítulo anterior) determina la ordenación del suelo y su clasificación, mientras que la gestión de cauces concreta cómo se ejecutan y mantienen las actuaciones en el DPH, en coherencia con las determinaciones del planeamiento y las exigencias ambientales y de riesgo.

Normativa relativa a aguas fluviales y zonas inundables.

La normativa en materia de aguas complementa la legislación relativa a la infraestructura verde, pues proporciona el soporte jurídico esencial a la conservación funcional del sistema fluvial: cauces, márgenes y zonas inundables. No se trata solo de proteger el espacio físico, sino de garantizar su dinámica ecológica, su integridad hídrica y su capacidad para ofrecer servicios ecosistémicos. Esta regulación se articula a través de varias capas normativas, interconectadas entre sí y con el ordenamiento local.

El **Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA)**, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, instituye el dominio público hidráulico (DPH) como bien

La **normativa del riesgo de inundaciones** representa una pieza imprescindible del marco aguas-infraestructura verde al dotar de herramientas visionarias para prevenir, mitigar y gestionar los eventos extremos. No se limita a controlar el agua, sino a mantener la funcionalidad del sistema fluvial con un enfoque sistémico y participativo, clave para la gobernanza local.

El **Real Decreto 903/2010, de 9 de julio**⁹, transponiendo la Directiva 2007/60/CE de evaluación y gestión del riesgo de inundación, establece un ciclo regenerativo en tres fases: evaluación preliminar (identificación de Áreas de Riesgo Potencialmente Significativas – ARPSI), elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo, y redacción de los **Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI)**, que integran las medidas necesarias para reducir impactos sobre la salud, el patrimonio natural o infraestructuras¹⁰.

El **Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI)** deriva de esta normativa, consolidando y difundiendo mapas detallados —sobre extensión, profundidad, velocidad o poblaciones afectadas—, para distintos escenarios de inundación (10, 50, 100 y 500 años).

Este planteamiento supera la visión tradicional de obra civil —presas, muros, encauzamientos— para incorporar medidas integrales: drenajes sostenibles, restauración ambiental, alerta temprana y ordenación preventiva. Su funcionamiento coordina criterios hidráulicos, urbanísticos y de protección civil.

⁹⁴ Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

¹⁰⁵ En Consejo de Ministros del 17 de enero de 2023 se aprobó, entre otros la revisión y actualización del plan de gestión de riesgo de inundación de las demarcación hidrográfica del Júcar.

Criterios para la distribución de competencias en Dominio Público Hidráulico. Variables para el reparto de tareas en tramos fluviales urbano y no urbanos.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el hecho de que unos terrenos sean de dominio público estatal, como lo es el DPH, no implica que sobre ellos no puedan proyectarse competencias de otras administraciones públicas territoriales, como las Comunidades Autónomas (CCAA) o los municipios. Por ello es necesario conocer las diferentes competencias que se proyectan sobre estos terrenos.

Para averiguar quién debe hacer qué en materia de conservación del dominio público hidráulico y de control de especies exóticas invasoras, además de consultar la legislación en materia de aguas, especies exóticas invasoras, ordenación del territorio y urbanismo y régimen local, es conveniente tener en cuenta dos instrucciones dictadas por el Secretario de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la transición ecológica y reto demográfico.

Si bien son solo instrucciones dirigidas a sus órganos y funcionarios subordinados, sí que recogen el parecer del Ministerio a la vista de la legislación mencionada y las Sentencias del Tribunal Constitucional o el Tribunal Supremo que existen sobre ella. Además, como veremos un poco más abajo, algunas de sus apreciaciones están reflejadas en la legislación desde el año 2023.

Estas instrucciones son las siguientes:

- Instrucción del Secretario de Estado de Medio Ambiente de 25 de abril de 2025, para el desarrollo de actuaciones de conservación y mejora de cauces y de protección frente a inundaciones en el ámbito territorial de las confederaciones hidrográficas¹¹.

Instrucción del Secretario de Estado de Medio Ambiente de 24 de febrero de 2021 para el desarrollo de actuaciones en materia de especies exóticas invasoras y gestión del dominio público hidráulico (Instrucción EEI), que, a su vez, se remite a la anterior.

¹¹ Deroga la Instrucción del Secretario de Estado de Medio Ambiente de 8 de julio de 2020, para el desarrollo de actuaciones de conservación, protección y recuperación en cauces de dominio público hidráulico en el ámbito territorial de las confederaciones hidrográficas (Instrucción conservación de cauces).

Algunas de las cuestiones previstas en estas Instrucciones fueron trasvasadas al Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH), a través de Real Decreto 665/2023, de 18 de julio de 2023, que introdujo:

un nuevo Artículo 77 bis, dedicado a la “Retirada de especies exóticas invasoras del dominio público hidráulico”.

un nuevo artículo 126 quater, dedicado a la “Conservación y mantenimiento de cauces de dominio público hidráulico”.

También es conveniente tener en cuenta el *“Manual para la elaboración de un programa de actuación de conservación y mantenimiento de cauces en tramos urbanos en el ámbito de la demarcación hidrográfica del Júcar”*¹², elaborado en febrero de 2024 por el Área de Gestión Medioambiental de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Júcar, que orienta sobre cómo aplicar el mencionado artículo 126 quater, en especial su apartado 4, por parte de los Ayuntamientos.

De la instrucciones citadas pueden extraerse las siguientes conclusiones a efectos prácticos.

El reparto de tareas relativas a las actuaciones de conservación de cauces y control de EEI entre las diferentes administraciones se hace atendiendo a dos variables.

La primera variable tiene que ver con la ubicación o no de los cauces en zonas urbanas y asimiladas. En términos generales, la CHJ no trabajará en zonas urbanas y aledañas, siendo en general los Ayuntamientos los encargados de acometer las labores de limpieza y adecuación de los cauces. Así ha sido entendido por el Tribunal Supremos al analizar la Ley del Plan Hidrológico Nacional (art. 28.4), cuyas previsiones han encontrado reflejo en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH, art. 126. quater, 3). Qué debe entenderse por área urbana se aborda más adelante.

La segunda variable, en lo que se refiere a trabajos con Especies Exóticas Invasoras (EEI), tiene que ver con el *status* legal de la especie, es decir, si está

12

https://www.chj.es/es-es/ciudadano/tramitesysolicitudes/Documents/Conservacion%20y%20mantenimiento%20de%20cauces/MANUAL%20programa%20conservaci3n%20cauces%20tramos%20Urbanos%20CHJ%202024%20v1.0_def.pdf

catalogada como EEI o no¹³ y si su capacidad de alterar las condiciones biológicas, hidromorfológicas, químicas y fisicoquímicas del dominio público hidráulico es reconocida por el organismo de cuenca¹⁴. Estas especies catalogadas y señaladas como alteradoras, podrán ser objeto de medidas de control por la CH si se incluyen en estrategias, planes o programas o en la planificación hidrológica (RDPH art. 77 bis, apartados 2 y 3). Las actuaciones de control de especies diferentes (no catalogadas o catalogadas, pero no señaladas como “alteradoras” por la CH) podrán ser llevadas a cabo por otras administraciones (RDPH art. 77 bis, 4). El artículo 77, bis está claramente inspirado en la Instrucción de EEI antes mencionada.

a) Ubicación de las actuaciones

Respecto a la ubicación de las actuaciones de conservación de cauces y de erradicación y control de especies exóticas invasoras, la legislación¹⁵ y las Instrucciones diferencian dos tipos de áreas o zonas:

- actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas
- actuaciones en cauces públicos fuera de zonas urbanas.

Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas son de competencia municipal.

Así lo ha establecido la Ley del Plan Hidrológico Nacional (art. 28.4), que indica que “corresponden a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo”. El Tribunal Supremo¹⁶ ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre esta previsión, indicando que “la competencia no puede ser otra que la municipal, pues así resulta de los principios que informan el régimen local” y que “a falta de disposición expresa de sentido contrario [...] puede considerarse que la regla es la **competencia municipal** y la excepción la competencia autonómica. Ello no obsta para que, según el

¹³ El RDPH solo menciona el Catálogo Nacional de Especies Exóticas Invasoras, en el que se incluye la especie Arundo donax solo respecto de Canarias, pero la planificación hidrológica del Júcar para el periodo 2021-2027 sí ha tenido en cuenta que esta especie está catalogada como EEI en el Catálogo Valenciano y ha recogido actuaciones para su retirada en el Programa de Medidas.

¹⁴ Como de hecho se reconoce por la CHJ en el anexo de impactos y amenazas y en el programa de medidas de la Planificación Hidrológica del Ciclo 2022-2027.

¹⁵ Artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional y artículo 126 quater del RDPH.

¹⁶ SS. Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 6) núm. 1962/2017, de 13 de diciembre (recurso 2297/2015) y núm. 2302/2014, de 10 de junio (recurso 1489/2012).

precepto mencionado, el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales puedan suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones. Tampoco obsta para que una actuación pueda ser considerada de interés general de conformidad con la Ley de Aguas y ser acometida por el Estado.

Por el contrario, las actuaciones en cauces públicos situados fuera de zonas urbanas serán competencia estatal y serán bien realizadas por la Dirección General del Agua, bien por la Confederación hidrográfica, según se disponga en el programa de medidas del Plan Hidrológico.

También es conveniente recordar que el Estado en términos generales no intervendrá en zonas de policía.

b) Concepto de zona urbana y de tramo urbano de cauce.

Respecto a qué debemos considerar por “zonas urbanas” fue también explicado por el Tribunal Supremo, en la primera de sus sentencias sobre esta cuestión. El TS indicó que la expresión zonas urbanas *“no puede ser entendida ... como equivalente de lo que, con arreglo a la antigua legislación urbanística, era el suelo urbano. La idea de “zonas urbanas” tiene aquí un significado autónomo, pues lo determinante no es tanto la concreta clasificación urbanística de los terrenos que atraviesa el río, cuanto que se trate de un **espacio materialmente urbano; esto es, de un pueblo o ciudad y de sus alrededores**”*.

Esta expresión de “pueblo o ciudad y de sus alrededores” ha sido a su vez, interpretada por la Instrucción de conservación de cauces, antes citada, entendiendo que comprende *“todo aquel espacio dentro del municipio, transformado o susceptible de transformarse, que dé o pueda dar lugar a asentamientos de población y actividades que impliquen en mayor o menor medida una presión sobre el cauce”*.

Ello implica, según el preámbulo de la Instrucción *“tener presente, tanto el planeamiento urbanístico y territorial como las legislaciones urbanística y catastral, por cuanto que permiten constatar la materialización o la posibilidad de urbanización y edificación de las márgenes de los cauces”*.

Finaliza el preámbulo de la instrucción este punto indicando que “como criterio general que permita reducir o acotar la indeterminación del concepto “aledaños” que establece el Tribunal Supremo, se incluirán también como “espacio materialmente urbano” aquellos terrenos lindantes donde se entienda que la influencia de la urbanización y edificación

sobre el cauce son similares a las que se producen en el “espacio materialmente urbano”. Esta superficie se determinará en función de las características locales de cada ámbito territorial por las Confederaciones Hidrográficas en coordinación con las administraciones competentes de ordenación del territorio y urbanismo. Es una labor coordinada y conjunta de ambas Administraciones que podrán modular o determinar en cada zona la extensión que deba darse a esos aledaños; tendrán en cuenta, a estos efectos, las características geográficas propias de su territorio”.

- Ello determina que la Instrucción defina en su punto tercero - dedicado a los criterios en las actuaciones de conservación y mantenimiento de cauces - punto 5, que se considerarán “tramos de río catalogado como espacio materialmente urbano” los cauces, o tramos de estos que discurran por estos tipos de terrenos:
 - - o Terrenos en situación básica de suelo urbanizado (según los apartados 3 y 4 del artículo 21 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).
 - o Terrenos de naturaleza urbana al objeto de lo dispuesto en el artículo 7.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y
 - o [Otros] Terrenos en los que, atendiendo al peculiar sistema de poblamiento del territorio de que se trate, los usos previstos, las actividades implantadas y el equipamiento existente, las presiones sobre la masa de agua y ecosistema asociado producidas por la urbanización o edificación, los aledaños se definirán como las zonas de influencia de la población y las actividades sobre el cauce que se consideren similares a las que se producen en el “espacio materialmente urbano”; pudiendo para ello, los Organismos de cuenca establecer estándares de superficie o distancia en los terrenos lindantes, a los definidos en los dos apartados previos, en función de las características locales de cada ámbito territorial y en coordinación con las Administraciones competentes de ordenación del territorio y urbanismo.

Por su parte, el “Manual para la elaboración de un programa de actuación de conservación y mantenimiento de cauces en tramos urbanos en el ámbito de la demarcación hidrográfica del Júcar”, antes señalado también, utiliza la expresión “**tramo urbano de cauce**”, definiéndolo: “Como tramo urbano de cauce se consideran aquellos tramos de cauce que discurren por zonas urbanas, urbanizadas y sus aledaños. Es decir, aquellos tramos fluviales que discurran por zonas de asentamiento de población o de

actividades económicas, dispuestas en trama urbana, donde predominen edificaciones e infraestructuras sobre los espacios rurales o naturales”.

C) Concepto de obras de conservación de cauces.

Conforme a lo establecido en el Artículo 126 quater del RDPH, la Instrucción define las obras de conservación de cauces como “aquellas actuaciones necesarias para enmendar un deterioro producido a lo largo del tiempo de su hidromorfología consecuencia de los distintos usos del dominio público hidráulico, de las actividades realizadas en su entorno y del natural funcionamiento del mismo. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación.”

Competencias municipales en dominio público hidráulico y zona de servidumbre

El **dominio público hidráulico**, regulado por el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y desarrollado por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), comprende los cauces, lechos y márgenes de corrientes naturales, continuas o discontinuas, así como los acuíferos y demás bienes definidos en la ley. La **zona de servidumbre** (5 metros desde la ribera) y la **zona de policía** (100 metros) constituyen franjas de protección con limitaciones de uso orientadas a preservar la integridad y funcionalidad del sistema fluvial.

Aunque la titularidad del DPH es estatal, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ha reconocido que sobre estos terrenos se proyectan competencias autonómicas y municipales, siempre que no se altere su naturaleza demanial. Para los municipios, esto se traduce en un conjunto de facultades y responsabilidades operativas, especialmente en **tramos urbanos y sus aledaños**, donde el RDPH (art. 126 quater) y la Ley del Plan Hidrológico Nacional (art. 28.4) les atribuyen la conservación y mantenimiento ordinarios.

La zona de servidumbre, por su proximidad funcional al cauce, ofrece un margen de actuación relevante para los municipios en términos de uso público, educación ambiental y conectividad ecológica. Su adecuada gestión, junto con la conservación del DPH en tramos urbanos, constituye un instrumento eficaz para compatibilizar seguridad hidráulica, uso social y restauración de los ecosistemas fluviales.

En este contexto, los ayuntamientos pueden:

Programar y ejecutar actuaciones de conservación y restauración en cauces urbanos: limpieza de residuos, control de vegetación, retirada de especies exóticas invasoras, mantenimiento de pasos y elementos de uso público. Estas labores pueden realizarse mediante declaraciones responsables o, en el caso de programas plurianuales aprobados por la Confederación Hidrográfica, sin necesidad de autorización individualizada.

Aprovechar la zona de servidumbre para usos compatibles (itinerarios peatonales, sendas fluviales, plantaciones de especies autóctonas), siempre que se mantenga libre para el paso de vigilancia, conservación y salvamento, y que se cuente con la preceptiva autorización o informe del organismo de cuenca.

Integrar el DPH y la zona de servidumbre en la infraestructura verde municipal, incorporando estos espacios en el planeamiento urbanístico como zonas verdes o parques fluviales, y regulando sus usos mediante ordenanzas.

Identificar zonas de riesgo y regular usos compatibles (parques inundables, corredores verdes) limitando desarrollos sensibles.

Facilitar la **incorporación de cartografía de riesgo** en planeamientos urbanos, ordenanzas o instrumentos de participación ciudadana.

Coordinarse con el organismo de cuenca para actuaciones que excedan el mantenimiento ordinario o afecten a elementos estructurales del cauce, canalizando esta cooperación mediante convenios que establezcan obligaciones de ejecución y de mantenimiento a medio y largo plazo.

Apoyar la necesidad de requerir **cooperación y coordinación interadministrativa** con organismos de cuenca, de conservación y protección civil, fortaleciendo la gobernanza fluvial.

Desarrollar políticas de **sensibilización ciudadana**, comunicación de riesgos y autoprotección preventiva.

Este enfoque transforma al municipio en protagonista de la resiliencia urbana, ecológica y social frente a inundaciones, alineando normativa técnica con infraestructura verde y seguridad territorial.

Más adelante se profundiza en el alcance y los límites de la actuación municipal en el dominio público hidráulico y su zona de protección, así como sobre la distribución competencial entre administraciones.

Competencias municipales en la gestión del riesgo de inundaciones

El riesgo de inundaciones, por su estrecha conexión con la integridad de la infraestructura verde y la seguridad de las personas, sitúa a los municipios en un papel operativo de primer orden. Aunque la planificación hidrológica y la elaboración de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) corresponden a organismos de cuenca y administraciones autonómicas, la Ley de Bases de Régimen Local —en sus competencias sobre urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento y evacuación de aguas y protección civil— habilita a las corporaciones locales para actuar en diversos frentes complementarios.

La intervención municipal se podría articular principalmente a través de:

- **Integración del riesgo en el planeamiento urbanístico y territorial.** El artículo 15.1 del Real Decreto 903/2010 establece que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística no podrán incluir determinaciones incompatibles con el contenido de los PGRI ni con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación. Ello obliga a los ayuntamientos a revisar y, en su caso, adaptar su planeamiento general, planes parciales o modificaciones puntuales para garantizar que los usos del suelo en zonas inundables sean compatibles con la gestión preventiva del riesgo. Esta labor es esencial para consolidar una infraestructura verde fluvial que actúe como zona de laminación y amortiguación natural de avenidas.
- **Adecuación de los planes municipales de protección civil.** El artículo 15.2 del Real Decreto 903/2010 impone que los planes de protección civil existentes se adapten de forma coordinada para incorporar los mapas de peligrosidad y riesgo y el contenido de los PGRI, y que los planes de nueva elaboración se redacten de forma mutuamente integrada con dichos mapas y planes. En el ámbito municipal, esta obligación se traduce en la actualización de los planes territoriales de emergencia y en la inclusión de protocolos de actuación específicos frente a inundaciones, con procedimientos de evacuación, comunicación y autoprotección.
- **Compatibilidad sectorial y transversalidad de políticas.** El artículo 15.3 exige que otros planes sectoriales —de desarrollo agrario, política forestal, infraestructuras de transporte y cualesquiera con incidencia sobre zonas inundables— sean compatibles con los PGRI. Aunque muchos de estos planes tienen alcance

supramunicipal, las corporaciones locales ejercen competencias en materia de caminos rurales, gestión de arbolado, mantenimiento de cauces urbanos y planificación de redes viarias locales, lo que les permite asegurar la coherencia de sus actuaciones con las medidas de prevención y adaptación previstas en los PGRI.

Además de estas obligaciones normativas, los ayuntamientos pueden impulsar medidas complementarias que refuercen la resiliencia local: incorporar soluciones basadas en la naturaleza (parques inundables, humedales de retención), mejorar los sistemas de drenaje urbano sostenible, y establecer ordenanzas que regulen usos y actividades en zonas de riesgo. La coordinación con organismos de cuenca, diputaciones y comunidades autónomas es clave para optimizar recursos y garantizar que las actuaciones municipales contribuyan de forma efectiva a la reducción de la vulnerabilidad frente a las inundaciones.

En este marco, la intervención municipal no es meramente reactiva. La anticipación, la integración de la información técnica en la planificación local y la alineación con la normativa estatal y autonómica convierten a las corporaciones locales en agentes esenciales para combinar la seguridad ciudadana con la conservación y funcionalidad de la infraestructura verde fluvial.

Realización de actuaciones por el Estado: dirección general de aguas o CHJ.

La CHJ ejecuta actuaciones de mejora de cauces de *motu proprio* o bien a solicitud de los Ayuntamientos y la Generalitat Valenciana. Como hemos visto, la regla general es que actuará fuera de zonas urbanas.

Según la Instrucción de conservación de cauces, “en la programación y priorización de las actuaciones, el organismo de cuenca considerará, entre otros criterios, el que las administraciones locales o autonómicas asuman obligaciones en relación con la ejecución o con el mantenimiento (éste con carácter prioritario) de las mismas formalizando al efecto los oportunos convenios, valorándose, así mismo la exigibilidad de las obligaciones asumidas”.

La página web de la Confederación Hidrográfica da cuenta del tipo de actuaciones que realiza y proporciona un modelo de solicitud de actuación y un modelo de compromiso de mantenimiento y de solicitud de autorización para el mantenimiento.

En esta página, la CHJ explicita, siguiendo a la Instrucción, que el “Organismo analiza cada año cientos de solicitudes de este tipo, ejecutando algunas de ellas en base a su ámbito competencial, disponibilidad presupuestaria y los condicionantes ambientales existentes, en su caso. Entre los criterios de priorización que establece Confederación Hidrográfica del Júcar para la ejecución de actuaciones con medios propios, se encuentra el compromiso de mantenimiento, imprescindible en tramos urbanos y en actuaciones sobre la vegetación invasora *Arundo donax*”.

En este sentido cabe destacar también que el Programa de Medidas para el ciclo de planificación hidrológica 2022-2027 incluye la medida 08M1615 – Programa de mejora y recuperación del espacio fluvial, de la vegetación de ribera y del sustrato del lecho en la Demarcación Hidrográfica del Júcar, que tiene por objetivo, entre otras cuestiones realizar extracciones de *Arundo donax* en determinados tramos del Río Júcar.

Realización de actuaciones por parte de otras administraciones o entidades en DPH: declaraciones responsables y programas de ayuntamientos en tramos urbanos de cauces.

La intervención en el dominio público hidráulico (DPH) y en su zona de policía está sujeta a un régimen jurídico específico que combina competencias estatales, autonómicas y locales. Tal y como se ha señalado en el apartado anterior, la Confederación Hidrográfica ostenta competencias directas en la gestión y protección de los cauces de titularidad estatal, pero ello no excluye la posibilidad de que los ayuntamientos actúen en dichos ámbitos, siempre que lo hagan dentro de su marco competencial y conforme a la normativa vigente.

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) establece un régimen de autorizaciones para aquellas actuaciones que puedan afectar a la integridad, el uso o la conservación de los cauces y sus zonas de protección. Este régimen implica que, con carácter general, cualquier obra, instalación o actividad en DPH debe contar con autorización previa del organismo de cuenca competente o, en su caso, presentarse mediante declaración responsable si así lo prevé la normativa. En el contexto del proyecto *Canya a la Canya*, muchas de las intervenciones de restauración y mantenimiento —tales como limpiezas selectivas, control de vegetación, instalación de pasarelas o mejora de sendas— pueden encuadrarse dentro de las tipologías previstas en el artículo 126 ter del RDPH como sujetas a este procedimiento simplificado.

Asimismo, cuando se trate de tramos urbanos de cauces, el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y el artículo 126 quater del RDPH reconocen que la competencia para la conservación y mantenimiento corresponde a las corporaciones locales, pudiendo éstas elaborar programas de actuación plurianuales que, una vez informados favorablemente por la Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ), se ejecutan sin necesidad de tramitar autorizaciones individualizadas o declaraciones responsables. En estos casos, el ayuntamiento debe remitir cada año al organismo de cuenca una comunicación previa con las actuaciones previstas y un informe de las realizadas el año anterior.

Los apartados siguientes desarrollan en detalle este marco, diferenciando, por un lado, las actuaciones sujetas a declaración responsable (apartado 8.6.1) y, por otro, la elaboración y ejecución de programas municipales de conservación en tramos urbanos de cauce (apartado 8.6.2), aportando referencias normativas, procedimientos y recomendaciones para su aplicación eficaz en el ámbito del proyecto *Canya a la Canya*.

Declaraciones responsables

El RDPH en su versión vigente somete a declaración responsable una serie de actuaciones sobre cauces y zona de policía, muchas de las cuales son de la misma tipología que las que se van a realizar en el proyecto “Canya a la canya”. La tabla siguiente da cuenta de las actuaciones sometidas a este régimen. En la medida en que las actuaciones en tramos situados en zonas urbanas son de competencia municipal, se ha establecido para estas actuaciones un régimen simplificado diferente, que veremos en el apartado siguiente.

RDPH - ACTUACIONES SOMETIDAS A DECLARACIÓN RESPONSABLE	
Cauces	Zona de policía
Art. 52 y art. 77.bis	Art 78 bis.1
Corta y retirada de árboles muertos o que supongan un riesgo para la seguridad de personas o bienes,	
podas de árboles,	
retirada de escombros, residuos sólidos urbanos, arrastres provocados por las corrientes y en especial, aquellos que se depositen en las proximidades de las obras de paso	
Retirada de especies exóticas invasoras consideradas por la CH como alteradoras de las	retirada de especies acuáticas y ribereñas alóctonas o exóticas invasoras,

condiciones hidromorfológicas (art. 77.bis)	
	desbroces
	siembras de especies no leñosas
Otras actuaciones de gestión de la biomasa vegetal de obligada ejecución en aplicación de la normativa de prevención y defensa contra los incendios forestales o como consecuencia de la aplicación de medidas de prevención frente a enfermedades y plagas establecidas por los organismos competentes en materia de sanidad vegetal o política forestal, todo ello siempre que no supongan una alteración del terreno	

Programas de ayuntamientos en tramos urbanos de cauces.

Como ya se indicó, la Ley del Plan Hidrológico Nacional estableció en su artículo 28.4 que las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, indicando además que el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones. Por su parte, el Tribunal Supremo explicitó que la competencia para realizar dichas actuaciones era municipal, pues así resulta de los principios que informan el régimen local y de la propia legislación de régimen local.

En el año 2023 se modificó el RDPH y se incluyó un nuevo artículo: *el artículo 126 quater. Conservación y mantenimiento de cauces de dominio público hidráulico*. Su apartado 3 establece la posibilidad de que tales actuaciones puedan ser desarrolladas por los Ayuntamientos a través de programas de actuación plurianuales, que una vez informados favorablemente por la CH pueden ejecutarse sin necesidad de pedir autorizaciones o presentar declaraciones responsables, siendo tan solo necesaria la comunicación anual previa de las actuaciones previstas para el año en curso y las realizadas en el año anterior. Su dicción es la siguiente.

3. En relación con lo establecido en el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrán elaborar programas de actuación de conservación y mantenimiento de cauces en las zonas urbanas con carácter plurianual. Una vez informados favorablemente por el organismo de cuenca, no será necesario tramitar autorizaciones o declaraciones responsables para el desarrollo de las

*actuaciones previstas en los referidos programas de actuación de conservación y mantenimiento, debiendo únicamente **comunicar anualmente** al organismo de cuenca las actuaciones previstas para el año en curso y las ejecutadas en el año anterior.*

La CHJ ha habilitado una página informativa en su web sobre estos programas: <https://www.chj.es/es-es/ciudadano/tramitesysolicitudes/Paginas/Conservacion-cauces-tramos-urbanos.aspx>. Para facilitar su redacción y su presentación ante el Organismo de cuenca la página facilita los enlaces al modelo de solicitud, al manual-guía para la elaboración del programa y a la sede electrónica.

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS QUE PUEDEN REFORZAR LA INFRAESTRUCTURA VERDE.

Los espacios naturales protegidos y los sitios de la Red Natura 2000 constituyen el núcleo ecológico de la infraestructura verde. Su valor no se limita a la conservación de especies y hábitats, sino que proporciona servicios ecosistémicos esenciales —regulación hídrica, mitigación del cambio climático, conectividad ecológica y bienestar social— que deben integrarse en la planificación local.

Desde la perspectiva municipal, estos espacios se perciben muchas veces como ámbitos de competencia autonómica o estatal, cuando en realidad la legislación autonómica valenciana habilita mecanismos específicos de participación y gestión local, entre los que destaca el Paraje Natural Municipal (PNM). Esta figura permite al ayuntamiento dotarse de un instrumento de ordenación, gestión y gobernanza propia, plenamente coherente con la infraestructura verde y alineado con los objetivos del proyecto *Canya a la Canya*.

Debemos enmarcar la actuación de los municipios en el art. 5.1 de La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece como deber que: *"Todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, velarán por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional, que incluye su medio marino así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial."*

Además, en el apartado 2 del mismo artículo se afirma que las Administraciones públicas en su respectivo ámbito competencial: *"f) Integrarán en las políticas sectoriales los objetivos y las previsiones necesarios para la conservación y valoración del Patrimonio Natural, la protección de la Biodiversidad y la Geodiversidad, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la prevención de la fragmentación de los hábitats y el mantenimiento y, en su caso, la restauración de la integridad de los ecosistemas."*

En relación con las corporaciones locales, la Disposición adicional segunda especifica que: *"Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, podrán establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad"*.

La normativa autonómica en materia de espacios naturales protegidos, y en particular la **Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana**, reconoce a los municipios un instrumento propio para el ejercicio directo de sus competencias de conservación: el paraje natural municipal (PNM).

El artículo 9 define esta figura como aquellas zonas situadas en uno o varios términos municipales que, por presentar valores naturales de interés local, requieren protección, conservación y mejora, pudiendo ser declaradas como tales a instancia de las entidades locales. La declaración implica que únicamente se permitirán usos y actividades compatibles con las finalidades que motivaron su creación, excluyéndose expresamente la utilización urbanística de sus terrenos. Esta limitación favorece que el espacio mantenga sus características ecológicas y paisajísticas, asegurando su funcionalidad dentro de la infraestructura verde municipal y supramunicipal.

La ley prevé, asimismo, que el Gobierno Valenciano regule las relaciones de cooperación, asistencia y coordinación entre la Generalitat y los municipios que cuenten con PNM, con el fin de optimizar la gestión medioambiental. Este marco institucional abre la puerta a actuaciones conjuntas en materia de restauración, conectividad ecológica, educación ambiental o prevención de riesgos, como las inundaciones, especialmente cuando el paraje incluye tramos de cauce o zonas de policía.

En cuanto a la ordenación de estos espacios, el artículo 31 establece que la ordenación básica se recogerá en el decreto de creación, mientras que la ordenación pormenorizada corresponderá a las ordenanzas municipales. Esto sitúa al Ayuntamiento como órgano con capacidad normativa directa para regular usos, accesos, actividades y servicios

dentro del PNM, dotándolo de un instrumento de planificación adaptado a las necesidades y particularidades locales.

Respecto a la gestión, el artículo 48 precisa que las corporaciones locales que hayan promovido la declaración serán responsables de la administración y conservación del paraje, salvo cuando incluya montes de Utilidad Pública, cuya gestión corresponde a la conselleria competente en materia forestal. La solicitud municipal para la declaración debe incluir el compromiso de destinar recursos suficientes para asumir la gestión, sin perjuicio de que pueda existir colaboración técnica y financiera de la Generalitat. Entre las funciones de la dirección y conservación del espacio se incluyen la aplicación de los instrumentos de ordenación y gestión, la propuesta de acciones de mejora, la colaboración en la programación de inversiones y la elaboración de la memoria anual de actividades.

En definitiva, los parajes naturales municipales constituyen una herramienta jurídica que refuerza la capacidad de los ayuntamientos para conservar y gestionar espacios de alto valor natural dentro de su término, integrándolos en la infraestructura verde y articulando su uso público de forma compatible con la conservación. Además, su regulación ofrece un marco idóneo para vincular la gestión municipal con las políticas autonómicas de biodiversidad, conectividad ecológica y restauración, potenciando la colaboración interadministrativa y el protagonismo local en la tutela del patrimonio natural. Por último, esta figura permite a través de las normas de gestión regular el uso público del espacio para el buen uso del mismo.

GOBERNANZA COOPERATIVA DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

Los capítulos anteriores han identificado los títulos competenciales, los instrumentos urbanísticos y las figuras de protección que sustentan la infraestructura verde. Este apartado aborda el elemento que permite su viabilidad en el tiempo: la gobernanza cooperativa entre administraciones y con la sociedad civil.

La gestión de la infraestructura verde en el ámbito del proyecto Canya a la Canya exige una comprensión institucional madura del territorio: un territorio que no se organiza en compartimentos administrativos, sino en sistemas ecológicos, sociales y económicos interdependientes. Los cauces, las zonas de policía, los suelos agrícolas, los corredores y los espacios protegidos se entrelazan en un mosaico funcional que rebasa los límites municipales y desafía la acción aislada de cada administración.

En este contexto, la buena gobernanza territorial consiste en la coordinación efectiva de las competencias públicas y las capacidades sociales, mediante estructuras estables de cooperación, comunicación transparente y objetivos compartidos. No se trata únicamente de cumplir la legalidad o de evitar solapamientos competenciales, sino de construir instituciones que aprendan juntas, integrando conocimiento técnico, gestión administrativa y participación ciudadana.

Entendemos como buena gobernanza territorial la que se caracteriza por tres principios operativos:

Concurrencia ordenada de competencias, que reconoce el papel propio de cada nivel de gobierno y evita duplicidades mediante instrumentos jurídicos de cooperación.

Coordinación interadministrativa, basada en la confianza y la corresponsabilidad entre las entidades locales, la administración autonómica, la Confederación Hidrográfica y los consorcios intermunicipales.

Colaboración público-social, que incorpora a la sociedad civil organizada —entidades de custodia, asociaciones vecinales, cooperativas agrarias y universidades— en la gestión y seguimiento de los bienes comunes ambientales.

Este capítulo final tiene como finalidad articular el marco de gobernanza necesario para sostener la infraestructura verde en el tiempo, garantizando su mantenimiento, su eficacia ecológica y su legitimidad social.

La gestión territorial requiere un entramado de cooperación institucional que trasciende las divisiones administrativas y permita articular respuestas compartidas ante desafíos comunes. En el ámbito del proyecto *Canya a la Canya*, esta idea adquiere una dimensión práctica: los objetivos de restauración fluvial, protección ambiental y creación de infraestructura verde sólo pueden alcanzarse de manera sostenida si las administraciones públicas y la sociedad civil actúan bajo un mismo marco de corresponsabilidad.

A partir de esta premisa, el presente capítulo desarrolla tres líneas complementarias de colaboración, que reflejan los distintos niveles y formas en que la gobernanza puede desplegarse en la Ribera. Cada una de ellas responde a una necesidad institucional concreta —jurídica, organizativa o social— y, en conjunto, conforman el sistema de cooperación que da soporte operativo a las actuaciones del proyecto.

La primera línea se centra en los convenios administrativos, un instrumento de gran tradición en el Derecho público español que permite cooperar sin recurrir a la lógica contractual, combinando flexibilidad, seguridad jurídica y orientación al interés general. Los convenios facilitan la ejecución conjunta de proyectos, el intercambio de medios técnicos o humanos y la coordinación de políticas sectoriales —como la gestión del agua, la ordenación del territorio o la protección del medio natural—, que de otro modo quedarían fragmentadas entre distintas administraciones.

La segunda línea se articula en torno al Consorci de la Ribera, concebido como una infraestructura institucional de gobernanza que posibilita el ejercicio coordinado de las competencias municipales en materia urbanística, ambiental y fluvial. A través del Consorci, los ayuntamientos pueden compartir recursos, definir estrategias comunes, desarrollar programas plurianuales de mantenimiento y garantizar una acción homogénea en todo el corredor del Xúquer. Su existencia demuestra que la cooperación intermunicipal no sólo mejora la eficiencia administrativa, sino que refuerza la capacidad local de gestión del territorio.

Finalmente, la tercera línea aborda las colaboraciones público-sociales, es decir, las fórmulas mediante las cuales las administraciones públicas reconocen y promueven el papel activo de la sociedad civil organizada —entidades de custodia, asociaciones vecinales, cooperativas agrarias o grupos ambientales— en la conservación de los bienes comunes. Estos acuerdos, amparados por instrumentos jurídicos de colaboración y mecanismos de participación, amplían la base social de la gobernanza territorial y garantizan el arraigo comunitario y la sostenibilidad social de la infraestructura verde.

Con estas tres vertientes —cooperación administrativa, acción consorcial y colaboración cívica—, se subraya que la buena gobernanza del territorio no se reduce a distribuir competencias, sino a ejercerlas en un sistema estable de cooperación que permita mantener, cuidar y mejorar la infraestructura verde (y azul) más allá de la duración de los proyectos concretos.

Otras alternativas de colaboración en el marco del dominio público fluvial: los convenios administrativos.

La complejidad del marco competencial descrito exige fórmulas de coordinación que permitan a los municipios, a la Generalitat y a la Confederación Hidrográfica del Júcar actuar de manera concertada. Los convenios administrativos constituyen la herramienta jurídica básica para articular esta cooperación.

La intervención municipal en el dominio público hidráulico, especialmente en los tramos de cauce situados en suelo urbano y en sus zonas de servidumbre, puede ejercerse no sólo de forma directa, sino también mediante la colaboración con el organismo de cuenca. Esta cooperación encuentra su fundamento jurídico en el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que habilita a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo para llevar a cabo actuaciones de conservación y mantenimiento en los cauces públicos ubicados en zonas urbanas, posibilitando además la formalización de convenios con la Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ) para su financiación y ejecución.

La colaboración estable y eficaz entre ayuntamientos y Confederación Hidrográfica exige convenios administrativos que concreten obligaciones recíprocas, recursos y calendario, no simples declaraciones de intención. Dos fundamentos lo respaldan: (i) el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional (LPHN), que prevé convenios entre el Estado y las Administraciones autonómicas y locales para financiar actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas; y (ii) los artículos 47 y 48 de la Ley 40/2015 (LRJSP), que habilitan con carácter general a las administraciones para suscribir convenios con efectos jurídicos dentro de su ámbito competencial y sin cesión de titularidad de la competencia. En el contexto de *Canya a la Canya*, esta vía permite fijar quién hace qué, con qué medios, y cómo se asegura el mantenimiento de lo restaurado en el DPH, garantizando continuidad más allá del ciclo anual.

Conviene distinguir con claridad los convenios administrativos (LRJSP) de las fórmulas no vinculantes que pueden emplearse como fase preparatoria o marco de entendimiento: protocolos generales (orientaciones políticas y metodológicas), memorandos de entendimiento (documento preparatorio sin fuerza obligacional), convenios marco (marco general que requiere acuerdos singulares posteriores para generar obligaciones), y acuerdos de colaboración sin vinculación jurídica. Solo cuando el instrumento incluye compromisos concretos y exigibles entre las partes, estamos ante un convenio administrativo del art. 47 LRJSP, con el régimen de validez/eficacia del art. 48. Esta precisión evita confusiones y facilita que la colaboración se traduzca en resultados sostenibles en el DPH.

Con respecto a los convenios administrativos, exigibles jurídicamente, los artículos 47 y 48 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establecen el marco general para los mismos entre administraciones públicas —o entre estas y sujetos de derecho privado—, siempre que no supongan cesión de competencias y generen compromisos jurídicamente exigibles. Esta figura permite definir de forma precisa las

obligaciones, responsabilidades y recursos que cada parte aporta, así como establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las actuaciones.

A efectos prácticos, el convenio administrativo debe generar obligaciones exigibles (no meras intenciones) y contener, al menos: objeto y alcance territorial; cartera de actuaciones (conservación, control de EEI, revegetación, retirada de residuos, estabilización puntual de márgenes); régimen de financiación; reparto de responsabilidades (dirección técnica, seguridad y salud, coordinación ambiental); programación plurianual; indicadores, memoria anual y comisión de seguimiento; régimen de vigencia, prórroga, modificación y resolución.

En el caso concreto de las actuaciones en DPH vinculadas a la infraestructura verde —limpieza, restauración, estabilización de taludes, revegetación o mejora de hábitats—, los convenios con la CHJ pueden actuar como herramienta clave para:

Clarificar el reparto competencial y evitar duplicidades o conflictos de gestión.

Garantizar la coherencia con los planes de gestión del riesgo de inundación y con los instrumentos de ordenación y planificación del patrimonio natural.

Asegurar la continuidad temporal de las intervenciones mediante programas plurianuales de conservación y mantenimiento, tal y como permite el artículo 126 quater del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH). Una vez informados favorablemente por la CHJ, estos programas pueden ejecutarse sin necesidad de solicitar autorizaciones individuales ni presentar declaraciones responsables, bastando la comunicación anual de las actuaciones previstas y de las realizadas.

Optimizar recursos humanos y económicos mediante la puesta en común de medios y la coordinación técnica.

La **colaboración interadministrativa** se erige, por tanto, en un elemento clave para asegurar la continuidad y sostenibilidad de las actuaciones. Dicha colaboración puede articularse a través de **convenios de colaboración o convenios administrativos** que delimiten claramente las funciones y compromisos de cada parte en la conservación y mantenimiento del DPH, incluyendo las zonas restauradas en el marco de proyectos como *Canya a la Canya*.

Ejercicio de las competencias municipales a través del consorcio de la ribera.

Además del ejercicio directo de las competencias municipales, la legislación de régimen local permite que los ayuntamientos desarrollen sus funciones mediante fórmulas de cooperación intermunicipal. Entre ellas, los consorcios destacan por su capacidad para gestionar servicios o proyectos de interés común, integrando a varias entidades locales y a otras administraciones en una misma estructura técnica y administrativa.

Como se señaló en la introducción a este Informe, el proyecto Canya a la Canya está promovido por el Consorci de La Ribera junto con la Fundació Limne y busca la creación de un gran corredor verde entre Sumarcàrcer y el mar, basado en el recorrido del río Júcar a su paso por diversos municipios: Antella, Gavarda, Alberic, Benimuslem, Alzira, Algemesí, Albalat de la Ribera, Polinyà de Xúquer, Sueca, Sumarcàrcer, Riola, Fortaleny y Cullera.

En este contexto, el Consorci de la Ribera se configura como un instrumento idóneo para la gestión conjunta de actuaciones vinculadas a la infraestructura verde y, en particular, para la restauración, mantenimiento y mejora del corredor fluvial del río Xúquer. Su estructura permite a las corporaciones locales optimizar recursos técnicos y financieros, coordinar intervenciones de alcance supramunicipal y asegurar la continuidad temporal de las acciones más allá de los límites administrativos de cada término municipal, reforzando así la eficacia de las políticas públicas de conservación y gestión del territorio.

El Consorci de la Ribera surge de la voluntad de colaboración entre las dos mancomunidades comarcales —la Mancomunidad de la Ribera Alta y la Mancomunidad Intermunicipal de la Ribera Baixa—, que lo constituyeron para articular la cooperación económica, técnica y administrativa en materias de interés común.

Adscrito a la Mancomunidad de la Ribera Alta, su finalidad es desarrollar proyectos que resulten de interés para ambas mancomunidades y para los municipios que las integran, especialmente en ámbitos como el medio ambiente, el desarrollo local, el turismo sostenible y la cultura.

Conforme a sus estatutos¹⁷ y a la legislación de régimen local (arts. 57 y 87 del TRRL y art. 26.2 de la LBRL), el Consorci puede ejercer funciones delegadas o compartidas, actuar como ente instrumental para la ejecución de proyectos que afecten a varios municipios y asumir la gestión de servicios comunes cuando así lo acuerden las entidades participantes.

El Consorcio podrá efectuar, como ente instrumental, la gestión de servicios o ejecución de proyectos que afecten sólo a varios municipios pertenecientes al ámbito de las dos mancomunidades, con participación o no de otros municipios, cuando las características de estos servicios o proyectos lo requieran y los municipios respectivos lo solicitan y delegan la ejecución de las competencias en el Consorcio, de acuerdo con la legislación vigente.

El Consorci no se limita a ser una entidad gestora: representa una infraestructura institucional de gobernanza. Su valor radica en ofrecer un espacio de coordinación técnica y jurídica estable, que permita armonizar las actuaciones de los ayuntamientos y su relación con la Confederación Hidrográfica del Júcar y la Generalitat Valenciana.

A partir de su experiencia y de los resultados del proyecto *Canya a la Canya*, el Consorci puede consolidar tres ámbitos funcionales de intervención:

- Gestión de los proyectos de colaboración en cuestiones medioambientales, entre la Mancomunidad de la Ribera Alta y la Mancomunidad de la Ribera Baixa y / u otros organismos.
- Gestión de los proyectos de colaboración en promoción de turismo, entre la Mancomunidad de la Ribera Alta y Mancomunidad de la Ribera Baixa y / u otros organismos.
- Cualquier otra cuestión en materia medioambiental, cultural, promoción del desarrollo local, gestiones administrativas conjuntas, de cualquier otra finalidad que se considere de interés común para el Consorcio o los organismos representados.

¹⁷ Estatutos vigentes del Consorci de la Ribera, publicados en el boletín oficial de la provincia de Valencia n.º 115 de 18 de julio de 2015

(<https://consorcidelaribera.com/wp-content/uploads/CONVOCATORIES/CONSORCI/Estatuts-Consorci-Ribera.pdf>)

Sin perjuicio de las importantes competencias de la Diputación de Valencia, que es la Administración clave para la asistencia a los municipios, las acciones que podría desarrollar el Consorci podría consistir en las siguientes intervenciones:

1. Asistencia técnica y jurídica a los municipios.
 - o Apoyo en la elaboración de modificaciones del PGOU, en la redacción de planes especiales o de estrategias municipales de infraestructura verde.
 - o Revisión de expedientes, memorias y documentos técnicos para garantizar su adecuación a la legislación urbanística, ambiental y de aguas.
2. Homologación y coordinación metodológica.
 - o Elaboración de modelos de cartografía, fichas tipo de determinaciones urbanísticas, cláusulas estándar y guías de compatibilidad entre planeamiento y protección ambiental.
 - o Establecimiento de criterios comunes para la aplicación de medidas de conservación, renaturalización o mantenimiento de cauces.
3. Gestión territorial y seguimiento ambiental.
 - o Centralización de la información territorial y ambiental en un visor común que integre las cartografías municipales y los indicadores de seguimiento.
 - o Elaboración de informes de seguimiento comarcal sobre la ejecución de actuaciones, evolución de la conectividad ecológica y cumplimiento de los programas plurianuales de conservación.
4. Formación y transferencia de conocimiento.
 - o Organización de jornadas, talleres y programas de capacitación para personal técnico municipal y brigadas de mantenimiento.
 - o Difusión de buenas prácticas de gestión fluvial, planeamiento ecológico y soluciones basadas en la naturaleza.
5. Búsqueda de financiación y promoción de proyectos piloto.
 - o Apoyo en la preparación de solicitudes de ayudas europeas, estatales o autonómicas.
 - o Promoción de proyectos demostrativos comarcales que integren innovación, participación y replicabilidad.

El mantenimiento y conservación de los cauces urbanos constituye un campo en el que la acción conjunta del Consorci resulta especialmente relevante. De acuerdo con el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponden a las administraciones competentes

en ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico.

En este marco, el Consorci puede actuar como mecanismo operativo de cooperación entre los ayuntamientos y la Confederación Hidrográfica del Júcar, asumiendo funciones tales como:

- Redacción y coordinación de los programas plurianuales de mantenimiento (art. 126 quater del RDPH), garantizando su coherencia metodológica.
- Centralización de la comunicación anual y de los informes de seguimiento ante la CHJ.
- Asesoramiento técnico y ambiental en la aplicación de declaraciones responsables y medidas preventivas.
- Formación y supervisión de las brigadas de mantenimiento locales.
- Gestión de una base de datos y visor cartográfico con el registro de actuaciones en el DPH.

Este modelo permite evitar la fragmentación administrativa, optimizar recursos y asegurar que las actuaciones en distintos municipios se ejecuten bajo criterios homogéneos, manteniendo la continuidad ecológica del corredor fluvial.

En el plano más estratégico, el Consorci puede impulsar una política comarcal de infraestructura verde, articulada sobre los siguientes ejes:

- Planificación compartida, apoyando a los municipios en la incorporación de la infraestructura verde en su planeamiento urbanístico y en la redacción de planes especiales de integración fluvial.
- Cohesión territorial, promoviendo la continuidad física y funcional de los corredores ecológicos y de la infraestructura azul a escala de cuenca.
- Gestión del conocimiento, mediante la recopilación y difusión de información ambiental y jurídica, y la creación de indicadores comunes de seguimiento.
- Gobernanza participada, integrando en sus órganos o comisiones técnicas la colaboración de entidades ciudadanas y de custodia del territorio, de modo que el Consorci sea también una plataforma de participación y aprendizaje colectivo.

El Consorci de la Ribera ha sido el promotor y catalizador del proyecto *Canya a la Canya*, junto con la Fundació Limne, y sería relevante que continuará siendo la estructura vertebradora de su legado institucional.

Su capacidad para coordinar administraciones, concentrar recursos, generar metodologías comunes y mantener la visión estratégica del corredor fluvial convierte al Consorci en el espacio natural de continuidad del proyecto.

Desde una perspectiva jurídica y organizativa, el Consorci materializa el principio de buena gobernanza territorial que inspira este informe: una administración pública que coopera, que comparte conocimiento y que actúa colectivamente para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas y el bienestar de la población de la Ribera.

Colaboraciones público-sociales para el desarrollo de la infraestructura verde.

Junto a la cooperación interadministrativa, la gobernanza de la infraestructura verde requiere la implicación activa de la sociedad civil. La gestión contemporánea de los bienes comunes ambientales exige un cambio en la forma en que las administraciones públicas se relacionan con la sociedad civil. Los desafíos que afrontan los municipios en la conservación del territorio —como la restauración fluvial, la gestión de espacios naturales o la creación de infraestructura verde— superan las capacidades operativas de las estructuras administrativas tradicionales. En este contexto, la colaboración público-social surge como una vía para reconocer y activar la corresponsabilidad ciudadana en la gestión del interés general, complementando la acción pública con la experiencia, el conocimiento y el compromiso de las organizaciones sociales.

La buena gobernanza territorial implica, por tanto, pasar de un modelo de actuación unilateral a otro basado en la cooperación entre actores públicos y sociales, que comparten objetivos, recursos y responsabilidades en el marco de un propósito común: la conservación y mejora del territorio. Las entidades sin ánimo de lucro, cooperativas, asociaciones ciudadanas y entidades de custodia del territorio constituyen aliados estratégicos para las administraciones locales, aportando proximidad al territorio, capacidad de innovación social y una legitimidad derivada de su enraizamiento comunitario.

Las colaboraciones público-sociales (CPS) pueden definirse como *“relaciones estables de cooperación entre las administraciones públicas y entidades de la sociedad civil, orientadas a la gestión compartida de bienes o servicios de interés general, en las que ambas partes contribuyen con recursos materiales, humanos o de conocimiento para alcanzar fines públicos”*.

Se distinguen de la colaboración público-privada clásica en que no persiguen un beneficio económico, sino que se basan en la confianza, la reciprocidad y la finalidad social o ambiental de las actuaciones.

Las CPS se sustentan en una lógica de **alianza institucional**, no de delegación. No se sustituyen las competencias públicas, sino que se **complementan con la iniciativa social**, de manera que el sector público conserva la dirección estratégica y la garantía del interés general, mientras que las entidades colaboradoras contribuyen con su conocimiento técnico, capacidad operativa o legitimidad territorial.

En el marco del proyecto *Canya a la Canya* y de la estrategia comarcal de infraestructura verde, las CPS ofrecen un instrumento eficaz para implicar a la ciudadanía organizada en la conservación de los ecosistemas fluviales y en el mantenimiento de los espacios restaurados. Entre los ámbitos prioritarios destacan:

- Custodia del territorio y custodia fluvial, mediante la formalización de acuerdos entre ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro para el seguimiento ecológico, mantenimiento y sensibilización social en tramos del río Xúquer.
- Voluntariado ambiental y ciencia ciudadana, con programas de participación estructurada en la restauración vegetal, el control de especies invasoras o el seguimiento de fauna y calidad del agua.
- Gestión compartida de espacios naturales locales, como los Parajes Naturales Municipales, donde la administración puede firmar convenios con asociaciones locales o entidades ambientales para la ejecución de tareas de conservación, mantenimiento y educación ambiental.
- Programas de educación y sensibilización, impulsados conjuntamente entre ayuntamientos, centros educativos y entidades sociales, orientados a fomentar la cultura del cuidado del territorio.

Estas fórmulas de colaboración no sustituyen la acción pública, sino que la amplían y legitiman, reforzando el sentido comunitario de la gestión ambiental y la eficacia de las políticas locales de infraestructura verde.

Entre las distintas fórmulas de colaboración público-social, la custodia del territorio representa una de las más consolidadas y eficaces para promover la participación social en la conservación del medio natural. Su valor reside en ofrecer un marco jurídico flexible y voluntario que permite a entidades sociales y administraciones públicas compartir responsabilidades en la gestión de espacios con valores ecológicos, culturales o paisajísticos, asegurando su conservación activa a largo plazo.

La custodia del territorio se define, conforme al artículo 1.e de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como *“el conjunto de estrategias o instrumentos que implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el uso responsable de los recursos naturales, culturales y paisajísticos”*. Esta ley reconoce expresamente el papel de las entidades de custodia y habilita a las administraciones públicas a establecer acuerdos de colaboración con ellas para alcanzar objetivos de conservación.

También es fundamental hacer mención al artículo 76 de la LPNB, porque incluye el **mandato de las Administraciones Públicas de fomentar la custodia del territorio** mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad (art. 76.1 LPNB).¹⁸

Los acuerdos de custodia del territorio son pactos voluntarios y de carácter no contractual, formalizados por escrito entre una administración pública o un propietario y una entidad de custodia reconocida. Estos acuerdos se sustentan en los principios de colaboración, corresponsabilidad y confianza mutua, y tienen por objeto definir compromisos de gestión, conservación y uso responsable sobre un determinado espacio o recurso natural.

Su naturaleza jurídica es instrumental y complementaria de las competencias administrativas:

- No implican cesión de titularidad ni delegación de potestades, sino cooperación para la gestión de bienes de dominio público o de interés ecológico.
- Pueden coexistir con otros instrumentos urbanísticos o ambientales, como planes especiales, convenios de colaboración o programas de mantenimiento.
- Su eficacia depende del reconocimiento formal de la entidad de custodia, de la claridad de los compromisos asumidos y del establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Estos acuerdos en el caso de firmarse con Administraciones públicas, pueden formalizarse mediante convenio de colaboración o convenios administrativo, según el caso, de acuerdo con lo previsto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹⁸ Art. 76.1 *“Las Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.”*

Los acuerdos de custodia permiten canalizar la participación ciudadana en múltiples dimensiones de la infraestructura verde y fluvial:

1. Conservación y restauración ecológica.
 - o Recuperación de hábitats de ribera, revegetación, control de especies invasoras o mantenimiento de conectividad ecológica.
 - o Asesoramiento a los ayuntamientos en la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza y en la gestión de suelos no urbanizables protegidos.
2. Gestión del uso público y educación ambiental.
 - o Diseño y mantenimiento de sendas, señalización interpretativa, actividades de sensibilización o programas de voluntariado ambiental.
 - o Promoción de una cultura de cuidado del territorio vinculada al río y a los espacios naturales locales.
3. Seguimiento y ciencia ciudadana.
 - o Monitorización participativa de flora, fauna o calidad del agua.
 - o Integración de los resultados en visores de información ambiental gestionados por el Consorci de la Ribera o los ayuntamientos.
4. Asesoramiento técnico y custodia agraria.
 - o Colaboración con agricultores locales para el mantenimiento de prácticas compatibles con la biodiversidad y el uso sostenible del suelo.
 - o Formalización de acuerdos de custodia en explotaciones agrarias situadas en zonas de influencia del corredor fluvial.

En el ámbito del proyecto **Canya a la Canya**, la custodia del territorio ofrece una herramienta estratégica para asegurar la continuidad y sostenibilidad social de las actuaciones. Su integración podría facilitar:

- Prolongar la gestión y el mantenimiento de los espacios restaurados más allá de la duración del proyecto, asegurando una presencia social constante en el territorio.
- Optimizar recursos públicos, al apoyarse en estructuras sociales consolidadas y con conocimiento directo del medio.
- Fortalecer el vínculo entre ciudadanía y administraciones, generando confianza y sentido de corresponsabilidad.
- Consolidar redes locales de cuidado del territorio, conectadas a escala comarcal mediante el apoyo técnico del Consorci de la Ribera y la colaboración de entidades de custodia como la Fundació Limne.

La custodia del territorio constituye, en definitiva, una forma avanzada de colaboración público-social, plenamente coherente con los objetivos de la infraestructura verde. Permite traducir los principios de gobernanza participativa en mecanismos jurídicos concretos, en los que las administraciones locales mantienen su función de dirección pública y las entidades sociales asumen una función de gestión activa, acompañamiento y vigilancia cívica del territorio.

Incorporar la custodia del territorio como línea estable de acción dentro de la infraestructura verde comarcal podría añadir mayor implicación con la ciudadanía generando arraigo social y permanencia a las políticas públicas ambientales, asegurando que los espacios naturales, fluviales y agrícolas de la Ribera continúen siendo objeto de cuidado, aprendizaje y corresponsabilidad compartida.

El proyecto ***Canya a la Canya*** no se concibe como una actuación puntual ni como un conjunto aislado de intervenciones sobre el territorio, sino como un proceso institucional de aprendizaje y transformación. Desde su inicio, el informe ha insistido en que la infraestructura verde sólo alcanza plenitud cuando se traduce en políticas municipales estables, capaces de perdurar más allá de la vigencia del propio proyecto.

El sentido último de este capítulo es precisamente asegurar esa continuidad. La gobernanza cooperativa —a través de los convenios administrativos, del Consorci de la Ribera y de las colaboraciones público-sociales— constituye el marco que permite transformar la acción de proyecto en acción de gobierno. Cada mecanismo de cooperación aquí descrito ofrece un cauce distinto para integrar lo aprendido: los convenios, como instrumentos jurídicos de corresponsabilidad institucional; el Consorci, como plataforma permanente de coordinación técnica; y las colaboraciones público-sociales, como garantía de arraigo social y legitimidad democrática.

En conjunto, estas tres dimensiones consolidan un modelo de buena gobernanza territorial, donde la concurrencia de competencias se convierte en sinergia, la cooperación en rutina administrativa y la participación social en elemento estructural de la gestión del territorio. Así, los resultados del proyecto se proyectan hacia el futuro no como un conjunto de obras o documentos, sino como una forma compartida de entender la administración del espacio común.

El informe se cierra, por tanto, con la convicción de que el éxito de la infraestructura verde en la Ribera no dependerá sólo de la precisión técnica o jurídica de las actuaciones, sino de la capacidad de las instituciones y la ciudadanía para cooperar de manera sostenida,

aprendiendo del propio proceso y renovando los compromisos que hacen posible una gestión duradera del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Carsten, N. et al. (2017) The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective. *Sci. Total Environ.* 579: 1215–1227.
- Comisión Europea (2013) Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa. COM/2013/0249 final.
- Koc, C. B. et al. (2016) Towards a comprehensive green infrastructure typology: a systematic review of approaches, methods and typologies. *Urban Ecosyst.* 20: 15–35.
- MITERD (sin fecha) Guía metodológica para la identificación de los elementos de infraestructura verde de España, disponible en https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/guia_metod_inf_verde_tcm30-531071.pdf
- Nieuwenhuijsen, M. J. (2021) Green Infrastructure and Health. *Annu. Rev. Public Health* 42: 317–328.
- Seiwert, A. and Rößler, S. (2020) Understanding the term green infrastructure: origins, rationales, semantic content and purposes as well as its relevance for application in spatial planning. *Land Use Policy*, 97: 104785.
- Tzoulas, K. et al. (2007) Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review. *Landsc. Urban Plan.* 81: 167–178.

ANEXO: ORDENANZAS QUE PUEDAN SER REVISADAS POR LOS MUNICIPIOS CON EL FIN DE QUE PUEDAN INCIDIR EN LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FLUVIALES

Desde el punto de vista normativo, sobresalen tres instrumentos que pueden servir para regular la conservación de los ecosistemas fluviales por los ayuntamientos: la normativa urbanística, las tradicionales Ordenanzas de parques y jardines o zonas verdes y las Ordenanzas de uso de bienes públicos.

a) Ordenanzas municipales de zonas verdes, parques y jardines.

Además de la normativa local vinculada al urbanismo, que se preocupará de clasificar el suelo y establecer la normativa general sobre usos admitidos en cada clase de suelo y zona, otros de los instrumentos que puede servir son las Ordenanzas municipales de zonas verdes, parques y jardines.

En términos generales, y salvo error, solo uno de los municipios del área de estudio cuenta con Ordenanza reguladora de Parques y Jardines (Alzira).

Esta ordenanza presenta la estructura que suelen tener las ordenanzas de esta clase. Así regula aspectos tales como:

- Su objeto y ámbito de aplicación.
- Creación de espacios ajardinados, remodelaciones, mejoras y plantación de arbolado.
- Conservación de espacios ajardinados y arbolado, con sus aspectos generales y las operaciones de mantenimiento y conservación.
- Previsiones sobre el uso y presencia de vehículos.
- Previsiones para la protección de los elementos vegetales, animales y el entorno y del mobiliario urbano.
- Un régimen sancionador.

Como todas las Ordenanzas de esta clase, es una Ordenanza pensada principalmente para el espacio urbano y para los espacios verdes de propiedad pública.

Tiene por objeto regular la *"creación, conservación, uso y disfrute de los espacios ajardinados, de los distintos elementos que le son propios y del arbolado sin interés agrícola existente en el término municipal, para su mejor preservación como ámbitos*

imprescindibles para el equilibrio ecológico del medio urbano y natural y mejorar de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de la ciudad” (art. 1 Ordenanza Zonas Verdes Alzira).

Como se aprecia, la mención es a “espacios ajardinados”, los cuales no se definen, si bien se matiza que quedan comprendidos en el concepto las plazas y pequeños jardines públicos, los jardines en el entorno de monumentos o en islotes viarios, alineaciones de árboles en veredas y paseos y las jardineras y elementos de jardinería instalados en las vías públicas. Las normas de la ordenanza se aplicarán también, en lo que les afecte a los jardines y espacios verdes privados, sin que se defina lo que se consideran “espacios verdes” (art. 2 Ordenanza Zonas Verdes Alzira).

Es habitual que las ordenanzas de parques y jardines y zonas verdes tiendan a mirar solo el espacio urbano, plasmando normativamente esa separación entre el espacio urbano y el rural (al que se suelen dedicar ordenanzas de usos y costumbres en el medio rural) y el natural (que no suelen abordar).

Esta tendencia queda, además, fijada en la Ley de bases de régimen local en el año 2013, cuando se modifica el artículo 25 relativo a las competencias propias de los municipios para sustituir la referencia a la protección del medio ambiente, por la de *“Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”*, pasando a ser una mera y posible competencia *“delegada”* la *“protección del medio natural”*.

Se trata de una división artificiosa que complica el tratamiento de esos espacios interurbanos y las tendencias a implantar Infraestructuras verdes, que conecten los espacios verdes urbanos, con los periurbanos y los rurales y naturales.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, las ordenanzas de parques y jardines o de zonas verdes pueden ser muy útiles, si se trasciende esa visión. Por ejemplo, podrían definir y regular, en la medida de lo posible, un tipo de parque específico ligado a los tramos urbanos de los cauces: parque fluvial, que se refleje en la ordenanza de zonas verdes y en el planeamiento urbanístico, establecer en la parte relativa a la creación y el mantenimiento de zonas verdes previsiones expresas respecto a especies exóticas invasoras (EEI), que vayan más allá de la previsión de usar especies autóctonas, establecer la obligación de limpieza de los cauces en las zonas urbanas y de retirar los geotextiles usados para la erradicación de EEI, establecer la obligación de instalar y mantener en buen estado o sustituir paneles de información ambiental en los Parques Fluviales, incluir previsiones sobre educación ambiental, etc.

b) Ordenanza reguladora del uso de bienes municipales

Otra posibilidad es, para los ayuntamientos que son titulares de terrenos públicos en el área de actuaciones del proyecto, emitir o hacer uso de sus ordenanzas reguladoras del uso de los bienes municipales, siempre y cuando los terrenos formen parte del Inventario de Bienes Públicos.