

# Riesgo de inundación y ordenación territorial: El caso de la ley valenciana 4/2004

José Manuel GIMÉNEZ FERRER

Doctor en Geografía

Recibido: 26 de junio de 2006

Aceptado: 22 de enero de 2007

## RESUMEN

El marco de la ordenación territorial valenciana ofrece múltiples posibilidades para llevar a cabo una gestión más racional del medio. Racionalidad entendida en el buen uso y gestión de recursos tan escasos y amenazados como lo son agua, suelo, paisaje y cultura valenciana. Los procesos de riesgo de inundación y avenida son problema consustancial en la geografía valenciana. La Ley 4/2004 incluye esta problemática dentro de su marco de objetivos prioritarios para la gestión más sostenible de su territorio. El caso de las redes de drenaje meridionales del litoral alicantino, constituyen extraordinario ejemplo de necesaria intervención por parte de dicho nuevo marco legal.

**Palabras clave:** ordenación del territorio, sostenibilidad, riesgo de inundación y litoral meridional alicantino.

Risk of floods and territorial ordering: The «Valencia law nº 4/2004» case

## ABSTRACT

The Valencian territorial regulation framework offers many possibilities to carry out a more rational administration of the environment. Rationality understood in the appropriate use of so limited and scant resources, such as the water, the soil, the landscape and the Valencian culture. The flood and freshet risks are circumstantial problems of the Valencian geography. The 4/2004 law include these problems inside its priority objective framework for a more sustainable administration of its region. Alicante's southern coast drainage net case is an extraordinary example of the needed intervention for this new legal framework part.

**Keywords:** territorial regulation, sustainability, flood risk, Alicante's southern coast.

**SUMARIO:** 1. El papel de la ordenación del territorio en la reducción de los procesos de riesgo de inundación y avenida. 2. La esfera valenciana de la ordenación del territorio: sostenibilidad, aptitud e inundabilidad. 3. La creación de nuevas áreas residenciales en territorios de riesgo. El caso del litoral de Orihuela (Alicante). 4. Bibliografía y fuentes consultadas.

## 1. EL PAPEL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA REDUCCIÓN DE LOS PROCESOS DE RIESGO DE INUNDACIÓN Y AVENIDA

La organización del espacio por el hombre implica una determinada distribución de las actividades económicas, los usos del suelo, asentamientos, infraestructuras, equipamientos, espacios libres, etc. Históricamente, ha sido práctica habitual aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecía el medio geográfico mediante la búsqueda de ventajas defensivas en la elección de asentamientos, buenas comunicaciones, favorables condiciones climáticas o, incluso y más recientemente, el dominio de una determinada área funcional. Algo parecido se aprecia valorando los usos y aprovechamientos tradicionales del suelo, donde civilizaciones ancestrales buscaron la consecución de las máximas ventajas asociadas a la explotación racional de las potencialidades agrarias, pastoriles, forestales, mineras y comerciales del medio en el que vivían.

Pese a no ser norma general, los desmanes también han sido considerables, sobre todo si se atiende a las masivas deforestaciones y, aunque con otras connotaciones, la imponente alteración de ámbitos de extracción mineral heredados. En el envés territorial de esta búsqueda de la mejor localización para maximizar la prosperidad económica, está la ocupación de ámbitos fluviales de notable peligrosidad (vegas, llanos de inundación, meandros, ramblas, rieras, zonas litorales...) que, con la revolución urbano-industrial iniciada en España en el XIX y consolidada en la segunda mitad del siglo XX, no ha hecho más que incrementar la génesis de espacios de riesgo. Ello se refleja en la importancia que avenidas fluviales e inundaciones han tenido en el territorio español en la última mitad de la extinta centuria del XX. Como ejemplo baste destacar las terribles avenidas e inundaciones de septiembre de 1962 (Barcelona, 794 víctimas), octubre de 1973 (Murcia, Almería y Granada, 250 víctimas), agosto de 1983 (País Vasco, 45 víctimas), noviembre de 1989 (Málaga, 12 víctimas), agosto de 1996 (Biescas, 87 víctimas), septiembre y noviembre de 1997 (ciudades de Alicante y Badajoz, 5 y 21 víctimas respectivamente), junio de 2000 (Cataluña, 16 víctimas), noviembre de 2001 y marzo de 2002 en el archipiélago canario (7 y 8 víctimas respectivamente), las cuales no totalizan, ni por asomo, el total de víctimas mortales achacables a la concurrencia de dicho riesgo en España.

El desarrollo de la sociedad postindustrial, los avances tecnológicos, la lógica de producción impuesta por la economía de mercado, la urbanización a ultranza, la proliferación de ámbitos de especialización urbano-turística; combinado con una predominante falta de racionalidad ambiental en la localización de dichas actividades productivas y asentamientos, ha provocado que los procesos de puesta en valor del territorio hayan superado, en numerosas ocasiones, las posibilidades de acogida del medio, considerando a ésta en su doble vertiente de recurso y amenaza, ocasionando disfuncionalidades, desvertebración, desequilibrios y, en el peor de los casos, impactos ambientales y espacios de riesgo.

En este contexto, la ordenación del territorio surge como una herramienta, tan necesaria como imprescindible, para la coordinación de la planificación socioeconómica con la aptitud del territorio, entendiendo a esta última como la capacidad

intrínseca de cada espacio a acoger usos antrópicos sin que éstos menoscaben sus componentes esenciales (agua, suelo, vegetación y paisaje) ni generen la concurrencia de zonas de riesgo. Partiendo de la descomposición nominal de *ordenación y territorio*, *territorio* es el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza; es el ámbito de vida de un animal o el área de distribución de una especie vegetal (ZOIDO, 1998: 8). Cuando dicho medio geográfico se atribuye a un grupo humano de organización bien definida, se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común, pasando a ser soporte, recurso básico, ámbito de vida, paisaje y fuente de sensaciones (ORTEGA, 2000: 527). Cada grupo humano, con la estabilidad que le confiere el peso de la historia, define su existencia con la idea de una cierta extensión, identificada como propia, constituyendo así su territorio. El término *orden* se utiliza con relación a una determinada comprensión e interpretación de los hechos y fenómenos identificados en un territorio dado. Se ha de incidir en que el mismo lleva asociado un matiz extremadamente positivo, el cual alude a que dicha disposición ha de seguir unas pautas en las que la racionalidad ha de guiar las relaciones que se establezcan entre todos los componentes existentes en dicho ámbito.

*Ordenación y territorio* son dos conceptos cuya unión da lugar a la noción de un determinado proceder, el cual asienta gran parte de sus cimientos doctrinales en la sostenibilidad. La ordenación del territorio ha de ser concebida como la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en un espacio dado; esencialmente en aquellos elementos a los que se atribuye un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan (ZOIDO, 1998: 3). Como tal voluntad y acción pública, es considerada como una política, más si cabe si se atiende a la sexta acepción que de la voz *política* da la Real Academia de la Lengua Española, al aludir a ésta como «las orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado». La ordenación del territorio es, esencialmente, una función pública, una política compleja, de reciente y todavía escasa implantación que puede, y debe, apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos, directrices, recomendaciones...), sobre prácticas administrativas eficaces y aproximaciones necesariamente pluridisciplinarias.

Definida jurídicamente como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad (...) siendo a su vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política»<sup>1</sup>; se trata de un conjunto de criterios expresamente formulados, normas, planes y programas, que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el medio, en coordinación con la planificación socioeconómica y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico-cultural. Ha de considerarse, sobre todo, como un instrumento, nunca como un fin en si mismo. Es un medio al servicio de objetivos generales tales como

---

<sup>1</sup> Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en la Sexta Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio el 23-5-1985.

el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, el bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía. Según la citada Carta Europea de Ordenación del territorio, sus fines fundamentales giran en torno al desarrollo socioeconómico equilibrado de toda zona de actuación; la mejora de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

Y todo ello orientado a la resolución de tres interrogantes básicos: ¿qué se ha de ordenar?, ¿para qué se ha de ordenar algo? y ¿cómo se ha de ordenar? (PUJADAS & FONT, 1998: 11-13). A la primera de las cuestiones se responde con la necesidad de ordenar los múltiples usos que coexisten, y pueden cohabitar, en un determinado ámbito. Esa ordenación consistirá en asignar usos específicos a cada unidad diferenciada en función a su aptitud y capacidad. Dichos usos vendrán impuestos por las actividades antrópicas a desarrollar (residencial, industrial, equipamientos, infraestructuras, agrícolas, terciarias...) o bien serán otros derivados del medio natural en los que la preservación sea lo más conveniente. La respuesta a *para qué* se ha de ordenar responde al establecimiento de los fines propios de la política de ordenación del territorio a aplicar. Estos objetivos son recogidos en los documentos normativos al efecto y tienen su plasmación en la determinación de un modelo territorial específico basado en las aspiraciones del territorio a ordenar, siempre en conjunción y armonía con la dinámica ambiental imperante y con los principios rectores de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Finalmente, a la pregunta sobre *cómo* se ha de ordenar, se responde aludiendo a cuáles han de ser los criterios de ordenación a establecer para la consecución de los fines preestablecidos, no perdiendo nunca de vista el carácter limitado del territorio, es decir, su acepción como bien escaso y finito.

En virtud de todo ello, se defiende la concepción de la ordenación territorial, más que como a una política específica, como un método de pensamiento común a todos los departamentos de la administración, el cual permita superar las ineficiencias de actuaciones conducidas por un razonamiento excesivamente vertical, por sectores económicos que tienen una concepción del territorio a ordenar como un todo homogéneo, en lugar de apostar por lógicas horizontales de acuerdo con parámetros espaciales que posibilitan intervenciones públicas y privadas adaptadas a las necesidades, y potencialidades, de cada territorio.

## 1.1. OBJETIVOS ESENCIALES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Los objetivos de la ordenación del territorio como práctica y filosofía giran en torno a la consecución de una adecuada relación entre población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio que las acoge. Ha de pretender evitar que la articulación del medio se derive de la mera yuxtaposición aleatoria de actuaciones sectoriales y locales que, aunque puedan ser coherentes en sí mismas, carezcan de un marco de referencia global. Ésta se ha de configurar como un proceso continuado de gestión coordinada de las Administraciones Públicas para la consecución

de una serie de fines que, a grandes rasgos, pueden resumirse tal y como sigue (MELÓN, 1999: 13-14):

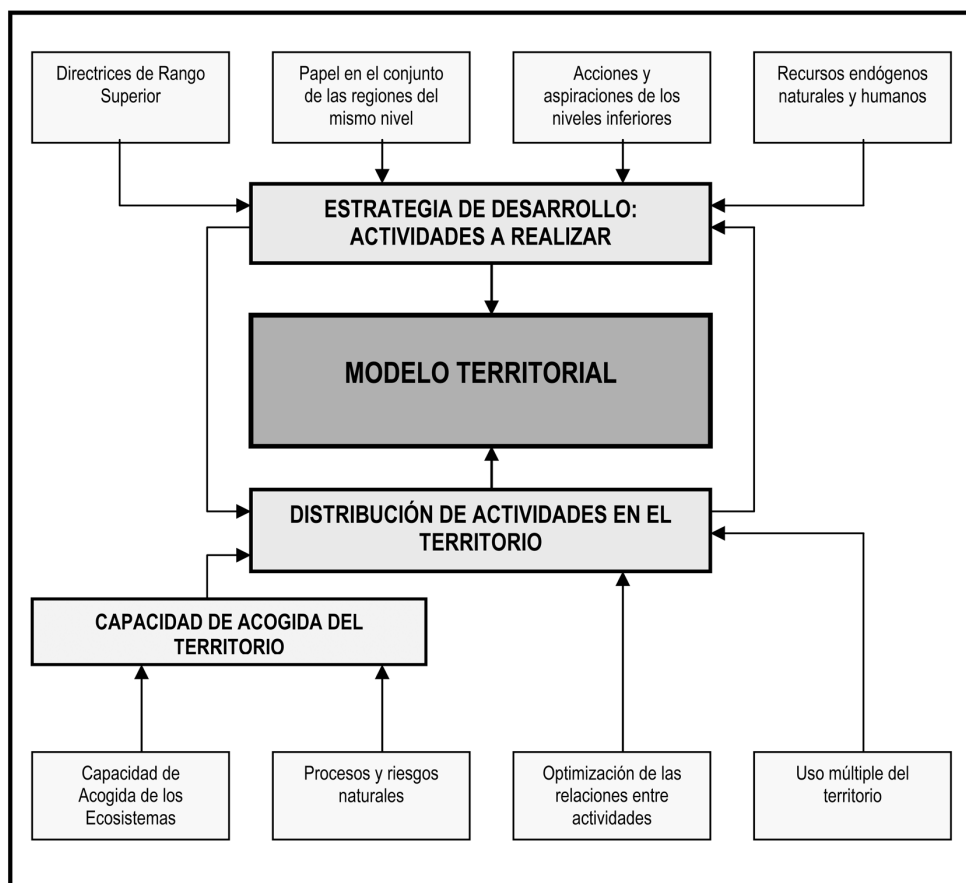
- Definir, proteger y mejorar la estructura territorial del ámbito al que se aplica, con el fin de conseguir un *desarrollo equilibrado* de las zonas afectadas.
- Mejorar la *calidad de vida*, facilitando a la población el acceso y disfrute a equipamientos de toda índole.
- Promover una gestión eficaz y responsable de los *recursos naturales* que coordine las necesidades del medio socioeconómico con las obligaciones de conservación y mejora del medio ambiente y de los lugares o construcciones de interés ecológico, cultural o paisajístico.
- Procurar la utilización racional y equilibrada del territorio mediante la definición de *usos admisibles* y la potenciación de los más aptos en cada parte del mismo (en función a la tipología del impacto, a la aptitud y capacidad derivada de ésta); así como la creación de las infraestructuras más apropiadas y la adopción de medidas incentivadas, o disuasorias, para determinadas actividades, todo ello en función del objetivo indicado.
- Identificar las áreas o zonas que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera, o por su riqueza ecológica, paisajística o cultural, deban ser objeto de una especial protección y ser sometidas a una gestión sectorial específica en desarrollo de la materia jurídica objeto de su regulación.
- Establecer un proceso conducente a la *recuperación del patrimonio* natural, cultural o económico deteriorado, coordinando las acciones sectoriales que se proyecten o ejecuten para ello en cada ámbito territorial.
- Favorecer la *vertebración del territorio* y su conexión con los principales núcleos de actividad, nacionales e internacionales, mediante la creación y el impulso de las adecuadas infraestructuras de comunicación y transporte que en cada caso vayan acordes con el modelo territorial escogido.
- Cualesquiera otras acciones que tiendan a conseguir la apropiada relación entre la población, el medio natural, las actividades económicas, el patrimonio cultural, los equipamientos, los servicios y las infraestructuras; en definitiva, el territorio.

Todo ello puede resumirse fácilmente en dos objetivos esenciales sobre los que ha de gravitar toda política de ordenación del territorio: el establecimiento de condiciones de equidad en todo el ámbito a ordenar, mediante una correcta accesibilidad a las dotaciones y equipamientos; enmarcado en la utilización racional de los recursos de todo tipo existentes en el mismo, mediante la localización adecuada de los usos del suelo y las actividades y procesos derivados de éstos. Dichos objetivos se alcanzan definiendo *modelos de ordenación territorial* específicos para los ámbitos planificados. El fundamento de éstos ha de quedar recogido en documentos operativos apoyados en la legislación de ordenación del territorio vigente, mediante la cual se establezcan las grandes líneas territoriales a seguir, las pautas que guíen la elaboración de los estudios de diagnóstico necesarios para estar en condiciones de

determinar la aptitud de cada porción del medio; así como los diferentes instrumentos mediante los cuales se apliquen las determinaciones emanadas para la aplicación del modelo deseado.

El éxito de los modelos de ordenación del territorio descansa en la efectividad y rigurosidad de los estudios de diagnóstico en los que éstos han de apoyarse. Más que la coyuntura que la política suele traer consigo en la toma de decisiones espaciales, en materia de ordenación del territorio es fundamental que éstas se asienten sobre un serio y consensuado proceso en el que el conocimiento del medio, y la determinación de una estrategia acorde con los preceptos anteriormente establecidos, guíen la totalidad del proceso.

**Figura 1.** Determinaciones básicas de la ordenación territorial



Fuente: elaboración propia a partir de GÓMEZ OREA, 1994

## 1.2. MARCO COMPETENCIAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

En la tradición legislativa española, la ordenación del territorio ha surgido ligada al urbanismo con la finalidad de establecer un marco de referencia que contenga las grandes decisiones sobre la utilización y uso del suelo y que contribuya a armonizar y garantizar la coherencia del planeamiento municipal, evitando el resultando absurdo que deriva de la mera yuxtaposición de los instrumentos de ordenación diseñados a ese nivel institucional inferior (MENÉNDEZ, 1999: 63). En este sentido, las Comunidades Autónomas, en las que se estructura el marco territorial básico del Estado Español, cuentan con competencias exclusivas, aunque concurrentes, sobre materia urbanística, ordenación del territorio y medio ambiente a la sazón de lo establecido en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española. El Tribunal Constitucional ha establecido los siguientes criterios competenciales sobre la ordenación del territorio:

1. Se configura como un título competencial específico, dentro del sistema constitucional, a favor de las Comunidades Autónomas. No se limita a la mera actividad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, la actividad que por otros títulos haya de desarrollar la administración o ente competente, sino que condiciona materialmente la actuación de éstos en el territorio<sup>2</sup>.
2. Se identifica como una política o una función pública y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, por lo que su ejercicio ha de contemplar las competencias concurrentes de otras administraciones en los sectores en los que incide la política de ordenación del territorio. En suma, el ejercicio de dicha competencia autonómica no puede impedir el de otras atribuidas constitucionalmente a las instituciones del Estado<sup>3</sup>.
3. Siempre que el Estado goce de un título competencial específico que incida en la ordenación del territorio, el entrecruzamiento de competencias obliga a la coordinación de las administraciones implicadas<sup>4</sup>.

Se dispone así un marco competencial en el que el peso de legislar, con carácter básico y pleno, sobre ordenación del territorio, recae en las respectivas Comunidades Autónomas una vez que recojan dicha competencia en sus concernientes Estatutos de Autonomía. Además, tal exclusividad competencial a favor de las Comunidades Autónomas no perjudica la que con igual carácter viene reconocida al Estado en base al artículo 149.1.1º. de la Constitución, donde éste adquiere

---

<sup>2</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 149/1991 y 40/1998.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988; artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y artículos 3.1.f. y 3.2.h de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.



competencia exclusiva en la fijación de las condiciones básicas que tiendan a asegurar la igualdad en el cumplimiento de los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. Competencia que, no obstante, no autoriza a la regulación integral de una materia o sector sobre el que el Estado carece de competencia.

Pero la exclusividad competencial autonómica en el bloque constitucional de la ordenación del territorio, no es óbice para que, en muchos casos, el ejercicio de la misma por parte de ésta esté ampliamente condicionado por su carácter concurrente. Una concurrente es aquella que, atribuyendo a una administración y recayendo sobre un objeto jurídico concreto, entra en contacto, relación o colisión, con otras propias de otra administración que recaen sobre un objeto distinto, pero próximo o de incidencia al de aquélla. En efecto, determinadas competencias estatales en materias de gran impronta en la ordenación territorial, pueden llegar, en algunos casos, a cuestionar seriamente la operatividad del proceso autonómico a la hora de establecer su propio modelo territorial. Ello se entiende si se alude a la competencia estatal en el diseño y ejecución de infraestructuras de transporte de gran impronta en la ordenación y estructuración de todo territorio, ya sean de carácter viario, ferroviario, marítimo, aéreo, hidráulico, eléctrico y energético. El carácter nacional y supraautonómico en el diseño de dichas infraestructuras y sus equipamientos derivados, otorga al Estado un gran poder a la hora de delinear las piezas maestras de la ordenación del territorio en nuestro país. Pero ello supone un serio contratiempo a toda política autonómica de ordenación del territorio, ya que los ejes estructurantes en los que puede, y debe sustentarse, vienen impuestos por la administración estatal en el pleno ejercicio de sus competencias, atribuyendo serias indicaciones al modelo a desarrollar por la propia administración autonómica.

El innegable protagonismo del Estado en la ordenación del territorio condiciona las posibilidades de intervención autonómica en la misma hasta el punto de poder llegar a comprometer su eficacia en la práctica y aplicación de dicha competencia estatutariamente asumida. Así, incluso es difícil pensar en la aplicabilidad efectiva y exclusiva de las políticas de ordenación del territorio de las distintas comunidades autónomas en el sentido de que el Estado tiene la competencia de las grandes infraestructuras cuyo poder estructurante es del todo fundamental; mientras que las regiones españolas cuentan con una competencia formal para ordenar el territorio, pero materialmente es difícil pensar en dicha ordenación porque la capacidad de decisión de grandes infraestructuras que han de vertebrar un territorio bien ordenado no es suya, descansa en el Estado.

Todo ello exige un serio y riguroso poder de coordinación entre las distintas políticas sectoriales de competencia estatal y con seria incidencia en la ordenación del territorio, con la propia práctica de ordenación que el modelo territorial autonómico desee aplicar sobre su propio espacio geográfico. Ello redundará positivamente en la viabilidad y operatividad de unas políticas comprometidas desde todos los niveles de la administración involucrados y, en las que el sesgo y la arbitrariedad que la conflictividad política suele llevar consigo (en cuanto a disputas entre administra-



ciones por el mero condicionamiento político de su gobierno) pase a un plano todo lo insignificante que la seriedad del tema requiere.

**Cuadro 1.** Referencias normativas en la asunción competencial en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda por parte de las Comunidades Autónomas

CCAA	Referencia normativa	Artículo
Andalucía	LO 6/1981	13.8, 15.2
Aragón	LO 8/1992 (modif. LO 5/1996)	35.1.7.
Asturias	LO 7/1981 (modif. LO 1/1999)	10.3
Baleares	LO 2/1983 (modif. LO 3/1999)	10.3
Canarias	LO 10/1982 (modif. LO 4/1996)	30.15
Cantabria	LO 8/1981 (modif. LO 11/1998)	24.3
Castilla y León	LO 4/1983 (modif. LO 4/1999)	32.2
Castilla la Mancha	LO 9/1982	31.2
Cataluña	LO 4/1979	9.9
Ciudad Aut. de Ceuta	LO 1/1995	21.1.1ª, 21.2
Ciudad Aut. de Melilla	Lo 2/1995	21.1.1ª, 21.2
Extremadura	LO 1/1983	7.2
Galicia	LO 1/1981	27.3
La Rioja	LO 3/1982 (modif. LO 2/1999)	8.16
Madrid	LO 3/1983	26.3
Murcia	LO 4/1982 (modif. LO 4/1994)	10.2
Navarra	LO 13/1982	44.1
País Vasco	LO 3/1979	10.31
Valencia	LO 5/1981	31.9, 32.2

**Cuadro 2.** Reparto competencial entre el Estado y las CCAA en materias de incidencia en la ordenación del territorio

MATERIA	COMPETENCIA	NORMATIVA
Urbanismo	CCAA	CE art. 148.1.3ª Estatutos de Autonomía
Ordenación Territorial	CCAA	CE art. 148.1.3ª Estatutos de Autonomía
Vivienda	CCAA	CE art. 148.1.3ª Estatutos de Autonomía
Legislación Civil, régimen jurídico del derecho de propiedad y demás derechos reales (salvo los forales)	Estado	CE art. 149.1.8ª
Ordenación de los Registros e instrumentos públicos	Estado	CE art. 149.1.8ª
Tratamiento fiscal de la propiedad inmobiliaria y de las operaciones urbanísticas	Estado	CE art. 149.1.14ª
Legislación sobre expropiación forzosa	Estado	CE art. 149.1.18ª
Puertos y aeropuertos de interés general	Estado	CE art. 149.1.20ª
Ferrocarriles	Estado	CE art. 149.1.21ª
Legislación básica sobre medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias	Compartida y concurrente	CE art. 149.1.23ª
Obras públicas de interés general o cuya relación afecte a más de una Comunidad Autónoma	Estado	CE art. 149.1.24ª
Agricultura	CCAA	CE art. 148.1.17ª
Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica	Estado	CE art. 149.1.13ª

## **2. LA ESFERA VALENCIANA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: SOSTENIBILIDAD, APTITUD E INUNDABILIDAD**

### **2.1. FILOSOFÍA Y PRINCIPIOS OPERATIVOS**

La Comunidad Valenciana tiene totalmente asumidas sus competencias en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda en virtud de lo estipulado en los artículos 31.9 y 32.2 de su LO 5/1981. Pero la importancia de ello trasciende a la mera trasposición normativa de principios orientados a la sostenibilidad del desarrollo, ya que dicha región acaba de superar el proceder ambiental y territorial prototípico de la década de los 90 aprobando, en junio de 2004, uno de las más modernas y, geográficamente hablando, mejores normas relativas a la ordenación del territorio vigentes en el seno del Estado de las Autonomías. En efecto, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (en adelante LOTyPP) supone un hito consustancial en el ordenamiento jurídico valenciano, implantando una visión integral de la ordenación del territorio e introduciendo nuevas fórmulas en la gestión del mismo, todo ello bajo el amparo de una cuidada instrumentación de procedimientos, principios y novedosos objetivos.

Si ya de por sí la Ley 6/1989, de 7 de julio, supuso un importante punto de partida por su carácter casi pionero en la materia, el tratamiento que del título constitucional «ordenación del territorio» se lleva a cabo en la LOTyPP es, atendiendo a la filosofía del desarrollo sostenible, poco menos que espectacular. Si los artículos 68, 69 y 70 de la Ley 6/1989 ya mostraban una más que adecuada atención a los cauces públicos como ámbitos a preservar de los procesos urbanos (ello independientemente de que lo articulado no se haya cumplido prácticamente en ningún cauce de la prolija red valenciana), la Ley 4/2004 trata de instaurar un modelo totalmente integral del territorio valenciano sobre dos pilares consustanciales: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la sostenibilidad como fórmula de desarrollo. Y de esa integración, no sólo operativa sino dogmática, en la que el territorio se concibe en la triple vertiente de fuente de recursos, ámbito de riesgos y espacio para el desarrollo y la convivencia, se puede beneficiar ampliamente la protección de ámbitos inundables en la Comunidad Valencia. El nuevo marco de la ordenación del territorio valenciano abandona la idea de una ordenación rígida, íntimamente ligada y dependiente de la planificación económica, apostando por planteamientos basados en estrategias territoriales, identificando la vocación y aptitud de las distintas partes del territorio para garantizar un desarrollo más sostenible y mejorar, al mismo tiempo, su competitividad en el seno de la Unión Europea.

La LOTyPP reconoce que toda intervención territorial ha de producirse mediante la detallada asunción de los instrumentos que ella misma contempla, estableciendo una serie de criterios, u objetivos básicos, que han de servir de fundamento a dichos instrumentos. Aborda y regula, ya sea directamente o mediante su instrumentación, cuestiones tan estratégicas para el desarrollo de la Comunidad Valenciana como son el paisaje, la vivienda, el agua, el litoral y las infraestructuras, adoptando una posición nada ecléctica en relación con la prevención de los riesgos

naturales, la contaminación del medio y sus recursos, la recuperación de los centros históricos, la mejora de los entornos urbanos, la revitalización del medio y del patrimonio rural y la protección de ámbitos de interés.

Pero ello son principios genéricos de actuación que, no en pocas ocasiones, se encuentran recogidos en multitud de disposiciones que circundan por el entramado legislativo desde la década de los noventa. Es realmente destacable y novedoso, en el seno de la Ley Valenciana, el diseño de un completo sistema que trata de instrumentalizar los principios del desarrollo territorial que profesa (artículo 2). En efecto, su Título III da forma a los INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, los cuales se concretan en: la futura *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*, los *Planes de Acción Territorial*<sup>5</sup>, el *Sistema de Información Territorial* y, finalmente, el *Instituto de Estudios Territoriales y de Paisaje*. Ellos se articulan y desarrollan mediante una gestión territorial en la que se diseñan acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida donde se establecen programas y proyectos de actuación y, lo más novedoso, las bases para el futuro diseño de unos *umbrales de sostenibilidad*, *cuotas de sostenibilidad* y un *fondo para la equidad territorial*. En suma, auténticos instrumentos operativos mediante los que hacer realidad los principios operativos de la Ley, todo ello bajo una «Gobernanza del Territorio y del Paisaje» realmente novedosa.

## 2.2. EL PAPEL DE LA INUNDABILIDAD DEL TERRITORIO EN LA LOTYPP

Los criterios de ordenación territorial que impregnan normativamente el fundamento de la LOTYPP se articulan en torno a la *mejora de la calidad de vida*<sup>6</sup> y al *desarrollo sostenible*<sup>7</sup>. En el primero de los casos, la mejora de la calidad de vida se centra, fundamentalmente, en aspectos relacionados con el incremento de la calidad de los servicios ofrecidos por la administración, así como en las necesidades urbanas más acuciantes. Es en el segundo de los pilares operativos de la Ley, en su atención hacia la sostenibilidad del desarrollo territorial valenciano, donde cabe hacer mención más detallada. La protección del paisaje, la utilización racional de los recursos naturales, el uso racional del suelo, la prevención de los riesgos naturales e inducidos, la ordenación del litoral, el uso eficiente de los recursos hídricos, la protección genérica del medio natural, la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y rural son, entre otras, disposiciones legales de ingente alcance territorial y, de ser llevadas a cabo, marcarán una necesaria reorientación en las pautas de desarrollo, crecimiento y ocupación territorial en la Comunidad Valenciana.

---

<sup>5</sup> Con fecha septiembre de 2005 ya han sido aprobados los Planes de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación y de corredores de infraestructuras. Actualmente, están sometidos al preceptivo trámite de exposición pública los relativos, y de carácter integrado, sobre el entorno metropolitano de Alicante y Elche; la Vega Baja del Segura y el entorno de Castellón de la Plana.

<sup>6</sup> Título I «Criterios de Ordenación del Territorio»; Capítulo I «Calidad de vida de los ciudadanos».

<sup>7</sup> Título I «Criterios de Ordenación del Territorio»; Capítulo II «Desarrollo sostenible».

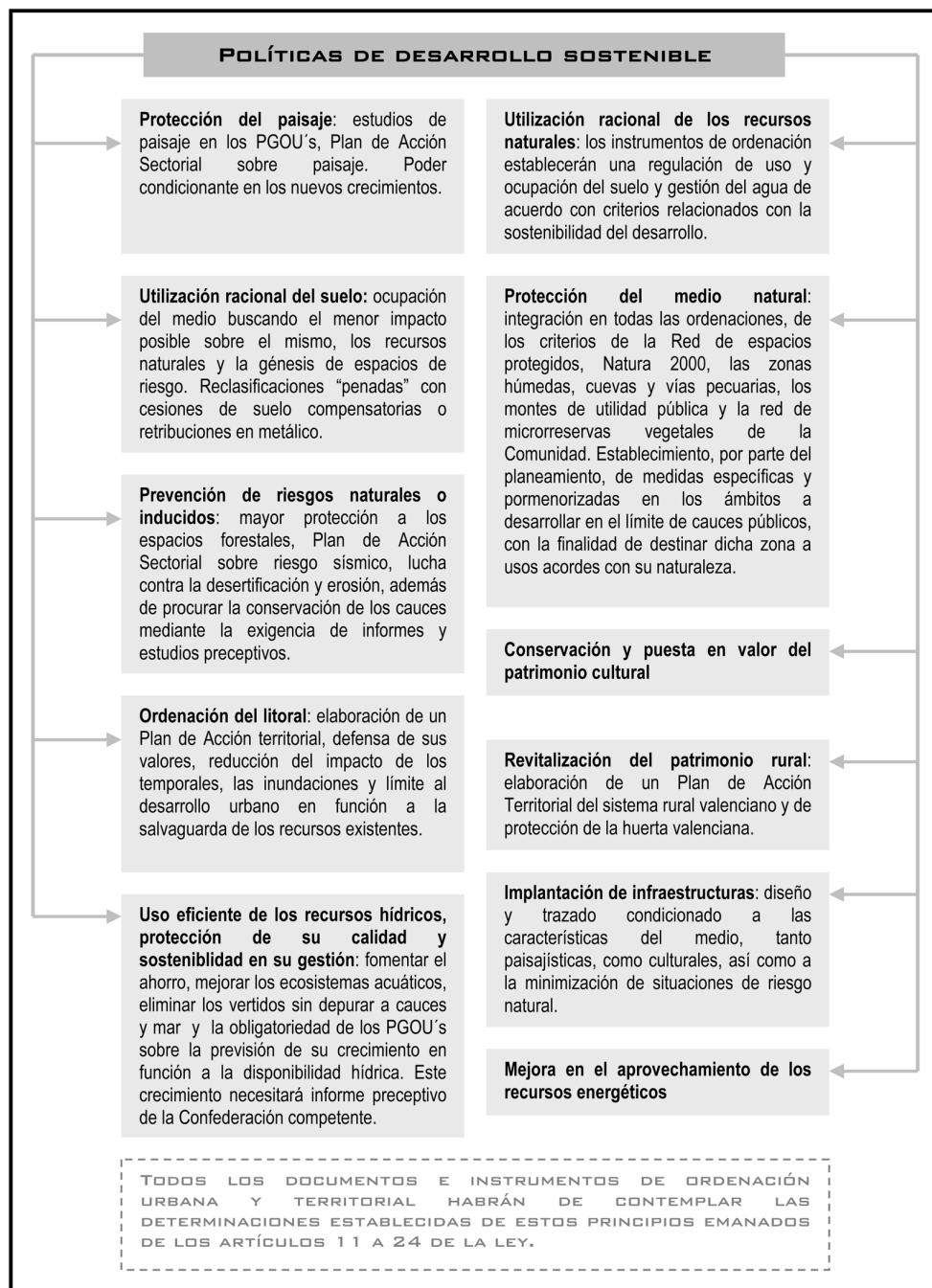
Importante es, en este sentido, lo indicado en el punto segundo del artículo cuarto de la LOTyPP a la hora de presentar los citados criterios de ordenación territorial, vinculando, sin lugar a dudas, el planeamiento territorial y urbanístico a la necesaria información sobre la consideración de estos criterios en los documentos que justifiquen su proceder:

«Los criterios de ordenación del territorio definidos en el presente Título informarán los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico».

La alusión a los riesgos naturales y, concretamente, a aspectos relacionados con la inundabilidad del territorio, es directa en los fines relacionados con la utilización racional del suelo, la prevención de riesgos naturales o inducidos, la protección del medio natural y la implantación de infraestructuras (artículos 13, 14, 15, 20 y 23). Alusiones totalmente novedosas y mucho más completas que las vigentes en la extinta Ley y, aparentemente, de mejor implantación que éstas, son las que caracterizan a los principios enunciados en dichos artículos en relación con la protección de espacios inundables.

Bajo el amparo de la protección general del paisaje y la utilización racional de los recursos naturales como hilo operativo, el uso racional del suelo articulado como objetivo alude a la necesaria racionalización «de los crecimientos urbanísticos y los proyectos con incidencia territorial significativa», los cuales deberán definirse «bajo los criterios de generación del menor impacto sobre el territorio y menor afectación a valores, recursos o riesgos naturales de relevancia presentes en el territorio». Con la salvedad de la posible duda razonable que se puede plantear a la hora de dilucidar cuáles son los «crecimientos y proyectos con incidencia territorial significativa», es evidente que el alcance de la racionalización expuesta es más que evidente, máxime cuando incluso el punto sexto del artículo trece alude al establecimiento de cesiones de suelo obligatorias a la administración siempre que se reclasifique suelo al margen de una completa revisión del plan general. Luces y sombras ante la citada idea, ya que parece facultar dichas reclasificaciones siempre y cuando la acción promotora sea capaz de compensar físicamente (con suelo o con su valor retributivo) reclasificaciones en ámbitos potencialmente protegibles.

**Figura 2.** Aspectos concernientes a la sostenibilidad del desarrollo a contemplar por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la LOTyPP



Independientemente de este tipo de puntualizaciones, bajo los criterios de utilización racional de los recursos, del suelo y de la protección del paisaje, desaparecen las bandas y limitaciones al usufructo que establecía la extinta Ley 6/89. En detrimento de ello, los puntos quinto y sexto del artículo trece orientan la protección de ámbitos inundables tal y como sigue:

«5. Todos los cauces públicos y privados deberán mantenerse expeditos. No se autorizará su aterramiento o reducción sin que exista un proyecto debidamente aprobado por el organismo de cuenca competente, que prevea y garantice una solución alternativa para el transcurso de las aguas, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en la legislación en materia de aguas.

6. El planeamiento urbanístico deberá orientar los futuros desarrollos urbanísticos hacia las zonas no inundables o, en el supuesto de que toda la superficie del municipio así lo fuera, hacia las áreas de menor riesgo, siempre que permitan el asentamiento. Cualquier decisión de planeamiento que se aparte de este criterio deberá justificar su idoneidad en un estudio de inundabilidad más específico, realizado con motivo de la actuación que se pretende».

Se aprecia pues una notoria alusión a la legislación específica garante de la gestión del «demanio»<sup>8</sup>, hecho el cual parece acertado a la hora de simplificar procedimientos y métodos operativos. Así, con la exigencia de que todo proyecto que afecte a un cauce público debe estar supervisado por la Confederación competente, quizás se instrumentalice y acelere el necesario procedimiento de deslinde a efectuar por dicha Administración. Prácticamente, el punto cinco es idéntico al 68.1 de la extinta Ley 6/89, pero ya no se contempla el criterio totalmente restrictivo de prohibir toda edificación en cauce público y hasta 20 metros de su arista exterior incluido en el artículo 69 de la citada Ley. Aunque parezca un retroceso, el legislador valenciano ha llevado a cabo un buen ejercicio de depuración competencial a la hora de eliminar el contenido del citado artículo, ya que al esgrimirse de la responsabilidad de prohibir toda construcción en un determinado ámbito al margen de los lechos (lo cual puede incluso considerarse inconstitucional habida cuenta del reparto competencial existente en la materia), obliga indirectamente a la Confederación a valorar cualquier propuesta que pueda afectar a todo cauce y a sus márgenes. En resumidas cuentas, se trata de mejorar la operatividad de los procedimientos administrativos a la hora de gestionar, cada uno bajo su órbita competencial y en completa coordinación, ámbitos con riesgo de inundación.

Así mismo, se establece la necesidad de llevar a cabo un estudio de inundabilidad que justifique cualquier actuación urbanística que esté al margen de las directrices de salvaguarda de situaciones de riesgo estipuladas en dicho artículo. Todo

---

<sup>8</sup> Vid Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y el vigente Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII de la derogada Ley 29/1985.



ello complementando la línea operativa del PATRICOVA<sup>9</sup> y en perfecta consonancia con la necesidad de justificar, científicamente, la idoneidad de todo potencial impacto negativo sobre ámbitos inundables. En relación con ello, es interesante destacar que el artículo quince, mediante el cual se instauran los objetivos generales a seguir para la ordenación del litoral valenciano (ámbito éste de notable conflictividad entre usos del suelo y donde la inundabilidad del territorio también es predominante), establece la necesidad de «definir el riesgo de erosión e inundación en el borde costero,..., estableciendo las medidas correctoras y de delimitación de usos consecuentes para minimizar los impactos consecuentes».

Además de lo estrictamente relacionado con la protección de cauces, quizás una de las aportaciones más interesantes y novedosas de la LOTyPP al respecto radica en el establecimiento de medidas específicas de protección que el planeamiento urbano habrá de definir para una serie de aspectos muy concretos. Entre ellos, «la ordenación pormenorizada de suelos urbanizables **colindantes con los cauces deberá disponer terrenos destinados a espacios públicos libres de edificación junto al dominio público hidráulico** y a lo largo de toda su extensión, con las dimensiones adecuadas a su naturaleza, régimen hidráulico y condiciones paisajísticas»<sup>10</sup>. Si antes ya se enunció lo razonable de eliminar la banda de protección teórica de 20 metros que establecía el artículo 69 de la ley 7/89, el que ahora la Ley obligue a que la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable establezca una franja (cuya anchura depende de la morfología de la zona) exenta de edificación a lo largo de los límites de los cauces, no puede ser otra cosa que encomiable. El papel de medias de este tipo a la hora de fomentar la protección de ámbitos inundables, así como los procesos erosivos asociados a sus márgenes, es de extraordinario valor.

La LOTyPP también contempla la recomendación de que los planes urbanísticos y territoriales prevean el diseño, preparación y acondicionamiento de corredores verdes cuyos ejes pueden estar constituidos por ramblas y barrancos. De esta manera, la LOTyPP escapa de la ancestral concepción que asocia la protección de cauces con su total exclusión de toda acción territorial y ambiental ajena a su mera protección. Muy al contrario, desde estas líneas se cree conveniente apostar por filosofías proteccionistas de carácter activo y comprometido donde, tras una detallada identificación de todas y cada una de las redes, se recupere la dinámica natural de éstas y se habiliten ámbitos para su disfrute, siendo la técnica de los corredores verdes una de las más destacadas. Evidentemente, todo ello en consonancia con el peligro existente a la hora de programar actividades y construcciones en ramblas y barrancos, ya que no es aconsejable ni lógico utilizar cualquier lecho como un mero vial. Pero lo que sí sería muy interesante es el fomento de políticas de recuperación de los cauces y de sus márgenes mediante su balizado, el diseño de senderos orientados al uso

---

<sup>9</sup> Vid el ACUERDO de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA).

<sup>10</sup> Artículo 20.6 de la LOTyPP. La negrita es nuestra.



de la bicicleta y puntos estratégicos que actúen como ámbitos de interpretación de la realidad hidromorfológica local. He aquí una de las mejores formas, no sólo de recuperar un medio natural cada vez más degradado (como son los lechos en entornos fundamentalmente periurbanos) sino de transformar una amenaza territorial (como es la concurrencia de avenidas fluviales) en una oportunidad para el fomento de actitudes responsables con el medio natural totalmente salpicadas del poder didáctico que implica su recuperación y divulgación. Un medio conocido es un medio respetado. No hay forma más sencilla para potenciar la conservación de estos espacios, con la consiguiente reducción del riesgo inherente a su transformación urbana, que su puesta en valor mediante la recuperación de su ancestral paisaje y la explotación didáctica de su casuística.

Por último, no es menos destacable a los efectos que interesan el tercero de los objetivos estipulados a la hora de regular la implantación de infraestructuras como parte de la sostenibilidad del crecimiento valenciano. Teniendo presente que gran parte de las situaciones de riesgo de inundación y avenida se ven agravadas, cuando no justificadas plenamente, por lo inadecuado del diseño de los viaductos y canalizaciones (en el caso de que éstas sean realizadas) a la hora de confrontar infraestructuras lineales con vías de comunicación, la LOTyPP establece:

«El trazado y diseño de las nuevas infraestructuras deberá realizarse con la consideración a las características del territorio en el que se implante. La integración paisajística de las infraestructuras, el respeto al medio natural y cultural y **la prevención de riesgos naturales**, deben ser criterios de elección de dicho trazado y diseño»<sup>11</sup>.

Así, son todos los enunciados criterios de ordenación territorial amparados en unos principios de desarrollo sostenible en los que, de manera muy acertada, los espacios potencialmente inundables toman protagonismo a la hora de condicionar los usos del suelo. Todo ello en aras de minimizar el impacto que ello supone en las tierras valencianas.

## 2.3. INSTRUMENTALIZACIÓN Y APLICABILIDAD DE LA LOTyPP

Además de organizar y establecer unos principios operativos que vinculan la búsqueda de la mejora de la calidad de vida con la implementación de una política global de desarrollo sostenible, la LOTyPP diseña una serie de instrumentos operativos para poder cristalizar dichos fines<sup>12</sup>. Éstos gravitan en torno a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, mediante la cual se han de implantar los objetivos, criterios y directrices a través de una serie de propuestas de carácter orientador y dinamizador cuyo nivel de vinculación será establecido por ésta. Se

---

<sup>11</sup> Artículo 23.3 de la LOTyPP. La negrita es nuestra.

<sup>12</sup> Título III de la LOTyPP.

está ante el futuro documento marco en el que se diseñará el **MODELO TERRITORIAL VALENCIANO** que ha de servir de referencia a la elaboración de todo tipo de instrumentos de ordenación territorial, urbanística, así como planes sectoriales a desarrollar en el ámbito de la Comunidad<sup>13</sup>.

Se mantiene la figura de los Planes de Acción Territorial, tanto en su vertiente sectorial como integrada, de los que ya son buen ejemplo los elaborados contra el riesgo de inundación, de corredores infraestructurales, así como el entorno metropolitano de Alicante, Elche y la comarca de la Vega Baja del Segura. Esta figura se constituye como instrumento de ordenación territorial que desarrolla, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos, los objetivos y criterios de la LOTyPP y los que se establecerán en la futura ESTRATEGIA TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA<sup>14</sup>.

Evidentemente, en los estudios informativos, tanto de la futura Estrategia Territorial Valenciana como de los Planes de Acción Territorial que se elaboren al efecto, el análisis de la peligrosidad del territorio y la minimización de potenciales situaciones de riesgo, habida cuenta de la filosofía de la actual norma, serán aspectos a considerar. Mayor interés presenta, si cabe, el tercero de los instrumentos diseñados por la LOTyPP. Éste no es más que la instrumentalización de algo que ya viene funcionando en la Comunidad Valenciana desde la década de los noventa: el Sistema de Información Territorial (MARCO, 1991). Definido inicialmente como «un conjunto de instrumentos materiales y de métodos, especialmente dispuestos para capturar, almacenar, analizar, transformar, representar y transmitir información relativa al territorio» (MARCO, 1991: 11) y por la Ley como «un servicio público para obtener, disponer, y difundir información veraz sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio cultural, **riesgos y aptitudes**, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de las actividades, afecciones y cualesquiera otras circunstancias de interés territorial»<sup>15</sup>; se está ante un instrumento de ordenación que no es más que la puesta en valor de la documentación territorial que, con carácter periódico y público, lleva realizando la Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Generalitat Valenciana, normativizada su obligada observancia y, consecuentemente, la necesaria consideración de sus determinaciones, tanto por el artículo 63 de la LOTyPP, como por las Órdenes de 8 de marzo de 1999 y de 15 de febrero de 2000, por la que se declaran de necesaria observancia, en la redacción de los planes urbanísticos o territoriales que se formulen en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinadas cartografías temáticas y estudios integrantes del sistema de información territorial.

---

<sup>13</sup> Artículo 37.1 de la LOTyPP.

<sup>14</sup> Artículo 44 de la LOTyPP.

<sup>15</sup> Artículo 62.1 de la LOTyPP.

«Artículo 63. – Obligatoriedad del Sistema de información territorial.

1. La elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial deberá utilizar la información suministrada por el Sistema de Información Territorial. No obstante, cuando con ocasión de la redacción del planeamiento de que se trate se efectúen análisis más detallados del territorio, las decisiones podrán fundamentarse en la información proporcionada por éstos.
2. La Conselleria competente en territorio y urbanismo publicará y mantendrá actualizadas cartografías temáticas para el uso racional del suelo. Mediante Orden del Conseller competente en tales materias, podrán declararse de necesaria observancia para la redacción del planeamiento los estudios territoriales y las cartografías temáticas que sean relevantes».

«A este propósito, la Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial, consciente de la importante utilidad de poder obtener, disponer y difundir una información veraz, tanto cartográfica como estadísticamente fiable, sobre la situación física del territorio, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, grado de ocupación, distribución de actividades en el territorio, afecciones y cualesquiera otras circunstancias de interés territorial, ha elaborado y editado determinadas cartografías temáticas y estudios integrantes del Sistema de Información Territorial de la COPUT que sirvan como marco de necesaria referencia en los procesos de planificación urbanística y territorial»<sup>16</sup>.

Con la asunción del Sistema de Información Territorial la LOTyPP hace suyos los principios operativos de las citadas disposiciones y, consecuentemente, refuerza la utilidad de la información ambiental y territorial emanada por los estudios integrantes del citado sistema. Los más destacados que han sido puestos en circulación a la sazón de dicha normativa, y cuya obligada observancia ya es norma habitual en el proceso de ordenación territorial y urbanística, son los correspondientes a la serie «Cartografía Temática»<sup>17</sup>, editados y publicados por la Subsecretaría de Urbanismo

<sup>16</sup> Preámbulo de la Orden de 8 de marzo de 1999.

<sup>17</sup> Vid:

FRANCES, F. (1997): *Delimitación del riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana*. Serie «Cartografía Temática», nº. 1. COPUT. Valencia, 56 p. + 1 Cd room.

E.V.R.E.N., S.A. (1998): *Vulnerabilidad a la contaminación de las aguas subterráneas por actividades urbanísticas*. Serie «Cartografía Temática», nº. 2. COPUT. Valencia, 58 p. + 1 Cd room.

E.V.R.E.N., S.A. (1998): *Accesibilidad potencial a los recursos hídricos en la Comunidad Valenciana*. Serie «Cartografía Temática», nº. 3. COPUT. Valencia, 39 p. + 1 Cd room.

SERVICIO DE INFORMACIÓN TERRITORIAL Y DIVULGACIÓN. SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL (1998): *Afecciones que inciden en la planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana*. Serie «Cartografía Temática», nº. 4. COPUT. Valencia, 95 p. + 1 Cd room.

MARTIN, J. & BALAGUER, J. (1998): *Litología, aprovechamiento de rocas industriales y riesgo de deslizamiento en la Comunidad Valenciana*. Serie «Cartografía Temática», nº. 5. COPUT. Valencia, 86 p. + 1 Cd room.

SERVICIO DE INFORMACIÓN TERRITORIAL Y DIVULGACIÓN. SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL (1999): *Planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana*. Serie «Cartografía Temática», nº. 6. COPUT. Valencia, 235 p. + 1 Cd room.

ANTOLÍN, C. (coord.) (1998): *El suelo como recurso natural en la Comunidad Valenciana*. Colección «Territori», nº. 8. COPUT. Valencia, 187 p. + 1 Cd room.

y Ordenación Territorial de la COPUT durante los años 1997 y 1999. Sus contenidos fundamentales versan sobre la inundabilidad del territorio, el riesgo de deslizamientos, desprendimientos, la erosionabilidad actual y potencial por la acción torrencial de la escorrentía, la aptitud del territorio para su aprovechamiento agrícola, la accesibilidad a los recursos hídricos, la contaminación de acuíferos, la morfología, la naturaleza de los materiales y la clasificación y calificación actual del territorio. Así mismo, dicha información se completa con la colección «Territori», la cual no ostenta la necesaria observación legal, pero cuyos principios y determinaciones constituyen una interesante información a la hora de elaborar estudios de cariz territorial. Destacan, en este sentido, las publicaciones siguientes:

- Sistema de Información Territorial (1991).
- La Evaluación de Impacto Ambiental en el Planeamiento Urbanístico (1992).
- La organización histórica del territorio Valenciano (1992).
- Marco mediterráneo español, eje Europeo de desarrollo (1993).
- Atlas climático de la Comunidad Valenciana (1961-1990) (1994).
- Estrategias de vertebración territorial (Documento II del Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana) (1995).
- El uso del suelo en la Comunidad Valenciana (Documento III del Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana) (1995).
- Previsiones de población y vivienda para el planeamiento en la Comunidad Valenciana (a partir del censo de 1991) (1997).

Finalmente, el último de los instrumentos de ordenación territorial creado por la Ley, con indudable interés para la eficaz ordenación de ámbitos potencialmente inundables no es otro que el INSTITUTO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y DE PAISAJE<sup>18</sup>. Organismo éste de carácter novedoso y cuyo objeto no es otro que llevar a cabo el análisis, diagnóstico y formulación de propuestas y alternativas para la ordenación territorial en el seno de la Comunidad Valenciana. Su creación se prevé *ex-novo* y estará constituido por dos áreas orgánicas: territorio y paisaje. Desde un punto de vista territorial parece poco operativo segmentar el territorio del paisaje a la hora de establecer propuestas de ordenación y valorar las realizadas. Dicho fraccionamiento responde al notable interés de la Ley por dotar de notoriedad al paisaje como aspecto consustancial en la política territorial valenciana del siglo XXI. Además, se configura como marco de acción a la hora de informar acerca de los planes de paisaje, programas de imagen urbana, inventarios y catálogos previstos por la propia Ley, así como los criterios técnicos para su elaboración. Salvando la crítica al establecimiento de dicha dualidad operativa, se ha de destacar que en el área TERRITORIO se evaluará la realidad geográfica valenciana a través de la información obtenida de todo tipo de indicadores, se propondrá la Estrategia Territorial Valenciana y, entre otros aspectos, se analizarán preceptivamente los proyectos y planes cuya aprobación sea competencia de la Generalitat. He aquí otro órgano-ins-

---

<sup>18</sup> Artículos 65, 66, 67 y 68 de la LOTyPP.

trumento con magna potencialidad para el estudio de ámbitos inundables y su preservación, conservación y revalorización, en el seno de las políticas territoriales valencianas.

Finalmente, en lo que atañe a las ingentes novedades operativas de la Ley, su Título IV desarrolla los principios de la Gestión Territorial que la misma promulga, estableciendo una serie de instrumentos encargados de llevar a buen término los postulados de su articulado. Los Programas y Proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida, el establecimiento de umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes, así como la organización de procedimientos operativos encargados de llevar a cabo la obtención de recursos financieros (cuotas de sostenibilidad, gestión del patrimonio público de suelo y creación de un Fondo de Equidad Territorial); se erigen como herramientas operativas diseñadas con tal fin.

Los Programas y Proyectos para la sostenibilidad son los encargados de establecer los compromisos y definir las acciones concernientes para la ejecución de cualquier actuación diseñada en los instrumentos de ordenación territorial. Más destacados son, desde la perspectiva de la peligrosidad y riesgo, la creación de los umbrales de sostenibilidad, ya que éstos son concebidos como un sistema de indicadores territoriales y ambientales muy vinculados a establecer parámetros objetivos y mesurables para la lucha contra la contaminación y el consumo desahogado de recursos tales como el agua, el suelo y la energía<sup>19</sup>. La planificación territorial y urbanística habrá de adaptar sus disposiciones a los criterios establecidos por el plan de acción territorial correspondiente o por un Decreto específico que determine los umbrales de consumo de agua, suelo y energía para cada ámbito de la Comunidad Valenciana. Evidentemente, la asunción de dicha disposición implica la directa regulación y estandarización de dichos umbrales, dentro de los cuales el consumo de suelo colindante con espacios inundables, o directamente vinculado con ellos, puede ser, a pesar de no estar en absoluto especificado, un criterio limitante y rector. Es de suponer que mediante Decreto se llevará a cabo una detallada descripción de lo que se entiende, en el marco de la presente Ley, «consumo de los recursos naturales» y «contaminación».

En consonancia con el sistema de indicadores ambientales a establecer para determinar los umbrales de sostenibilidad, se crea un último instrumento de gestión directamente vinculado con la adquisición de recursos financieros para la consecución de los fines de la Ley. Al margen del Fondo para la Equidad Territorial a implantar por el Consell en el marco de los presupuestos generales de la Generalitat, estarán las denominadas Cuotas de Sostenibilidad, entendidas éstas como «*aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes*»<sup>20</sup>. Su carácter no es excesivamente novedoso en el marco legislativo español, ya que la asunción de la punibilidad manifestada en el pago de un canon

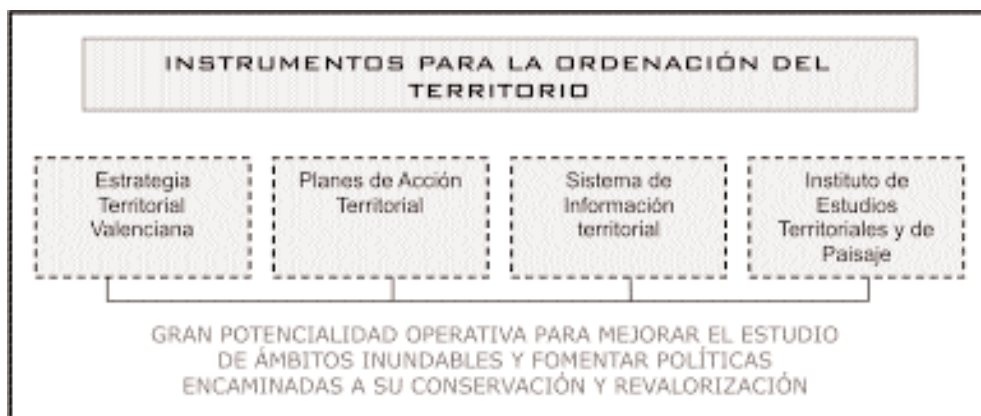
---

<sup>19</sup> Artículo 81.1 de la LOTyPP.

<sup>20</sup> Artículo 83 de la LOTyPP.

por contaminar o degradar el medio ya se encuentra recogido en nuestro derecho<sup>21</sup>. Lo que sí es innovador es la utilización de dicho canon como recurso financiero para la ordenación territorial de un determinado marco regional. La LOTyPP establece dichas cuotas a las actuaciones urbanísticas que superen los umbrales de sostenibilidad definidos al efecto, siempre por causa justificada, así como mediante las que habrán de soportar las actuaciones en suelo no urbanizable sometidas al procedimiento de declaración de interés comunitario previsto en el actual marco regulador del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana.

**Figura 3.** Instrumentos de ordenación territorial previstos por la LOTyPP



Por último, la Ley establece lo que ella misma llama *Gobernanza del territorio y paisaje*, con la finalidad de normativizar una serie de principios que han de regir la toma de decisiones en materia de ordenación territorial. Así, un ejercicio competencial responsable, una coherencia de las acciones de la administración con incidencia en la ordenación territorial, una eficacia en la toma de decisiones de ordenación territorial, el fomento de la participación ciudadana y, finalmente, la accesibilidad a la información territorial y ambiental, son los ejes operativos sobre los que ha de gravitar la toma de decisiones y la acción pública en la materia en el seno del ámbito valenciano<sup>22</sup>. En este sentido, la cooperación administrativa sobre la base de las reglas del juego dictadas por las leyes vigentes, cobra aquí fundamental trascendencia por tratarse, la ordenación del territorio, de materia jurídica de notable concurrencia vertical y horizontal entre administraciones y materias reguladas por derecho. Así, la colaboración entre administraciones en materia de ordenación terri-

<sup>21</sup> La ley de aguas vigente en el Estado Español ya utiliza un canon para tratar de compatibilizar la protección del recurso mediante la compensación económica por su daño directo por parte de la acción antrópica. Vid artículo 105 del RDL 1/2001, de 20 de julio.

<sup>22</sup> Artículo 89 de la LOTyPP.



torial forma parte consustancial de la correcta *gobernanza* del territorio, ya que ella es condición inexcusable para articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en el que coexisten una diversidad de administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito territorial; actividad que a la vez debe cumplir criterios de eficacia sin menoscabar las competencias ajenas. Conjuguar dicha pluralidad de factores obliga a intensificar las relaciones de cooperación, mediante la asistencia recíproca, el intercambio de información, las conferencias sectoriales para la adopción de criterios y puntos de vista comunes a la hora de abordar los problemas de cada territorio. Aspectos estos que han de primar en el entramado administrativo garante de la correcta ordenación territorial a acometer en la Comunidad Valenciana<sup>23</sup>.

Así mismo, la adecuación de los planes municipales a los instrumentos de ordenación del territorio, aspecto éste esencial para la correcta operatividad del presente marco normativo habida cuenta de las consustancial importancia del planeamiento urbano en la configuración del territorio valenciano, es tratada de manera específica por la Ley, estableciendo la obligatoriedad de que las determinaciones de la ordenación estructural de todo plan general contemplen y respeten, inexorablemente, los contenidos y determinaciones de todo instrumento de ordenación territorial con incidencia en su ámbito a ordenar<sup>24</sup>:

Los planes generales, al establecer su ordenación urbanística estructural, estarán sujetos a los criterios y determinaciones propias de los instrumentos de ordenación del territorio que sean de aplicación en su ámbito, al menos en las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio, en la clasificación del suelo, en la división del territorio en zonas de ordenación urbanística, en la ordenación del suelo no urbanizable, en el tratamiento de los bienes de dominio público no municipal, en la ordenación de los centros cívicos o actividades susceptibles de generar tráfico intenso, así como en la delimitación de la red estructural o primaria de dotaciones públicas.

Eso sí, ello, como suele suceder, sin carecer retroactivo, amparado en la Disposición Transitoria Cuarta de la LOTyPP, donde la premisa del artículo 97.1 solo será exigible a aquellos planes que aún no hayan sido sometidos al trámite de información pública en el momento de la publicación de la aprobación definitiva de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial.

En conclusión, la vigente LOTyPP de la Comunidad Valenciana, amén de sus múltiples virtudes en la propia materia del ordenamiento jurídico en el que se mani-

---

<sup>23</sup> Artículo 90 de la LOTyPP, sin dejar de reseñar la obligada regulación que de ello se realiza con base a los artículos 3 y 4 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, modificativa de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; erigiéndose el principio de que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

<sup>24</sup> Artículo 97.1 de la LOTyPP.



fiesta es rotundamente positiva en lo que atañe a la protección de ámbitos fluviales como espacios de riesgo de inundación. Las determinaciones de la derogada Ley 6/1989 son superadas al efecto, sustentándose el desarrollo sostenible como un fin, donde la utilización racional del suelo implica la búsqueda de un crecimiento sustentado en el mínimo impacto sobre el medio y una exigua afección a valores, recursos o riesgos naturales presentes en el territorio a ordenar (artículo 13.1).

Su interés por minimizar aún más el impacto de los procesos de riesgo en la sociedad valenciana, bajo la premisa que hace que éstos descansen en una inapropiada ocupación antrópica del medio, cristaliza en la directa regulación realizada en los artículos 14.5, 14.6, 20.6 y 23.3. Todo ello amparado en unos completos instrumentos de ordenación territorial cuya aplicabilidad puede ofrecer una información más que detallada para llevar a cabo una gestión de ámbitos inundables que vaya más allá de la mera aplicabilidad del Plan de Acción Territorial ya existente al efecto.

### **3. LA CREACIÓN DE NUEVAS ÁREAS RESIDENCIALES EN TERRITORIOS DE RIESGO. EL CASO DEL LITORAL DE ORIHUELA (ALICANTE)**

Notable ejemplo de la problemática relación que se establece entre las redes de drenaje y el desarrollo territorial valenciano lo constituye el litoral del municipio alicantino de Orihuela, donde ramblas y barrancos sufren un continuo proceso de deterioro que, además de suponer una elevada degradación paisajística, no deja de conformar un paradigmático espacio de riesgo de inundación y avenida. La cañada de las Estacas se erige como una red de drenaje bien definida en el seno de las pequeñas torrenteras que, con límite en el río Nacimiento por el sur, drenan el litoral y prelitoral comprendido entre éste y la Laguna de Torrevieja. Así, junto con la cañada Cala Capitán y los barrancos de La Zenia y la Mosca; se desarrolla plenamente a partir de los terrenos neógenos y cuaternarios del sureste de la alineación Escalona-Los Alcores-Hita-Espartal-El Puerto, siendo dichas estructuras las que marcan la divisoria de aguas entre éstos y la red de barrancos y ramblas que desaguan en la vega baja del Segura.

Las condiciones climáticas de las que se nutre su régimen son puramente suresinas, con más de 3.000 horas de insolación media anual, temperatura media cercana a los 18 °C; medias de enero y julio de unos 12 y 24 °C respectivamente; mínimas medias de enero y julio entre 6 y 8 °C y 30 y 32 °C; mínimas y máximas absolutas comprendidas entre los - 4 °C y los 42 °C. Poquísimos son, al cabo del año, los días con precipitación (36 en San Miguel de Salinas), éstas son exiguas, muy aleatorias y proporcionadas en porcentaje considerable por precipitaciones de fuerte intensidad horaria. La curva pluviométrica anual registra máximo otoñal, mínimo secundario invernal, ascenso primaveral y durísima sequía estival. La torrencialidad anual de los débitos es la nota predominante, siendo frecuente que débitos superiores a los 30 milímetros en 24 horas totalicen importante porcentaje del total anual. Elevada insolación, altos registros términos medios y extremos, así como

reducido, aleatorio, irregular y torrencial régimen pluviométrico, denotan ingente aridez a la geografía física de la Cañada de las Estacas.

**Figura 4.** Localización de la parte más septentrional del litoral oriolano en el seno de la provincia de Alicante



**Cuadro 3.** Representación de las cantidades de precipitación máxima esperada en 24 horas según distintos periodos de retorno (en años) para los observatorios de El Pilar de la Horadada, San Miguel de Salinas y la Laguna de la Mata.

	2	5	10	25	50	75	100	250	500
1	49,3	93	121,9	158,5	185,6	201,4	212,5	248	274,8
2	56	95,5	121,7	154,9	179,4	193,7	203,8	235,9	260,1
3	43,5	88,7	118,6	156,4	184,4	200,7	212,2	248,9	276,6

Fuente: GONZÁLEZ ALONSO, 1999

Habida cuenta de la importancia operativa del concepto de *periodo de retorno* a la hora de proceder con el desarrollo del método de cálculo de caudales máximos esperados, ni que decir tiene que éste no es más que una reducción probabilística de la potencial realidad. Es usual la recurrencia a periodos de retorno de 2, 5, 10, 25, 50, 75, 100, 250, 500 y 1.000 años. Cuando se tiene un valor determinado de precipitación (o de caudal) para un periodo de retorno de *x* años, ello no implica que dicho registro máximo se produzca cada *x* años, sino que, estadísticamente, y en función a la distribución de probabilidad de aparición de los valores extremos, la

media recurrente de dicho valor es de  $x$  años. Trasladando dichos datos a porcentajes de probabilidad de aparición anual, los periodos de retorno más usualmente utilizados quedan como sigue:

**Cuadro 4.** Periodos de retorno y probabilidad anual de ocurrencia

Periodo de retorno en años	Probabilidad de aparición del registro extremo en un año
2	50%
5	20%
10	10%
25	4%
50	2%
75	1,3%
100	1%
250	0,4%
500	0,2%
1.000	0,1%

Aridez, hidromorfología notoriamente abarrancada sobre un substrato margoso en cabecera y cuaternario en su tramo más bajo, torrencialidad en su funcionamiento hidrológico y elevada antropización de la totalidad de su trazado, configuran un escenario de riesgo de inundación y avenida olvidado por el PATRICOVA<sup>25</sup> y las actuaciones estatales en materia de delimitación del Dominio Público Hidráulico (Proyecto LINDE)<sup>26</sup>, donde el nuevo escenario de la ordenación territo-

<sup>25</sup> Para el PATRICOVA, en el litoral meridional alicantino, únicamente los tramos más bajos de los ríos Nacimiento y Seco son delimitados como ámbitos con riesgo de inundación. El discurrir de la Cañada de las Estacas es delineado parcialmente, bajo una escala operativa 1:50.000, notoria prueba de la insuficiencia de dicha aproximación para llevar a cabo una acertada gestión de este singular y presionado espacio inundable. Vid Memoria y Apéndices del PATRICOVA, aprobado por Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat Valenciana.

<sup>26</sup> En este sentido, se trata del Proyecto de Delimitación del Dominio Público Hidráulico (Proyecto LINDE), puesto en marcha, desde 1993, por la Dirección General de Gestión del Dominio Público Hidráulico, adscrita a la Dirección General de Obras Hidráulicas y calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente). La base del deslinde como procedimiento responde a la afección de un determinado bien a la titularidad del Estado por razón de su uso o servicio público. La Constitución Española establece, en su artículo 132.1, que la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. En virtud de lo establecido en el artículo 2 del RDL 1/2001, de 20 de julio, los cauces de las corrientes naturales, continuas o discontinuas, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, forman parte del dominio público hidráulico. El deslinde de este tipo de bien, donde los cauces de ramblas y barrancos son ejemplo paradigmático de su complejidad, tiene por objeto definir y delimitar el álveo o cauce natural con el fin de establecer claramente cuáles son los terrenos de domi-

rial que se abre camino en el ámbito valenciano habría de intervenir urgentemente para salvaguardar, en primer término, la mera existencia de dicha red de drenaje.

Desde un punto de vista hidrológico, las magnitudes de la red de drenaje son modestas, pero ello no enmascara una notoria peligrosidad en función a los caudales potencialmente generados en caso de copiosos aguaceros. Siguiendo el procedimiento establecido por el *Método Racional* desarrollado por el Profesor Témez, el cual cristalizó en su asunción metodológica para la Orden de 14 de mayo de 1990, por la que se aprueba la Instrucción de Carreteras 5.2-IC «Drenaje Superficial» (BOE número 123, de 23 de mayo de 1990), se obtienen unos caudales máximos esperados para distintos periodos de retorno que, en la actual situación de evidente invasión y antropización de la red, pueden generar serios daños en caso de manifestarse. No obstante, y dadas las peculiaridades inherentes a las pequeñas redes surestinas, se ha creído conveniente trabajar con las modificaciones que el mismo autor introdujo en el susodicho método (Témez, 1991 y Francés, 1997), gracias a las cuales se amplía el rango de validez de las operaciones (y consiguientes resultados) hasta cuencas con superficies aproximadas de 3.000 km<sup>2</sup>.

El método racional modificado de Témez supone que el caudal máximo es el generado por la lluvia de duración igual al tiempo de concentración de la cuenca vertiente de tal forma que se cumpla la siguiente expresión:

$$Q = \frac{C \cdot I \cdot A}{3,6} \cdot k$$

Donde,

Q es el caudal pico en m<sup>3</sup>/s

C es el coeficiente de escorrentía

---

nio público y diferenciarlos de los terrenos de propiedad privada de las fincas colindantes. El deslinde del dominio público hidráulico queda regulado en los artículos 95 del RDL 1/2001; 235.2 y 240 a 242 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril), donde se establece la correspondencia de la Administración General del Estado el apeo y deslinde de los cauces mediante las distintas Confederaciones Hidrográficas.

Los objetivos del Proyecto LINDE son delimitar y deslindar, físicamente y mediante un complejo procedimiento dividido en cuatro fases operativas, las zonas de dominio público hidráulico, **presionadas** por intereses de cualquier tipo, que corran riesgo de ser usurpadas, explotadas abusivamente o degradadas por falta de una respuesta contundente y reglamentada de la administración. La ya concluida Fase I del Proyecto consiste en la identificación de las áreas sometidas a presión, habiéndose considerado para ello 6 grandes grupos de presiones: urbanísticas, económicas, medioambientales y culturales, inestabilidad en cauces, vertidos y depósito e infraestructurales. El desarrollo de la segunda fase comprende el estudio y delimitación cartográfica de las redes seleccionadas; la tercera supone el deslinde provisional de las mismas, concluyendo el proyecto con el establecimiento de programas de explotación racional del dominio deslindando.

En el litoral meridional alicantino, de los 57 tramos seleccionados en la Cuenca del Río Segura, únicamente los ríos Seco, Nacimiento y la rambla de Gayud (Fayona), son propuestos como tramos sometidos a notoria presión y de necesario deslinde. Evidentemente, la ausencia de redes tales como los barrancos de la Mosca y la Zenia y las cañadas de las Estacas y Cala Capitán son más que preocupantes al efecto.

I es la intensidad de la tormenta de diseño medida en mm/h

A es la superficie de la cuenca en km<sup>2</sup>

K es un coeficiente de uniformidad

**Cuadro 5.** Magnitudes superficiales de la cañada de las Estacas

Superficie vertiente (en km <sup>2</sup> )	4,400
Longitud máxima del canal principal (en metros)	7.230,79
Cota máxima	160
Cota mínima	0
Pendiente media (Diferencia de cotas / long. Canal ppal)	0,022 m/m

El desarrollo del procedimiento de cálculo inherente a dicha formación, ofrece los resultados representados en la tabla adjunta, donde la combinación de notorios registros máximos esperados en 24 horas, con crecientes coeficientes de escorrentía e intensidades de la tormenta de diseño, ofrece unos débitos máximos esperados (en m<sup>3</sup>/s) en absoluto desdeñables.

Peligrosidad natural que evoluciona ha elevado riesgo si se relacionan los caudales con la extraordinaria antropización y alteración de dicho ámbito vertiente. Creciente a lo largo de las dos últimas décadas, la alteración de sus márgenes, la obstrucción y atoramiento de sus tributarios, la infravaloración de los viaductos en relación con su morfología y la desaforada construcción en la totalidad de su ámbito vertiente, han terminado por desnaturalizar totalmente su geografía.

**Cuadro 6.** Caudales Máximos esperados para distintos periodos de retorno de la precipitación

Periodo de retorno en años	Probabilidad de aparición del registro extremo en un año	Pd en 24 horas corregida (Pdc)	Intensidad de la tormenta de diseño (It)	Coeficiente de escorrentía (C)	Caudal máximo esperado (Q)
Superficie vertiente en km <sup>2</sup> (A) = 4,4					
Coeficiente de uniformidad (K) = 0,26					
2	50%	53,664	13,617	0,10	0,42
5	20%	91,68	23,264	0,24	1,79
10	10%	116,832	29,646	0,32	3,00
25	4%	148,608	37,709	0,40	4,80
50	2%	172,224	43,702	0,45	6,29
75	1,3%	185,856	47,161	0,48	7,19
100	1%	195,648	49,646	0,50	7,85
250	0,4%	226,464	57,465	0,55	10,02
500	0,2%	249,696	63,360	0,58	11,72
1000	0,1%	272,928	69,255	0,61	13,47

La consideración que el planeamiento vigente da a la necesidad de preservar éste, y otros, colectores del proceso urbano es tan insuficiente como casi inexistente. La presencia de redes como la analizada exige, como mínimo, su mera consideración en el diseño de la estrategia urbana a adoptar. Ésta ha venido definida por los sucesivos documentos de planeamiento general con los que ha ido contando el municipio oriolano desde 1956 (PGOU's de 1959, 1973 y 1990) bajo el amparo de los cuales se ha desarrollado la urbanización y edificación de casi toda la franja costera, ocupando prácticamente los 16 kilómetros de costa a una profundidad variable a ambos lados de la CN 332, sobre los cuales, en 1995 ya se apoyaban 12 urbanizaciones con planeamiento aprobado, además de otras actuaciones clandestinas (NAVALÓN, 1995: 177).

**Figura 5.** Detalle de la densidad urbana y de la presión infraestructural del tramo bajo de la cañada de las Estacas. Pese a ser muy alto el grado de deterioro territorial de esta red, es éste el ámbito de la misma en el que mejor se conserva la morfología original de su lecho de crecida.



Fuente: Vuelos fotogramétricos de la Excm. Diputación Provincial de Alicante. Escalas 1:25.000 – 1:10.000. Fecha de la información: 2001 – 2003.



**Figura 6.** Panorámica del curso medio de la cañada de las Estacas, desde la CN-332 hasta su confluencia con la A37. Al contrario que en el tramo más bajo, aquí predomina una nueva construcción adosada, de mayor densidad y de notoria presión sobre los márgenes del cauce, ya totalmente desvirtuados. Su insuficiente contacto con la A37 termina de generar el nuevo escenario de riesgo. Alteración de taludes, vertidos de escombros y «taponamiento» por los taludes de los viales transversales al lecho, son los nuevos impactos generados por la desmesurada urbanización y la edificación en este ramblizo del litoral oriolano.



Fuente: Vuelos fotogramétricos de la Excm. Diputación Provincial de Alicante. Escalas 1:25.000 – 1:10.000. Fecha de la información: 2001 – 2003.

Pero lo más importante de todo ello no es destacar esta extraordinaria ocupación del susodicho ámbito costero, sino que lo verdaderamente grave es que ésta se haya producido, y se produzca, sin estar sustentada en un, al menos aceptable, proceso de planificación previo acorde con la casuística y dinámica del medio receptor. Fue en las décadas de los 60 y 70 cuando, al amparo de la legislación del suelo de 1956, se dieron los primeros pasos que desencadenaron el enjambre urbanístico hoy existente, quedando casi la totalidad de las actuaciones plenamente legalizadas tras la aplicación de lo estipulado en el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre. Bajo dicho contexto, el vigente Plan General se apoya en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril; así como en la normativa derivada para su elaboración, ejecución y gestión mediante distintas disposiciones de carácter reglamentario. En ese sentido, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de dicha ley (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) establece en su artículo 37 la obligatoriedad de que el Plan General se articule en torno a una serie de documentos, entre los que destaca la Memoria, que ha de establecer «... las conclusiones de la informa-



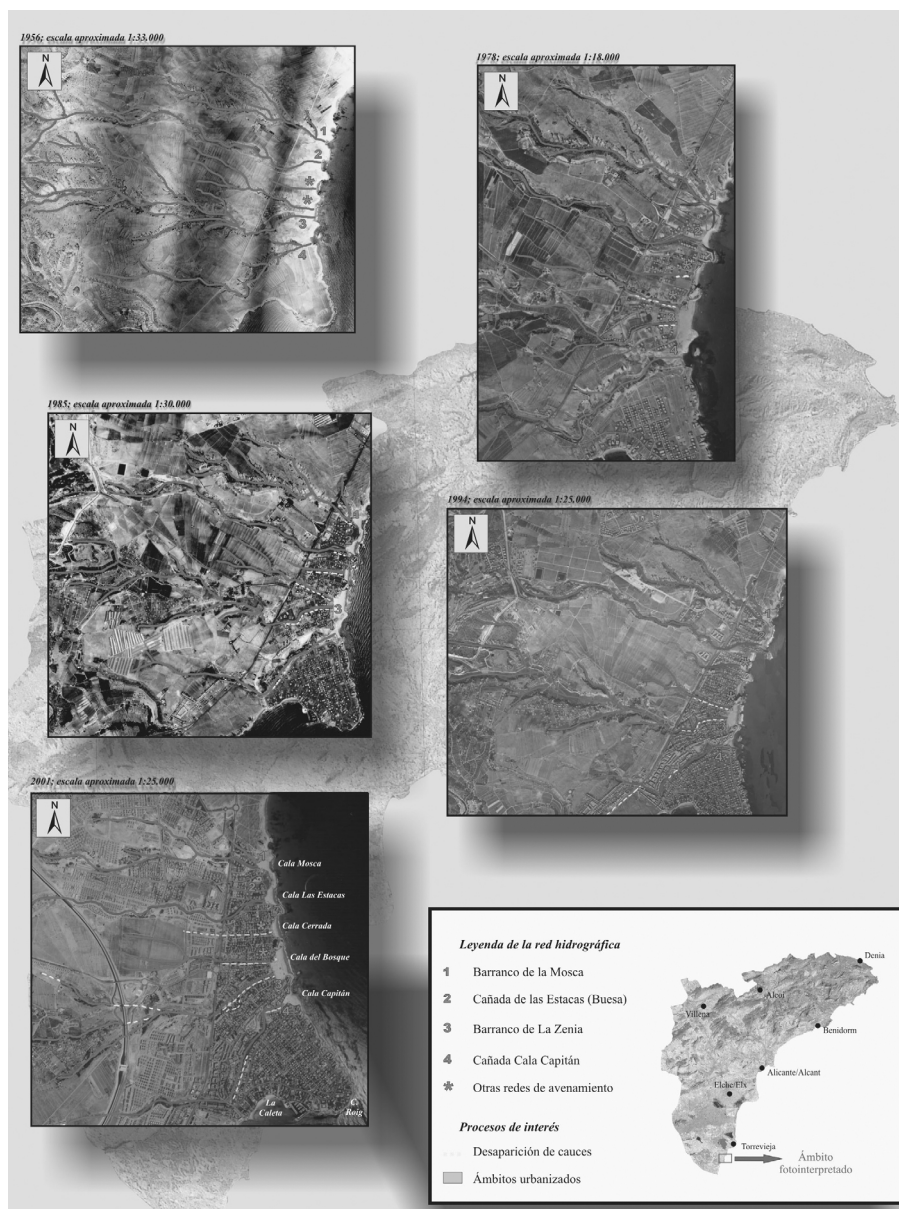
*ción urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo»* (art. 38). Analizar la Memoria de Información Urbanística del vigente Plan General de Orihuela es, desde un punto de vista geográfico, una labor que conduce a una profunda desazón. Las características físicas del territorio (de obligado análisis según lo estipulado en el artículo 38.2.c del citado reglamento) parecen ser tratadas entre las páginas 33 y 36 de la misma, en las que, únicamente, se mencionan, y muy ligeramente, algunas peculiaridades de la geografía oriolana.

El desaforado volumen edificado se refleja en crecimientos de un 192% del parque de viviendas del municipio de Orihuela entre los Censos de 1981 y 2001 (de 15.986 a 49.831 viviendas totales), con notable ápice constructivo al amparo de las nuevas preocupaciones ambientales y territoriales de la década de los 90 (Consagrada por Naciones Unidas como Decenio para la reducción de los efectos de los desastres naturales en el mundo. La evidente vasculación de su funcionalidad hacia su eje litoral, hace comprensible que gran parte de este nuevo ámbito urbanizado se ubique en dicho sector al abrigo de sus voraces plusvalías.

Así, ni planeamiento urbano ni legislación sectorial específica al amparo de la protección de las redes fluviales mediante su deslinde como dominio público hidráulico, ni protección sectorial vinculada a la puesta en práctica del PATRICOVA, han sido capaces de salvaguardar la dinámica hidrográfica del litoral oriolano del proceso urbanizador. Toca ahora esperar a que los loables objetivos y principios de la LOTyPP sean capaces de dotar de un mejor futuro, si no a éstas colmatadas redes del litoral meridional alicantino, a otras que hoy por hoy están amenazadas por similar dinámica. La actuación conjunta entre el Ministerio de Medio Ambiente (Proyecto Linde), y la Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat, es fundamental para minimizar nuevas situaciones de riesgo potencial de inundación y avenida, así como para la conservación de los valores ecológicos de estos corredores naturales.

Notorio ejemplo de todo ello lo tienen las recientes inundaciones que, con un saldo de 4 víctimas mortales, han asolado la provincia de Gerona durante el mes de octubre de 2005. La combinación de un suceso pluviométrico torrencial, con unos espacios hidrográficos totalmente antropizados al amparo de lo «irregular» de sus crecidas e inundaciones, ha vuelto a generar la pérdida de vidas humanas. Un más adecuado contacto de las zonas urbanas con ramblas, barrancos, cañadas y rieras, dimensionando en su justa medida su total capacidad de crecida, evitaría unas consecuencias que en nada tienen como culpable a la naturaleza. La torrencialidad de las precipitaciones en el mediterráneo español y las crecidas inherentes a la misma, son elementos consustanciales en su geografía. Es la acción del hombre sobre este medio la que dispara los mecanismos de un riesgo que, con más frecuencia de la deseada, salpica el otoño del levante peninsular.

**Figura 7.** Evolución en la ocupación urbanística del litoral septentrional oriolano y su relación con la red de avenamiento. La desarticulación de lo que, en 1956, era una densa y bien jerarquizada red de ramblas y cañadas litorales, se ha transformado en una brutal amalgama de usos urbanos que coexisten en notorio riesgo con la resultante red de drenaje.



Fuente: GIMÉNEZ, 2003.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M. (2002): *La ordenación del territorio como marco jurídico para la gestión del los recursos hídricos*. Universidad de Oviedo. Oviedo, 17 p.
- AYALA CARCEDO, F. J. (2000): «La ordenación del territorio en la prevención de catástrofes naturales y tecnológicas. Bases para un procedimiento técnico-administrativo de evaluación de riesgos para la población» en *Boletín de la A.G.E.* n°. 30. Madrid, pp. 37-49.
- DE UREÑA FRANCÉS, J. M. y OLLERO OJEDA, A. (2000): «Criterios y propuestas para la ordenación de áreas fluviales» en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* n° 126. Madrid, pp. 689-710.
- DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME I ORDENACIÓ TERRITORIAL (2000): Plan de Acció Territorial de caràcter sectorial sobre prevenció del Riesgo de Inundació en la Comunitat Valenciana. Documento 1: Memoria (79 p. + 9 apèndices); Documento 2: Programa de actuacions; Documento 3: Planos y Documento 4: Normativa Urbanística. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports.
- FRACÉS, F. (dir.) (1997): *El riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana*. Direcció General d'Interior. Conselleria de Presidencia de la Generalitat València. Departamento de Ingeniería Hidráulica y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Valencia. Inédito. Valencia, 317 p.
- FRANCÉS GARCÍA, F. (dir.) (1997): *Delimitación del riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana*. Colección «Cartografía Temática» n°. 1. C.O.P.U.T. Valencia, 56 p.
- GIL OLCINA, A., OLCINA CANTOS, J. y RICO AMORÓS, A. (eds.) (2004): *Aguaceros, aguaduchos e inundaciones en áreas urbanas alicantina*. Universidad de Alicante. Alicante, 735 p. + 59 mapas.
- GIMÉNEZ FERRER, J. M. (2003): *Riesgo de inundación y ordenación urbana en el litoral meridional alicantino*. Universidad de Alicante. Alicante, 366 p.
- GIMÉNEZ FERRER, J. M. (2003): «Las inundaciones en el litoral del extremo sur de la provincia de Alicante» en GIL OLCINA, A., OLCINA CANTOS, J. y RICO AMORÓS, A. (Eds.) (2003): *Aguaceros, aguaduchos e inundaciones en áreas urbanas alicantinas*. Universidad de Alicante, pp. 649-688.
- GÓMEZ OREA, D. (1994): *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*. I.T.G.E. y Editorial Agrícola Española S.A. Madrid, 238 p.
- MORALES GIL, A. (1994): «La ordenación del territorio en el sureste peninsular» en *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*. Fundación Duques de Soria-Grupo ENDESA. Valladolid, pp. 125-143.
- OLCINA CANTOS, J. y GIMÉNEZ FERRER, J. M. (2002): «Riesgo de inundaciones en tierras alicantinas: método y resultados» en *Nimbus, revista de climatología, meteorología y paisaje*. Núms. 9-10. Universidad de Almería, pp. 99-123.
- OLCINA CATOS, J. y GIMÉNEZ FERRER, J. M. (2003): «Riesgo de inundación en tierras alicantinas. Conceptos y método de trabajo» en GIL OLCINA, A., OLCINA CANTOS, J. y RICO AMORÓS, A. (Eds.) (2003): *Aguaceros, aguaduchos e inundaciones en áreas urbanas alicantinas*. Universidad de Alicante, pp. 21-36.
- OLCINA CANTOS, J., RICO AMORÓS, A. y GIMÉNEZ FERRER, J. M. (2003): «Riesgo de inundación y ordenación territorial: el caso valenciano» en GIL OLCINA, A., OLCINA CANTOS, J. y RICO AMORÓS, A. (Eds.) (2003): *Aguaceros, aguaduchos e inundaciones en áreas urbanas alicantinas*. Universidad de Alicante, pp. 689-722.

- ORTEGA VARCÁRCCEL, J. (2000): *Los horizontes de la geografía*. Editorial Ariel Geografía. Barcelona, 604 p.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis. Madrid, 399 p.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2001): «Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?» en *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente*. Gijón, pp. 175-200.
- TÉMEZ, J. R. (2000): «Áreas inundables, zonas de dominio público y zonas de policía», en *Riesgos de inundación y régimen urbanístico del suelo*. Consorcio de Compensación de Seguros, Madrid, pp.51-60.
- VILLAROYA ALDEA, C. (2004): «La delimitación del dominio público hidráulico y el Proyecto LINDE» en *Ambienta* n°. 51. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, pp. 50-58.
- VERA REBOLLO, J. F. y MARCO MOLINA, J. A. (1988): «Impacto de los usos del suelo y erosión en cuencas vertientes del sur del País Valenciano» en *Investigaciones Geográficas*, n°. 6. Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante. Alicante, pp. 7-31.
- VERA REBOLLO, J. F. (1989): «Protección de cauces en el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio: estado de la cuestión a través del caso alicantino» en GIL OLCINA A. y MORALES GIL, A. (eds.): *Avenidas fluviales e inundaciones en la cuenca del mediterráneo*. Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante y Caja de Ahorros del Mediterráneo. Murcia, pp. 565-574.
- ZOIDO NARANJO, F. (1998): «Geografía y ordenación del territorio» en *Íber, didáctica de las Ciencias Sociales*. Geografía e Historia. N°. 16. Barcelona, 17 p.