

---

# **CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO**

UNA RESEÑA DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS Y PROFESIONALES DE FUNDICOT

---

SEGUNDA EPOCA AÑO III N° 8

VERANO 1994

## **MONOGRAFIA**

### **XIX CURSO DE POSTGRADO DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE**

---

**PROYECTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO  
COMARCA DE MEDINA-VILLARCAYO (BURGOS)**

---

**PLAN TERRITORIAL  
DEL AREA HOMOGENEO-FUNCIONAL DE BILBAO**

---

**PROYECTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO  
COMARCA MANCHA ALTA (CUENCA)**

---

**MONOGRAFIAS DE ALUMNOS**

---

**FUNDICOT**

---

**FUNDICOT, ASOCIACION INTERPROFESIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.** Presidenta: Palome Fernández; Vicepresidenta: Terese Villarino. Sedes Territoriales en: Andalucía, Tf. 95-2132230; Asturias, Tf. 98-5254743; Extremadura, Tf. 927-249600; País Vasco y Navarra, Tf. 943-529031 y 91-3567990; y Valencia, Tf. 96-3877286. FUNDICOT es miembro asociado de la FIHUAP y de la ISOCARP-AIU

---

**CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO.** Segunda Epoca, Año III, N° 8, Verano de 1994. Dirección: Jonás Figueroa Salas. En esta N° 8 han colaborado: J. Chavsrin, M. González, M. Herrera, J.M. Pagola, A. Serreno, J. Soriano, A. Teuler, F. Vivern y B. Zubeldía. Autoedición: M. Fuentemilla. Corrección de textos: M. Bernerdos. Impreso por Gráficas Aguado, Tf. 91/446-33-08. Edita: FUNDICOT, Grel. Arrando, N° 38, 28010 MADRID, Tfno. y Fax: 91-308.50.29

---

**Normas de Presentación de Colaboraciones:** Estas colaboraciones deben ser escritos originales mecanografiados, que no sobrepasen les 7 págs. formato UNE-A4. Por limitaciones técnicas, se reducirá al mínimo al uso de dibujos y gráficos. Las referencias bibliográficas se situarán al final del escrito, de acuerdo a la siguiente pauta: AUTOR (Apellidos y Nombre) (AÑO), Título del Libro, N° de la edición, editorial y lugar. En el caso de artículos: AUTOR (AÑO), Título artículo. En: Título de Libro o Revista, volumen y número, pág., editorial y lugar. La Dirección Editorial tiene la facultad de decidir la publicación de las colaboraciones y/o convenir con los autores la introducción de modificaciones en su contenido y/o extensión. Toda la correspondencia y envíos deben ser remitidos a FUNDICOT.

**Reproducción autorizada, citando fuente, autor y remitiendo dos ejemplares de la publicación a FUNDICOT**

---

**D. L. N° M-22729 1991. ISSN 0212-0798**

---

# CUADERNOS

## DE ORDENACION DEL TERRITORIO

UNA RESEÑA DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS Y PROFESIONALES DE FUNDICOT

---

SEGUNDA EPOCA AÑO III N° 8

VERANO 1994

3

XIX CURSO DE POSTGRADO DE ORDENACION DEL  
TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE  
ANTONIO SERRANO RODRIGUEZ

---

7

PROYECTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO  
COMARCA DE MEDINA-VILLARCAYO (BURGOS)

13

PLAN TERRITORIAL DEL AREA  
HOMOGENEO-FUNCIONAL DE BILBAO

21

PROYECTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO  
COMARCA MANCHA ALTA (CUENCA)

---

27

ESPAÑA FRENTE AL CAMBIO DEMOGRAFICO  
¿NECESIDAD DE UNA POLÍTICA POBLACIONAL?  
JORGE CHAVARIN MONDRAGON

30

PROCEDIMIENTOS DE EIA  
¿GARANTIA DE NUESTRO MEDIO AMBIENTE?  
MIKEL GONZALEZ VARA

36

PLANIFICACION ESTATAL DE LOS RECURSOS HIDRICOS  
EN LA ESPAÑA DE LOS 90  
JOSE MIGUEL PAGOLA

41

BASES PARA UN TURISMO RURAL EN  
ELS PORTS (CASTELLON)  
JAVIER SORIANO MARTI

46

ANALISIS DE LA LEY DE COSTAS DESDE LA PERSPECTIVA  
DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO  
BEATRIZ ZUBELDIA MENDIZABAL

---

51

LISTADO DE MONOGRAFIAS REALIZADAS  
POR LOS ALUMNOS DEL XIX COT

---

FUNDICOT

---

---

## PRESENTACION

---

Hace ahora cerca de una década, el escritor italiano Italo Calvino nos propuso seis ideas capitales a tener presente para entrar en el próximo siglo. Para el autor italiano, la Levedad, la Rapidez, la Exactitud, la Visibilidad, la Multiplicidad y la Consistencia constituyen las contraseñas posibles para entrar en el tiempo futuro. Aunque están dirigidas al ejercicio literario, estas ideas pueden ser aplicadas a otros campos del conocimiento: seis recordatorios para el territorio del siglo XXI, por ejemplo.

También, la lectura de la memoria de actividades del **XIX Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (COT)**, nos ofrece la oportunidad de reflexionar sobre las ideas que surgen, en nuestro caso, del propio ejercicio académico. Es así, que **Antonio Serrano** nos presenta el balance de este XIX Curso, cuyas principales actividades son reseñadas en este N° 8 de Cuadernos; a lo largo de dos décadas, la evolución del COT ha sido constante, buscando adaptar sus contenidos a los requerimientos planteados por la sociedad, los problemas y la técnica. Seguidamente, presentamos la memoria de tres proyectos de ordenación: su elaboración permite al alumno integrar equipos multidisciplinares y aplicar los conocimientos teóricos adquiridos a lo largo del período académico. Las cinco monografías presentadas a continuación por **Jorge Chavarin, Mikel González, José Miguel Pagola, Javier Soriano y Beatriz Zubeldía**, son una muestra breve del amplio espectro de intereses profesionales que manifiestan los participantes del COT.

Unas veces por carencia y, otras, por exceso, el Agua y el Fuego, largamente el Fuego y brevemente el Agua, han sido los principales protagonistas de los tres últimos meses de ordenación del territorio. En esta ocasión, por falta de espacio, no podemos ofrecer la acostumbrada «revista de prensa», que nos hubiese permitido reseñar la atención prestada por los periódicos españoles a tales cuestiones.

*Jonás Figueroa Salas  
Septiembre de 1994*

## **XIX CURSO DE POSTGRADO DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE**

**ANTONIO SERRANO RODRIGUEZ\***

---

Una de las costumbres positivas que ha adoptado el responsable de Cuadernos de Ordenación del Territorio ha sido la de dedicar uno de los número anuales a informar sobre la que sin duda sigue siendo la principal actividad de la Asociación: el Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que en este año de 1994 ha superado su XIX edición e inicia una de estas cifras mágicas, terminadas en cero, que se suelen considerar como hitos de una actividad.

Para muchos de vosotros, que habéis realizado hace tiempo el COT, me imagino que una de las cuestiones que os interesarán es saber qué tiene que ver el COT actual con el que vosotros realizasteis. Si estáis entre los que, como yo, realizamos uno de los tres primeros cursos, la respuesta es muy sencilla: prácticamente nada, salvo el buen hacer y los conocimientos y experiencias de profesores que como Laureano Lázaro o José María Álvarez Perla se han mantenido en contacto continuado con el COT. Para los que realizasteis entre el cuarto y el décimo COT, el parecido es algo mayor y el número de profesores conocidos también es significativamente más alto. Por último, es a partir del décimo primer COT que se va estableciendo una línea continuada de evolución que culmina, por ahora, en el XIX COT, realizado en 1993-94, que se inserta muy directamente en las líneas básicas de consideración de la ordenación del territorio y del medio ambiente imperantes en el mundo.

Como recordáis, dejé la dirección de los Cursos y la Presidencia de la Asociación en julio de 1991, como consecuencia de mi nombramiento como Director General en el entonces MOPT, ya que consideraba incompatible este cargo con las señaladas actividades. José Luis Miralles me sustituyó en la Dirección, en representación de la Universidad Politécnica, y realizó una encomiable labor de continuación de la dinámica seguida. Por mi parte, procuré no desvincularme de la marcha del COT y, en particular, de los Proyectos; en primer lugar, por el

---

\* ANTONIO SERRANO R. es Director Académico del Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de FUNDICOT.

inmenso cariño que siento hacia esta actividad; y, en segundo lugar, para colaborar en el mantenimiento de la evolución académica y metodológica que se había venido realizando en el proceso antes señalado.

En este sentido, mi vuelta a la Universidad, esperada para julio de 1993, pero que no se pudo producir en la práctica hasta que se publicó mi cese en diciembre de 1993, me permitió proponer al Claustro de julio y septiembre de dicho año algunos de los cambios que consideraba convenientes en el COT tras las experiencias derivadas de mi gestión en el Ministerio y de los contactos y conocimientos de las principales líneas de intervención a nivel internacional y de las distintas Comunidades Autónomas.

Estos cambios -como ya he señalado- consolidaban y reforzaban las líneas que ya había mantenido a lo largo del período 1985-1991, y que básicamente son:

- Un refuerzo del Proyecto como actividad principal del COT, que sirva de práctica metodológica de síntesis.
- Una adecuación de la periodicidad y contenido de las clases, conferencias y talleres a las necesidades derivadas de las distintas fases del Proyecto.
- La incidencia en la defensa de los objetivos de desarrollo sostenible (el ecodesarrollo que defendíamos en la década de los setenta) y de calidad de vida y nivel de vida lo más homogéneo posible para toda la población, como principios rectores de toda organización.
- La necesaria formación técnica del profesional de la ordenación del territorio y del medio ambiente.
- El enfoque particularizado de todo proceso de ordenación. Aunque hay que considerar los procesos en su globalidad, la *planificación* ha de centrarse en los principales problemas y saber distinguir lo principal de lo secundario en cada caso.
- El conocimiento y comprensión de que siempre existe más de una solución a un problema y que la principal aportación de las disciplinas multisectoriales e integradoras es precisamente el ser capaz de conocer y evaluar los efectos diferenciales de cada una de ellas.
- Y, por último, la planificación como proceso que ha de ser viable; que ha de permitir conseguir los objetivos definidos con los medios disponibles. Porque si no, no es planificación; es propaganda.

En el desarrollo de esta serie de principios perviven dificultades de distinta índole que poco a poco se han ido superando, con ese afán de transformación incremental, pero continúa que siempre he defendido. No obstante, también existen dificultades que han sido imposibles de solucionar hasta la actualidad.

Como, por ejemplo, la escasez de las 300 horas lectivas del COT para el desarrollo de los contenidos convenientes (estimo que el óptimo se situaría por encima de las 500 horas); o las dificultades operativas derivadas de la falta de espacio para un desarrollo óptimo de la operativa de trabajo de los participantes en el COT.

Aunque para este XIX COT cada grupo de proyectos ha dispuesto, por primera vez, de un ordenador portátil, lo que ha mejorado la operatividad de los mismos (aunque problemas derivados de la introducción de virus informáticos han generado incomodidades para todos), lo cierto es que el espacio disponible dificulta el funcionamiento de los grupos e impide alcanzar la situación óptima que implicaría poder tener acceso, o disponer en la Asociación de Sistemas de Información Territorial operativos, y el «soft», «hard» y periféricos necesarios para su manejo por los participantes en el COT.

Para el XX COT se intenta continuar la introducción de mejoras, con la incorporación de horas complementarias para el conocimiento de los Sistemas de Información Territorial y su manejo, el ligero incremento de las horas docentes si el presupuesto lo permite, etc.

Con ello se intenta seguir siendo el mejor Curso de Postgrado en la materia, como me ha sido transmitido por personas muy directamente ligadas a este tipo de actividades y que tienen conocimientos directos de los distintos Cursos en funcionamiento. Situación que mejora sensiblemente si comparamos los distintos Cursos en términos de calidad/coste.

En todo caso, no hay que olvidar que el COT tiene razón de ser en la medida en que sirva para cumplir los objetivos establecidos en los Estatutos de la Asociación, y, entre ellos, el de seguir expandiendo el interés y el conocimiento de la Ordenación del Territorio. Ya que, como rezaba una de las Conclusiones del II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, organizado en 1991 por la Asociación, sólo la existencia de una cultura de la Ordenación del Territorio en la sociedad asegurará la consecución de procesos de crecimiento no degenerativos del medio, ni en los que los más débiles paguen desproporcionadamente los beneficios de los más fuertes.

Que el proceso formativo continúe en esa línea es una de las responsabilidades que hasta ahora han mantenido la Dirección Académica y el Claustro del COT; y ello sin olvidar a los profesores que, en la mayoría de los casos más por cariño al propio COT y a la Asociación que por las reducidas remuneraciones que reciben por su participación, hacen posible unos niveles docentes y de interés en sus intervenciones que podemos situar por encima de la media general de los distintos Cursos existentes.

En todo caso, dos siguen siendo en mi opinión las características fundamentales de los COT, que también son extensibles a su última XIX edición: el carácter solidario y la calidad personal de la mayoría de los participantes en los mismos; y el nivel de integración que se consigue en los distintos grupos de proyectos entre gran parte de los participantes, lo que permite la continuación de su colaboración a nivel profesional, una vez terminado el Curso.

Es la información que los asociados y los propios participantes en el COT difunden sobre el mismo la que anima a nuevas personas de similares características a su realización.

Los participantes, las personas que han obtenido el Título, las Monografías y los Proyectos realizados, ya se recogen en la Memoria de la Asociación, por lo que no reincidiré en su descripción; que, por otra parte, también se realiza de una manera más detallada para las Monografías más significativas en su calidad e interés y para los Proyectos en el presente número de Cuadernos de Ordenación del Territorio.

No quiero terminar esta presentación sin reiterar mi agradecimiento a todos los profesores (en particular a los de proyectos -Angeles, Macarena y Felipe- y de talleres, que son los que más horas dedican a los participantes, pero también a aquellos otros que nos hacen el favor de encontrar un hueco entre sus innumerables tareas para colaborar en la buena marcha del COT), a los propios participantes en el Curso por su colaboración en la mejora de la dinámica del mismo (con su práctica y con su crítica), a los miembros del Claustro (por la continua incorporación de ideas para la subsanación de los problemas que van apareciendo) y, por supuesto, a Julia, que desde el contacto directo y continuado con la secretaría, administración y relación con los alumnos y profesores, mantiene la necesaria línea de comunicación que a lo largo de los años Pilar Tirado, Pepita Canal, Juan Santamera, Inés Moreno, Mari Carmen Ruiz (la inolvidable Mamen), Luciano Sánchez, María Serret, José Luis Miralles y Asunción Ríos, entre otros, de una manera impagable supieron mantener. ■

# PROYECTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO COMARCA MEDINA-VILLARCAYO

---

## 1. PRESENTACION

El área objeto del proyecto se sitúa al Norte de la provincia de Burgos, limitando al Este con la provincia de Alava. Incluye los siguientes términos municipales: Berberana, Cillaperlata, Frías, Junta de Villalba de Losa, Jurisdicción de San Zadornil, Medina de Pomar, Merindad de Cuesta-Urría, Merindad de Valdivielso, Partido de la Sierra en Tobalina, Trespaderne, Valle de Losa, Valle de Tobalina y Villarcayo. En el año 1991, esta zona contaba con 14.422 habitantes, distribuidos sobre una superficie de algo más de 1.000 Km<sup>2</sup>.

Se trata de una zona de gran belleza paisajística, con una orografía compleja, constituida por una alternancia de valles y conjuntos montañosos, oscilando su altura entre los 600 y los 1.300 m., y un riguroso clima, que actúa en forma de importantes restricciones para el transporte en ciertas épocas del año, y en un escaso confort climático, enfrentada a un buen número de problemas inherentes a la tendencia de despoblamiento general en los espacios rurales que conlleva una disminución de la actividad económica y de la renta de la Comarca, a los que hay que añadir los causados por la presión urbanística que genera, por su proximidad, una gran ciudad como Bilbao.

La actual organización de este espacio debe ser entendida como fruto de un largo proceso histórico, en el que se interrelacionan factores tan diversos como el medio físico, la actividad económica y la situación respecto a las vías de comunicación y los ejes de desarrollo externos a la propia comarca.

El medio físico influye así, no sólo en la organización interna de la Comarca, sino también en su mayor o menor facilidad de relación con el resto del territorio; internamente, la Comarca se estructura en tres sierras paralelas de dirección Noreste-Suroeste, separadas por llanuras aluviales más o menos extensas. La configuración del relieve y las dificultades de interconexión que conlleva, motivó una fuerte segregación de los distintos valles, de manera que fueron delimitándose unidades territoriales relativamente autónomas (Valle de Valdivielso, Valle de Nela-Ebro, Valle de Losa).

Durante las últimas décadas la zona ha venido sufriendo un claro proceso

regresivo, tanto en sus recursos económicos, como demográficos. En gran parte, esto es debido a la debilidad de su estructura productiva, pero también a su relativa marginalidad respecto a los ejes de actividad económica general. La población tiene como ocupación fundamental una agricultura en fuerte regresión, tanto por el envejecimiento y escasa iniciativa del empresariado agrario, como por su baja rentabilidad y productividad, que originan problemas de comercialización y un creciente abandono de tierras sin la planificación de usos alternativos. Los excedentes demográficos provenientes del sector agrario no son absorbidos por una industria poco diversificada y escasamente competitiva, y un sector terciario débil pero en expansión. El desarrollo de los servicios en la Comarca va unido a la creciente demanda de espacios naturales de buena calidad para la instalación de segundas residencias; esta presión urbanística genera frecuentes conflictos de usos del suelo.

Es por todo esto, por lo que ni las características físicas, ni la base económica permiten el mantenimiento del volumen de población necesario para garantizar la conservación de los recursos naturales y paisajísticos existentes, si no se planifican y ordenan adecuadamente.

## **2. OBJETIVOS**

Los objetivos generales del Proyecto responden a dos preocupaciones básicas: *conseguir una utilización adecuada de los recursos naturales salvaguardando su riqueza y potenciando su aprovechamiento, y crear mecanismos socioeconómicos para frenar el desdoblamiento.*

El desglose más preciso de los objetivos, se ha hecho en función de definir metas secundarias que, directa o indirectamente, atenderían a estos dos objetivos básicos. Visto el diagnóstico global, y analizando y evaluando las tendencias y problemas previsibles en relación con la evolución demográfica, socioeconómica y ambiental de la Comarca, se hace una formulación precisa de objetivos parciales, de manera que pasan a constituir una nueva base para el desarrollo de actuaciones y que articulan la consecución del modelo territorial propuesto.

El proyecto contempla la posibilidad de:

- Conservar los recursos y paisajes naturales, en tanto que valor intrínseco de la Comarca, asegurando su persistencia.
- Fomentar la consolidación del tejido social y crear mecanismos para frenar el desdoblamiento.
- Potenciar la actividad económica de la Comarca, buscando incrementar el valor añadido de su producción.
- Conservar y difundir el patrimonio cultural, histórico-científico y arquitectónico.
- Lograr una distribución equilibrada de los servicios y equipamientos de salud, educación y sociales entre los núcleos de la Comarca.
- Regular los usos del suelo y diseñar los mecanismos de gestión del Plan.

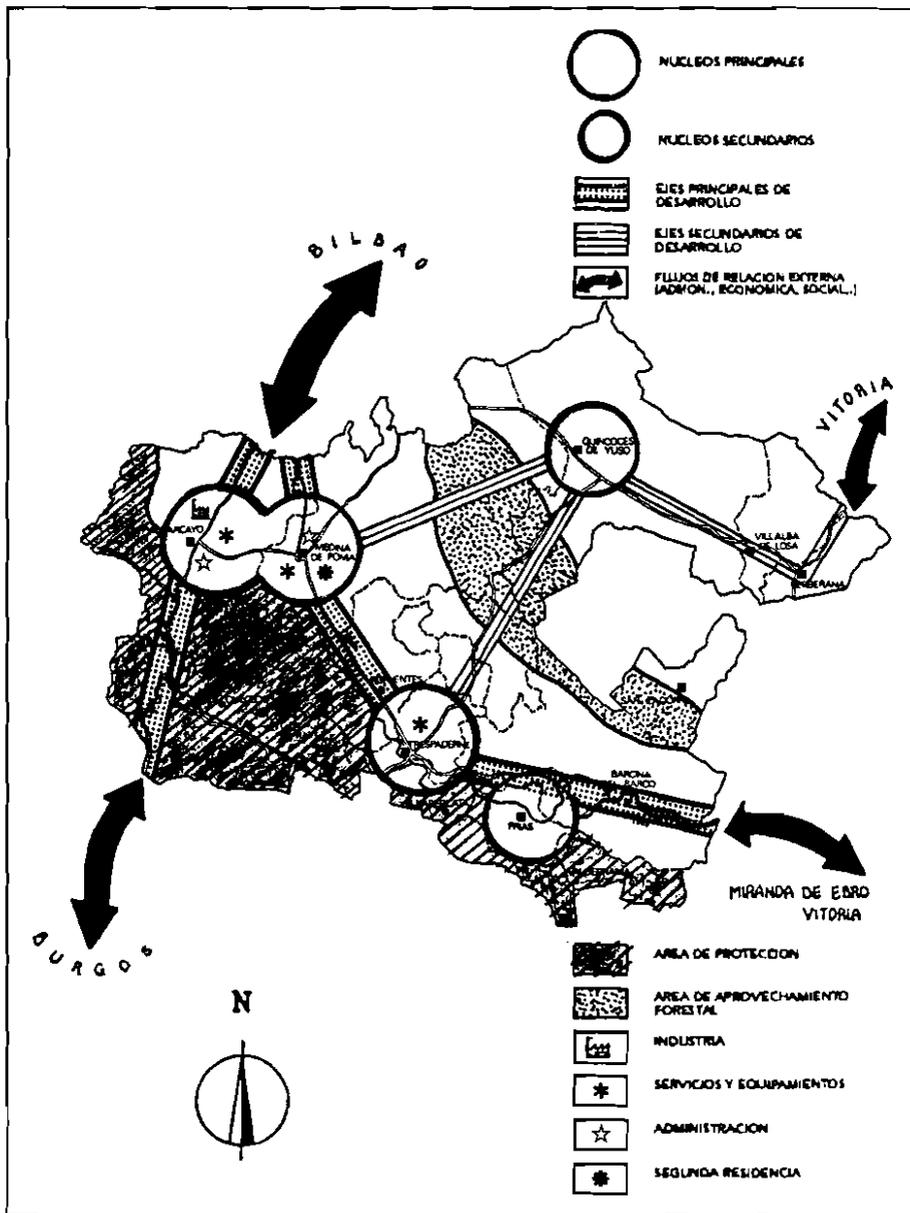


Fig.1: Modelo Territorial propuesto.

### **3. PROGRAMA DE ACTUACIONES**

Los objetivos expuestos se operativizan mediante el desarrollo de una serie de actuaciones agrupadas en ocho programas, con una inversión global estimada en 8.512,46 millones de pesetas. En éstos programas se da clara prioridad a la mejora de las condiciones de vida, ya que la equiparación de oportunidades frente a las comarcas vecinas se traducirá en un reforzamiento y rejuvenecimiento del recurso poblacional, imprescindible para el planteamiento de un desarrollo alternativo y sobre todo para la conservación de sus actuales potencialidades.

Desde el punto de vista de la inversión, el programa con más volumen es el de Fomento de Actividades Económicas, con cerca del 33% del total, siendo su actuación más destacable la mejora del aprovechamiento forestal, cinegético y piscícola, recibiendo más del 60% de la inversión de este programa.

El relanzamiento económico del área, diseñado de acuerdo a sus recursos, se basa, por tanto, en varios subprogramas: Mejora del sector Forestal y Cinegético, centrado en la potenciación de las repoblaciones forestales con fines productivos de especies propias y replantaciones de ribera. Otro subprograma destacable es el del Fomento del Turismo, desarrollado a través de la potenciación de los equipamientos de base y de servicios de apoyo a la actividad turística. Y finalmente, el Fomento de las Actividades Industriales, estrechamente relacionadas con la explotación de los recursos naturales locales (cooperativa agropecuaria, empresa del mueble, taller de curtidos, etc.).

La puesta en marcha de los programas mencionados se complementa con otros dos programas relacionados con la Protección de Areas Naturales y de la Fauna Autóctona y con la Recuperación de Areas Degradadas, los cuales reciben un 16% de la inversión total. La actuación más importante de estos programas es la Creación del Parque Natural de Valdivielso, que representa un 8% del presupuesto.

La mejora de la calidad de vida de la población se obtiene por medio de dos tipos de programas: aquellos destinados a equilibrar los niveles dotacionales de los núcleos, tales como el Programa de Equipamientos, que recibe más del 19% de la inversión total para actuaciones sanitarias y culturales, y los programas de Mejora de las Infraestructuras de transporte y de las Infraestructuras urbanas (con un 15% cada uno), con actuaciones en el transporte público por carretera, pavimentaciones y tratamiento de los residuos urbanos. Ello se completa con aquellos programas cuyo objetivo es incrementar el nivel de formación de la población activa, aumentando y diversificando sus posibilidades de inserción en el mercado laboral (Cursos de capacitación profesional y Escuelas-Taller, con algo más de un 1% de las inversiones totales).

Para facilitar el desarrollo de las actuaciones propuestas, su gestión será llevada a cabo por la Oficina de Gestión del Plan, de nueva creación, y la Mancomunidad de municipios, con el desarrollo de la normativa vigente para la regulación urbanística de los municipios, que suponen más del 1% de las inversiones totales.

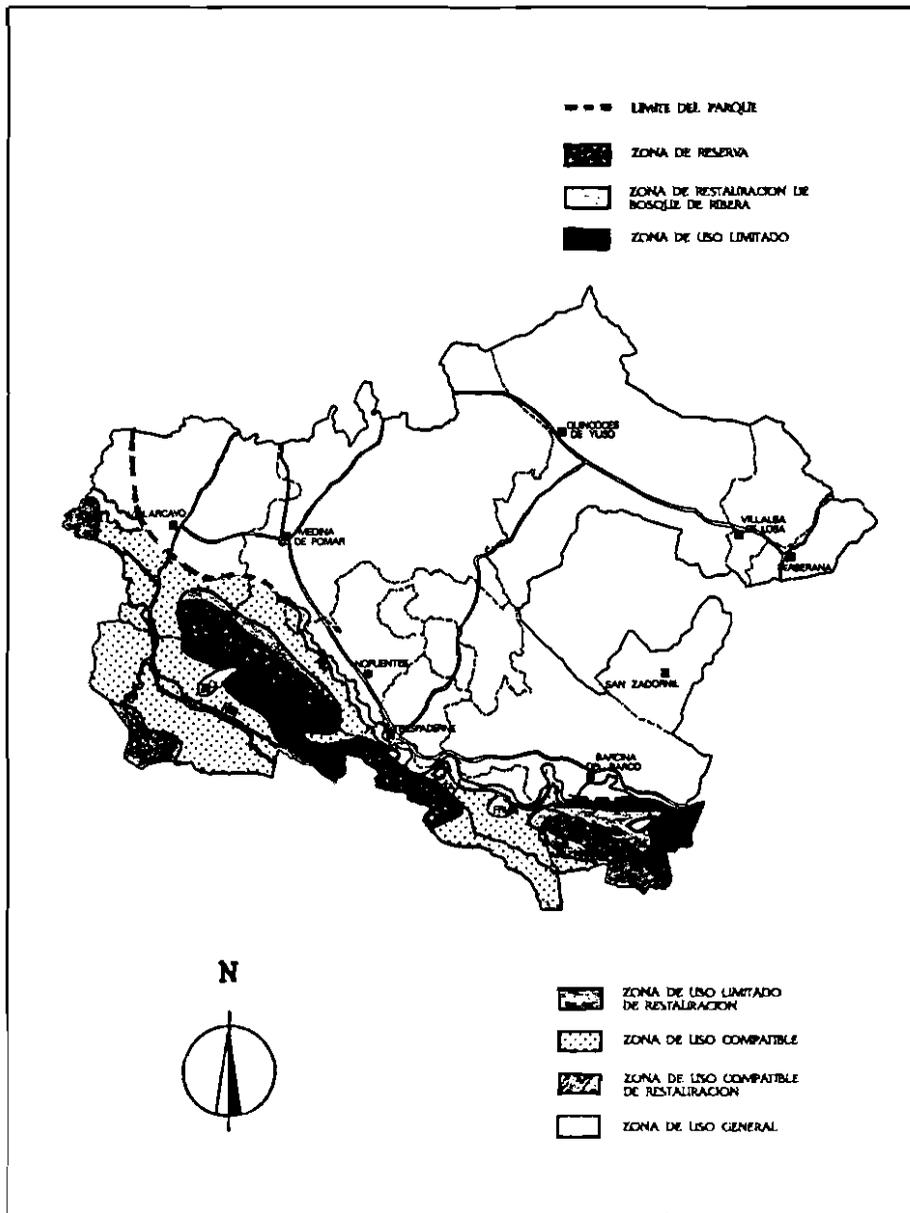


Fig.2: Zonificación Parque Natural.

#### 4. NORMATIVA

Durante la elaboración del Plan se detectó la necesidad de realizar una regulación de usos y actividades en el territorio. Se presentaba así como indispensable la regulación urbanística del suelo, lo que se ha resuelto mediante la redacción de unas **Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento**, que se conciben a nivel comarcal. El objetivo fundamental de estas Normas es dotar a la comarca de Medina-Villarcayo de un instrumento jurídico que, por un lado, concrete y facilite la gestión del territorio, y por otro, regule las actuaciones previstas en el Plan, de forma que se ajustasen a la Normativa sectorial vigente. De forma primordial, se trata de establecer medidas normativas dirigidas a controlar el proceso de urbanización fuera de los núcleos de población, y adecuar las actividades a la capacidad de acogida del medio físico, como forma de potenciar y proteger los potenciales productivos de la comarca y su riqueza natural.

La manera de conseguir estos objetivos es realizar una regulación de las condiciones en que se debían desarrollar los usos, al mismo tiempo que definir siete categorías de suelo en función de sus potencialidades y de la dinámica social prevista.

Por otro lado, dada la propuesta de crear el **Parque Natural de Valdivielso**, se ha realizado un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuyos principales objetivos son determinar las limitaciones de uso que deban establecerse y las actividades económicas compatibles con la conservación del espacio, que deben ser potenciadas como forma de mejorar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones vinculadas al espacio natural.

Por último, se definen los mecanismos para realizar la **Gestión del Plan**, la cual está basada en la colaboración en cuanto a recursos económicos y humanos de las instituciones implicadas creándose una Oficina de Gestión del Plan, y potenciándose la Mancomunidad de Municipios, bajo los auspicios y la dirección ejecutiva del gobierno de Castilla y León.

#### 5. EQUIPO REDACTOR

PROFESORA TUTOR: Macarena Herrera R.

ALUMNOS: Jorge Angel Chavarín Mondragón (Arquitecto); Santiago Fernández Muñoz (Geógrafo); Purificación Gallego Martín (Geógrafa); Mauricio García Estruch (Geógrafo); Mauro Grossi Araujo (Geólogo); Ana Isabel Hernández Sánchez (Ingeniera Agrónomo); Pedro López Nieva (Geógrafo); M<sup>a</sup> Carmen Pastor Rendon (Socióloga); Dionisio Peláez de Sarriera (Abogado); Antonio Penas Pardo (Geógrafo); María da Penha Padovan (Bióloga); y Juan Manuel Villa Carrero (Arquitecto). ■

---

# PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL DEL AREA HOMOGENEO-FUNCIONAL DE BILBAO

---

## 1. EL TERRITORIO OBJETO DE ESTUDIO

El Area Homogéneo-Funcional de Bilbao (AHF) definida como tal en el Plan está conformada por un total de 23 municipios organizados a lo largo del eje vertebrador de la Ría del Nervión. Esta zona se encuentra encajada entre montañas de fuertes pendientes (superando en algunos casos el 25%) y que en general presentan una escasa vegetación arbórea. A todo ello hay que unir el encajonamiento de las actividades humanas y productivas en el escaso suelo apto para su uso y que se localiza en los fondos del valle de la ría, así como en el Corredor del Txori Herri situado en el área oriental.

Se puede hablar de un territorio humanizado y degradado desde el punto de vista medio-ambiental por el impacto brutal de la ya obsoleta industria pesada sobre el área objeto de estudio. Por tanto, la base productiva tradicional de la zona, la industria siderometalúrgica y extractiva, al estar sumida en una profunda crisis abre a su vez nuevas perspectivas de futuro para el AHF. La ría ejerce, además, como frontera diferenciadora desde el punto de vista social de cada una de las márgenes. Una ribera izquierda tradicionalmente obrera y otra derecha burguesa, lo cual se refleja claramente en el propio tejido urbano de cada una de las márgenes.

En particular, se puede decir que la importancia de la industria pesada, fuerza motriz por excelencia en el bajo Nervión, ha mediatizado en gran medida el sistema productivo social y también la configuración de un medio ambiente degradado.

## 2. JUSTIFICACION DE LA NECESIDAD DE REALIZAR UN PROYECTO DE ORDENACION EN EL AREA DE ESTUDIO

La finalidad general que todo Plan de Ordenación Territorial es buscar una mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la zona, favoreciendo el desarrollo económico y social del área, así como la calidad medio-ambiental. Desde este punto de vista, este Plan de Ordenación Territorial del Area Homogéneo-Funcional del entorno de Bilbao se justifica en la necesidad de lograr una

evolución positiva de los parámetros generales (económicos, sociales y ambientales) que en la actualidad presentan aspectos claramente preocupantes. En este sentido, y teniendo como justificación final la mejora de la calidad de vida a través de una nueva ordenación de las actividades humanas, se pueden distinguir varias causas que muestran la necesidad de un Plan de Ordenación:

- La crisis del sistema productivo tradicional de la zona basado en la industria siderometalúrgica y extractiva, ha provocado el desmoronamiento de las bases económicas y sociales del área. Este hecho abre a su vez nuevas expectativas para la instalación de un nuevo sistema productivo, que debe estar sujeto a una previa ordenación.
- Los desequilibrios territoriales, especialmente desde el punto de vista social, entre ambas márgenes (nivel de renta, tasas de paro, ...), hacen necesaria una actuación que trate de corregirlos buscando una mayor igualdad social.
- Uno de los efectos más llamativos de la industria pesada y extractiva ha sido la degradación medio-ambiental (contaminación del aire, hídrica, deforestación, ...). Esta situación requiere de una intervención que mejore las condiciones ecológicas del lugar.
- La propia entidad metropolitana de Bilbao (1 millón de habitantes) y su importancia dentro del sistema nacional y europeo de ciudades invitan a la ordenación territorial de un área con nuevas perspectivas de futuro.

### **3. DIAGNOSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y TENDENCIAS PREVISIBLES**

Para la realización de este Plan de Ordenación Territorial del AHF del entorno de Bilbao, ha sido necesaria una fase previa de estudio analítico de los aspectos básicos que posteriormente permitieran un diagnóstico de los principales problemas de la zona. En este sentido, se han analizado los elementos socio-demográficos, económicos y físicos de forma exhaustiva para poder determinar cuáles eran los problemas más acuciantes del área, así como su previsible tendencia futura. La aplicación de este Plan permitirá la corrección de los siguientes problemas y su previsible agravamiento de no realizarse la intervención:

- Sistema productivo altamente especializado y obsoleto con una inadecuada cualificación técnica de los trabajadores. Insuficiencia de suelo industrial y de apoyo a las PYMES, lo cual conlleva un aumento en el nivel de desempleo.
- Segregación social de la población con una margen izquierda densamente poblada y con problemas de marginación y, por otra parte, una ribera derecha con un saldo migratorio positivo y con alta calidad de vida. En definitiva, segregación social y espacial cada vez más acentuada.
- Degradación medio-ambiental con altos índices de contaminación, a lo cual hay que unir una sobreutilización de los viales de comunicación terrestre y una falta de planificación coordinada del transporte público. Además, existe una escasa competitividad de las infraestructuras portuarias, aeroportuarias y ferroviarias.

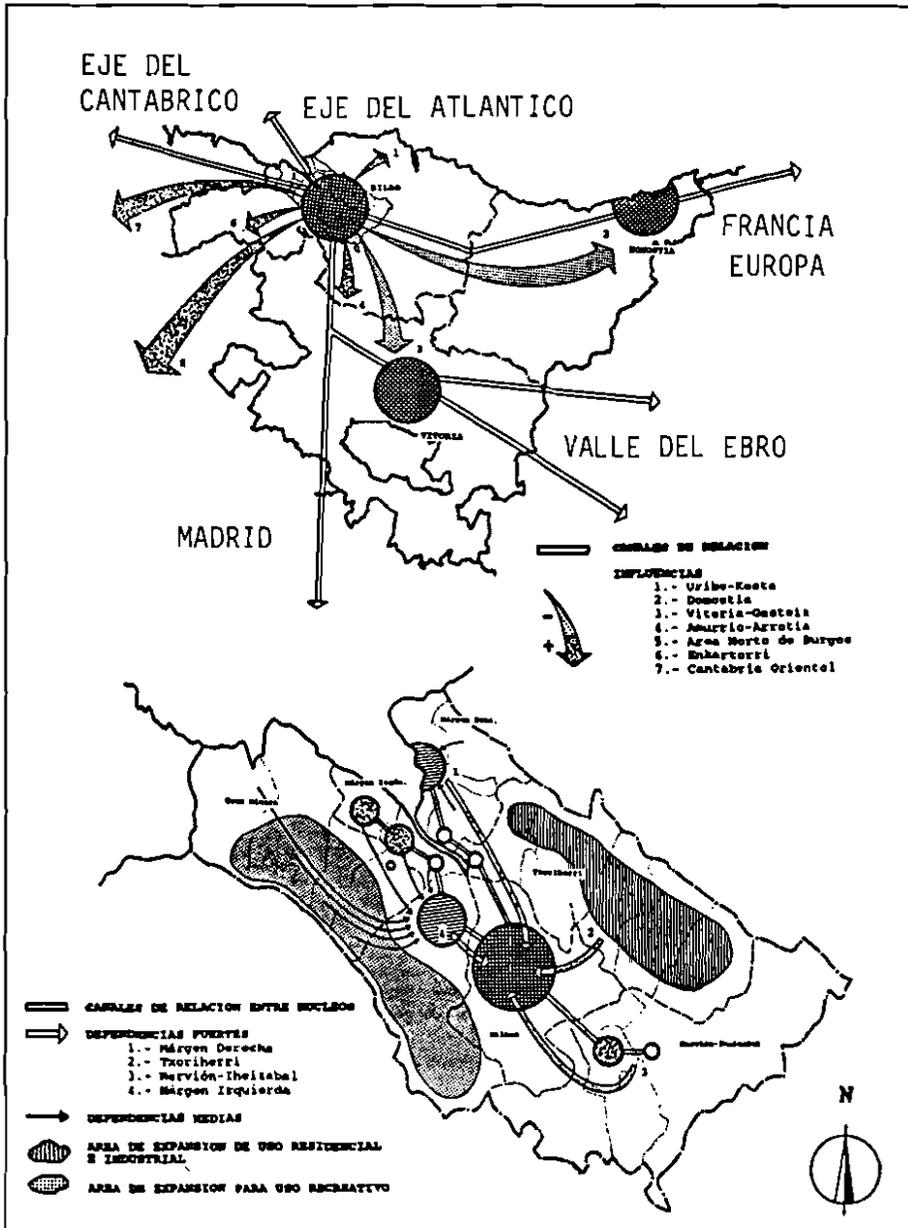


Fig.1: Modelo Territorial actual.

- Desequilibrios espaciales en la distribución de los equipamientos, así como de la tipología y calidad de las viviendas.
- Inexistencia de un órgano de coordinación y gestión para el desarrollo territorial del área, lo cual, unido al agotamiento de suelo urbano de Bilbao y a la aglomeración de usos industriales de la ribera de la ría, provoca problemas para la reclasificación y recalificación urbanística.

#### **4. EL MODELO TERRITORIAL ACTUAL Y TENDENCIAS FUTURAS**

Dos son los elementos configuradores básicos del modelo territorial del AHF del entorno de Bilbao: la ría y el municipio de Bilbao.

- La ría ha sido y es el eje vertebrador fundamental de la zona y en donde se localizan las principales actividades productivas y humanas. La monopolización en el suelo industrial de este suelo y su explotación han provocado la degradación del entorno y la ubicación de grandes masas poblacionales en áreas marginales poco aptas para vivir.
- La macrocefalia del municipio de Bilbao es el otro elemento a destacar. Su preponderancia demográfica (con excepción de Barakaldo y Getxo), así como el alto grado de concentración de servicios, equipamientos y dotaciones, le convierten en el centro neurálgico del área de estudio. Esta concentración de actividades y la necesidad de dotarle de nuevos canales de acceso lleva consigo la congestión de dichos viales organizados de forma radiocéntrica en torno a Bilbao. De no ser por el puente de Rontegui, todas las relaciones entre las distintas subcomarcas deberían pasar por el municipio de Bilbao.

El área de influencia de Bilbao es, a su vez, punto vital en los canales de relación con la Cornisa Cantábrica y su continuación hacia la Meseta y Valle del Ebro.

En general, se puede decir que Bilbao y su entorno son un claro ejemplo de zonas con alto crecimiento industrial, donde los mejores terrenos se utilizan para el desarrollo del sistema productivo y con una distribución intersticial de la población. Esta tendencia a la concentración y saturación financiera, cultural, sanitaria o poblacional, tendería a agravarse, dado el modelo territorial y los canales de relación actuales, en donde sólo Barakaldo y Getxo se constituyen como subcentros de atracción para los municipios circundantes. A continuación se presenta un esquema general del modelo territorial actual del AHF.

#### **5. OBJETIVOS DEL PLAN**

Una vez analizado el territorio y consecuentemente localizados sus problemas, el Plan debe basarse o fundamentarse en una serie de objetivos concretos y por supuesto realizables. En este caso, se ha optado por un total de 22 objetivos estrechamente relacionados con los problemas anteriormente estudiados, ya que hacen especial hincapié en las áreas más degradadas del sistema social productivo y ambiental de la zona. En último término, el objetivo resumen de

dicho Plan es el de lograr una mejora en la calidad de vida de sus habitantes. De acuerdo con lo expuesto, pueden distinguirse varias áreas de importancia:

- Medio productivo-desarrollo de nuevas actividades productivas y apoyo a la iniciativa empresarial para reducir el paro; Reequilibrio social y espacial de la población a través de una mejora en la cualificación técnica de la misma; Coordinación entre los distintos medios de transporte y mejora de la funcionalidad de las carreteras; Adecuación de los usos del suelo y de oferta de vivienda a la demanda existente, así como una reducción de los niveles de contaminación para la recuperación paisajística de la zona; Redistribución equilibrada de los equipamientos del AHF; y Conservación y mejora del patrimonio histórico-artístico.

La jerarquización de estos objetivos llevada a cabo a través de un método de ponderación, permite que sean perfectamente asumibles por el Plan, ya que dedican especial atención a los problemas más importantes del área de estudio.

## **6. ACTUACIONES, EFECTOS, PROGRAMAS, PRIORIZACION Y PROGRAMACION DEL PLAN**

Para la satisfacción de los objetivos y solución de los problemas previamente identificado el Plan de Ordenación Territorial del entorno de Bilbao, propone un total de 60 actuaciones. Cada actuación no tiene una relación directa con cada problema, sino que existen compatibilidades entre ellas, ya que pueden estar destinadas a la solución de una misma deficiencia.

A través de un método matemático e informatizado (método ELECTRE) se realiza la priorización de dichas actuaciones para, de este modo, comprobar si es acorde su jerarquización con los objetivos propuestos por el Plan y también para, de este modo, poder priorizar de acuerdo con las propuestas preestablecidas el orden de ejecución de las mismas. Las 60 actuaciones se agrupan a su vez en 14 programas, cada uno de los cuales tiene un fin común. Esto significa que cada una de las actuaciones integradas en un programa tiene fuertes sinergias y compatibilidades con el resto. Por otro lado, el agrupamiento de estas actuaciones en una serie de programas permite una mayor facilidad a la hora de elaborar su programación temporal.

Acompañando a los estudios técnicos para la realización de las actuaciones, se adjunta el correspondiente Estudio Económico Financiero. Este estudio presenta el presupuesto general del Plan, los gastos y la programación, desglosando por entes públicos y privados gastos de inversión, mantenimiento y beneficios, todo ello con carácter tetraanual. La realización de un Estudio Económico Financiero, que demuestra, como en este caso, la viabilidad del Plan, permite hacer asumible el paquete general de propuestas de actuaciones y, de modo más global, la viabilidad del propio Plan.

## **7. CONTENIDO BASICO DE LA NORMATIVA Y ORDENACION INCORPORADA EN EL PLAN Y SUS OBJETIVOS**

Contiene normas destinadas al desarrollo del Planeamiento Urbanístico Municipal del propio Plan y al establecimiento de las condiciones de los elementos que interfieren en el territorio. Para ello, la normativa ha sido dividida en 7 títulos:

- Disposiciones Generales. Establecen normas formales del documento.
- Elementos Estructurales del Plan Territorial. Establece con carácter de directrices los elementos que estructuran la ordenación, estableciéndose determinaciones para la conservación y el desarrollo sobre el Medio Natural, Patrimonio, Infraestructuras, Equipamientos, Servicios Públicos y Actividades Productivas.
- Suelo No Urbanizable. Se definen y condicionan los usos que puedan implantarse en este suelo; se establecen Categorías para esta clase de suelo, zonificando el territorio y estableciendo las condiciones de los usos en cada una de las áreas previstas. Por último, se establecen las Normas de Desarrollo y Ejecución de las determinaciones para este suelo. El criterio general para obtener la zonificación de este suelo ha sido el intento de conservación de los usos del suelo. Especial relevancia tiene la implantación de los Sistemas Generales en el área, por lo que se ha previsto una reserva de suelo.
- Suelo Urbanizable. Sigue el mismo esquema metodológico que el apartado anterior. En la zonificación se diferencian tres categorías: Industrial, Residencial y Sistemas Generales, estableciendo mínimos que deben cumplir las actuaciones sobre este suelo.
- Suelo Urbano. Sigue el mismo sistema metodológico que en el apartado anterior. Se presta especial atención al uso edificativo por el carácter periurbano de todo el territorio, estableciendo las condiciones generales de los usos o actividades implantadas en este suelo, limitando así la asignación de usos pormenorizados que debe desarrollar el Planeamiento Municipal en el suelo así clasificado. En la zonificación se ha contemplado el suelo Residencial e Industrial. Se especifica un área de especial relevancia: Areas de regeneración urbana, estableciendo con carácter vinculante para el Planeamiento Municipal unas condiciones de uso-ocupación y un procedimiento especial de ejecución y desarrollo para esta clase de suelo.
- Normas Específicas de Actuación. Se imponen los instrumentos de desarrollo de las determinaciones del Plan, diferenciando entre desarrollo de Planeamiento y desarrollo de las actuaciones contempladas en el Plan.
- Normas de Organización. Se establecen normas de disciplina urbanística coordinada y se prevé la constitución de la asociación para el desarrollo de la AHF como un ente con personalidad jurídica propia para el cumplimiento de las previsiones del Plan.

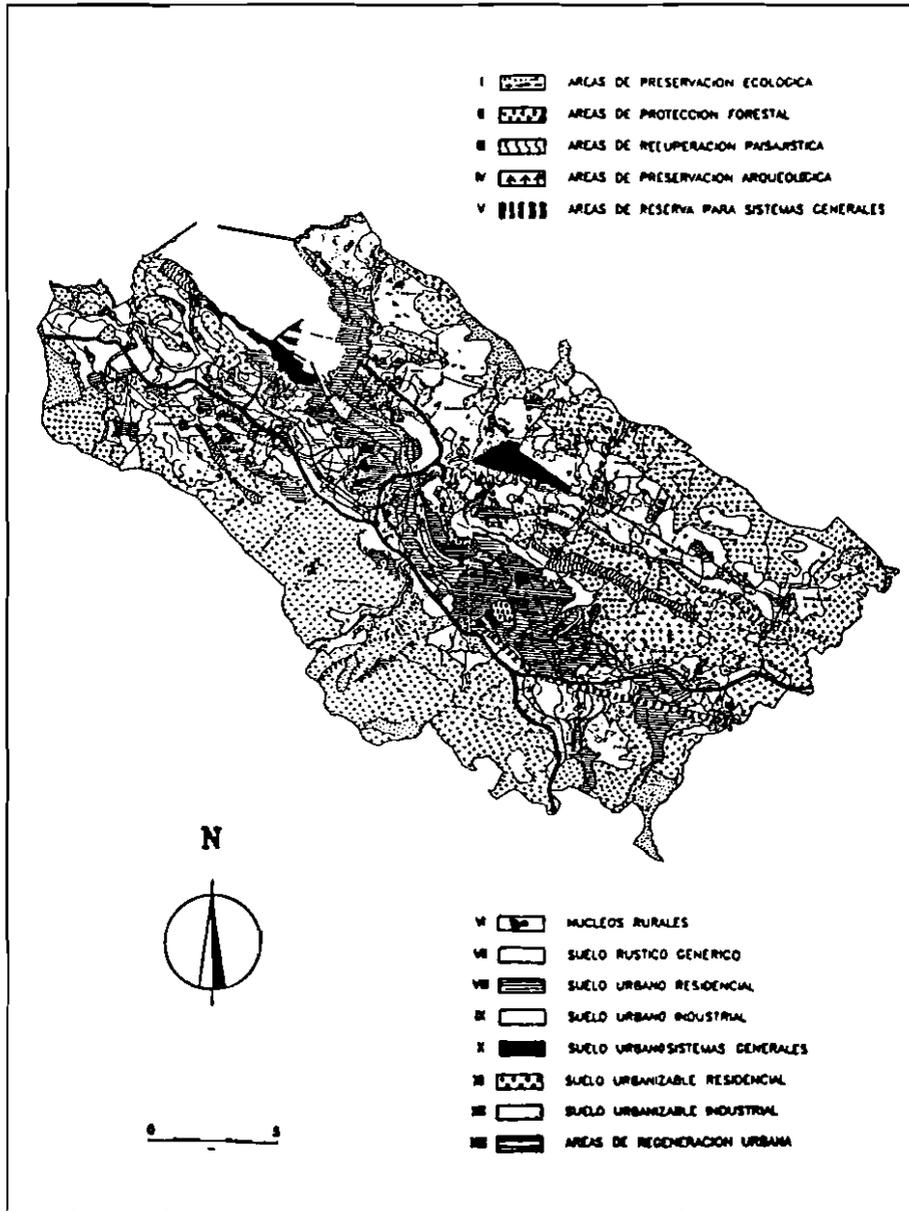


Fig.2: Propuesta de Clasificación de Usos del Suelo.

Los objetivos que se buscan con esta normativa son:

- Homogeneizar las Normas Urbanísticas de los municipios del área; Preservar suelos para el desarrollo de las actuaciones previstas en el Plan; Establecer directrices para los elementos estructurantes del territorio; e Incorporar la organización necesaria para la coordinación administrativa de los entes actuantes en el Plan.

## **8. MODELO TERRITORIAL RESULTANTE**

Una vez establecido el modelo territorial actual y estudiados los problemas de la zona, el Plan logra, a través de una serie de actuaciones y de una normativa expresa, un nuevo modelo territorial del AHF caracterizado por su equilibrio territorial.

El municipio de Bilbao sigue manteniendo su situación de punto neurálgico dentro del AHF, pero hay que unirle la potenciación de otros ejes en la margen izquierda (Barakaldo-Portugalete), margen derecha (Getxo-Leoia) y el corredor del Txori Herri como área de expansión de la metrópoli. A través de la creación de una trama reticular de las infraestructuras de transporte terrestre, se logra mejorar los canales de conexión exterior de Bilbao. Todo ello le permite sobredimensionar su papel predominante en la Cornisa Cantábrica y su integración en el sistema europeo de ciudades. La ría sigue siendo el eje vertebrador de la zona, pero pasa de ser un obstáculo o frontera entre dos mundos a convertirse en la verdadera columna vertebral de los flujos de relaciones que se producen en el área de estudio. Todo ello se consigue gracias a la instauración de un sistema ortogonal de los canales de comunicación terrestres, favoreciendo una mayor integración del territorio.

En consecuencia, con este Plan se logra un mayor reequilibrio de los municipios de la zona, así como una potenciación de las relaciones con el exterior.

## **9. EQUIPO REDACTOR**

**PROFESORA TUTOR:** Angeles Tauler Alcaraz.

**ALUMNOS:** Julián Alberdi Zaragüeta (Geógrafo); Miguel Angel Aznar Lorenzo (Abogado); María Eugenia Carrero Borrero (Arquitecta); Casto José Correa López (Sociólogo); Pablo Fernández Arroyabe (Geógrafo); Ignacio García Matamoro (Arquitecto); Mikel González Vara (Sociólogo); Belén Heredero del Pozo (I.T. Forestal); Milagros Menéndez Collantes (Geógrafa); Marta Otamendi Murillo (Geógrafa); Isabel Prieto de Blas (Geógrafa); Eva Roldán Hernández (Bióloga); Domingo Sampedro Orellán (Geógrafo); y Beatriz Zubeldia Mendizábal (Lda. Derecho). ■

# PROYECTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO COMARCA MANCHA ALTA (CUENCA)

---

## 1. PRESENTACION

La Comarca Mancha Alta, área objeto de este Proyecto de Ordenación del Territorio, se localiza en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en la parte occidental de la provincia de Cuenca, lindando con Madrid y Toledo. Se trata de un territorio de transición entre la llanura Manchega y la Serranía de Cuenca. La Autovía de Levante atraviesa la Comarca cortándola casi simétricamente. Administrativamente está formada por cincuenta términos municipales, ocupando una superficie de 304.344 Hectáreas. Su población actual se sitúa en torno a los 38.000 habitantes, concentrados en un alto porcentaje en la capital comarcal, Tarancón.

La realización de este Proyecto de Ordenación del Territorio, se justifica por la necesidad de buscar líneas de desarrollo, progreso y bienestar a un conjunto comarcal caracterizado por un estancamiento económico y social generalizado. La excesiva dependencia del sector agrario, actualmente en crisis, la mínima capacidad inversora y la pérdida progresiva de población, obligan a buscar nuevas alternativas de desarrollo.

## 2. PROBLEMATICA

### Medio Físico:

- Contaminación de aguas superficiales y subterráneas; Suelos degradados con peligro de erosión; y Sobreexplotación de acuíferos.

### Población y Poblamiento:

- Descenso acusado; Envejecimiento; Bajas densidades; Reducido tamaño de los municipios; y Concentración del 30% de la población en un solo núcleo: Tarancón.

### Sistema Productivo:

- Excesiva especialización en el sector agrícola en crisis; Mínima actividad

secundaria; Ausencia de sector terciario; y Fuertes desequilibrios intracomarcales.

#### **Infraestructuras y Equipamientos:**

- Deficiente conexión interna; Deterioro de las carreteras comarcales; Problemas en el suministro, distribución y depuración de agua; Inadecuado tratamiento de los residuos sólidos urbanos; y Polarización de gran parte de los equipamientos y servicios en Tarancón y deficiencias en el resto de los municipios.

#### **Vivienda y Patrimonio:**

- Mal estado y deterioro del parque inmobiliario; Infravaloración y pérdida casi completa de la arquitectura popular; y Abandono del patrimonio histórico-cultural.

#### **Marco Legal:**

- Carencia de planeamiento en gran parte de los municipios; y Escaso nivel de cooperación intermunicipal.

La problemática detectada muestra una tendencia previsible a agravarse o, como mucho, en algunos casos a estabilizarse con el tiempo, si no media intervención.

### **3. POTENCIALIDADES**

Aunque la problemática de la Comarca es muy amplia, no se puede obviar la existencia de importantes potencialidades, entre las que se destacan las siguientes:

- Topografía llana favorable a la instalación de cualquier actividad.
- Condiciones favorables para la transformación forestal a bosque de frondosas con aprovechamiento cinegético.
- Enclaves de alto valor paisajístico.
- Situación en el corredor de transportes Madrid-Valencia.
- Proximidad a centros urbanos de primer orden.
- Posibilidades económicas derivadas del aumento de segunda residencia.
- Existencia de gran número de elementos catalogados de interés histórico-artístico.

### **4. OBJETIVOS**

Los objetivos generales son la utilización racional de los recursos existentes y la obtención de un desarrollo socio-económico equilibrado.

Para lograr estos fines, se proponen los siguientes objetivos concretos, ordenados según la prioridad establecida conforme a la problemática que más incide sobre la Comarca:

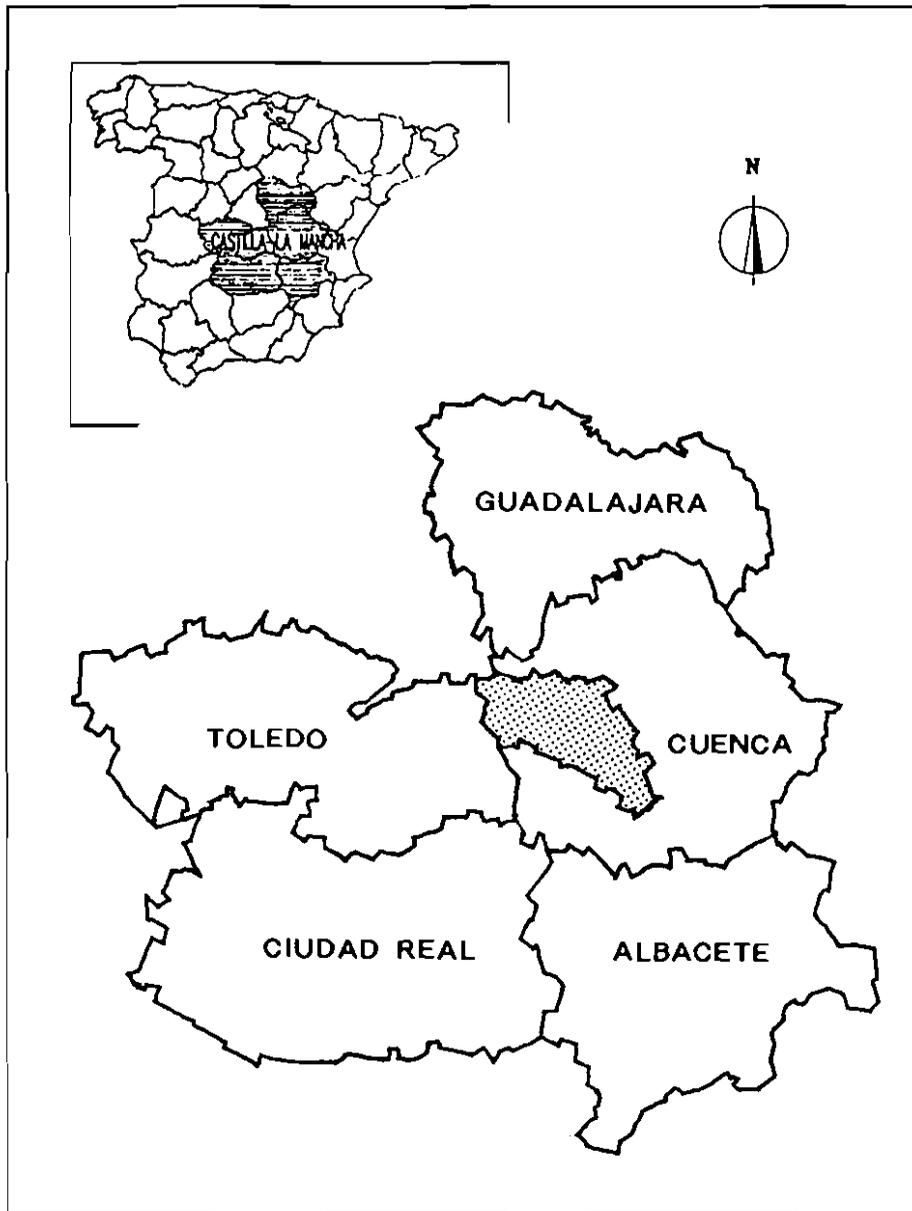


Fig.1: Mapa de situación de la Comarca Mancha-Alta.

- Aprovechamiento sostenible de los recursos existentes.
- Diversificación y desarrollo de las actividades productivas.
- Reforma estructural del sistema agroforestal.
- Freno de la pérdida de la población y fomento de su crecimiento.
- Dotación y mejora de equipamientos y servicios.
- Mejora de las redes de infraestructuras y comunicaciones.
- Dotación de un marco legal adecuado, ajustado a las necesidades de la Comarca.
- Recuperación de las zonas degradadas y mejora de la calidad paisajística.
- Creación y mejora de las redes de comercialización y distribución de la producción.
- Conservación del equilibrio, de la estructura y distribución de la población.
- Protección y ampliación de las áreas de interés natural.

## **5. ACTUACIONES**

Se han propuesto 36 actuaciones concretas que se agrupan en programas, ya priorizados, para hacer más efectiva su gestión y los efectos positivos de las mismas:

### **I. Programa de Reconversión Estructural del Medio Agrario.**

En él se incluyen 6 actuaciones con medidas de concentración parcelaria, reconversión de tierras agrícolas al sector forestal y mejora de la cabaña ganadera.

### **II. Programa de Desarrollo Industrial.**

Con 4 actuaciones se atiende tanto a la ordenación y creación de industria, como a la mejora de las redes de comercialización y distribución de la producción.

### **III. Programa de Regeneración y Acondicionamiento del Medio Urbano.**

Las 7 actuaciones puntuales de acondicionamiento de los núcleos de población, pretende proporcionar una mejora de su habitabilidad favoreciendo el asentamiento de nueva población.

### **IV. Programa de Desarrollo y Promoción Turística.**

Las 4 actuaciones previstas conducirán a la promoción de los lugares de interés histórico-artístico y natural de la Comarca.

### **V. Programa de Mejora de la Educación y Fomento de la Capacitación Profesional.**

Se trata de 2 actuaciones dirigidas a la población joven y adulta.

### **VI. Programa de Recuperación de Lagunas y Cauces Fluviales.**

En 2 actuaciones se intenta paliar el problema de contaminación hídrica.

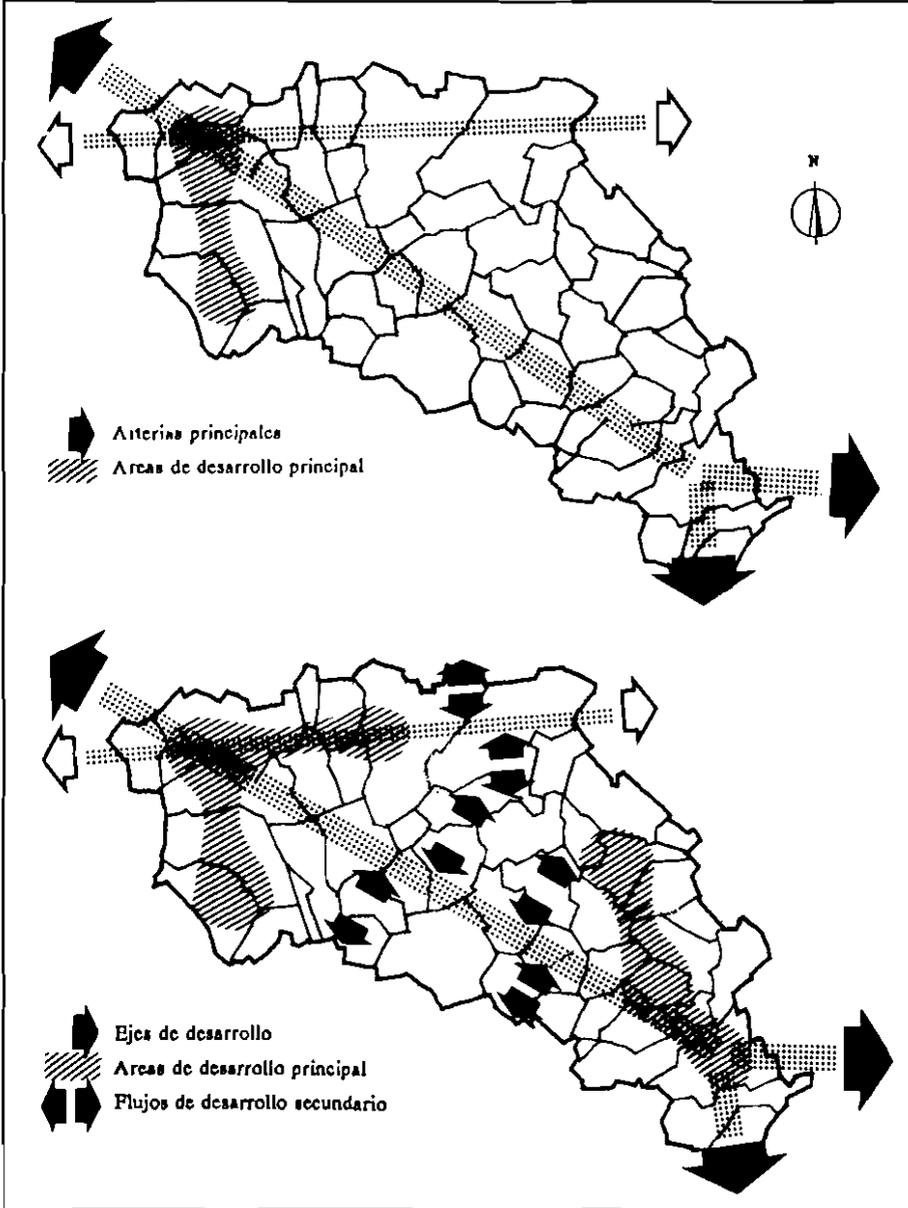


Fig.2: Arriba, Modelo Territorial actual; Abajo, Modelo Territorial propuesto.

- VII. **Programa de Dotaciones Asistenciales.**  
2 actuaciones que crean nueva infraestructura asistencial.
- VIII. **Programa de Mejora del Transporte Público por Carretera.**  
Subvención para optimizar la conexión de los municipios.
- IX. **Programa de Creación de Nuevas Actividades Productivas.**  
2 actuaciones con fórmulas novedosas de ocio rentable y productivo.
- X. **Programa de Creación y Consolidación del Desarrollo de la Comarca.**  
Con una oficina de desarrollo comarcal.
- XI. **Programa de Dotación y Mejora de Equipamientos Deportivos.**  
2 actuaciones encaminadas hacia la infraestructura.
- XII. **Programa de Recuperación y Conservación del Patrimonio Cultural.**  
Creación de escuela taller y revisión del patrimonio.
- XIII. **Programa de Desarrollo y Revisión del Planeamiento Urbanístico.**  
Dotación de figuras de planeamiento adecuadas a los municipios.

## **6. NORMATIVA**

Las características y condiciones específicas de la Comarca han aconsejado realizar una regulación legal del Planeamiento a través de unas Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de ámbito comarcal. La elección de esta figura concreta de planeamiento se justifica por la necesidad de crear un marco que coordine y oriente la política urbanística, evitando tratamientos desiguales, e incluso contradictorios, en municipios contiguos. Especial consideración se hace para el Suelo No Urbanizable, determinando y clasificando usos para las distintas categorías creadas. Este hecho impone una regulación de usos acorde con el interés general, impidiendo así la especulación en una Comarca que guarda aquí uno de sus principales recursos. El conjunto de actuaciones previstas en el Proyecto de Ordenación del Territorio encuentran un marco legal adecuado para su desarrollo, pudiendo surtir así el efecto previsto.

## **7. EQUIPO REDACTOR**

**PROFESOR TUTOR:** Felipe Vivern Cogolludo.

**ALUMNOS:** Carmen Baena T. (Geógrafo); Aline Bautista E. (Arquitecto); Susana Cabrera Y. (Economista); Fco. Javier Cano-Manuel L. (I. Montes); Pilar Carrasco C. (Geógrafo); M. Luisa Gómez J. (Lic. Derecho); Manuel Hernández P. (Biólogo); Esther Herranz G. (Geógrafo); J. Miguel Pagola P. (Geógrafo); Fco. Javier Rodríguez R. (Sociólogo); María Santisteban C. (Arquitecto); Javier Soriano M. (Geógrafo); Patrick Vaughan M. (Geógrafo) y Beatriz Vila M. (I. Montes). ■

## ESPAÑA FRENTE AL CAMBIO DEMOGRAFICO: ¿NECESIDAD DE UNA POLITICA POBLACIONAL?

JORGE CHAVARIN MONDRAGON\*

*Muchos de los problemas que hoy enfrenta España, aún no atendidos adecuadamente por la planeación económica y social, están relacionados con los recientes cambios en el escenario demográfico. En efecto, aspectos tales como la reducción de la natalidad, el envejecimiento de la población, el despoblamiento del interior y la falta de perspectivas laborales de la juventud, parecen sugerir la necesidad de adecuar las distintas políticas públicas a la nueva circunstancia de la población española. Este artículo no se propone -por razones de espacio, básicamente- el análisis exhaustivo de los cambios demográficos, pero sí parece necesario, para los fines ulteriores, mencionar sus rasgos más destacados.*

España contaba con 30.6 millones de habitantes en 1960, y para 1991 registró un total de 39.4 millones, según cifras censales, por lo que el ritmo de crecimiento fue del 0,8% anual, en promedio. No obstante, esa dinámica no fue uniforme a lo largo de todo el período, pues mientras que en la década 1960-1970 se alcanzaba la tasa

más alta del siglo, cercana al 1,1% anual, sobrevendría una fuerte desaceleración que condujo a España a su ritmo de crecimiento más bajo, del orden de 0,3% anual, durante el decenio 1981-1991.

De continuar con esta tendencia, la población seguiría creciendo por dos o tres décadas más, pero ya muy lentamente, hasta alcanzar un punto máximo que, según estimaciones recientes, se ubicaría en los 41.7 millones, y a partir de ahí se iniciaría el decrecimiento de la misma.

La población urbana -aquella que reside en entidades de más de 2.000 habitantes- mostró una tendencia creciente, si bien en desaceleración durante el período, aumentando del 85,5% al 92,2% del total nacional entre 1960 y 1991, mientras que la población rural tendió a decrecer, en términos absolutos y relativos, al pasar de 4.4 millones de pobladores a 3.1 millones, durante el mismo período.

La migración interna, a su vez, pese a

\* JORGE CHAVARIN M. es Arquitecto diplomado en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT.

mostrar también una reducción durante ese lapso de tiempo, contribuyó a reforzar el patrón de poblamiento, caracterizado por la concentración-dispersión. Las entidades más afectadas por este fenómeno fueron aquellas menores de 10.000 habitantes, que han venido perdiendo importantes volúmenes de población y en las que habitan 9.7 millones de personas en 1991; por lo que resulta altamente preocupante que la cuarta parte de la población española resida en ámbitos de carácter regresivo.

Sin embargo, justo es destacar también que el ritmo de crecimiento alcanzado en los últimos años por las ciudades de tamaño medio -de entre 50.000 y 500.000 habitantes- está contribuyendo a la redistribución geográfica de la población.

No puede dejar de subrayarse que las migraciones internas han jugado un papel muy importante en el desigual crecimiento de la población por CC.AA. o por provincias y sus efectos se muestran también en el impacto de rejuvenecimiento de las áreas de inmigración, y recíprocamente de envejecimiento en las de emigración.

Sin duda, el rasgo más notable de los cambios en el comportamiento demográfico está dado por el pronunciado descenso de la fecundidad, medido a través del número medio de hijos por mujer, que alcanzó su punto más alto en el primer quinquenio de los sesenta, con un valor de 3.1 hijos para, inmediatamente después, iniciar un descenso que llevaría a España, junto con Portu-

gal e Italia, a registrar el índice más bajo de Europa, con 1.3 hijos por mujer, como lo confirma el estudio «Escenarios demográficos alternativos para 20 países del Consejo de Europa, 1990-2050», realizado en Austria y dado a conocer recientemente.

Por su parte, la esperanza de vida al nacimiento ganó siete años durante el período estudiado, al pasar de 69.9 años promedio para ambos sexos, en 1960, a 76.9 en 1990. Este aumento de longevidad, aunado al descenso de la natalidad, ya se manifiesta ampliamente en el cambio de la estructura por edades de la población, con sus consecuentes modificaciones en la demanda de equipamientos y servicios diferenciados, ya que todos los individuos, en razón de su edad, presentan distintos comportamientos y tienen necesidades diferentes.

No obstante la importancia de los cambios poblacionales, brevemente reseñados en este espacio, y el impacto que traen consigo en la vida económica, política y social del país, hasta hoy no ha existido una planeación demográfica que se corresponda con los objetivos trazados por la planeación social, sino que se incide en las variables poblacionales de una manera indirecta y no deliberada, a través de las políticas de salud, asistenciales y educativas, así como de localización de empleo y de las grandes infraestructuras, básicamente.

Bajo ese esquema, las actuaciones sectoriales aplicadas por la administración pública han carecido, en términos

generales, de una coordinación integral, y al no considerar a dichas variables en su diseño, han tenido un éxito reducido, o incluso han producido efectos no deseados.

Al parecer, sigue prevaleciendo el criterio de que las diversas áreas de planeación económica y social sólo deben prever los cambios en la dinámica, tamaño, composición y distribución de la población, con el fin de readecuar los programas a las circunstancias requeridas. Ante esa visión adecuacionista, que confiere a la población un rol pasivo, va ganando cada día más fuerza la idea de reconocer en esta variable una doble connotación - como objeto y sujeto del desarrollo - que la sitúa como un factor importante al lado del económico, social y cultural, y no sólo como destinataria de las actuaciones públicas y privadas. Es en esta dirección, en la que en los últimos años se ha incrementado el debate sobre la necesidad de aplicar una política directa de población, entendida ésta como un conjunto de medidas dirigidas a tener un impacto, más o menos directo, sobre las tendencias demográficas.

El diseño y aplicación de dicha política encuentra su justificación en la necesi-

dad de incidir en una serie de hechos en apariencia irreversibles: familias cada vez más reducidas, tendencia a la concentración de la población, despoblamiento del interior, disolución de los matrimonios e igualdad de la mujer, pero principalmente, la falta de perspectivas laborales de la juventud y el envejecimiento progresivo de la población.

Ante ello, el establecimiento de una política de población significaría el reconocimiento, por parte del Estado español, de que es necesario influenciar la dinámica demográfica del país, con el objetivo específico de producir transformaciones en los patrones de fecundidad, mortalidad y movilidad espacial, ya que se considera que esta dinámica tiene en la actualidad, y puede tener en el futuro, efectos negativos sobre el desarrollo social.

Pero más aún, el éxito relativo de tal política radica principalmente en que se constituya como parte integrante de la política de desarrollo global del país y que sus metas demográficas estén orientadas a la consecución de los objetivos del desarrollo económico y social, cuyo fin último es aumentar el bienestar de la población. ■

## PROCEDIMIENTOS DE EIA: ¿GARANTIA DE NUESTRO MEDIO AMBIENTE?

MIKEL GONZALEZ VARA\*

*Dada la notoriedad que los impactos ambientales están obteniendo en el seno de la sociedad y la clara determinación europea de poner límites reales a todos aquellos procesos y sucesos con efectos negativos en el medio ambiente, desde estas páginas se trata de advertir del funcionamiento de los procedimientos de uno de los medios articulados para tal propósito. Los estudios de impacto ambiental. En este ensayo se busca la mejora del procedimiento administrativo español a través del análisis comparativo entre las directrices comunitarias dictadas por la CE y los procedimientos en U.K. Este análisis es posteriormente estudiado a la luz de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo española, con el fin de extraer consecuencias válidas, bien para su mejora o para posteriores legislaciones.*

### 1. INTRODUCCION

A raíz de los movimientos sociales generados por el descontento de un crecimiento económico específico nace en USA el primer precedente de los EIA, la «National Environmental Policy

Act» (NEPA) promulgada el 1 de enero de 1970.

La CE, en un principio, no se decide a recoger normas específicas sobre medio ambiente, y no es hasta febrero de 1986, con la firma del Acta Unica, cuando la Política de Medio Ambiente toma plena carta de naturaleza. De esta forma se promulga la Directiva 85/337/CEE, que quiere tener en cuenta las incidencias sobre el medio ambiente en los procesos de planificación y decisión. Además, se crean los Programas Medioambientales.

En España el marco normativo queda reflejado primero en el Real Decreto Legislativo 1302/86 y segundo en el Real Decreto 1131/88. De esta manera, después de la entrada en vigor del Reglamento Europeo sobre el Procedimiento Administrativo de un EIA, y el aumento de sensibilidad que el problema medioambiental ha suscitado en toda Europa (en especial en países como España, más retrasados respecto a este tema) parece un momento apropiado para reflexionar como los

\* MIKEL GONZALEZ V. es Licenciado en CC.PP. y Sociología y Diplomado en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT.

procedimientos de EIA son utilizados en España y más concretamente cómo la Nueva Ley de Procedimiento Administrativo, Ley 30/1992 de 26 de noviembre, afecta a dichos procedimientos.

## 2. ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS

Teniendo en cuenta que lo que se pretende es buscar aquellos procedimientos más idóneos y que mejor salvaguarden los intereses comunes, en la confrontación de normativas para distintos países buscamos las limitaciones y potencialidades que conlleven las futuras del País Vasco. De esta manera, observaremos si la nueva Ley de Procedimiento Administrativo es capaz de corregir deficiencias existentes en las actuales circunstancias.

Para realizar el análisis, vamos a fijarnos en los puntos o elementos claves dentro del proceso administrativo, comparando los estipulados en la Directiva Europea 83/337/CEE de junio de 1985, en la Guía de los Procedimientos para Evaluación Ambiental promulgada por el Departamento de Medio Ambiente de la Oficina de Gales para Gran Bretaña, en el Real Decreto 1131/88 de 30 de septiembre en el caso de España y en un texto sobre Evaluaciones de Impacto Ambiental realizado por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Los elementos escogidos para la realización del estudio son: Organos que intervienen; Previo a la realización de

un EIA; Organismos consultados; Plazos; Participación pública; Declaraciones de impacto ambiental; y Proyectos sujetos a EIA.

En el estudio de los procedimientos debemos reseñar un par de aspectos claves que nos ayudarán a comprender la posterior reflexión. La primera se refiere a que las normas dictadas por la CE tienen un carácter mucho más laxo, es decir, son directrices sobre el camino a seguir por parte de los Estados Miembros para establecer unos procedimientos con cierta firmeza y homogeneidad entre todos los países que la componen. La segunda observación se refiere a la no existencia de normativa medioambiental por parte del Gobierno Vasco y su Viceconsejería de Medioambiente. El texto tomado como referencia, el cual desarrolla una reglamentación descrita por dicha Viceconsejería, apenas se diferencia del difundido por las leyes del Estado Español, ajustando sus indicaciones a los organismos autónomos.

Entrando de lleno a analizar el estado de la cuestión, encontramos las primeras diferencias en los órganos encargados de llevar a cabo todo el proceso. Si bien la CE sólo apunta que es necesario un maestro de obra y las autoridades que los Estados Miembros designen, vemos la diferencia existente entre Gran Bretaña y España. En la primera, la autoridad competente es una autoridad local (Local Planning Authority), pero ocurre que, en caso de desacuerdo, la autoridad con máxima decisión es la Secretaría de Estado (Órgano

Central). El punto relevante se encuentra en que la LPA actúa como sujeto único, tanto para aprobar la solicitud, como la aprobación del EIA, mientras que la Secretaría de Estado actúa únicamente en caso de desacuerdo con el Promotor.

En España, estas dos autoridades (la del proyecto y la del EIA) se disocian, lo que sin duda da una mayor lentitud al proceso. Además, no se especifica qué es lo que ocurre cuando el titular de un proyecto no coincide en las decisiones administrativas. En los dos países, y de forma parecida, el Promotor se puede acercar a la Administración para que ésta le aconseje sobre la conveniencia de realizar un EIA. En el caso español, las consultas a instituciones y organismos públicos que tengan algo que decir se harán previo a la realización del EIA, mientras que en el caso británico, será un proceso convergente.

La diferencia estriba en que la realización británica prevé unos contactos y un seguimiento administrativo durante la elaboración, realizando la española estos contactos de forma previa e incluso posterior, como veremos a continuación. Del mismo modo, la reglamentación británica aconseja la posibilidad de informar y pedir ayuda a órganos no administrativos e incluso al público en general durante el proceso de elaboración del EIA. En la reglamentación española, este aspecto queda totalmente difuminado al referirse constantemente al procedimiento que imponga la Autoridad Sustantiva corres-

pondiente.

Un hecho singular en España es que el encargado de salvaguardar los intereses ambientales es el Organismo de Medioambiente, pero el EIA sigue el proceso del Organismo Sustantivo, e incluso a este último se le entrega el informe ambiental, aunque necesite la aprobación del Organismo Medioambiental para que el proyecto se autorice y se ejecute. En ambos casos, tanto en Gran Bretaña como en España, cuando el informe es entregado, es considerado por instituciones especializadas, aunque, en el caso británico, si las consultas han sido realizadas durante el proceso, su examen no necesitará ser tan exhaustivo.

En el tema de la participación pública, la CE mantiene ese carácter de directriz, pero, a la vez, hace hincapié en la necesidad de darle mayor valor a este apartado. Este es un aspecto poco desarrollado en los procedimientos estudiados. Si bien la CE insiste en el acercamiento al público, la reglamentación británica simplemente da pie durante el proceso de realización del EIA a que este encuentro tenga lugar, pero siempre de manera voluntaria. Se aproxima un poco más en su cometido cuando obliga al Promotor a publicar en un periódico local el cómo puede ser inspeccionado un EIA. La reglamentación española añade poco más, porque, si bien establece un lugar para la inspección del documento (el Ministerio) y lo publica en el B.O.E., no se puede decir que éstas sean las mejores formas de articular una relación entre

el público y el proceso que lleva a la autorización de un proyecto e.g. donde las transferencias no estén traspasadas, ¿quién se va a trasladar hasta el Ministerio para inspeccionar un EIA?.

Otro elemento importante dentro de todo este proceso es la necesidad de que el EIA tenga un carácter abierto y plural, donde los inconvenientes sean identificados en las primeras fases. Si como ocurre en los ejemplos de declaración de impacto ambiental expuestos, las consultas que se realizan e.g. ICONA y distintas Secretarías, una vez que el EIA llega al Organismo Ambiental, descubren un nuevo impacto significativo, el retraso y la pérdida de dinero serían considerables. Esto, a su vez, presionaría en gran medida a la autoridad para tomar una decisión en su declaración, ya que, aunque la autorización de la obra no puede darse sin estar aprobado el EIA, el proyecto sí que puede estar empezado e incluso realizado, por lo que la elección de alternativas quedaría despreciada.

También se puede destacar cómo los plazos reglamentados para las consultas no son siempre cumplidos, ya que, en el primer caso expuesto, desde que el titular entrega la memoria resumen hasta que se devuelven las consultas, pasan más de tres meses y medio, cuando lo estipulado son únicamente dos meses. Otro elemento a destacar es la no inclusión en la declaración de impacto ambiental del proceso de participación pública, con lo que deja un tanto oscuro el proceso reglamentado por la Autoridad Sustantiva.

Parece, por otra parte, bien definido que, cuando un proyecto queda incluido en el anexo referente a los proyectos donde obligatoriamente se debe realizar un EIA, hay que pasar por todos los procedimientos expuestos. Sin embargo, ante la magnitud de los problemas que no están representados en el Anexo de proyectos que requieren EIA, la legislación española protege manifiestamente el medio ambiente y demuestra un menor grado de sensibilidad hacia los problemas ambientales que el existente en Europa. Por lo tanto, el problema se mantiene cuando existen proyectos susceptibles de necesitar un EIA pero no obligatorios. En el caso español, por ejemplo, el Promotor se podría dirigir directamente al Organismo Sustantivo e incluso aprobar su proyecto sin discusión sobre los efectos del mismo. Sería necesaria una adecuación de los proyectos que debieran ser sometidos a EIA.

En resumen, los procedimientos existentes actuales encauzan la vía que debe seguirse para controlar los efectos negativos que se producen en un proyecto. Sin embargo, la matización de estos procedimientos deja bastantes cabos sueltos e.g. ¿qué proyectos?, ¿a quién y cómo consultar?, ¿cómo se lleva a cabo la participación pública?, etc., que sin duda dan pie a que se sigan cometiendo errores en la preservación del medioambiente.

### **3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- La introducción de la cooperación

- entre administraciones establece un nuevo paso muy importante en el proceso de los EIA. Como hemos visto en las Declaraciones de Impacto, el Órgano Sustantivo, una vez recogido el EIA, se lo tramita a varios órganos administrativos para que den su visto bueno. En los dos casos analizados, de todos los órganos advertidos, sólo dos o tres responden. Esta Ley introduce la obligatoriedad de respuesta, y su mayor definición puede ser un elemento importante a introducir en futuras legislaciones.
- Esta Ley da opción a la creación de órganos colegiados con participación no administrativa y que tengan sus propias reglas de funcionamiento. De esta manera, sería importante poder introducir un órgano o comisión permanente -a nivel provincial o autonómico- con representantes administrativos y con agentes sociales permanentes, y ocasionalmente interesados en el procedimiento de un EIA. Esto descargaría a la Administración de polémicas al no ser ella directamente la que valore sus propios proyectos, y además supondrían una agilización de los procedimientos, ya que esta «mesa» sería la responsable de conectar con los órganos administrativos y no administrativos correspondientes, a los cuales se les pidiese información.
  - Otro aspecto relevante es la introducción como «interesado» de aquellas personas ajenas al proyecto, pero que puedan verse afectadas por él. De todas formas, este tema queda todavía poco estructurado porque no especifica quién decide a quién se le está afectando. ¿Es la propia persona que elabora el EIA o la Administración?
  - La posibilidad de identificar físicamente a la Administración en las personas que lleven un procedimiento evita, efectivamente, el problema de identificar a la Administración como una «caja negra» donde se pierden las cosas.
  - Los ciudadanos pueden acudir a los archivos de la Administración y ver los documentos necesarios para la realización del procedimiento. Este es un aspecto importante, ya que teniendo en cuenta los procedimientos de EIA en España, parecía que, desde que el titular del proyecto inicia un EIA hasta que se lo entrega de nuevo a la Administración, era un trabajo totalmente particular. De cualquier forma, faltaría el desarrollo de esta problemática, ya que no se trata sólo de la posibilidad de acceso a documentos, sino de la propia implicación de la Administración en la consecución de los mismos como órgano propiamente interesado. Además, la Administración tendría que hacer de punto de enlace entre el interesado y otros agentes no gubernamentales que pudieran dar información. Estos problemas son los que podrían venir mejor resueltos por la comisión anteriormente mencionada.
  - La introducción del silencio administrativo positivo va a posibilitar la agilización de los procedimientos, ya que, de otra forma, éstos se darán

como aceptados. También llevará a que los plazos impuestos en cada procedimiento sean cumplidos y no ocurra como hemos visto en las declaraciones expuestas donde los plazos son tan elásticos que la aprobación de un EIA puede tardar más de un año. Así y todo, los plazos previstos en los procedimientos de EIA son demasiado largos y habría que reducirlos, máxime cuando al interesado sólo le dan veinte días para cumplir las alegaciones hechas por los demás órganos administrativos. También existe una contradicción cuando una Administración pide una obligación por la cual hay que pedir la colaboración de otro departamento de la propia Administración, y la ayuda de esta última no entra en los plazos establecidos por la primera.

- Al hablar de un elemento como el de la publicación o notificación, esta Ley de Procedimiento Administrativo recuerda un poco a la propia de la Comunidad Europea por su carácter directivo. Lo que hace es simplemente advertir de que existen otros medios para publicar y notificar diferentes a los tradicionales (es decir, el B.O.E.), pero en ningún momento hace una apuesta por exigir, además del B.O.E., otros medios que, lógicamente, pueden llevar a una mayor información e implicación de los ciudadanos. De igual forma, está bien que los interesados puedan acudir a cualquier Administración para presentar documentos, el hecho de las implicaciones de las administraciones diferentes a la central en la difu-

sión de sus veredictos, debería estar mejor reglamentada.

- En esta Ley de Procedimiento Administrativo se introducen dos apartados olvidados hasta ahora. El primero se refiere a la potestad sancionadora de la Administración. Este punto sigue teniendo el mismo problema que veíamos anteriormente. ¿Qué ocurre cuando el infractor es la propia Administración?. ¿Qué ocurre con esos órganos a los que se les pide información y no responden?.
- El segundo elemento es introducir la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en casos en los que se cometan infracciones que los ciudadanos no tengan la obligación de soportar. Es el caso que se puede dar en la construcción de una nueva carretera donde se ha establecido la ocupación de terreno que se utilizará para la construcción de la misma y que, por ejemplo, los camiones que van a la obra abren nuevos caminos no preestablecidos, perjudicando intereses no identificados en fases anteriores.
- Por último, este apartado nos da pie a reflexionar sobre la importancia que tendría la regulación, no sólo del procedimiento del EIA, sino del seguimiento a lo estipulado en el proyecto, ya que al no guardar las condiciones descritas en el EIA se cometen graves infracciones, además de ocasionar mayores gastos que le supondría a la Administración el cumplimiento de su Responsabilidad Patrimonial. ■

# LA PLANIFICACION ESTATAL DE LOS RECURSOS HIDRICOS EN LA ESPAÑA DE LOS NOVENTA

JOSE MIGUEL PAGOLA PUEYO \*

## 1. INTRODUCCION

Los esfuerzos que recientemente se vienen realizando en nuestro país para una ordenación racional de los problemas hídricos, que deberán culminar en la promulgación y ejecución de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, parten de las innovaciones y exigencias introducidas por la Ley de Aguas de 1985 y se han visto revalorizados por las alarmantes situaciones de sequía padecidas hace apenas dos años.

Los objetivos esenciales a conseguir no se agotan, sin embargo, en la resolución de las carencias de abastecimiento del recurso en el espacio y en el tiempo; la conservación y restauración de la calidad del agua y su entorno ambiental, la protección frente a las inundaciones, las medidas de ahorro, la protección de los suelos y de la cubierta vegetal, la protección de los acuíferos y humedales ..., son otros tantos aspectos no menos relevantes que una planificación concebida para las puertas del siglo XXI debe plantear-

se en profundidad, favoreciendo la convergencia con los países de la Unión Europea.

Tras un breve recorrido por la historia de la planificación hidráulica española, el presente trabajo trata de detectar los principales problemas del ciclo del agua en la actualidad y analiza las medidas previstas para su solución, concluyendo con un recorrido crítico sobre algunos de los elementos más conflictivos de la planificación vigente, en especial la polémica suscitada en torno a la ordenación de los diferentes tipos de usos y a la política de transferencias.

## 2. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

Se tratan separadamente los recursos y demandas de la problemática medioambiental del agua.

La principal constatación en lo que concierne a la disponibilidad es que en España existen recursos suficientes, pero territorialmente desequilibrados,

---

\* JOSE MIGUEL PAGOLA P. es Geógrafo y Diplomado en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT.

como consecuencia esencialmente de las diferencias pluviométricas.

A partir de una precipitación media anual evaluada en torno a los 340.000 millones de metros cúbicos, se cuenta con una aportación natural de 114.000 hm<sup>3</sup> y con unos recursos disponibles de 47.340 hm<sup>3</sup>. El balance hidráulico que resulta de deducir las demandas, tanto las consuntivas como las consideradas no consuntivas, muestra un superávit bruto de más de 9.000 hm<sup>3</sup>/año, cifra que se duplica si incluimos los retornos. El reparto por habitante y año llega a ser incluso algo superior a la media comunitaria, situándose cerca de los 3.000 m<sup>3</sup>. Ahora bien, todo este exceso coexiste con déficits globales negativos en las cuencas del Guadalquivir, Guadalete-Barbate, Sur, Segura y Baleares, y con déficits locales especialmente graves en el Segura, Júcar, Ebro y Guadiana, todas ellas pertenecientes básicamente a la España seca.

La cuantificación que se ha hecho respecto de las demandas consuntivas manifiesta claramente la importancia que alcanza en España el consumo agrícola (regadíos), con un 79,5% del total, en consonancia con lo que ocurre en Dinamarca, Grecia, Italia y Portugal; siguen de lejos el abastecimiento (14,1%) y los usos industriales (6,4%), estos últimos prioritarios en países como Alemania, Francia y Reino Unido. La mayoría de los bombeos subterráneos (4.500 Hm<sup>3</sup>/año, el 82% del total) se utilizan también en el regadío, lo que provoca sobreexplotación de acuíferos en todas las cuencas

deficitarias y en la del Pirineo Oriental.

El análisis medioambiental deja ver un problema de vertidos generalizado (más del 80% de los municipios españoles no realizan ningún tipo de depuración o lo hacen de manera inadecuada e insuficiente), pese a lo cual la distribución de la calidad dista mucho de ser homogénea, debido a factores específicos, muchas veces asociados (efluentes de origen agrícola, industrial o urbano). Aunque debido a ello no convenga hacer generalizaciones, podría hacerse una tipología distinguiendo entre las cuencas del norte, la del Guadalquivir y las mediterráneas, con casuísticas hasta cierto punto diferentes.

### **3. ACTUACIONES BASICAS PREVISTAS POR LA PLANIFICACION**

Nuevamente aquí es conveniente tratar por separado las previsiones relacionadas con las disponibilidades y necesidades de las destinadas a la mejora de la calidad del agua y la protección ambiental.

El incremento neto de los recursos disponibles propuesto para el horizonte del año 2012 por el Plan Director de Infraestructuras en el marco del Plan Hidrológico Nacional, ligeramente superior a las previsiones de los Organismos de cuenca, permitiría pasar de los actuales 47.340 hm<sup>3</sup>/año a 54.673, incluida la eliminación de la sobreexplotación de acuíferos (unos 1.000 hm<sup>3</sup>/año). Este incremento total de 8.333 hm<sup>3</sup>/año deberá alcanzarse en dos etapas, 5.562 en el horizonte del

2002 y los restantes 2.771 al final del Plan. Por su parte, las demandas consuntivas tendrían una evolución desde los 30.494 hm<sup>3</sup> anuales actuales a 36.481, por lo que en términos absolutos quedarían satisfechas. No obstante, estas actuaciones concretas no resolverían por sí solas los déficits locales.

La evolución bruta de los recursos (que incluye junto a los nuevos recursos regulados -superficiales más los subterráneos-, los recursos reutilizados y desalados y los retornos) deberá ascender hasta los 64.792 hm<sup>3</sup> anuales desde los actuales 55.465, mientras que las demandas totales (además de las consuntivas, la refrigeración, la ecológica y otras) se estima que crecerán desde 37.092 a 43.778 hm<sup>3</sup>/año.

Es significativo señalar que donde se plantea un mayor crecimiento consuntivo es en las demandas para abastecimiento (del 14 al 17%), mientras que los caudales agrícolas y los no consuntivos tendrían menos peso en el porcentaje total (del 79,5 al 76,1% en el primer caso y del 17,8 al 16,7% en el segundo).

Para hacer realidad todas estas cifras y, además, tratar de resolver los problemas de las cuencas con déficit, el Plan pretende la construcción de más de 200 embalses destinados al incremento de recursos y la implantación de un sistema de trasvase de recursos hidráulicos a gran escala. Dicho proyecto se compone de transferencias que afectan a la práctica totalidad de las cuencas peninsulares, o transferen-

cias múltiples, y cierto número de trasvases entre cuencas limítrofes, o transferencias zonales, todo lo cual constituye el Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional (SIEHNA), que en esencia partiría desde la cornisa cantábrica y la desembocadura del Ebro al resto de las cuencas deficitarias, y que en cifras tendría una evolución desde los 550 hm<sup>3</sup> anuales trasvasados en la actualidad hasta un total de 3.838 a conseguir en el 2012. Todo lo anterior vendría completado por un complejo sistema de tarificación, centrado en cuatro cánones (de utilización, vertidos, ocupación y trasvases), cada uno de los cuales con una regulación específica.

Por lo que respecta a los programas para la mejora de la calidad del agua y la protección medioambiental, sobresalen, entre otras, las siguientes determinaciones:

- Acciones encaminadas al incumplimiento de la Directiva Comunitaria 91/271, sobre depuración de aguas residuales (obligatoria en núcleos de más de 15.000 habitantes equivalentes al 31 de diciembre del año 2000), cuya inversión global se estima en 1,5 billones de pesetas.
- Establecimiento de los caudales ambientales que se estimen oportunos para cada tramo de cauce por los respectivos Planes de cuenca.
- Inclusión en los planes de un programa de recuperación ambiental y de ordenación de usos de embalses y humedades.

- Restauración de márgenes y riberas, que requiere el deslinde del dominio público hidráulico, labores de limpieza y forestales, etc.
- Inclusión de los planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos para luchar contra la erosión.
- Fomento del uso social de los embalses y otros espacios del dominio público hidráulico, siempre que sean compatibles con los aprovechamientos para usos consuntivos.

#### 4. LOGROS E INSUFICIENCIAS DEL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL

Del análisis crítico de los aspectos del Plan que han suscitado mayor grado de discusión, resultan las siguientes conclusiones:

- a) **Usos relacionados con el desarrollo y usos suntuarios.** Tratamiento excesivamente tímido sobre dotaciones y demandas en relación con la Ordenación del Territorio y el desarrollo urbanístico, persistiendo la gran permisividad para los usos santuarios y echándose en falta decisiones decididamente más drásticas frente a los actuales hábitos de consumo. En este sentido, no se apuesta suficientemente por una política complementaria de introducción de técnicas generalizadas de reciclado, circuito cerrado, conducción doble en grandes ciudades, desalinización, etc., que contribuirían al ahorro considerable del recurso y al mantenimiento de actividades secundarias (riego de par-

ques, etc.).

- b) **Sistema de tarificación.** El mecanismo propuesto parece demasiado complejo, y su aplicación debería destinarse en todo caso a corregir problemas de abastecimiento, ambientales y situaciones hidrológicas extremas, sin estar en ningún caso en función de las necesidades de recaudación. No obstante, está sobradamente justificada la finalidad de penalizar el despilfarro.
- c) **Caudales mínimos o ecológicos.** Insuficiencia manifiesta de las asignaciones reservadas para los mismos, defecto que se superpone a la potestad de su cuantificación discrecional por parte de las diferentes Confederaciones Hidrográficas.
- d) **Planificación de nuevos embalses.** Su implantación, en muchos casos puntualmente críticos o incluso muy críticos, ya ha sido motivo de gran polémica por su gran repercusión medioambiental.
- e) **Regadíos actuales y futuros.** Falta de encaje de la superficie prevista para su implantación (inicialmente 600.000 ha., cantidad que luego ha tenido que ser rebajada) con relación a las directrices de la PAC, resultando también muy cuestionable su utilización como justificación última de los trasvases a realizar. En cuanto a los déficits en los riegos existentes, deberían subsanarse en su mayor parte eliminando pérdidas y modernizando las explotaciones en lugar de aumentar di-

rectamente asignaciones para riego.

f) **Transferencias múltiples y zonales.**

La realización de este paquete, correctamente fundamentado por razones de solidaridad, tendría que obedecer básicamente a necesidades de abastecimiento de poblaciones con problemas carenciales graves y al mantenimiento de los caudales ambientales, primando en todo momento los requerimientos ecológicos de las cuencas cedentes. En este sentido, sería aconsejable la puesta en marcha de dichos trasvases con carácter experimental y con caudales reducidos, para detectar posibles impactos de difícil reparación, como desecación de márgenes y riberas de las cuencas cedentes, etc. Por otra parte, parece necesario incentivar con mayor severidad la implementación de un sistema de contraprestaciones entre las regiones pobres cedentes y las regiones receptoras más desa-

rolladas para favorecer un trasfondo político favorable a la concertación, porque las tensiones regionales por el reparto del agua son seculares (el caso más reciente es el de Aragón) y volverán sin duda a plantearse.

- g) **Calidad de las aguas.** La correcta aplicación de la normativa comunitaria de vertidos, asumida por el Plan con la asignación de importantes inversiones previstas (incluso superiores al programa de incremento de recursos), resulta a todas luces incuestionable para cambiar la tendencia del proceso de contaminación de los cauces y acuíferos y planificar cualquier política de desarrollo sostenible. Ahora bien, no se trata sólo de cumplimentar unos plazos límite, sino que será preciso estar muy vigilantes al funcionamiento adecuado de dichas infraestructuras para garantizar sus resultados. ■

## BASES PARA UN TURISMO RURAL EN ELS PORTS (CASTELLON)

JAVIER SORIANO MARTI\*

*En el marco de las fuertes desigualdades territoriales valencianas y de la consabida dicotomía interior-litoral que afecta a toda la Comunitat Valenciana, la comarca de Els Ports, situada en el extremo NW de la provincia de Castellón, representa, con unos recursos y potenciales relativamente aceptables, amplias perspectivas para el desarrollo del turismo rural de interior, actividad que podría servir como eje para paliar la actual situación de depresión socioeconómica que atraviesa esta comarca de montaña media mediterránea.*

### 1. UN MEDIO NATURAL DIVERSO Y FRAGIL

La comarca brinda toda una serie de elementos que actualmente están infrautilizados y hasta incluso infravalorados, por lo que cabe realizar propuestas y estudios para ejecutar una adecuada planificación que otorgue nueva funcionalidad a los mismos. El medio natural, montañoso por excelencia, supone un importante atractivo, de forma muy especial por la diversidad que aporta. Los fuertes contrastes altitudinales y la amplitud de pers-

pectivas se unen a un clima bastante continentalizado, que también se erige en importante recurso, tanto por su relativa frescura en verano como por la presencia de la nieve en invierno.

La geología y geomorfología añaden diversidad al paisaje con la doble presencia de un sector subtabular en la parte meridional de la comarca (es el sector de las muelas de Ares, de Garumba, etc.) y otro, complicado por las fallas y los pliegues con buzamientos casi perpendiculares al suelo, al norte del anterior (donde encuentran acomodo los puertos o ports de Querol y Torre Miró, que dan nombre a la comarca). La edad geológica y los materiales también difieren, entre los terciarios (arcillas y margas) del extremo septentrional que anuncian la cercana depresión del Ebro, y los secundarios y calcáreos del resto. El modelado kárstico también se puede apreciar en sus distintas manifestaciones (dolinas, simas y cavidades) en Forcall, Cinctorres y Vilafranca.

En lo referente a la red hidrográfica, además de la existencia de dos cuencas, la que vierte directamente al Me-

\* JAVIER SORIANO M. es Geógrafo y Diplomado en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT.

diterráneo (río Cérvol) y la que lo hace al Ebro (río Bergantes), los ríos han sido el agente modelador fundamental del paisaje. Como efecto adicional, la asociación de los contrastes topográficos de los valles fluviales con la superposición de la vegetación genera un auténtico mosaico visual, tanto por los contrastes de colorido entre los quercus y los pinus, como por el escalonamiento altitudinal de los diferentes especímenes arbóreos y su heterogénea distribución espacial.

Los bosques son también el soporte de otros dos importantes atractivos de la comarca, la presencia del rovelló (*Lactarius deliciosus*) y de la trufa (*Tuber melanosporum* Vitt), hongos ambos que se localizan respectivamente en los pinares, y los carrascales y robledales, y que son muy buscados por los visitantes de la comarca. Estos aprovechamientos forestales actuales, unidos a los pasados (hornos de cal, carboneras, etc.), significan importantes recursos de carácter turístico si se recuperan y exponen a los visitantes como ejemplo de las formas de vida rural tradicional.

Por otra parte, las masas boscosas de la comarca, además de configurar uno de los escasos ejemplos valencianos de bosque autóctono mediterráneo que todavía subsisten, representan un potencial paisajístico de gran interés, tanto por sí mismo como entendido en el marco general de la evolución o dinámica del sistema agrario. En efecto, el éxodo rural sufrido por estas tierras en el último siglo (27.900 habitantes en 1990 frente a los 10.769 habitantes de 1991) ha provocado un abandono generalizado de las tierras agrícolas de más difícil laboreo -precisamente las

que fueron ganadas mediante bancales en los años de mayor presión demográfica en el siglo XVIII- y, consecuentemente, una progresión o regeneración natural de los espacios arbolados. La dinámica deforestadora secular, por tanto, experimenta ahora una inversión de tendencia que podría ser empleada como recurso didáctico por la claridad de sus manifestaciones en la comarca.

## **2. PATRIMONIO HISTORICO INMOBILIARIO: MASOS Y CASAS SOLARIEGAS**

La fuerte ligazón a la tierra desde tiempos medievales obligó a la creación de un sistema de poblamiento disperso, que alcanzó un contingente poblacional importante en sus momentos álgidos, pero que en la actualidad encuentra sus diferentes edificaciones abandonadas, sin utilidad alguna y, lo que es más grave, en proceso de continuo deterioro. Las masías o masos, las torres, generalmente de origen medieval, constituyen de esta forma un patrimonio inmobiliario suficiente y válido para convertirse en eje de las diversas actividades turísticas, aportando la infraestructura necesaria, que adicionalmente presenta la ventaja de minimizar los impactos al estar ya plenamente integrada en su ambiente y en el paisaje.

El caso de las construcciones urbanas es diferente, sobre todo porque muchas de las casas solariegas, en su mayoría pertenecientes a los señores territoriales de cada población, son reutilizadas como hoteles, como ocurre con el palacio de los Osset-Miró en Forcall, el del Cardenal Ram en Morella, y otros edificios en Cinctorres y Ares

del Maestro. Además, conjuntos urbanos en su globalidad como el de Morella han sido declarados conjuntos históricos artísticos por su evidente interés y valía.

Cabe destacar también la presencia de la Fábrica Giner, complejo fabril construido en 1870 y que abanderó la revolución industrial textil en la comarca, herencia de la vocación artesanal en la confección de géneros de lana desde la Edad Media. Este centro, cerrado en 1926, va a ser adaptado, gracias a la arqueología industrial, como núcleo funcional y turístico para toda la comarca. Se han proyectado un camping, un hotel y varios edificios de servicios con aularios, restaurantes, etc.

### **3. LOS ESPACIOS RECREATIVOS DE LA COMARCA**

Frente a todo este potencial, tanto natural como inmobiliario para acoger diversas actividades, la comarca presenta una grave carencia en forma de falta de espacios de carácter recreativo-cultural. Así por ejemplo, son casi inexistentes los miradores para potenciar la observación del paisaje y la naturaleza, las áreas acondicionadas para realizar picnic y, en general, todos los espacios y equipamientos conducentes a este tipo de aprovechamientos.

La novedad de estas actividades y los posibles riesgos derivados para el bosque deben obligar a minuciosos estudios para determinar la capacidad de acogida (personas/hectárea o personas/hectárea/día) de los montes de Els Ports y, de esta forma, establecer áreas de usos restringidos, prohibidos, vigilados, etc. La falta de áreas bien dota-

das para satisfacer la demanda cada vez más creciente de los visitantes a la comarca, puede ocasionar serios impactos -incluso irreversibles- sobre el bosque (lamentable abandono de basuras y escombros, daños a la vegetación, incendios, etc.).

Esto se podría agravar a corto plazo, máxime si se tiene en cuenta que la comarca está siendo dotada de una capacidad hotelera aceptable y, de forma paralela, esto no se ve acompañado de una planificación y un ordenamiento de actividades ligadas al ocio.

La falta de esos servicios adicionales tiene como consecuencia la infrautilización de los recursos y una atención claramente deficitaria al turista. Las amplias posibilidades para establecer rutas e itinerarios (aprovechamiento para senderismo, cicloturismo, turismo ecuestre) que lleven a un conocimiento y un contacto más directo con la naturaleza permanecen ociosas incomprensiblemente, sobre todo porque elementos como los azagadores o cañadas ofrecen vías perfectamente adaptables en este sentido, mientras los diferentes núcleos dispersos de población representan una distribución aceptable para dotar a estos posibles viarios turísticos de la infraestructura de servicios necesaria (centros de formación, centros de observación de la naturaleza, alojamiento, museos, etc.).

### **4. UN TURISMO SIN UNA MARCADA ESTACIONALIDAD**

A los potenciales que la comarca presenta para el desarrollo del turismo rural, cabe añadir uno que combate, precisamente, una de las tradicionales contrapartidas del turismo de sol y playa, su acusada estacionalidad. Els

Ports, además, por su proximidad a la costa -sin olvidar la sinuosidad y dificultad del acceso desde el litoral-, supone un complemento perfecto para romper la relativa monotonía de los 15 ó 20 días dedicados al cultivo del sol en la playa.

Por ello, para la estación estival, se podría incluir a la comarca en los circuitos turísticos como oferta adicional de uno o dos días, para completar y complementar el período vacacional con unas jornadas para disfrutar de la vida en contacto con la naturaleza en plena montaña, con un cambio en la dieta, en la forma de vida, etc.

Morella, citada por Menéndez Pidal como la Toledo levantina, atrae por su belleza importantes flujos durante todo el año, aunque muy especialmente son importantes los derivados en verano desde la costa. Esta atracción debería ser utilizada para potenciar el conocimiento de los restantes municipios de la comarca, más desconocidos. Pero, además, la comarca aporta otras épocas de interés: la nieve origina la llegada de numerosas familias a la zona, sobre todo si la presencia del blanco elemento coincide en fin de semana. Por otra parte, las fiestas de San Antonio (la Santantonà), celebradas a mediados de enero, suponen la realización de diversos actos con orígenes remotos que también marcan la atención en invierno. En cuanto a la estación otoñal, ésta se ve marcada por la masiva afluencia de los buscadores de la preciada seta o rovelló.

Por otro lado, los famosos puentes y las vacaciones de Semana Santa y Navidad también concentran importantes flujos hacia la comarca, con lo cual queda totalmente clara la deman-

da que los territorios de montaña media presentan, por su tranquilidad, su carácter pintoresco, etc. Con lo expuesto, parece evidente que este turismo de interior puede ofrecer una alternativa real a la fuerte y marcada estacionalidad del turismo de sol y playa, dado que el reparto en el calendario de las actividades (fiestas, recolección de setas, excursionismo, etc.) favorece una utilización turística más racional, que deberá ser ordenada para evitar los efectos ya observados en el litoral, que tendrían mayores consecuencias en un espacio como el de Els Ports, caracterizado por la fragilidad, común a la montaña media española. En este sentido, tendría que ser estrictamente vigilada la tendencia a la masificación de las visitas, que puede llegar a alcanzar un carácter preocupante.

Así pues, el establecimiento de programas de diversas actividades, para aprovechar el perfil positivo de los recursos de la comarca, podría evitar la dependencia de la acusada estacionalidad del turismo, mejorando de esta manera la función del mismo como agente revitalizador del interior, al obviar su tradicional contrapartida.

## **5. DESARROLLO TURISTICO FRENTE A FRAGILIDAD: PRECAUCIONES NECESARIAS**

Parece claro, pues, el atractivo y potencial turístico endógeno de la zona, manifestado en la valía cualitativa y cuantitativa de sus recursos. Pero frente a esto nos encontramos con importantes amenazas o riesgos, derivados del mayor acceso de visitantes a la comarca. Desde una visión integrada se deben instrumentar medidas para

compatibilizar el aprovechamiento de los recursos con la conservación general del medio, combinando potenciales y riesgos, ya que sólo una adecuada planificación y posterior gestión y control evitarán fuertes impactos sobre el medio. En este sentido, las mancomunidades y los municipios deberían tomar parte mucho más activa en las decisiones que les afectan directamente, evitando así disfuncionalidades y la debilidad que lleva asociada la realización de acciones puntuales, sin ninguna estrategia o coordinación y con un escaso protagonismo de los órganos de decisión de la comarca.

Una política de desarrollo integral del interior exigiría la adopción de medidas eficaces de protección del bosque y del medio ambiente en general, verdaderos capitales fijos para el desarrollo turístico de las áreas rurales de montaña, como Els Ports; además, habría que dotar a la comarca con la infraestructura mínima requerida por los demandantes, de forma que al mismo tiempo se produjera un reequipamiento dotacional y de servicios de los que se beneficiarían, en primer lugar, los habitantes de la comarca; habría que evitar la evolución de los procesos turísticos a fenómenos incontrolados o no deseados como en el litoral, y para ello es fundamental que los turistas sean conscientes de dónde van para respetar su entorno, es decir, habría que solucionar los problemas educacionales tan frecuentes en los ámbitos montañosos y que provocan tantos impactos en tan frágil medio (incendios forestales).

Los planes en vigor actualmente, pese a los esfuerzos de puesta al día (propuesta de red de hoteles de interior), no acaban de realizar una racionalización de los fuertes flujos estacionales de turistas, resultando

una infrautilización consecuyente de los recursos. Además, obedeciendo a lo deprimido de la comarca, la iniciativa empresarial es escasa, con lo que muchas ideas no llegan ni al rango de proyectos. El papel de las mancomunidades también debería ser fundamental aquí, facilitando información (subvenciones y ayudas públicas, etc.), colaborando en la gestión y asegurando la calidad del servicio en las diferentes instalaciones y, en definitiva, incrementando su protagonismo en la planificación de las diversas actividades en la comarca.

Deberían acometerse estudios sobre la posibilidad de realizar algunos de los deportes aventura, así como empezar a fomentar el excursionismo cultural y pedagógico por la comarca, lo que últimamente y en un sentido amplio viene denominándose ecoturismo, con todas las actuaciones de infraestructura que ello requeriría. Y otra de las actuaciones importantes que debería llevarse a cabo es la de facilitar la creación de puntos de información, con paneles cartográficos y explicativos, de forma que el visitante tenga un acceso ágil a la información, facilitando una sensación de seguridad en el mismo, de forma que no se pierda por las carreteras de la comarca y, sobre todo, que pueda disfrutar de todos los recursos.

Alguno de los temas en los que también debería profundizarse en un futuro, es en los posibles impactos de este turismo en la población residente, es decir, los impactos sociales. Así, los morellanos parecen haberse habituado ya al tráfico constante de turistas, pero esto puede no ocurrir en otras poblaciones. De las actitudes y aptitudes de los habitantes de la zona dependerá en gran medida la viabilidad de desarrollo de determinadas actividades turísticas. ■

# ANALISIS DE LA LEY DE COSTAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

BEATRIZ ZUBELDIA MENDIZABAL \*

## 1. INFLUENCIA DE LA LEY DE COSTAS SOBRE LA PLANIFICACION URBANISTICA

### 1.1. Situación anterior a la Ley de 1988

El litoral español se transformó a partir de los años 60, en la parte del territorio con mayor atracción para los asentamientos poblacionales, sin que existiera una previa planificación. Tampoco existía una voluntad política de poner en práctica la planificación urbanística prevista en la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre suelo y ordenación urbana. La Ley de 2 de mayo de 1975 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana se encontró con un caos urbanístico al carecer muchos municipios de planteamiento de Ley de Costas de 1969 y sus reglamentos no establecían ninguna conexión con la planificación urbanística, aunque introdujo una novedad que fue la técnica de aplicación del plan en las playas y en la zona marítimo-terrestre, pero no fue

efectiva al no armonizarse con la planificación urbanística. En 1980 se aprueba la Ley de Protección de las costas españolas, que sólo sirvió para llenar las lagunas de la anterior Ley.

### 1.2. Ley de Costas de 1988

La Ley de Costas de 1988 supuso un hito en la evolución normativa en materia de planificación, al transformar el derecho dominical sobre el suelo en un conjunto de derechos y deberes del propietario, que dejan de ser un instrumento inherente a la titularidad del mismo. A pesar de ello, tuvo un fallo: el querer inmiscuirse el Estado en las competencias que la Constitución Española de 1978 atribuía a las Comunidades Autónomas. De ahí que varias Comunidades recurrieran ante el Tribunal Constitucional el texto de la Ley 22/88. Esta Ley ha supuesto tres innovaciones en relación con el urbanismo:

1. La supresión del plan sectorial;
2. La exigencia de la coordinación entre las distintas Administraciones mediante el

---

\* BEATRIZ ZUBELDIA M. es Licenciada en Derecho y Diplomada en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT.

informe preceptivo y vinculante de los planes urbanísticos; 3. El establecimiento de unas servidumbres que impliquen una protección sobre el territorio colindante con el dominio público marítimo-terrestre.

### **1.2.1. Ribera del Mar; Servidumbres**

La Ley de 1988 estableció como límite interior la ribera del mar y no la zona marítimo-terrestre (Ley de 1969); esto dio lugar a una ampliación del dominio público e hizo que se efectuaran los deslindes en todo el litoral español. Esta superficie aumentada pasa de ser privada a ser pública y se prohíbe en ella cualquier uso edificativo o de aprovechamiento turístico. Esta Ley también creó unas zonas de servidumbre, que podían constituir otras restricciones de la propiedad y en beneficio del dominio público. Estas servidumbres son:

a) Servidumbre de protección (Art. 23 al 26 Ley de Costas). Recae sobre una zona de 20 a 100 m. de profundidad, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. En los terrenos comprendidos en esta zona hay una serie de actividades y actuaciones permitidas como cultivos y plantaciones en los primeros 20 metros. También se permiten obras, instalaciones y actividades que por su naturaleza no pueden tener otra ubicación. La Ley también analiza una serie de prohibiciones en esta zona, como edificaciones destinadas a residencia o habitación, construcción o modifi-

cación de vías de transporte de alta intensidad de tráfico y vertidos de residuos sólidos. Esta servidumbre será de 20 metros en los terrenos clasificados como urbanos, así como para sectores con plan parcial aprobado definitivamente. En los terrenos clasificados como urbanizable programado o apto para urbanización, se respetarán los 100 metros, a no ser que haya un plan parcial aprobado definitivamente y en ejecución que prevea edificaciones entre los 20 y 100 metros. A los terrenos en suelo no urbanizable no programado y suelo urbanizable, se les aplica la servidumbre en toda su extensión.

b) Servidumbre de tránsito (Art. 27 Ley de Costas). Recae sobre una franja de 6 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá dejarse expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de salvamento y vigilancia. En lugares de tránsito difícil, esta anchura se puede ampliar hasta 20 metros. En las obras e instalaciones existentes en esta zona a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, no se permiten obras de consolidación, aumento de volumen, modernización ni crecimiento de valor, pero sí reparación que exijan la higiene, ornato y conservación.

c) Servidumbre de acceso al mar (Art. 28 Ley de Costas). Su finalidad es asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, y para

ello los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre.

### **1.2.2. Informe preceptivo y vinculante**

La Ley de Costas habla del Informe Preceptivo en los Artículos 112 y 117 de la Ley de Costas. El Artículo 112 habla de un informe que emite la administración del Estado, con carácter preceptivo y vinculante en 3 supuestos: Planes y normas de ordenación, su modificación y revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley; Planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra; y Proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las Comunidades Autónomas.

El Artículo 117 habla de un informe inicial que envía la Administración del Estado, en el plazo de un mes, antes de la aprobación inicial de un plan de ordenación del litoral. En los planes que se presentan, siempre debe estar representada la línea de deslinde del dominio público, ya que facilita la lectura del informe y es el único medio de conocer las afecciones y limitaciones que implican las servidumbres. También, este artículo habla de un informe definitivo que es preceptivo y vinculante. Su omisión constituye un vicio que anula el procedimiento. La administración competente lo enviará a la Administración del Estado para que

emita este informe antes de la aprobación definitiva del plan de ordenación en el plazo de dos meses.

Respecto a este informe, opino, y se opina, que fue un instrumento en manos del Estado para reducir las competencias de las Comunidades Autónomas.

## **2. COMPETENCIAS**

### **2.1. Competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado. Supuestos controvertidos en la Ley de Costas**

En la Constitución Española de 1978, en los Artículos 148 y 149, se señalan las competencias de las CCAA. y del Estado. Entre las competencias de las CCAA. se incluye la ordenación del territorio y urbanismo, siendo reiterada esta competencia en los Estatutos de Autonomía de las CCAA.

La Ley de Costas de 1988, en el Artículo 114, habla de las competencias de las CCAA. e incluye la ordenación del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar, etc. Por otro lado, el Artículo 132 de la Constitución se refiere a los bienes de dominio público (zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y recursos naturales), que corresponden al Estado. Y es en este punto donde se pueden producir choques entre las competencias exclusivas de las CCAA. sobre ordenación del territorio y del litoral y urbanismo. La Ley de Costas reserva competencias en favor del Estado que alteran directamente el régimen de las competencias de la administración ur-

banística autonómica.

Esta Ley también regula competencias municipales (informar los deslindes del dominio público, mantener limpias las playas, ...), que hay que relacionarlas directamente con las previstas en la Ley de Bases de Régimen Local, y en concreto, con la aprobación de planes y demás instrumentos de ordenación en municipios limítrofes a la zona marítimo-terrestre.

Las relaciones entre las distintas administraciones se ajustarán los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto. Concretando más el tema, voy a reflejar la incidencia que tiene la Ley de Costas en las competencias de gestión en la zona marítimo-terrestre, en la zona de protección, en la zona de tránsito y en la zona de influencia:

- **Zona marítimo-terrestre:** Esta zona está sujeta a las competencias urbanísticas municipales y a las autonómicas. El planeamiento no puede modificar ni limitar el uso público del dominio marítimo-terrestre, pero su titular -el Estado- está sometido a las disposiciones sobre ordenación emanadas del planeamiento territorial y urbanístico. Para la determinación del dominio público marítimo-terrestre, la administración estatal practicará los deslindes. Los ayuntamientos informarán de los deslindes a la administración estatal.

La Ley de Costas contiene un artículo, el 34, muy controvertido, que afecta a esta zona, que se analizará

en el siguiente apartado.

- **Zona de servidumbre de protección:** Esta zona supone un vaciamiento de las facultades de planeamiento territorial y urbanístico y un importante condicionamiento, tanto de la clasificación como de la ordenación física del suelo. La extensión de esta zona podrá ser ampliada por el Estado de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente. En esta zona nos encontramos también con otro artículo controvertido (Art. 26.1), que dice que los usos permitidos en esta zona, estarán sujetos a la autorización de la Administración Estatal.
- **Zona de servidumbre de tránsito:** La competencia para ampliar o sustituir la zona afectada por esta servidumbre corresponde al MOPTMA.
- **Zona de acceso al mar:** La realización o modificación de los accesos públicos y aparcamientos en esta zona corresponden a la administración del Estado.
- **Zona de influencia:** La Ley de Costas impone que esta zona tenga una profundidad de 500 metros, pero la profundidad máxima se fija en los planes de ordenación territorial. La exigencia de un informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado en la aprobación de los planes, da entrada a aquella en la fijación de los límites de la zona de influencia.

## 2.2. Sentencias del Tribunal Constitucional

Contra la Ley 22/88 de Costas se interpusieron recursos de inconstitucionalidad por parte de varias Comunidades Autónomas, por motivos competenciales y por motivos de fondo, por vulnerar directamente la Constitución. El resultado fue la sentencia 149/91 de 4 de julio, en el que se declararon inconstitucionales y consiguientemente nulos algunos artículos (Art. 26, 34, 33.4, 35.2). Lo mismo ocurrió con el Reglamento de Costas en la sentencia 198/91 de 17 de octubre. El motivo fundamental y común de todos los recurrentes para sostener la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 4 del Reglamento, es que mediante el establecimiento de estas normas, el Estado invade la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo, e incluso la autonomía municipal.

Entre los artículos o preceptos declarados inconstitucionales, están:

- Art. 26.1 L.C.: «Los usos permitidos de la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a la autorización de la Administración del Estado». Según el Tribunal Constitucional, este precepto debe reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pues se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado.
- Art. 34 L.C.: «La administración del Estado dictará las normas generales y específicas para tramos de costa determinados sobre protección y uti-

lización de dominio público marítimo-terrestre».

El Tribunal Constitucional entendió que esas normas no son simples instrucciones de servicio, sino que su valor es el de auténticas normas de ordenación territorial de aplicación directa, prevaleciendo sobre las normas de ordenación territorial que aprueban las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, invaden competencias de las CCAA. y se declaran inconstitucionales.

Hay otros preceptos recurridos que no se declaran inconstitucionales, como el Artículo 112 de la Ley de Costas, que habla del informe preceptivo y vinculante. Aunque después de la sentencia, dejó de ser vinculante.

### 3. CONCLUSIONES

Con lo aquí expuesto, se trata de demostrar la importancia de la Ley de Costas en la ordenación del territorio. Por lo que respecta a la cuestión competencial, aún cuando las sentencias de 1991 dan por zanjados los problemas competenciales, vemos que todavía concurren competencias exclusivas sectoriales del Estado, con incidencia en el suelo, con competencias exclusivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio de las CCAA. Y esta concurrencia de competencias se debe realizar desde una actitud de colaboración, que es, en definitiva, la única forma de que los preceptos de la Ley de Costas puedan alcanzar su real materialización. ■

# LISTADO DE MONOGRAFIAS REALIZADAS POR LOS ALUMNOS

## INDICE TEMATICO

---

### 1. ADMINISTRACION PUBLICA

- Coordinación financiera de las administraciones públicas.  
A: Antonia CABRERA YETO; T: Angel Sánchez.
- La coordinación administrativa en la acción pública sobre el territorio de Andalucía.  
A: M. Luisa GOMEZ JIMENEZ; T: Angel Sánchez.

### 2. AREAS VERDES

- La cuña verde de Latina: de ámbito rústico-forestal a parque urbano (Madrid).  
A: Purificación GALLEGO Y MARTIN; T: Paloma Fernández.

### 3. CARRETERAS/ACCESIBILIDAD

- Efectos de las autopistas de peaje en áreas costeras.  
A: Antonio PENAS PARDO; T: Macarena Herrera.
- El problema de la accesibilidad a Galicia y sus posibles alternativas  
A: Domingo SAMPEDRO ORELLAN; T: Macarena Herrera.

### 4. DEMOGRAFIA/SOCIOLOGIA

- La distribución espacial de la población en España (\*pág.27)  
A: Jorge A. CHAVARIN MONDRAGON; T: Macarena Herrera.
- Estudio sociodemográfico del distrito de Chamberí (Madrid).  
A: M. Carmen PASTOR RENDON; T: Antonio García.
- El papel de la demografía en el planeamiento urbano.  
A: Fco. Javier RODRIGUEZ RODRIGUEZ; T: Antonio García.
- Hacia una sociología urbana alternativa.  
A: Casto J. CORREA LOPEZ; T: Angeles Tauler.

### 5. DESARROLLO LOCAL/DESARROLLO SOSTENIBLE

- La participación del FEDER en el desarrollo local de Cataluña  
A: Belén HEREDERO DEL POZO; T: Felipe Vivern.

---

A. Alumno/Alumna; T: Profesor Tutor; \* Síntesis publicada en este Cuaderno Nº 8.

- Desarrollo local, ecoturismo y espacios protegidos: la Comunidad Autónoma de Madrid.  
A: Eva M. ROLDAN HERNANDEZ; T: Luciano Sánchez.
  - Rehabilitación integrada y desarrollo sostenible.  
A: Pablo FERNANDEZ DE ARROYABE; T: José A. Burgués.
6. GESTION/GESTION TERRITORIAL
- Análisis de las mancomunidades como unidades de gestión.  
A: Ignacio GARCIA MATAMORO; T: Antonio Cuartas.
  - Gestión territorial: alternativas.  
A: M. Angel AZNAR LORENZO; T: Gabriel Escobar.
7. IMPACTO AMBIENTAL
- Estudio comparado de los procedimientos para la declaración de impacto ambiental: C.A. del País Vasco-Gran Bretaña (\* pág.30)  
A: Mikel GONZALEZ VARA; T: Fernando Burgaz.
  - Los estudios en la evaluación de impacto ambiental.  
A: Manuel HERNANDEZ PACHECO; T: Paloma Fernández.
8. INDUSTRIALIZACION/PARQUES TECNOLOGICOS
- Procesos de industrialización en áreas periurbanas.  
A: Pedro LOPEZ NIEVA; T: Macarena Herrera.
  - Factores de localización del parque tecnológico de Madrid.  
A: Patrick J. VAUGHAN MARTIN; T: Angeles Tauler.
9. ORDENACION DEL TERRITORIO
- Planes de ordenación territorial. Región Suroeste de Venezuela.  
A: M. Eugenia CARRERO BORRERO; T: Margarita Ortega.
  - La dinámica de sistemas como procedimiento de diagnóstico territorial.  
A: Mauricio GARCIA ESTRUCH; T: Silvio Martínez.
  - La planificación territorial y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).  
A: Mauro GROSSI ARAUJO; T: Jonás Figueroa.
  - La concentración parcelaria como instrumento de ordenación del territorio.  
A: Ana I. HERNANDEZ SANCHEZ; T: Gabriel Escobar.
  - La Rioja: una región dentro del Corredor del Ebro.  
A: M. Esther HERRANZ GARCIA; T: Margarita Ortega.
  - La posición de Navarra en el sistema territorial europeo: la centralidad funcional de Pamplona.  
A: Marta OTAMENDI MURILLO; T: Jonás Figueroa.
  - Ordenación del Territorio en áreas naturales protegidas.  
A: María da PENHAP; T: Esteban Zsögon.
  - El papel de los procesos y riesgos del medio físico en las Directrices de Ordenación Territorial de la C.A. del País Vasco.  
A: M. Isabel PRIETO DE BLAS; T: Raoul Servert.

## 10.PATRIMONIO/RECUPERACION

- Renovación y rehabilitación en el centro histórico de Granada.  
A: Milagros MENENDEZ COLLANTES; T: José A. Burgués.
- Análisis de los planes de recuperación: manejo y conservación de los espacios naturales.  
A: Beatriz VILA MOLINA; T: Teresa Villarino.
- Estudios y proyectos de regeneración urbana y territorial: revitalización y reciclaje de áreas deprimidas.  
A: Juan M. VILLA CARRERO; T: Antonio García.

## 11.PLANIFICACION FLUVIAL/PLANIFICACION HIDRICA/COSTAS

- La planificación fluvial en los espacios naturales protegidos: Parque Regional de la cuenca del río Manzanares.  
A: Santiago FERNANDEZ MUÑOZ; T: Raoul Servert.
- La planificación estatal de los recursos hídricos en la España de los noventa (\*pág.36)  
A: José Miguel PAGOLA PUEYO; T: Raoul Servert.
- Análisis de la Ley de Costas desde la perspectiva de la ordenación del territorio en Guipúzcoa (\*pág.46)  
A: Beatriz ZUDELDIA MENDIZABAL; T: Silvia Jaquenod.

## 12.RECURSOS FORESTALES

- La ordenación de los aprovechamientos de los recursos naturales en áreas forestales andaluzas como base para el desarrollo de las comunidades rurales.  
A: Fco. Javier CANO-MANUEL LEON; T: Teresa Villarino.

## 13.RESIDUOS URBANOS

- Nuevas tendencias en el tratamiento y reciclado de R.S.U.  
A: M. del Pilar CARRASCO CENJOR; T: Paloma Fernández.

## 14. TURISMO

- Bases para un turismo rural en Els Ports (Castellón) (\*pág.41)  
A: Javier SORIANO MARTI; T: Margarita Ortega.

## 15. URBANISMO

- Perspectivas de las ciudades medias: Pamplona.  
A: Julián ALBERDI ZARAGUETA; T: Margarita Ortega.
- La situación socio-cultural y sus consecuencias en el urbanismo.  
A: Aline BAUTISTA ESTEFAM; T: Javier de Mesones
- Nuevos asentamientos urbanos en Sierra Morena: La Carolina (siglo XVIII).  
A: María SANTIESTEBAN CAZORLA; T: Jonás Figueroa.

## 16.VIVIENDA

- La vivienda unifamiliar en las áreas metropolitanas, un nuevo modelo de ocupación: el sector 3.  
A: Carmen BAENA TALAVERON; T: José A. Burgués.

---

# **CUADERNOS**

## **DE ORDENACION DEL TERRITORIO**

**UNA RESEÑA DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS Y PROFESIONALES DE FUNDICOT**

---

**SEGUNDA EPOCA AÑO III N° 8**

**VERANO 1994**

**ESTA MUY LEJOS EL MAR  
DE ESTAS CAMPIÑAS LLANAS,  
RASAS, YERMAS, POLVORIENTAS;  
DE ESTOS BARRANCALES PEDREGOSOS;  
DE ESTOS TERRAZGOS ROJIZOS,  
EN QUE LOS ALUVIONES TORRENCIALES  
HAN ABIERTO HONDAS MELLAS;  
DE ESTAS QUIEBRAS ACERADAS Y ABRUPTAS  
DE LAS MONTAÑAS**

**(AZORIN)**

---

**FUNDICOT**

---