

Área VI “

EXPERIENCIAS, POLÍTICAS Y ACTUACIONES SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Relator: **Dña. Sara Mur Estada**
CONSELLERÍA D'OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS DE LA GENERALITAT
VALENCIANA

9. Análisis de las diversas políticas sectoriales con incidencia en la Ordenación del Territorio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
Agurtzane Zangitu Osa
10. La ordenación del litoral en Andalucía: política e instrumentos.
Juan L. Suárez de Vivero
11. Plan Especial de Regulación de los Usos del Suelo en los Picos de Europa.
Teresa Arenillas, José Alberto Burgues y Miguel Ángel Troitiño
12. Protección y desarrollo en el Delta del Ebro.
Inés Manuz Santiago
13. Insuficiencias de la Ordenación Territorial en el área metropolitana de Valencia. Una consecuencia entre otras: la ciudad que se devora a sí misma.
García Herdía, A. y Gómez Lopera, F.
14. Contribución del Medio Ambiente a la Ordenación Territorial en la Comunidad Autónoma Vasca.
Antón Aranburu Albizuri
15. Aproximación a una definición de la Política de Concentración Parcelaria desde una perspectiva territorial.
Juan Carlos García Cebolla

ANALISIS DE LAS DIVERSAS POLITICAS SECTORIALES CON INCIDENCIA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN EL AMBITO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI.

1.- Niveles Institucionales y Ordenación del Territorio

En la Comunidad Autónoma del País Vasco existen tres niveles institucionales establecidos de manera clara por el Estatuto de Autonomía: la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos y los Municipios.

Sobre un mismo territorio, el de cualquier municipio de nuestra Comunidad y sin contar a la Administración del Estado, aparecen tres Administraciones con competencias que implican actuación sobre el territorio, evidentemente cada una de ellas de acuerdo con el reparto de competencias realizado por la legislación vigente.

Empezando por el municipio, la unidad político-administrativa más pequeña de nuestra organización institucional, y repasando el nº 2 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, observamos que de todas las competencias que se citan en el citado apartado, con excepción de las comprendidas en las letras a) e i), son materias que poseen una gran incidencia en el medio físico y que han de ser disciplinadas por la ordenación territorial.

La Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y

los Organos Forales de los Territorios Históricos, estableció un reparto competencial entre los dos niveles indicados, reparto que tiene una importancia fundamental para la ordenación del territorio, por efecto de la naturaleza de las materias competencia de los Territorios Históricos.

Extrayendo del artículo 7º de la citada Ley las materias que tienen un reflejo suficientemente apreciable en la ordenación del territorio, vemos que los Organos Forales de los Territorios Históricos tienen competencias en:

- Infraestructuras básicas consistentes en carreteras y caminos de tráfico rodado.
- Infraestructuras básicas consistentes en terminales y paradas de transportes terrestres por carretera.
- Ordenación, conservación y mejora de los recursos forestales, pastos, vías pecuarias y suelos agrícolas.
- Equipamientos supramunicipales consistentes en Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía de Titularidad del Territorio Histórico.
- Equipamientos supramunicipales destinados a la creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del Territorio Histórico.
- Equipamientos deportivos supramunicipales.
- Equipamientos supramunicipales precisos para el desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de tercera edad y ocio y esparcimiento.
- Equipamientos supramunicipales precisos para la defensa contra incendios.

A la vista de lo indicado anteriormente es evidente que en nuestra Comunidad Autónoma se ha producido un

desdoblamiento de las competencias que sobre las materias sectoriales con incidencia directa en el medio físico poseen otras Comunidades Autónomas.

Analizando el artículo 149 de la Constitución Española, observamos que las competencias exclusivas de la Administración del Estado en materias con incidencia directa en el territorio son las siguientes:

- a) Ferrocarriles, gaseoductos, oleoductos y demás líneas de transporte de energía cuando salgan del ámbito de la Comunidad Autónoma.
- b) Puertos y aeropuertos de interés general.
- c) Cables aéreos, submarinos y radio comunicación.
- d) Ordenación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.
- e) Zonas relativas a la defensa.

Para completar este cuadro competencial de los diversos niveles institucionales, vamos a analizar cuales son las competencias sectoriales con incidencia territorial que se ejercen por el Gobierno Vasco. Según el artículo 6 de la Ley de Territorios Históricos, son todas aquellas que correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la propia Ley de Territorios Históricos u otras posteriores a los Organos Forales de los Territorios Históricos.

Así, vemos que las competencias sectoriales que ejerce el Gobierno Vasco y que poseen un reflejo espacial relevante son: vivienda; industria; turismo, zonas y centros de interés turístico, camping; ordenación del comer-

cio; mapa sanitario; ordenación universitaria; ordenación y protección de los espacios naturales; patrimonio cultural; aprovechamiento de recursos mineros; plan general de carreteras de la Comunidad Autónoma; ordenación hidrológica (salvo cuando las aguas discurren fuera de la Comunidad Autónoma); puertos y ordenación del litoral; producción y transporte de energía, líneas eléctricas, gaseoductos y oleoductos; aeropuertos y ferrocarriles.

Se puede afirmar, a la vista de lo indicado anteriormente, que el conjunto de actuaciones sectoriales que conforman la actuación del territorio está distribuida en cuatro niveles institucionales, los cuales, a su vez, están divididos en Departamentos diferentes que se reparten las competencias de cada institución. Es decir, concebida la ordenación del territorio como la coordinación espacial de todas estas actuaciones sectoriales, como la disciplina que corta horizontalmente todas estas políticas sectoriales, -dependientes en su programación económica de la aprobación por diversas Cámaras de sus correspondientes Presupuestos Generales-, concluimos que si se desea conseguir que la Ordenación del Territorio resultante de la actuación de la Administración posea unas características de racionalidad y aprovechamiento del factor productivo que supone el territorio, se ha de hacer un gran esfuerzo organizativo y definidor de las reglas del juego que han de disciplinar las actuaciones de las Administraciones Públicas con incidencia en el territorio.

II.- Análisis del marco jurídico y organizativo vigente en materia de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco el marco legislativo en materia de ordenación del territorio, es en

lo referente a la legislación general que disciplina la materia, como en lo referente a las legislaciones sectoriales, el mismo marco que el definido por la legislación del Estado.

Unicamente en lo que respecta al Territorio Histórico de Alava, en la legislatura anterior, sus Juntas Generales aprobaron la Norma Foral 13/1986, de 4 de julio, reguladora del régimen de los montes del Territorio Histórico de Alava, Ley que habrá de tenerse en cuenta como normativa sectorial que afecta a la ordenación del territorio.

Con excepción de la norma citada, la actividad normativa en esta Comunidad Autónoma se ha limitado a regular aspectos organizativos derivados de la nueva institucionalización y a desarrollar reglamentariamente aspectos concretos y de ejecución de la legislación estatal.

Analizando el marco jurídico vigente en la Comunidad Autónoma, tenemos una Ley, la reformada del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la cual tiene pretensiones de Ley general en materia de ordenación territorial pero sin llegar a definir claramente su campo de actuación y una larga serie de leyes sectoriales en materias conexas o componentes de la ordenación territorial que socavan la capacidad ordenadora de la primera, es decir, exactamente el confuso marco jurídico creado por el Estado, en el cual la Administración de la Comunidad Autónoma sustituyó entre 1980 y 1982, a la Administración del Estado, en todas las actuaciones derivadas de la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana, carreteras, vivienda, transporte, puertos, ordenación agraria, espacios naturales protegidos, etc.

En el primer trimestre de 1985, por aplicación de las disposiciones de la Ley 27/1983 se procedió a transferir de las Instituciones Comunes a los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya los servicios que les correspondían, con lo que se hacía efectiva la asunción de las competencias que la Ley de Territorios Históricos les había asignado.

Merece especial atención analizar la transferencia en materia de urbanismo, carreteras, transporte y agricultura; ya que con ello se cerraba el marco organizativo interno de la Comunidad Autónoma y se creaba la actual situación de distribución competencial en la materia.

La formulación de la transferencia de servicios en la materia de urbanismo, es especialmente cuidadosa en su redacción porque se estaba intentando residenciar en los Territorios Históricos la ordenación urbana y en las Instituciones Comunes la ordenación del territorio, utilizando para ello una legislación que no tiene definidos ambos niveles de forma conceptualmente precisa.

En efecto la vigente Ley Reformada de 1975, con excepción de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, Instrumentos de ordenación de nula eficacia e imposible aplicación práctica, confía la ordenación integral del Territorio a los Planes Generales Municipales, Planes que contienen determinaciones propias del nivel de la ordenación urbana y determinaciones propias del nivel de la Ordenación del Territorio.

Por ello, era preciso buscar una fórmula que diseccionase en el Planeamiento General Municipal aquellos aspectos propios de la ordenación urbana y de las políticas sectoriales de los Organos Forales de carácter terri

torial, y por otro lado, que el Gobierno Vasco, asegurase la coordinación de las políticas sectoriales propias, así como de los parámetros básicos del desarrollo urbano en el ejercicio de sus competencias de definición de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, según viene explicitado en el apartado tercero del artículo 22 de la citada Ley de 27/1983.

Como resultado de estos criterios, surgieron los tres Decretos de traspaso de servicios de Marzo de 1985, en los que es significativo que se transfiera a los Organos Forales la mayor parte de las tareas administrativas derivadas de la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, reservándose el Gobierno Vasco, en la fase de la aprobación definitiva del Planeamiento General, por medio de la técnica del informe vinculante, el control de una serie de aspectos fundamentales propios de la ordenación de territorio, además de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Lamentablemente en el Gobierno Vasco, en el momento de recibir las competencias de la Administración del Estado, años 80, 81 y 82, existió una clara tendencia a copiar la organización de la Administración del Estado. Posteriormente, se mejoró la organización con la fusión del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y el de Transporte, Pesca y Asuntos Marítimos, originando el Departamento de Política Territorial y Transportes.

La oportunidad de mejorar hasta los límites más perfectos posibles, la organización administrativa del Gobierno Vasco en lo que se refiere a la ordenación del territorio, se pudo producir con la concentración en el Departamento de Política Territorial y Transportes de gran

parte de las competencias medio ambientales de la Comunidad Autónoma, las de ordenación del territorio propiamente dicha, incluido el urbanismo, vivienda, arquitectura, planificación hidrológica, carreteras y transportes, incluyendo ferrocarril, puertos y aeropuertos, lo que permitió una interesante labor de coordinación, alestar bajo un único responsable las más importantes políticas sectoriales con relevancia en la ordenación del territorio.

La organización de las tres Diputaciones no sigue criterios uniformes. Existe una tendencia marcada a disgregar en Departamentos diferentes la tarea de ordenación del territorio como disciplina propia, fundamentalmente la de contenido urbanístico, y las políticas sectoriales de ejecución de infraestructuras, actuando como comodines de estas 2 grandes áreas la ordenación del transporte, en la mayor parte de los casos unidas a obras públicas y el medio ambiente sobre cuyo contenido existe una gran indefinición y que en unos casos se une a ordenación del territorio y en otros a obras públicas.

Además de esta asignación de competencias interinstitucional o interdepartamental, en la Comunidad Autónoma, funcionan tres Comisiones de coordinación en el área de la ordenación del territorio.

La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco que es el órgano consultivo superior y de coordinación de la Administración del País Vasco en la materia. Sus funciones están dirigidas a realizar un control de la aprobación del planeamiento general municipal en los aspectos que, derivados de los Decretos de transferencias corresponden al Gobierno Vasco, o lo que es lo mismo, en los aspectos básicos de la ordenación del territorio, así como a mantener unos criterios uniformes sobre el planea-

miento general con las tres Diputaciones Forales, a través del intercambio de información que se genera en sus sesiones. Esta Comisión está constituida por representantes del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, así como un representante de la Administración del Estado,

En el Territorio Histórico de Alava existe una Comisión de Ordenación del Territorio de Alava, constituida como Comisión interna en la que participan sólo los Departamentos de la Diputación y cuya labor se limita al control e informe del Planeamiento General Municipal.

En Bizkaia funciona una Comisión de Urbanismo, organizada con el mismo criterio de participación institucional que la de Ordenación del Territorio del País Vasco, en la que el Gobierno Vasco tiene un representante, estando representados los diversos Departamentos de la Diputación y los Municipios vizcaínos. Su tarea es asimismo la de controlar e informar el planeamiento general municipal.

La característica común de estas Comisiones es que los responsables directos de las políticas sectoriales con incidencia en la ordenación del territorio, no están obligados y por ello no presentan ante dichas Comisiones sus Proyectos, ya que ello les supone perder la libertad de actuación que poseen, sometiéndose al control de un órgano que controla sus actuaciones.

III. Las políticas sectoriales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

III.1.- Política de redistribución de la población, industria y actividades de servicios.

Esta política es una de las más importantes en lo que se refiere a la ordenación del territorio ya que sitúa sobre él la mayor parte de los factores productivos, el capital y el trabajo. Estos factores generan la mayor parte de las actuaciones sectoriales, aún cuando este proceso no deba ser considerado exclusivamente de forma lineal, sino con un carácter interactivo.

La política seguida, se ha materializado a través de la única posibilidad que otorga la legalidad vigente, es decir, a través de la aprobación del planeamiento general municipal, ya que en dichos instrumentos de ordenación se define la cuantificación de posible incremento máximo de la población y de las actividades secundarias y terciarias, a través de la técnica de la calificación del suelo.

Esta política tiene únicamente un carácter de máximos, con objeto de evitar disfuncionalidades territoriales y generar conflictos entre municipios.

El criterio que ha presidido la fijación de los índices máximos de crecimiento de población, ha sido mantener la estructura territorial existente, con una cierta tendencia a intentar favorecer el mantenimiento de la población en los núcleos urbanos mas pequeños. Este ha sido un criterio a nivel de ordenación territorial que se ha cruzado con un análisis propiamente urbanístico de favorecer el completamiento, reestructuración y equipamiento de los suelos urbanos. De ambas consideraciones han surgido

unos índices de oferta máxima de suelo para posibilitar el incremento de población.

La cuantificación de la oferta máxima de suelo industrial no se ha llegado a definir con el rigor indicado para la población por ser un parámetro mucho más difícilmente objetivable y que precisa un análisis más detallado del territorio a un nivel más comarcal.

III.2.- Política de equipamientos públicos.

Evidentemente, la mayor parte de los equipamientos públicos se subsumen en el nivel municipal, con algunas excepciones notables como el sanitario y el deportivo.

Con respecto al sanitario, se ha realizado por el Gobierno Vasco una ordenación sectorial del servicio sanitario a través del Mapa Sanitario, con una eficaz coordinación con el entonces Departamento de Política Territorial y con sus previsiones sobre infraestructura del transporte.

Con referencia a los equipamientos deportivos, hay que resaltar el esfuerzo realizado por la Dirección de Deportes del Gobierno Vasco en la elaboración del Proyecto de Ley del Deporte, proyecto recientemente aprobado por el Parlamento Vasco, y en el que se han creado los instrumentos de ordenación sectorial precisos a nivel del Gobierno y de las Diputaciones que aseguren la coherencia interna propia de los establecimientos que realice la Administración Pública para la práctica del deporte.

III.3. Política de infraestructura.

Comenzando por la política de carreteras, se ha de indicar que su planificación, ejecución, conservación y

policía corresponde a las Diputaciones Forales, si bien el Gobierno Vasco tiene la responsabilidad de redactar y aprobar por las Instituciones Comunes un Plan General de Carreteras de la Comunidad Autónoma.

Para la elaboración del citado plan se constituyó una Comisión de redacción del mismo en la que participaban los responsables de diferentes áreas del Gobierno, así como los representantes de las tres Diputaciones Forales.

Un precedente de la elaboración del Plan General de Carreteras fue la elaboración de la ordenación viaria que supuso las soluciones Ugaldebieta y Eskugalde, ambas en fase de ejecución y recogidas como elemento viario estructurador de la revisión del planeamiento urbanístico municipal de todos los municipios de la antigua comarca del Gran Bilbao.

Además de estos dos planes sectoriales de carreteras, existen otras dos grandes actuaciones de carreteras en Guipúzcoa: a) el corredor del Deba y b) el desdoblamiento de la Nacional 1 entre Tolosa y Beasain.

Con referencia a los ferrocarriles, la red de RENFE es competencia de la Administración del Estado y en la elaboración del Plan Ferroviario del Estado esta Comunidad mantuvo una serie de contactos con la Administración estatal con objeto de que se incluyera en dicho Plan la mejora de la comunicación ferroviaria del Puerto de Bilbao con la Meseta.

La política sectorial portuaria pasa por los dos grandes puertos de Bilbao y Pasajes, competencia de la Administración del Estado y por el resto de puertos de Bizkaia y Guipúzcoa con tráfico eminentemente pesqueros. La

Dirección de Puertos y Transportes Marítimos del anterior Gobierno, redactó un Plan Portuario que debía ser desarrollado a través de Planes Especiales Urbanísticos, realizados de acuerdo con los municipios afectados.

En los aeropuertos vascos, todos ellos bajos la Administración del Estado, las actuaciones se han realizado a través exclusivamente de proyectos técnicos.

La ejecución de los gaseoductos de Bizkaia, Guipúzcoa y Alava se ha realizado también por la técnica de los proyectos de obra.

Las infraestructuras hidráulicas son competencia de la Administración del Estado, al existir un conflicto de competencias planteado ante el Tribunal Constitucional con referencia a la Ley de Aguas.

El Consorcio de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Comarca del Gran Bilbao, ha realizado todo su Plan de Saneamiento Integral en completa coordinación con el planeamiento urbanístico y dicho Plan ha sido introducido como infraestructura básica en el Plan General de la Comarca del Gran Bilbao y posteriormente en los Planes y Normas que lo han revisado.

Las infraestructuras de tratamientos de desechos y residuos urbanos, han sido responsabilidad de las Diputaciones Forales como tarea de coordinación de servicios propiamente municipales, su ordenación se ha realizado por medio de unos estudios denominados Planes y posteriormente su implantación se está realizando por el procedimiento de aprobación de Proyectos.

Con referencia a la producción, transformación, transporte y suministro de energía, todas sus actuaciones son a través de Proyectos con utilización de su legislación sectorial, y se gestionan por el Departamento de Industria del Gobierno Vasco.

III.4.-Política de protección de determinados espacios.

Con referencia a los espacios naturales, la Viceconsejería de Medio Ambiente ha realizado los estudios básicos de información y redactado los respectivos Planes Especiales de Protección.

En la política de protección de los conjuntos históricos, se ha realizado a través de la legislación sectorial con las declaraciones de conjunto o de bienes de interés cultural.

IV.- CONCLUSIONES

Las políticas sectoriales con incidencia directa en el medio físico están profusamente repartidas entre diferentes niveles institucionales y en cada nivel en diferentes centros de decisión.

Numerosas políticas sectoriales tienen un campo de responsabilidad propio y hasta cierto punto autónomo en las decisiones de su ordenación, lo que provoca que la coordinación de las políticas sectoriales se realice a niveles diferentes del de la ordenación del territorio.

De acuerdo con lo anterior la ordenación del territorio es la respuesta que globaliza las iniciativas de todas las Instituciones, es la superposición de las actividades de numerosos agentes públicos.

La tarea mas importante a realizar para conseguir una mejora evidente en la calidad de la ordenación del territorio como respuesta a las actuaciones sectoriales, es disciplinar el proceso de toma de decisiones de los responsables de cada política sectorial. Ha de ser claramente establecido que todos los responsables de las políticas sectoriales anteriormente analizadas han de actuar con la previa formulación, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación de sus políticas en las cuales se tenga en cuenta y se defina el territorio.

El sistema de Planes de la Ley del Suelo con su proceso de tramitación y aprobación, es un proceso modélico en cuanto a participación y posibilita labores de coordinación y control democrático del contenido de los planos.

La única forma posible de integrar las políticas sectoriales en una ordenación del territorio que posea una coherencia territorial, es crear unos instrumentos de ordenación sectorial cuya iniciativa descansa como responsabilidad propia en el órgano de la Administración directamente afectada y que en su redacción se dé participación a las demás Instituciones, como medio de coordinar las necesidades, programas, planes y proyectos de todas ellas.

Para poder poner en marcha este proceso flexible y coordinado de ordenación territorial, es preciso modificar de forma urgente y radical la actual legislación; crear los instrumentos de ordenación precisos y anular las vías abiertas por las legislaciones sectoriales para actuar en el territorio, y sustituirlas por un conjunto ordenado de instrumentos, procedimientos y organismos de coordinación.

Vitoria-Gasteiz, a 29 de Febrero de 1.988.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Zangitu'. The signature is stylized with a large initial 'A' and a long horizontal stroke extending to the right.

Fdo.: Agurtzane ZANGITU OSA.: Izta.

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

-Valencia, 28, 29 y 30 de Junio de 1988 -

AREA TEMATICA: Experiencias, políticas y directrices de ordenación del territorio.

PONENCIA: La ordenación del litoral en Andalucía: política e instrumentos.

Juan L. Suárez de Vivero(*)

1. INTRODUCCION.-

1.1. Estatutos y competencias

La expresión ordenación del litoral aparece en nuestros textos legales por vez primera en los Estatutos de Autonomía de varias comunidades ribereñas, entre ellas Andalucía, y en los Reales Decretos de traspaso - de las correspondientes funciones y servicios. Esta inclusión se hace/ independientemente de otras materias para las cuales se dispone de dis tinta capacidad competencial, aunque muchas de ellas sean fundamenta-- les en una política de ordenación del litoral.

De esta forma, para la ordenación del litoral tal y como se expresa en el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, se tiene competencia exclusiva, mientras que para algunas materias que son claves/ para la ordenación del espacio litoral -como pueden ser los recursos - de la plataforma o la regulación de la navegación- puede carecerse de/ potestad ordenadora.

Esta situación, no por obvia, pone de manifiesto el sentido un tanto - peculiar que posee la expresión ordenación del litoral en tales textos

../..

(*) Geógrafo.

Miembro del equipo redactor de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

y la dificultad de determinar su contenido y alcance, lo cual es de to do punto imprescindible para diseñar los instrumentos adecuados para - desarrollar dicha competencia. Al mismo tiempo los R. Decretos de tras paso de funciones y servicios parecen "recortar" las competencias so-- bre las materias con ellos relacionadas, poniéndose en cuestión, desde la perspectiva autonómica, la capacidad de dichos instrumentos -los R. Decretos- para determinar el alcance de las competencias que son asumi das.

1.2. La definición del espacio litoral

Estos problemas -que por demás pudieran ser extensibles a otros campos competenciales- están íntimamente asociados a la ambigüedad conceptual con la que todavía están lastrados los términos litoral y ordenación - del litoral.

En efecto, el término litoral carece de precisión desde el punto de - vista normativo. Por una parte la Ley de Costas (1969), no define la - costa sino el dominio público marítimo que desde luego no equivale a - todo el ámbito litoral. El Estatuto de Autonomía de Andalucía por otra, no resuelve en modo alguno esta imprecisión. Sin embargo todo parece - indicar que el concepto utilizado en este texto legal hace referencia/ a la franja costera adyacente a las playas y zona marítimo-terrestre,/ incluidos ambos espacios, tal y como lo entiende el R.D. 2803/1983 de/ 25 de agosto. En definitiva coincidiría con el espacio costero integra do en el territorio correspondiente a los municipios costeros, cuyo lí mite marino es la bajamar viva equinocial o cero hidrográfico. Esta te sis, mantenida en recientes sentencias del T.S. (Sainz Moreno, F., -- 1987) divide el litoral en dos segmentos:

- Un segmento terrestre cuyo límite es el cero hidrográfico y que con tiene unidades territoriales tales como los estuarios y marismas, du nas, arenales costeros y playas (esta última a su vez coincide en - parte con el concepto jurídico de ZMT), siendo dominio público las - playas, marismas y estuarios. Las áreas prelitorales y las dunas es tán fuera de esta afección, aunque el Proyecto de Ley de Costas in--

cluye ya expresamente a éstas últimas en el concepto de ribera del/
mar.

- Un segmento marino, cuyo límite puede fijarse en el inicio del ta--
lud continental y que por tanto comprende la plataforma y la provin--
cia nerítica. Este límite es el que tiende a tomarse a efectos de or--
denación. Jurisdiccionalmente es de dominio estatal, lo cual contradi--
ce el principio constitucional de que todo el territorio nacional es--
tá repartido en términos municipales.

Desde un punto de vista funcional el litoral abarca toda la interfase
tierra-mar donde se localizan aquellos procesos que son característi--
cos de esta interfase y que por tanto incluyen esencialmente los fenó--
menos bióticos ligados a la mezcla de agua dulce-agua salada y al --
aporte de nutrientes, generando por tales razones el ecosistema de ma--
yor productividad del planeta.

2. LA ORDENACION DEL LITORAL DESDE LA ESCALA REGIONAL: LAS DIRECTRICES REGIO-- NALES DEL LITORAL DE ANDALUCIA (*).--

La conjunción de factores políticos y territoriales es el mecanismo que po--
ne en marcha el proceso de elaboración de una política litoral. El desarro--
llo de las previsiones estatutarias unido a la notable dimensión territo--
rial del espacio litoral y las tensiones que soporta han sido los hilos con--
ductores para formular las bases de la ordenación.

2.1. Definir el ámbito

Tal y como se ha expuesto en la Introducción, la determinación del es--
pacio litoral presenta cierta complejidad a la hora de deslindar los --
ámbitos competenciales y al mismo tiempo actuar con la suficiente ra--
cionalidad para conseguir una adecuada dosis de eficacia en la planifi--
cación territorial.

Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (D.R.L.A.), comien--

../..

(*) Las Directrices se encuentran en la actualidad en proceso de tramitación, no habiendo todavía
entrado en vigor.

zan por definir un ámbito de aplicación inspirado esencialmente por su capacidad para contener en la mayor medida posible el espacio que desde un punto de vista físico-natural puede resolver los problemas específicos del litoral. El punto de partida es definir con la mayor amplitud posible la interfase tierra-mar. Se determinan como límite interno el de las cuencas vertientes que drenan directamente sobre las aguas costeras, y como límite externo el talud continental. Sobre este ámbito estrictamente físico se definen aquellos límites jurídico-administrativos que más se aproximan a la base física. Así se selecciona como límite terrestre la línea que une los límites internos de los términos municipales o en su caso el de la unidad natural del litoral cuando ésta rebasa el término municipal.

El límite exterior o marino es el que se corresponda con el límite exterior del mar territorial (doce millas). Este límite en Andalucía incluye en el litoral mediterráneo la plataforma (hasta el inicio del talud), mientras que el sector atlántico quede por fuera de las doce millas.

Sobre este ámbito se aplican las disposiciones aunque éstas adaptan su alcance según su capacidad para actuar en los distintos espacios, respetando así la distribución de competencias entre los distintos niveles administrativos.

2.1.1. Las unidades territoriales.-

Las D.R.L.A. son esencialmente unas Directrices territoriales. Esto quiere decir que el documento se ha diseñado para regular los conflictos que afectan a el soporte físico-natural, conflictos lógicamente derivados de las actividades que sobre él se desarrollan y de los problemas generados por la competencia entre usos distintos y, a veces, incompatibles.

Este enfoque se justifica por las especiales características del medio litoral enormemente versátil y con notables recursos de todo tipo, razones que explican el desplazamiento hacia esta franja de la población, los asentamientos y las actividades más dinámicas.

El documento de las D.R.L.A. con arreglo a esta orientación se estructura en unidades territoriales para cada una de las cuales se establecen las disposiciones, a su vez, jerarquizadas en "Directrices", "Medidas", "Líneas de Actuación" y "Recomendaciones". De esta forma se distinguen las siguientes unidades: Sierras litorales, prelitorales/ y zonas de transición; Acantilados; Dunas y arenales costeros; Ramblas; Lagunas litorales y prelitorales; Playas; Estuarios; Provincia nerítica y plataforma continental.

2.2. Estrategia y principios de actuación

Se ha indicado en el punto anterior como el enfoque territorial es el que sigue el documento de las D.R.L.A. Pero al mismo tiempo las disposiciones que en él se desarrollan obedecen a unas líneas de pensamiento de cómo debe utilizarse este ámbito y sus recursos y cual es la jerarquía de prioridades.

La base de partida es, como ya se ha apuntado, un concepto de litoral/ amplio en el que se abarcan todos aquellos procesos de carácter geodinámico y biológicos que hacen del litoral un ecosistema excepcionalmente valioso por su productividad y al mismo tiempo frágil y vulnerable/ ante las alteraciones y modificaciones generadas por las distintas formas de ocupación y explotación.

El objetivo central de las D.R.L.A. es pues mantener adecuadamente tales procesos de manera que se garanticen las funciones productivas, Para ello la normativa favorece esencialmente los usos y las formas de explotación que tienden de forma autoregulada a preservar la calidad de las aguas, los aportes de nutrientes y los mecanismos que activan los procesos productivos y la dinámica propia de los distintos ámbitos litorales.

El resultado es un lenguaje normativo que se expresa prioritariamente/ en términos positivos: se indica la finalidad y el destino que debe presidir el uso y explotación de cada una de las unidades territoriales, y de forma secundaria las determinaciones de carácter cautelar y/ las restricciones que han de observarse.

El documento en su conjunto constituye la formulación de la estrategia que el Ejecutivo adopta para cada una de las políticas sectoriales relacionadas con el litoral, y su eficacia jurídica está ligada por tanto a la fuerza vinculante que tal documento tiene para las actuaciones públicas.

3. INSTRUMENTOS DE INTERVENCION.-

Las Directrices por su propio enfoque no desciendan de forma detallada a resolver los distintos problemas del litoral, ni tienen capacidad para establecer determinaciones que vinculen a los particulares. Esto supone que deben desarrollarse o aplicarse otros instrumentos que inspirados en aquéllas sean capaces de alcanzar y concretar los objetivos así fijados.

Las D.R.L.A. contienen por tanto prescripciones destinadas al planeamiento urbanístico en aquellas materias que lógicamente puedan ser reguladas por la Ley del Suelo.

En esta línea se viene desarrollando un programa de planeamiento mediante la elaboración de Avances que posteriormente deberán cristalizar en documentos definitivos todavía por determinar, aunque el Plan Especial parece ser la figura más adecuada. Estos Avances toman como base de partida las D.R.L.A. y los Planes Especiales de Protección del Medio Físico.

Este planeamiento se está desarrollando sobre una franja del litoral de anchura variable que comprende lo que en la Ley de Costas se denomina ZMT, -playas y una banda al menos de 500 metros tierra adentro contada desde la línea de delimitación del dominio público. En definitiva un espacio que el planeamiento urbanístico solía dejar fuera en los distintos documentos que afectaban a los términos municipales ribereños.

Se trata por tanto de acometer con una mayor resolución la ordenación de una parte del litoral aunque de importancia decisiva en el conjunto del ecosistema ya que en esa franja están comprendidas unidades territoriales

tales como los estuarios, marismas, playas, dunas y arenales. Los Avances/ y las figuras definitivas en las que se plasmen la ordenación complementarán así las determinaciones del planeamiento municipal, insuficiente para abordar los problemas del litoral.

Esta iniciativa sin embargo no carece de problemas. En primer lugar tiene/ el inconveniente de ser fragmentaria y estar encorsetada por su propio ámbito competencial, lo que un medio fluido y de alto dinamismo como el litoral no deja de ser altamente artificioso. En segundo lugar la utilización de la Ley del Suelo como instrumento de ordenación del litoral termina por sesgar estos documentos hacia los problemas estrictamente urbanísticos, introduciendo modos y recursos que no son los adecuados para este espacio y/ sus problemas.

Este tipo de planeamiento conlleva además toda una serie de dificultades de tramitación (previstas en el R.D. 2803/83) derivadas de la forma en que se articulan las relaciones entre la Administración Autonómica y la Central, / y la posición de ésta respecto al sentido que da al concepto de tutela del dominio público, excluyendo la facultad de ordenar para el resto de las Administraciones.

CONCLUSIONES.-

Las previsiones estatutarias han dado lugar a iniciativas inéditas en la ordenación del litoral, elaborando un documento -las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía- que refleja la política de la Administración Autónoma respecto al litoral, entendiendo éste de una forma global e interrelacionada, y -resaltando el valor de este ámbito como generador de recursos vivos. Con este documento se adopta un enfoque que va más allá de la conflictividad urbanística, tal y como se mantiene en la legislación del Estado (Ley de Costas vigente y Proyecto de Ley de Costas).

Dado el esquema de competencias que rigen para este espacio, resulta de gran complejidad la elaboración y aplicación de un instrumento de estas características. El "reparto" del litoral entre la Administración del Estado y el resto/

de las Administraciones resta eficacia ordenadora, al mismo tiempo que se obstaculiza el adquirir responsabilidades respecto a su conservación y gestión. - El modelo de ordenación que se apunta en los R.Decretos de traspaso de funciones y servicios y en el Proyecto de Ley de Costas no resulta el más adecuado para el uso y la explotación del litoral en las próximas décadas.

Es necesario crear instrumentos propios para desarrollar la ordenación del litoral, Instrumentos que trasciendan los aspectos puramente urbanísticos y aborden los conflictos derivados de la explotación de los distintos recursos, y de los usos característicos del espacio marítimo.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DOCUMENTALES

CEOTMA: Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos. Madrid. MOPU; 1982.

CLARK, J.R.: Coastal Ecosystem Management. New York, Wiley, 1977.

DEJEANT, M.: La notion juridique de zone côtière: application au cadre Méditerranéen. Conseil de l' Europe. Séminaire européen "Le développement et l'aménagement des régions côtières". Cuxhaven, 7-9 Mai, 1985.

Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Programa de Planeamiento Litoral. Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1987.

SAINZ MORENO, F.: Término municipal y dominio marítimo "Revista de Administración/Pública", nº 112, Enero-Abril, 1987, pág. 173-210.

SUAREZ DE VIVERO, J.L.: Esquema de ordenación del litoral. Golfo de Cádiz. Estudios previos. Junta de Andalucía. Consejería de Política Territorial. Dirección General de Ordenación de Territorio. 1985.



A. WAREZ

PLAN ESPECIAL DE REGULACION DE LOS USOS DEL SUELO
EN LOS PICOS DE EUROPA

TERESA ARENILLAS
JOSE ALBERTO BURGUES
MIGUEL ANGEL TROITIÑO

PLAN ESPECIAL DE REGULACION DE LOS USOS DEL SUELO EN LOS PICOS DE EUROPA
¿ EL ULTIMO INTENTO EN LA DEFENSA DE PICOS ?

POR: Teresa Arenillas Parra
Jose A. Burgués Hoyos
Miguel Angel Troitiño

0.- INTRODUCCION.

El área asturiana de Picos de Europa afectado por el Plan Especial, con una superficie de 512 Km² y una población de 10.000 habitantes constituye un medio montañoso donde el medio natural tiene un peso dominante pero donde también los contrastes de altitud y vertiente, la fragmentación tectónica y morfológica del territorio y los procesos socioeconómicos han creado un mosaico de paisajes con posibilidades y limitaciones muy diferentes en el momento de poner en marcha diversos sistemas de ocupación. Así, mientras en los Altos macizos el espacio natural es claramente dominante y marca las pautas de la regulación, en el surco prelitoral domina un espacio social adaptado a las condiciones del medio. Nuestro análisis va orientado a detectar con claridad las dominantes para después, una vez analizados los conflictos e iniciativas, pasar a regular el funcionamiento.

Los Picos de Europa son, sin duda, uno de los espacios naturales más valiosos, de mayor significación simbólica (aquí se localizan dos símbolos asturianos por antonomasia; uno natural, el Naranjo de Bulnes, otro cultural, Covadonga) y mejor conservados del territorio español; es más se trata de uno de los espacios que, desde la creación del Parque Nacional de Covadonga en 1.918, más ha contribuido al despertar de una conciencia social y política sobre la conservación de la Naturaleza. Este territorio de dominante natural es también un espacio social complejo, utilizado intensamente por el hombre y organizado en función de un precario equilibrio entre naturaleza y acción antrópica. La dinámica de las últimas décadas, al posibilitar la desaparición de usos tradicionales y la entrada de otros nuevos de fuerte impronta espacial, ha introducido o puede introducir elementos distorsionadores sin contribuir a solucionar los problemas sociales planteados.

En esta ponencia se sintetizan los resultados de una experiencia interdisciplinar de ordenación abordada desde una perspectiva metodológica global, encaminada a evidenciar las interdependencias entre factores medio-ambientales y económico-sociales, y a formular una estrategia escalonada de protección y re-

gulación orientada de forma explícita a la defensa de los valores naturales de Picos de Europa. (1)

I.- EL TERRITORIO, SUS VALORES Y SUS PROBLEMAS.

1.- Los Ciclos Históricos de Picos de Europa.

En el proceso histórico de Picos de Europa se pueden diferenciar los siguientes ciclos:

a).- Ciclo preindustrial. El territorio de Picos está organizado en función de los intereses locales en un modelo de economía cerrada de base agropecuaria y adaptada a las condiciones del medio. Para el mundo exterior es un espacio de mitos, leyendas o cumbres de referencias para los navegantes que vienen de América al simbolizar las "montañas de Europa" por antonomasia.

b).- Ciclo del descubrimiento de la Naturaleza y los Recursos de Picos de Europa. La 2ª mitad del siglo XIX se caracteriza, ante todo, por el conocimiento de la naturaleza y recursos biológicos y mineros de Picos de Europa. A este conocimiento contribuyen, entre otros, G. Schulz, Casiano del Prado, el Conde de Saint-Saud, Pedro Pidal, José Zábala, etc. La comercialización del espacio es todavía, por las dificultades viarias, muy restringida aunque las cacerías de élite con la presencia de Alfonso XII, el inicio de las explotaciones mineras y el cambio de imagen de Covadonga preludian la apertura de un nuevo ciclo.

c).- El comienzo de un nuevo ciclo en la explotación de los recursos de Picos de Europa. En las primeras décadas del siglo XX las mejoras en el sistema viario, carretera de enlace con León por el puerto del Pontón, acceso a Poncebos, carretera de enlace entre Cangas y Panes, ferrocarril de

(1) El material de esta ponencia corresponde al Avance del "Plan Especial de los Usos del Suelo en los Picos de Europa". Este trabajo encargado por concurso de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda del Principado de Asturias a "Ingeniería 75" ha sido realizado por el siguiente equipo: Miguel Arenillas Parra (Ingeniero de Caminos), Teresa Arenillas Parra (Arquitecto), Jose Alberto Burgués Hoyos (Arquitecto), Manuel Frochoso Sánchez (Geógrafo), David Juarez del Canto (Ingeniero de Caminos), Eduardo Martínez de Pisón (Geógrafo), Miguel Ángel Troitiño Vinuesa (Geógrafo).

Arriondas a Covadonga, propician la puesta en explotación de los recursos mineros (Aliva, Bufarreda, etc.) hidroeléctricos (Poncebos, Casaño, Arenas, Dobra ...) y naturalísticos (cotos del Sella, Picos, Parque Nacional). Hay un cambio cualitativo y los locales empiezan a perder el control de su territorio aún cuando los modos de vida tradicionales no sufran cambios substanciales. Ya en esta etapa se entabla un interesante debate, con bastantes semejanzas con el actual, sobre las posibilidades turísticas de los Picos de Europa. La pervivencia de la economía tradicional y la explotación de nuevos recursos posibilita una relativa expansión demográfica aún cuando ya se evidencian desajustes en la relación entre población y recursos.

d).- La crisis del sistema tradicional. Tras la década de los cuarenta en que, por razones sociopolíticas, los procesos de cambio se ralentizan, el sistema tradicional de explotación de Picos entra en crisis y ello lleva aparejado, ante la ausencia de cambios estructurales, transformaciones importantes tanto a nivel espacial como social. A nivel espacial se produce una reducción significativa de las tierras labradas, se abandonan los praderios marginales, se simplifica la base agraria (abandono del policultivo y de los castañares) y se busca una cierta especialización ganadera. La simplificación de la base económica y la pervivencia de las estructuras agrarias tradicionales implican una acentuación de los desajustes entre población y recursos que tratarán de compensarse con la salida masiva de población. Esta emigración masiva, al afectar a los colectivos más jóvenes y dinámicos, dañará la estructura demográfica de Picos y se convertirá en un obstáculo añadido en el momento de afrontar la crisis socioeconómica. Esta situación de crisis vuelve a propiciar que el espacio de Picos se intente organizar y explotar en función de intereses alóctonos.

e).- El inicio de un nuevo ciclo en la utilización del espacio de Picos. Hasta fechas muy recientes el espacio de Picos ha sido utilizado fundamentalmente por dos colectivos: lugareños y montañeros. En la última década, en plena crisis de algunos de los soportes tradicionales de Asturias como la minería y la industria pesada, va tomando cuerpo la idea de explotar a "gran escala" los recursos turísticos de Picos de Europa y no es por mera coincidencia que dos de sus principales símbolos los Lagos de Covadonga y el Naranjo de Bulnes, entren de lleno en el mercado publicitario. La explotación masiva de los recursos turísticos de Picos de Europa, idea más que discutible por las características físicas y medioambientales del territorio, plantea como necesarias unas infraestructuras de fuerte impacto espacial -teleféricos, carreteras, etc.- que pueden dañar de forma irremediable el recurso que se piensa explotar.

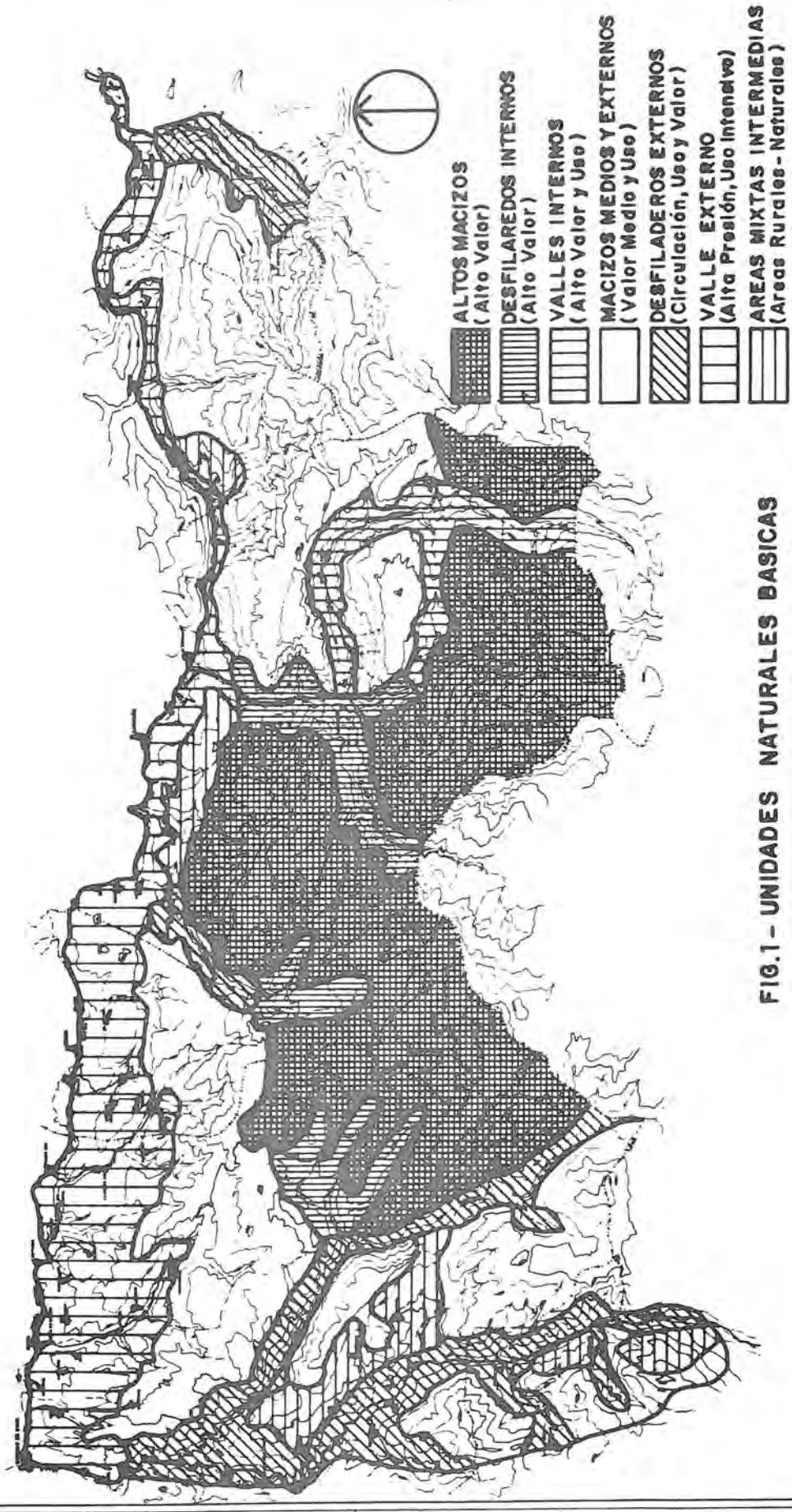


FIG.1 - UNIDADES NATURALES BASICAS

2.- La Articulación Natural del Territorio.

El macizo de los Picos de Europa destaca entre los paisajes que lo enmarcan por su masividad, su litología caliza compacta, sus netas líneas de contacto con su entorno y de disyunción interna, sus elevados relieves bruscamente levantados, su enérgico modelado glacio-kárstico, su clima de alta montaña atlántica y sus marcados pisos de vegetación, biotopos y fauna de altitud.

Esta individualización montañosa, tan enérgica, se debe a hechos geológicos y geomorfológicos, que modifican en altitud el clima regional (y con él la morfogenesis y los paisajes vegetales), hasta el punto de otorgar a los Picos de Europa unos caracteres geográficos prácticamente únicos en la Península Ibérica, aunque lógicamente afines a los restantes de la Cordillera Cantábrica.

Este territorio se articula en el siguiente sistema de Unidades Naturales: (Figura 1).

- Altos macizos de valor elevado.

En conjunto corresponde a las áreas de naturaleza más agreste, los macizos glacio-kársticos (alta montaña caliza) y de mayor necesidad de conservación activa. Son ámbitos con escasa vegetación, definidos por su morfología de torres, jous y artesas sobre morfoestructuras plegadas y falladas, con fauna de interés, afectados por la caza, el excursionismo, el turismo limítrofe y los proyectos de edificación, intensidad del tránsito, remotes mecánicos y apertura de caminos.

Es un área frágil ante estas irrupciones, que deben ser medidas con gran ponderación para evitar sus efectos dañinos.

Las tres unidades de este tipo son los tres macizos de Picos de Europa propiamente dichos (Oriental, Central y Occidental).

- Desfiladeros internos de alto valor.

Son profundas gargantas, propias de estos macizos calcáreos, pero con elementos morfológicos de montaña y, a su vez, son enlace con los valles inferiores. Por ello, alguno está afectado por el tránsito derivado de su carácter de canal natural de acceso. Esto nos obliga a establecer en ellos una diferenciación interna, separando la Riega del Teixu de los demás desfiladeros medios internos. También la Garganta del Cares debe individualizarse por sus mismas dimensiones.

No sólo sus morfologías (modelado glacio y fluvio-kárstico, depósitos, etc.) son valiosas, sino que destacan biogeográficamente como albergue de una vegetación original, que puede presentar extraordinario interés (por ejemplo, bosque de Pome, entre otros), en contraste con los altos macizos.

- Valle internos con alto valor.

Constituyen unidades de montaña con usos establecidos de diverso rango. El valle del Duje es intramontañoso, y desde él, se accede a diversos macizos (internos y externos), presentando formas interesantes y aprovechamientos valiosos; en él se precisa una ordenación, debido al desarrollo de los núcleos de poblamiento.

El valle que comunica Pandébano con Bulnes es un área rural, con asentamientos temporales en la solana, aprovechamientos de los fondos y áreas boscosas en el margen de umbria. Sobre esta base se alcanzan sendos macizos de valor diferente -a favor del meridional-. claramente definidos por sus contrafuertes calizos. El sector puede presentar alteración en sus rasgos y en uso rural y excursionista (peatonal), si se ve afectado por remontes mecánicos o por una pista carretera a Bulnes de libre acceso.

- Macizos medios y externos.

Son unidades montañosas de altitud menor que los propios Picos de Europa, pero que rodean éstos con formas relativamente abruptas y con un estado natural de conservación intermedio. El uso rural de estas áreas puede ser importante (Covadonga, Crimienda, Laderas del Main, Ponga, etc.), pero de las cumbres y algunos escarpes hacia los desfiladeros, como en las Peñas de Beza, pueden, en ocasiones, asociarse a las de los altos macizos.

- Desfiladeros externos.

De distinto carácter por sus dimensiones y tránsito, podemos diferenciar estas gargantas periféricas en varios tipos:

Las Gargantas con circulación (Sella y Deva, más intensa en esta última), son, no obstante, límites muy abruptos de los mismos Picos y pertenecen a ellos de modo complementario. El sector aquí incluido del Deva apenas es representativo. En cambio, el sector del Sella es clave, pues incluye un gran desfiladero y sus márgenes.

El desfiladero del Dobra, afectado por la presa de La Jocica, guarda aún más esos caracteres, al no estar recorridos por carretera importante, aunque sí por la pista de la presa; por su ladera occidental discurre también el viejo camino del Arcediano, de recomendable uso cultural.

El cañón del Casaño, también limítrofe, posee menor envergadura y está inscrito en un área más rural, pero también participa de estos caracteres.

- Áreas Mixtas Intermedias.

Son conjuntos rur-naturales, necesitados de ordenación que contemple los hechos naturales del territorio, pero no son áreas de conservación prioritaria. Asentamientos y aprovechamientos en transformación desigual requieren atención y pueden ser objeto de excursionismo cultural, poco desarrollado.

- Valle Septentrional Externo.

Esta banda límite es el eje norte de la montaña, desde la perspectiva de las funciones socio-económicas, de los núcleos de población (Cangas-Arenas- Panes) y de la circulación. Aparte, pues, de su altitud menor y de su morfología extra-montañosa, este ámbito es marginal al conjunto de Picos de Europa por sus caracteres funcionales, el aprovechamiento del territorio, el paisaje, sus necesidades peculiares de ordenación y por su papel en el conjunto, más activo que pasivo.

3.- La Organización Socio-Territorial.

En función de dominantes naturales o de niveles y tipologías de utilización del espacio, el territorio de Picos de Europa se organiza en las siguientes categorías territoriales: (Figura 2).

- Altos Macizos de Gran Valor Natural.

Son espacios de dominante y alto valor natural donde la utilización antrópica está muy limitada y fuertemente condicionada. Predominando recursos ambientales y naturalísticos sobre los económicos tradicionales, siendo territorios de aceptable estado de equilibrio y donde se ubica la mayor parte del Parque Nacional de Covadonga. A esta categoría pertenecen las siguientes unidades: Macizo Occidental, Central y Oriental de Picos de Europa.

- Desfiladeros y valles internos de alto valor y escasa presencia antrópica.

Son también espacios de dominante y alto valor natural que completan el dominio de los macizos, sirven de enlace con los valles inferiores y desempeñan el papel de canal natural de acceso a la alta montaña y de ahí deriva una parte importante de su problemática, tal como ocurre en la Riega del Teixu. A esta categoría pertenecen las siguientes unidades: Alto Duje, Alto Cares-Riega del Teixu, Osu, Jumjumia, Pomperei y Pelabarda, Alto Castaño y Tejo.

- Valles internos de alto valor ecocultural.

Son espacios de transición entre la alta montaña y el eje Cangas-Panes o unidades de enlace directo con la alta montaña tal como ocurre con Pandé

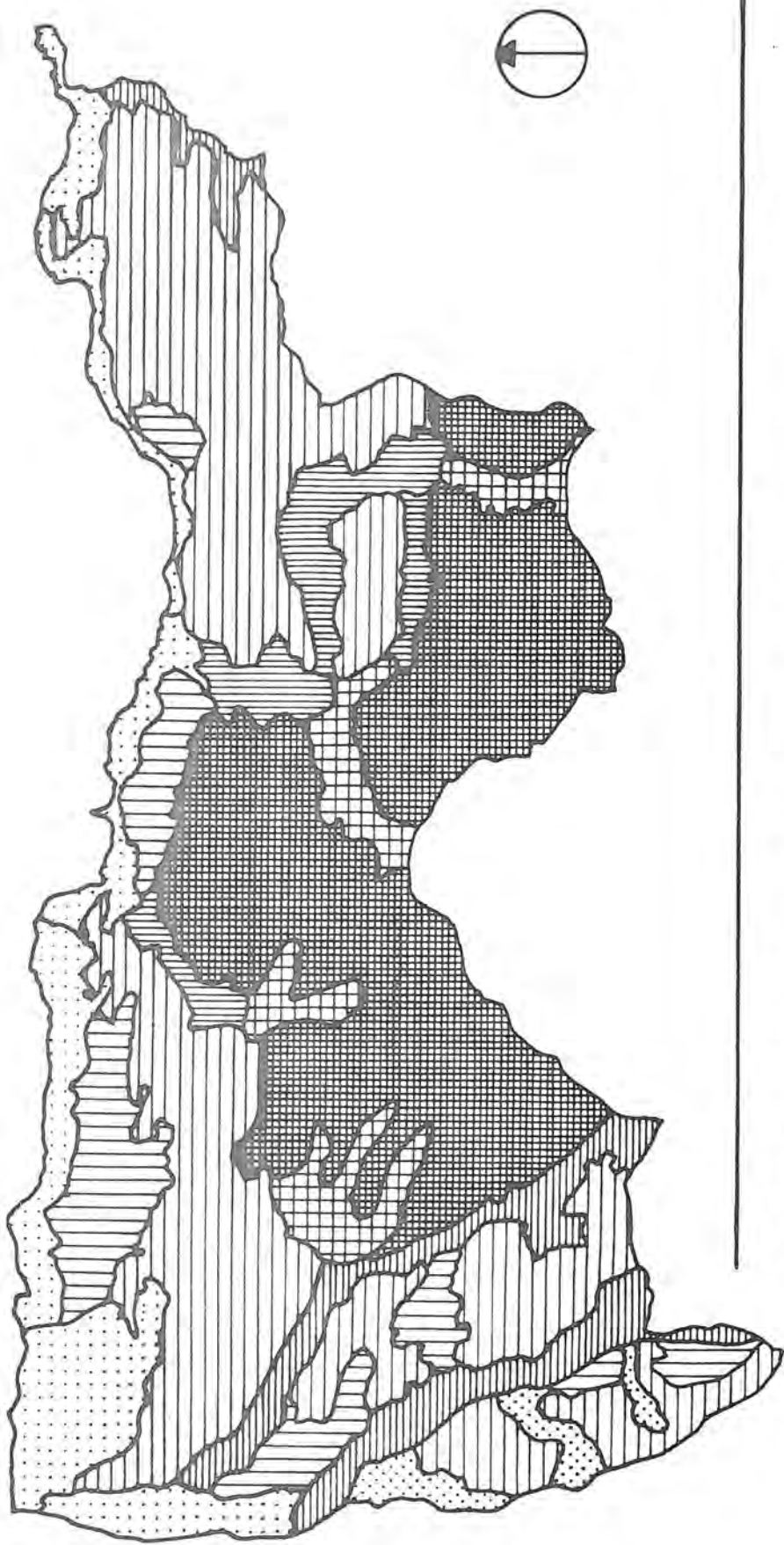










Fig. 2: Picos de Europa asturianos. Unidades ambientales.

- | | | | |
|--|---|--|--|
| I Altos macizos de gran valor natural |  | V Macizos medios externos y unidades de fuertes condicionantes naturales |  |
| II Desfiladeros y valles internos de alto valor y escasa presencia antrópica |  | VI Laderas antropizadas |  |
| III Valles internos de alto valor ecocultural |  | VII Desfiladeros y valles externos de elevado valor ecocultural |  |
| IV Desfiladeros externos con limitada presencia antrópica |  | VIII Unidades de economía multifuncional y fuerte dinámica de cambio |  |

bano-Bulnes. El ensanchamiento de los valles ha permitido una importante ocupación antrópica y la presencia de asentamientos permanentes - Sotres, Tielve, Camarmeña- y la proliferación de asentamientos temporales o invernales. Son espacios donde la utilización de suelo está en equilibrio con el medio natural circundante, los problemas se localizan en el entorno de los pueblos o en puntos con afluencia turística precaria regulada. En esta categoría incluimos: Pandébano-Bulnes, Valle del Duje (Sotres - Tielve), Cares (Camarmeña-Arenas), Valle del Casaño.

- Desfiladeros externos con limitada presencia antrópica.

Estas unidades, delimitadoras de los Altos Macizos, se caracterizan por la existencia de fuertes condicionantes naturales que explican una limitada presencia antrópica. Son canales naturales de comunicación y espacios con importantes valores ambientales así como recursos hídricos de cuya explotación pueden derivarse ciertos impactos ambientales. Tienen un nivel de equilibrio aceptable y altos potenciales ecoculturales y naturalísticos. En esta categoría incluimos: Alto Sella, Dobra, Deva.

- Macizos medio externos y unidades de fuertes condicionantes naturales.

Son espacios donde la naturaleza tiene un fuerte papel condicionante pero, a pesar de todo, la ocupación y presencia antrópica de tipo extensivo es ya importante; lo social empieza, a la hora de valoración de los recursos y del medio, a estar equilibrado con lo natural. A esta categoría pertenecen las siguientes unidades: Sierra de Ponga, Sierra de Beza, Sierra de Amieva, Sierra de Covadonga, Peña Main, Peña Crimeda.

- Laderas antropizadas.

Son espacios, ya externos a la montaña, donde se ha producido una ocupación bastante intensa del territorio y ya existe un nivel importante de poblamiento permanente. Lo social domina sobre lo natural y la principal problemática se conecta con la crisis del sistema tradicional de explotación del territorio y los procesos de despoblación y abandonos que lleva implícitos. Son espacios donde perviven modos de vida y elementos arquitectónicos tradicionales y definidores del mundo rural asturiano. Esta categoría hemos incluido: Valle Yerbosu, Caviella-Candano, Amieva-Vis, Gamonedo-Demues, Berodía-Inguanzo, Oceño.

- Desfiladeros y valles externos de elevado valor ecocultural.

Estas unidades, aunque localizadas fuera del ámbito del Plan Especial, completan las personalidad geográfica del valle del Sella y se definen por la pervivencia de unos modos de vida tradicionales en un territorio de fuertes condicionantes naturales. Los valores ecoculturales son relevantes al igual

que resulta llamativa la situación de abandono y marginalidad en que se encuentran. Es esta categoría se han incluido las siguientes unidades: Porciles, Santa Bustia, Carmenero.

- Unidades de economía multifuncional y fuerte dinámica de cambio.

Estas unidades se localizan fundamentalmente en el surco exterior y son territorios donde la actividad urbanística, generalmente vinculada con las actividades de esparcimiento, ha introducido cambios importantes en el esquema tradicional de funcionamiento del espacio y está en la raíz de algunos de los problemas actualmente planteados. Es el espacio desde donde debe organizarse la racional explotación de los recursos naturales de la Alta Montaña y de ahí que la problemática sea la propia de un espacio que trata de diversificar su base económica. En esta categoría incluimos las siguientes unidades: Sella Medio, Cangas-Covadonga, Valle del Güeña, Carreña- Arenas, Miñances-Mier, Panes.

4.- Problemas relevantes.

La crisis del sistema tradicional de explotación del territorio de Picos de Europa y el progresivo reforzamiento de actividades de esparcimiento de carácter masivo y concentrados territorialmente constituyen la principal fuente de conflictos.

De manera indicativa destacamos aquellos aquellos puntos donde existe una mayor concentración de problemas:

Covadonga-Los Lagos. Los principales problemas son consecuencias del acceso de vehículos en número excesivo y, derivado de ello, acampadas incontraladas y generación de vertidos y basuras, acentuándose la problemática en el entorno de Los Lagos.

Puente Poncebos-Tielve-Sotres. Se trata de un itinerario saturado, con problemas de densidad turística en fondos de caso, acampada incontralada, uso inadecuado de la ruta de Aliva, etc.

Pandébano. La problemática está en relación con la concentración en la ruta de acceso al Naranjo, debido a que la visión y foto del Naranjo se han convertido en objeto de consumo. Este problema se va a ver acentuado con la construcción de la carretera de acceso a las invernales de Pandébano en lugar de la pista prevista, especialmente si enlaza con la pista de La Terenosa.

Bulnes. El problema básico de Bulnes es la inexistencia de acceso rodado, situación que no es única, ocurre por ejemplo en Camarmeña y en varios núcleos del Sella. Frente a ello se plantean varias alternativas (teleférico, acceso rodado por la Riega del Tejo, acceso Tielve-Peña Main, acceso por Pandébano).

El teleférico a Bulnes no soluciona los problemas de los habitantes supone un impacto negativo sobre el medio natural, potencia un turismo inerte frente al turismo cultural, y por su propio carácter de transporte discontinuo no inhibirá la construcción de la pista o carretera que enlazará Puente Poncebos con Bulnes. El acceso desde Peña Main tiene graves limitaciones físicas y un alto coste económico. El acceso por la Riega del Tejo aún siendo el itinerario mas corto, produciría un daño irreversible en el medio natural, necesita una fuerte inversión, y sería una carretera con fuerte riesgo (desprendimientos etc.).

El enlace Puente Poncebos - Bulnes por Pandébano es la alternativa, que tratada con cuidado puede introducir factores sociales y económicos que compensen favorablemente el impacto negativo sobre el medio natural que la obra en sí supone.

Eje Cangas - Panes. Los principales problemas estan en relación con el precario control de las actividades urbanísticas en un area desde dónde se debe organizar la explotación turística de Picos de Europa.

II.- PROPUESTA DE REGULACION DE USOS.

La montaña constituye una entidad geográfica singular, en lo natural, económico y cultural, que necesita un tratamiento ajustado a sus realidades y necesidades. Es necesaria una estrategia territorial y económica que aborde la crisis estructural de las areas de montaña haciendo compatible la protección de los recursos naturales y medioambientales con la promoción del potencial productivo humano y cultural endógeno. La experiencia de las últimas décadas demuestra que el modelo "turístico" presentado como alternativa al sistema tradicional, no ha servido para resolver los problemas socio-económicos y ha planteado importantes conflictos ambientales además de desencadenar dinámicas que dificultan la explotación de los recursos existentes.

El Area de Picos de Europa tiene recursos naturales, ambientales, económicos y culturales que exigen, ante la presencia de un nuevo sistema de utilización del territorio y el carácter regresivo del sistema tradicional, la rápida puesta en marcha de una estrategia territorial escalonada y jerarquizada de protección-conservación-regulación que garantice la preservación a perpetuidad de los valores naturales y culturales que dan a Picos de Europa un carácter singular entre las montañas españolas. Ello no debe ser obstáculo, mas bien al contrario, para mejorar la situación social y económica de los habitantes de la montaña.

OBJETIVOS Y CRITERIOS DE LA ORDENACION

En base a las características, valores y problemas del Area, los objetivos generales que el Avance de Plan Especial pretende conseguir son los siguientes:

- Protección de los valores del medio natural.
- Conservación de las tierras necesarias para el mantenimiento y mejora de las actividades agrícolas, ganaderas o forestales.
- Controlar la dinámica de cambio en la utilización del territorio.
- Propiciar la utilización racional de los recursos naturales, ambientales económicos y culturales existentes.
- Supeditar los usos hidraulicos, hidroeléctricos o de esparcimiento a los valores de las diferentes unidades ambientales y a las necesidades reales de Picos de Europa.
- Conservar el viario tradicional (caminos, sendas, trochas, veredas etc.)
- Protección y recuperación de elementos culturales dispersos en el territorio.
- Propiciar la adecuación de la actividad urbanística a las limitaciones que el medio natural o el paisaje agrario imponen.

La ordenación de espacios complejos, tanto a nivel natural como social, requiere una metodología operativa muy ajustada a la realidad dónde se interviene y una clarificación de los criterios utilizados. En nuestro caso, los criterios básicos generales son los siguientes :

- Visión global del Territorio, que implica tener muy presentes las dominantes y las interdependencias entre las diferentes unidades ambientales, definidas éstas por variables físicas, biológicas y antrópicas.
- Jerarquización de los niveles de tratamiento en función de tres variables:
a) Valor de los recursos (naturales, culturales, económicos o ambientales);
b) Tipología y gravedad de la problemática; c) Situación en relación con el entorno físico y con los centros generadores de conflictos..
- Flexibilidad y compatibilización en el establecimiento de límites con la preocupación de preservar el medio y sus recursos, pero tratando de evitar la introducción de obstáculos que dificulten las necesarias transformaciones que lleva implícita la intervención antrópica.
- Las delimitaciones zonales, de protección o conservación, están fijadas considerando variables múltiples dentro de principios de homogeneidad y de dominancia.
- Respeto y adaptación a la lógica natural y cultural que explica la actual organización del paisaje en el Area de Picos de Europa.
- Buscar la la compatibilización con otros instrumentos territoriales o eco-

nómicos de intervención en el territorio y muy especialmente con la Ley de Agricultura de Montaña.

A partir de los anteriores criterios básicos se concreta a nivel espacial los objetivos generales y particulares de la ordenación instrumentalizándolos en tres niveles de tratamiento jerarquizados y escalonados : protección, conservación y regulación. (fig. 3).

III.- ZONIFICACION.

AREAS DE ALTA PROTECCION.

Las Areas de Alta Protección se localizan en los Altos Macizos y Desfiladeros Internos. Se trata de ámbitos montañosos de grandes cualidades naturales por sus caracteres geomorfológicos y biogeográficos, constituyen paisajes en equilibrio que precisan protección referida a la globalidad de sus territorios respectivos. La base geomorfológica, los caracteres biogeográficos y las características de la ocupación antrópica aconsejan superar tratamientos sectoriales dado que el equilibrio y los valores del medio solo pueden salvaguardarse de forma global pues no se pueden proteger los valores biogeográficos si se altera la base física y lo mismo ocurre en sentido contrario. La protección global no debe generar conflictos en cuanto se respetan los usos tradicionales que no suponen degradación.

Los espacios que tienen la consideración de AREAS DE ALTA PROTECCION son los siguientes:

Macizos Occidental, Central, y Oriental / Desfiladero Alto del Cares y de la Riega del Teixu / Desfiladero del Alto Casaño y del Tejo / Desfiladero del Osu, Junjumia, Pomperi y Pelabarda / Alto valle del Duje.

En estas areas quedan prohibidos de forma general cualquier uso o actividad que modifique o altere las características actuales del medio y en particular las nuevas construcciones, las instalación de elementos mecánicos, eléctricos , electrónicos o similares de caracter permanente o reiterado. Asimismo se prohíben la apertura de nuevas vías de circulación rodada, los vertederos, la instalación de canteras y la realización de obras en los cauces fluviales.

AREAS DE PROTECCION MEDIA

Las Areas de Protección Media se localizan en las Montañas Medias y se caracterizan por tener considerables valores naturales y ser espacios donde la Naturaleza impone importantes restricciones a la intervención antrópica por razones morfológicas, climáticas, etc. Responden a la jerarquización de

los valores naturales, en este caso inferiores a los de los Altos Macizos y Desfiladeros Internos, y a la necesidad de una protección escalonada y diferenciada para tratar de que ésta sea realmente operativa. De todas formas los valores naturales, biogeográficos o morfológicos, y los recursos existentes aconsejan una protección explícita y global de segundo grado pues es necesario un tratamiento global de los geosistemas en función del mayor o menor nivel de transformación antrópica. La protección media no debe generar conflictos pues respeta la utilización racional, posibilita los procesos de racionalización y permite la entrada controlada de actividades que no tengan efectos negativos directos ni indirectos.

Los espacios que tienen la consideración de AREAS DE PROTECCION MEDIA son los siguientes:

Peña Main / Peña Crimienda / Sierra de Covadonga / Sierra de Beza / Sierra de Amieva / Sierra de Ponga.

En estas areas quedan prohibidos de forma general cualquier uso o actividad que modifique substancialmente el medio, y en particular las nuevas construcciones que no sean estrictamente necesarias para el aprovechamiento de los recursos del area.

AREAS DE CONSERVACION

La conservación del soporte de las actividades agrarias, es fundamental para mantener la población, posibilitar los procesos de racionalización y modernización y también para el equilibrio entre medio natural y explotación antrópica. La conservación de los recursos agrarios y eco-culturales desborda con mucho, aún siendo necesarias, las medidas de la planificación física por tener una fuerte dependencia de la dinámica de los procesos socio-económicos. Así su pervivencia dependerá fundamentalmente del grado de rentabilidad directa o indirecta, via mecanismos compensatorios, que ofrezcan a las comunidades montañosas.

Las zonas de conservación aparecen individualizadas a nivel de tratamiento, pero en lo funcional son interdependientes de las de protección y regulación, algo que debe tenerse muy en cuenta en el momento de la asignación de recursos. En éstas áreas de conservación es donde están establecidos los principales corredores de penetración a Areas de Alta Protección, por lo que deben articularse medidas que impidan poner en peligro las Areas de Alta Protección.

Los espacios que tienen la consideración de Areas de Conservación son los siguientes:

Valles internos de "alto valor" pero con usos establecidos: Valle del Duje/

Valle Pandébano-Bulnes / Cares (Camarmeña-Arenas).

Desfiladeros externos : Desfiladero del Casaño / Desfiladero del Dobra / Desfiladero del Sella / Desfiladeros afluentes del Sella / Desfiladero del Deva.

AREAS DE REGULACION

La diversidad intrínseca de las unidades ambientales del Area de Picos de Europa, la heterogeneidad de las dinámicas en marcha y la localización respecto a los centros generadores de conflictos aconsejan medidas de regulación adaptadas a las diferentes realidades de aquellos espacios que no están englobados en áreas de protección o en zonas de conservación de recursos. La regulación trata de racionalizar los procesos en marcha y evitar conflictos innecesarios, especialmente en lo concerniente al enfrentamiento entre actividades de esparcimiento en sus diversas manifestaciones y aprovechamientos agrarios.

Para que la ordenación se ajuste lo más posible a la realidad hemos diferenciado :

- Regulación de Areas Agrarias: Afecta a territorios donde la ganadería constituye la base fundamental de la economía sin que por ello estén ausentes la agricultura o explotación forestal.

Los espacios que tienen esta consideración son :

Ladera mixta norte Berodia-Inguanzo / Ladera mixta norte Océño / Ladera mixta del Sella (Amieva-Sames) / Area Bobia-Gamonedo-Demués en el valle externo norte.

- Regulación de Areas Agrarias y Urbanísticas : Afecta a espacios donde las actividades de esparcimiento tienen mayor presencia y su difusión está generando conflictos con las actividades tradicionales y el medio natural.

Estas áreas están localizadas en el valle externo norte (Cangas-Arenas -Panés) y la parte baja del desfiladero del Sella.

CONCLUSION

La dificultad que una propuesta de intervención y equilibrio como la que hemos expuesto tiene para concretarse como instrumento de ordenación del territorio aconseja abrir un debate sobre la intervención en la montaña en un momento en el que renacen estrategias sectoriales de turistización masiva que amenazan con la destrucción irremediable de espacios de alto valor y gran fragilidad.

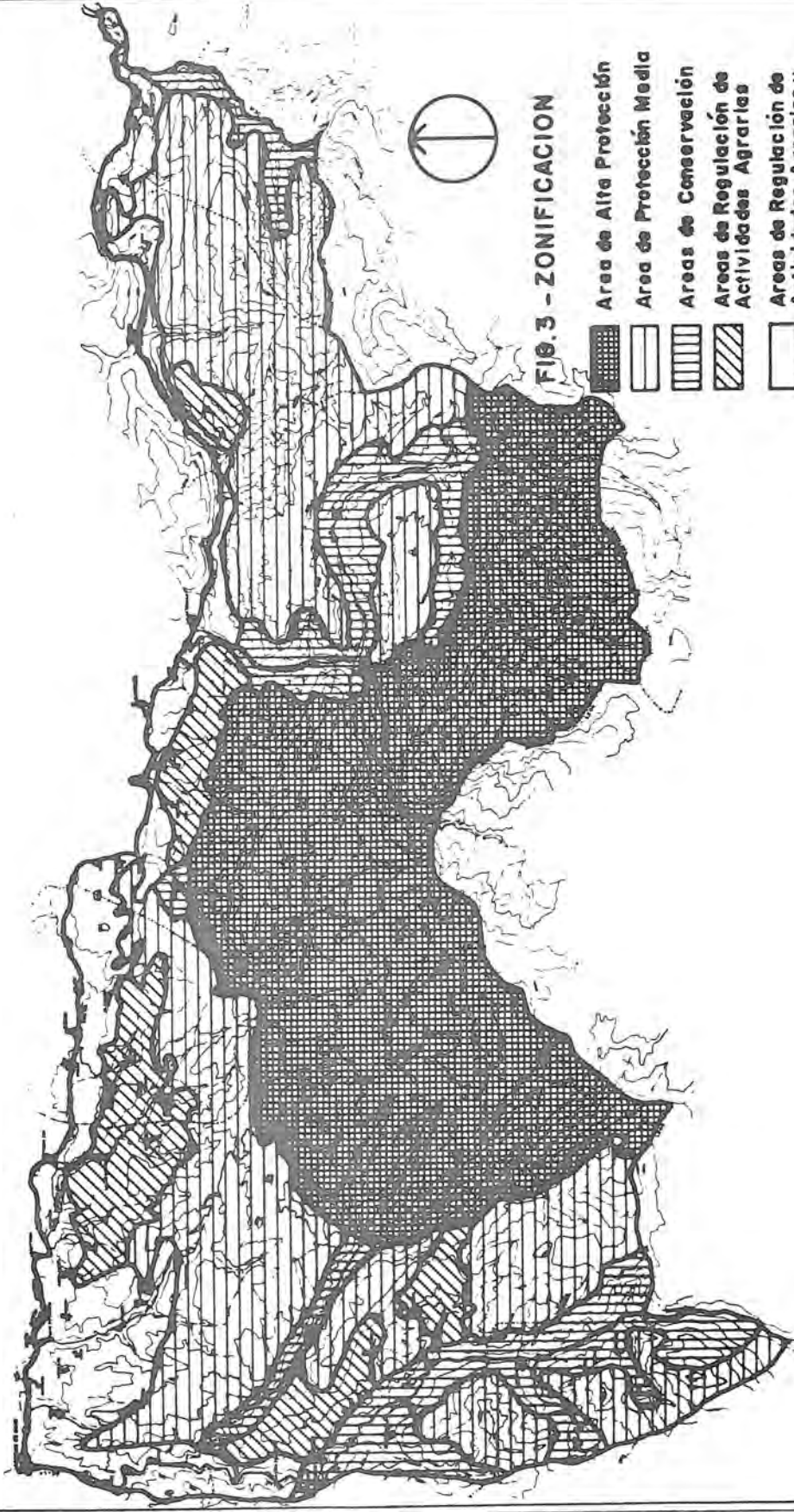


FIG. 3 - ZONIFICACION

- 
 Area de Alta Protección
- 
 Area de Protección Media
- 
 Areas de Conservación
- 
 Areas de Regulación de Actividades Agrarias
- 
 Areas de Regulación de Actividades Agrarias y Urbanísticas

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TITULO: PROTECCION Y DESARROLLO EN EL DELTA DEL EBRO

AUTOR: INES MANUZ SANTIAGO

RESUMEN

En el presente trabajo se ha realizado un estudio de las peculiares características tanto físicas como socioeconómicas que concurren en el Delta del Ebro; estudio complementado con un análisis de la regulación jurídica de este área, a fin de comprobar hasta qué punto la normativa obstaculiza la tan necesaria integración hombre-medio.

De tal análisis surgen principalmente las siguientes conclusiones: de un lado, la necesidad de establecer una más clara articulación instrumental/institucional que la actualmente existente. De otro lado, la conveniencia de institucionalizar la participación pública en todos los niveles de planificación y gestión como medio para evitar los actuales rechazos que produce la implantación de un Espacio Natural Protegido en las poblaciones afectadas.

SUMMARY

In this work we have made a study of the singular physical and socio-economic characteristics of the Delta del Ebro.

This study has been completed with the analysis of the legal regulation of this area in order to verify now the legislation prevents the necessary man-land integration.

From this analysis arises the next conclusions: the need of founding a clearer instrumental and legal articulation than the actual. On the other hand, the convenience of regulate the public participation in all the planning and levels, as the way to avoid the management actual rebound produced by the of a protected on the affected populations.

PROTECCION Y DESARROLLO EN EL DELTA DEL EBRO

INES MANUZ

Geógrafo

I. INTRODUCCION

El delta del Ebro, situado cerca del límite entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el País Valenciano, con sus 350 Km de superficie, constituye el hábitat acuático más importante del Mediterráneo Occidental, después de la Camarga, y el segundo de España, después del Parque Nacional de Doñana.

El considerable papel que tiene el Delta en el campo biológico contrasta con la profunda humanización de gran parte de su superficie y con su no menos considerable peso agrícola. Todo ello ha hecho que el equilibrio armónico entre sus valores naturales y la explotación por parte del hombre no haya sido nunca fácil.

El interés del Delta del Ebro como componente fundamental del patrimonio de nuestro país, así como la fragilidad de alguno de sus elementos, seriamente amenazados en los últimos años, constituyen un claro justificante de la necesidad de una planificación racional en este área.

Se trata de considerar la idea de ecodesarrollo de modo general, aunando economía y protección del medio ambiente, mediante la planificación de los recursos y actividades, y el control de todo tipo de perjuicios y efectos negativos sobre el entorno, en busca de una mejor calidad de vida y un desarrollo económico y cultural de la comunidad y sus miembros.

Con este fin, y a instancias de los habitantes del Deltebre, la Generalitat de Cataluña creó, mediante el Decreto 357/83 de 4 de Agosto, el Parque Natural del Delta del Ebro.

La modalidad del Parque Natural parece la más apropiada para esta zona, pues, al menos teóricamente, exige compatibilizar - una decidida acción protectora con el mantenimiento y la mejora del aprovechamiento ordenado de las producciones, y con el fomento de los contactos entre el hombre y la naturaleza por medio - de la potenciación del conocimiento de los valores y atractivos de la zona.

No obstante, de poco sirve declarar una zona como ámbito ecológicamente protegido, cuando se carece de instrumentos jurídicos y materiales eficaces para la consecución de los objetivos propuestos.

En este sentido, el Decreto de creación del Parque Natural - del Delta del Ebro orienta escasamente la planificación, el Plan Rector aparece como un instrumento aislado de planificación y - constituye una figura poco definida, que ha de concretar tanto - los criterios y objetivos generales como la regulación detallada de visitas y aprovechamientos diversos.

Esta situación difícilmente podrá superarse en tanto se demande o pretenda del Plan Rector la resolución de todos los aspectos relevantes, y en tanto se carezca de un marco institucional y normativo más diferenciado y articulado.

Hasta entonces, esta ausencia de normativa general producirá una práctica planificatoria desordenada y, en suma, no habrá eficacia en la gestión de este espacio natural tan peculiar e interesante.

II. EL MARCO JURIDICO

Dadas las características de esta ponencia, hemos decidido centrarnos esencialmente en los aspectos jurídicos, obviando así los capítulos dedicados originalmente al análisis del medio físico y socioeconómico.

Así, asumimos la base de que la singularidad del Delta del Ebro proviene no sólo de su interés ecológico y científico, sino también de su gran peso económico, centrado fundamentalmente en el sector agrícola.

Ante esta realidad, y partiendo del concepto de ecodesarrollo establecido por la UICN, se va a analizar brevemente la regulación jurídica de la protección en este área para ver hasta qué punto no sólo la protege sino que la potencia, o al menos la ayuda en su desarrollo.

No se puede pretender proteger a ultranza un área, olvidándose de sus pobladores; es imprescindible que exista una integración hombre-medio para lograr una eficaz protección.

La importancia del delta del Ebro trasciende fronteras, y la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional como hábitat de las aves acuáticas, el llamado Convenio de Ramsar (1975), lo cataloga como zona húmeda de categoría A (prioridad urgente), y ello porque parte de reconocer la interdependencia del hombre y su medio vital, considerando el papel fundamental que desempeñan las zonas húmedas como reguladoras del régimen hidrológico y como habitats que sostienen una peculiar fauna y flora, además de constituir un recurso de gran importancia económica cultural, científica y recreativa.

Por otra parte, con relación a las obligaciones internacionales

contraídas por España en materia de conservación de vida silvestre, destacan los siguientes acuerdos: los convenios de Washington, Bonn y Berna. Todos estos acuerdos internacionales obligan a España a adoptar medidas legislativas y administrativas que permitan desarrollar las previsiones de estos convenios. En este sentido, el Real Decreto 3181/80 de 30 de Diciembre por el que se protegen las diversas especies de la fauna silvestre y se dictan las normas precisas para asegurar la efectividad de esta protección, prohíbe en todo el territorio nacional la caza, captura, tenencia, tráfico, comercio y explotación de especies de fauna silvestre relacionadas en dicho decreto

Como miembro de la CEE se ve obligada a cumplir entre otras las siguientes Directivas y Reglamentos:

1. Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de Abril de 1979 sobre la conservación de las aves silvestres
2. Reglamento CEE 2 242/87 del Consejo de 23 de Julio de 1987 relativo a acciones comunitarias para el medio ambiente

En lo que se refiere a la protección a nivel nacional, antes de la Ley 12/85 catalana de Espacios Naturales, se realizaron diversos intentos de establecimiento de un régimen de protección para el delta del Ebro, utilizando la legislación estatal sobre Espacios Naturales.

El primero de ellos fue el Anteproyecto de Ley de Protección de los Sistemas Naturales del Delta del Ebro, en 1981, que no llegó a prosperar.

Más adelante, en 1983, y ante la urgencia de la situación se dictó el Decreto 357/83 de 4 de agosto de creación del Parque Natural del Delta del Ebro, al amparo de la Ley 15/75 de Espacios Naturales Protegidos estatal.

El Decreto de 1983 surge así con los mismos defectos que los

que ya adolece la Ley estatal. Así, no incluye otros mecanismos de participación, ni siquiera incluye la práctica de las informaciones públicas, lo cual se hace imprescindible para llegar a un consenso entre los distintos intereses implicados, con frecuencia contrapuestos, y que permite la consecución del éxito de los proyectos.

Asimismo, y a pesar de la importancia que reviste la regulación de los usos en el interior del Parque Natural, la LENP, resulta excesivamente parca en el establecimiento de los instrumentos regulatorios y, se limita a formular genéricamente la necesidad de que cada espacio natural cuente con unas disposiciones o se halle sujeto a unas medidas que garanticen el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, el Reglamento de Espacios Naturales Protegidos va algo más allá, y en los artículos 5, 7 y 8, establece la necesidad de fijar las medidas que garanticen el cumplimiento de los fines de cada espacio natural.

Esta ausencia de normativa general produce una práctica planificatoria desordenada que comporta dificultades de diversa índole, y, en suma, pérdida de eficacia en la gestión de los espacios naturales.

El sistema que el Decreto de 1983 siguió era el de elaborar un Plan de Uso y Gestión y su desarrollo a través de Planes Especiales. En todo caso, la vinculación de esta normativa de protección con el resto de la normativa urbanística y sectorial era inexistente, por lo que puede llegar a dudarse de la efectividad de la protección.

La escasa protección queda patente cuando en 1984, por Orden Autonómica de 3 de Octubre se dictan las normas complementarias del Decreto de creación del Parque Natural.

En efecto, la Comunidad Autónoma Catalana consideró que no era

apropiada para su realidad la legislación estatal de Espacios Naturales, y en base a las competencias que el artículo 148 de la Constitución Española le reconoce y que su Estatuto de Autonomía recoge dictó la Ley 12/85 de 13 de junio.

La Ley de Espacios Naturales de Cataluña contempla la gestión de los espacios naturales a partir de un "Plan de Espacios de Interés Natural" (artículo 15) gestionado conjuntamente por los Departamentos de Obras Públicas y Agricultura. En el citado Plan se delimitan y determinan la protección básica y la descripción de las características de cada espacio. Recoge también cuatro figuras de protección: Parque Nacional, Paraje Natural de Interés Nacional, Reserva Natural (equivale a la Reserva Integral de la LENP) y Parque Natural (art.21), estas cuatro modalidades de protección son en principio similares a las de la Ley 15/75 de Espacios Naturales Protegidos.

En nuestro caso concreto, la Declaración de Parque Natural se redacta por Decreto del Consejo Ejecutivo, sobre los espacios naturales que presentan valores naturales cualificados cuya protección se lleva a cabo al objeto de lograr su conservación de forma compatible con el aprovechamiento ordenado de sus recursos y la actividad de sus habitantes.

En el artículo 5 del Decreto se señala que el Parque Natural se regirá por un Plan Rector, el cual aparece como un instrumento aislado de planificación que debe concretar tanto los criterios y objetivos generales, como la regulación detallada de visitas y aprovechamientos diversos; contemplando criterios y actuaciones a largo plazo con regulaciones del día a día; incidiendo sobre distintos organismos e instituciones locales y sectoriales, con modalidades de relación y alcance que no siempre están claras.

III. DIAGNOSTICO DE LAS RELACIONES ENTRE MEDIO NATURAL Y MEDIO HUMANO

Queda claro el considerable papel que tiene el delta en el --- campo biológico, ya que es una importante reserva ecológica, sector de escala en las migraciones que las aves realizan entre Africa y Europa. Junto a este hecho, el delta destaca también por ser un área con profunda humanización y un importante peso económico, centrado fundamentalmente en el sector agrícola.

Intentar compatibilizar la protección del medio natural y el - desarrollo de las actividades socioeconómicas ha comportado y com porta una problemática compleja para hacer posible un uso armónico.

Respecto a esto último, cabe señalar cierta oposición del medio rural que se encuentra incluido en los Planes de Ordenación y Pro tección de este espacio natural, pudiendose atribuir razones de tipo social, económicas y técnicas como las siguientes:

- * Existe una clara falta de concienciación por parte de los habitantes de este área a pertenecer a una entidad territorial superior a los límites del propio mu nicipio
- * Los deseos proteccionistas son mal acogidos por parte de las poblaciones rurales de esta zona, ya que repre sentan una limitación económica a las actividades pro ductivas
- * La participación de la población en el proceso de pla neamiento es secundaria, lo cual genera insatisfacciones puesto que no se les consulta en las etapas previas de definición de objetivos y necesidades.

En este sentido, tenemos ejemplos claros del enfrentamiento entre desarrollo y conservación en el delta del Ebro.

El primero a destacar es el problema que existió en 1976, con la remodelación de la Península del Fangar y el proyecto de saneamiento de la Península de los Alfaques (el Ayuntamiento de San Carlos de la Rápita acordó en sesión solicitar la autorización para ejecutar de acuerdo con la Ley de Marismas de 1918, las obras de saneamiento de la citada península).

El segundo ejemplo es el de las Normas Subsidiarias de tipo b de Deltebre, en 1982, que clasificaban como urbanizable la Punta del Fangar, y que la Comisión Provincial de Urbanismo rechaza en base a la protección medio ambiental de carácter nacional e internacional. Dicho acuerdo fué recurrido en alzada por el Ayuntamiento de Deltebre, ya que considera que la clasificación es una potestad reconocida a la Administración, y en este caso, al Ayuntamiento, siempre que no contradiga las normas legales de ámbito superior, y la protección de esa península no está recogida en Derecho Positivo.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Deltebre, solicitó a la Generalitat la expropiación de las Balsas del Canal Vell para evitar su desecación por parte de los propietarios, pues a su juicio, ello constituiría un grave atentado ecológico (sesión de 21 de Julio de 1983).

Debido a todos estos problemas, la Generalitat se vió forzada a intervenir, y por medio del Decreto 357/83 crea el Parque Natural del Delta del Ebro, a fin de salvaguardar estos parajes y favorecer a la vez el desarrollo económico y agrícola.

No obstante, a pesar de ser ésta la modalidad más apropiada para este área, a la hora de intentar hacer una política definida, coherente y concreta en este espacio, uno de los mayores inconvenientes que se encuentran es el relacionado con la propiedad de los terrenos del Parque (en concreto, en este caso, la mayor parte son de propiedad privada) puesto que la legislación española respeta la titularidad de la propiedad y los derechos legítimos que ello conlleva.

En los terrenos que pertenecen a propietarios particulares, aunque si se puede llegar a imponer normas y medidas que impidan la incompatibilidad dentro del Parque, el proceso a través de la Ley de Expropiación Forzosa, si el propietario no se aviene a un acuerdo, es largo y siempre tropieza, lo mismo que si se llega a un acuerdo de limitación y consiguiente indemnización por prohibición de usos negativos, en la dificultad de la disposición de fondos económicos y cantidad y plazo adecuado.

Además de los problemas citados, en la actualidad pueden ser identificados en el delta del Ebro una serie de problemas, (consecuencia de los anteriores en muchos casos e interrelacionados entre sí) que pueden sintetizarse en los siguientes:

- * La contaminación de origen agrícola, debido a la aplicación de fertilizantes y biocidas en cantidades excesivas en los arrozales, lo cual repercute negativamente en el resto de sistemas acuáticos naturales del delta.
- * La alteración de la biocenosis, con desaparición de especies autóctonas, como consecuencia de la caza abusiva y de las transformaciones del hábitat.
- * El avance de los procesos urbanizadores.
- * La creciente presión turística, derivada del atractivo de la zona, y la gran carencia de estos ayuntamientos para acoger al turismo, dado que existe un gran déficit de áreas acondicionadas para acampar, de establecimientos hoteleros, de dotaciones mínimas de servicios, etc.

Por tanto, es evidente que es necesario en este espacio adoptar un planteamiento integral de la realidad en la cual se inserta el Parque Natural que incluya las siguientes premisas:

- a) Conservación, mejora y defensa de la naturaleza.
- b) Estudio, divulgación y promoción de los valores socio-culturales y económicos.
- c) Acercamiento a la población afectada.
- d) Planificación y fomento del turismo.

Efectivamente, si entre los diversos organismos dedicados a la protección de la naturaleza, el Parque Natural es delimitado en las zonas donde la influencia humana desempeña un papel fundamental (tanto por su presencia como por las actividades que realiza dentro del área protegida), es obvio que además del medio físico, las actuaciones de esta institución han de incluir el medio humano y el medio socio-económico.

4.- CONCLUSIONES

Las pretensiones de efectiva protección y desarrollo compatible con la misma en el delta del Ebro, chocan como ya se ha señalado en anteriores capítulos, con una problemática de difícil solución.

No se trata de proclamar unos intereses y unos valores fundamentales sobre un espacio natural para después simplemente dictar unas normas que o bien no posean capacidad para modificar la realidad o bien, sencillamente quedan incumplidas. Así en este caso, considero que la intención protectora no está respaldada con bases y medios estructurales y económicos que permitan dicha protección.

El acentuado proceso de degradación del entorno natural, no responde tanto a la falta de instrumentos legales como a la escasa sensibilidad que hasta ahora se ha mostrado, al utilizar aquellos, hacia los aspectos ecológicos y ambientales.

Además, debemos tener en cuenta que en este Parque Natural, vive mucha gente dentro y lo hacen dependientes de la naturaleza. Las pequeñas limitaciones que supone un uso racional de los recursos, deberán ser recompensadas sobradamente con el impulso socioeconómico que se derive de dirigir todos los esfuerzos de gestión en favor de las comunidades locales. Por otra parte, estas limitaciones enfocadas a evitar un turismo de masas, la contaminación, los atentados a la fauna, la flora y el paisaje, y en definitiva a paliar aquellas acciones que supongan la destrucción del "capital naturaleza", y no de su renta sostenida, irá sin duda, en beneficio de las comunidades que allí viven.

Considero que la planificación de este Espacio Natural no puede ser un atributo de un instrumento aislado de planificación como es el Plan Rector, sino de un proceso que debe de apoyarse en diversos instrumentos, instituciones y órganos de gestión. Para que ello sea así, es necesaria una más clara articulación instrumental/institucional que la actualmente existente.

La legislación autonómica debería establecer los objetivos generales y prioridades básicas de los instrumentos de planificación. El Decreto de creación del Parque Natural debería establecer por su parte, los límites y figuras a que se acoge, y el modelo socio-territorial a desarrollar (criterios para compatibilizar los distintos intereses, mecanismos de actuación, etc.) se debiera establecer por el Plan de Uso y Gestión.

A partir de esta base, debiera surgir toda una serie de normativas, autónomas entre sí, pero coordinadas en cuanto desarrollo de la anterior; normativa relativa a órganos de gobierno, usos y actividades, normativa general de protección, programas de actuaciones, etc.

Además considero de interés, para la creación de una corriente favorable hacia el Parque Natural, la institucionalización de la participación pública en todos los niveles, desde la declaración de un área protegida hasta el diseño de su instrumento de planificación y gestión, y posteriormente del control de la gestión a través de su representación en órganos asesores y consultores de Espacios Protegidos.

Un Parque Natural exige la gestión de los recursos concertada con todas las fuerzas sociales, buscando la coherencia y la solidaridad, por lo que deberían producirse consultas a los locales de forma regular, atendiendo a su problemática, haciéndoles partícipes de los proyectos que se vayan a realizar, y de alguna forma, acercándoles a la gestión de los recursos donde están inmersos. De tal forma que con el tiempo se cree una conciencia territorial de convivencia por los beneficios aportados, y que nunca se lleguen a cuestionar injusticias sociales propiciadas por la figura del Parque Natural.

Por ello además, es importante la puesta en valor y funcionamiento adecuado de los Patronatos y las Juntas Rectoras de los Parques como órganos consultivos y asesores de la Administración de los mismos, haciendo que sus componentes, como representantes de los distintos intereses que allí confluyen, vinculen a sus representados en la búsqueda de soluciones. -12-

5.- BIBLIOGRAFIA

CAGGIANO, R. (1988).- "Planificación y gestión de espacios naturales"
Coloquio Hispano-Francés sobre espacios naturales protegidos. Madrid

CARCELLER, X. (1986).- "La planificación de los Parques Naturales
de Cataluña". I Congreso Nacional de Parques Naturales. pp. 55-58.
Sevilla.

CASTRO, R. (1986).- "Desarrollo social y participación en Parques
Naturales". I Congreso Nacional de Parques Naturales. pp. 90-102.
Sevilla.

DECRETO 357/83 de 4 de Agosto de declaración del Parque Natural
del Delta del Ebro. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
Nº 359 de 31 de Agosto de 1983. Barcelona.

DECRETO 332/86 de 23 de Octubre sobre la declaración del Parque
Natural del Delta del Ebro y de las Reservas Naturales Parciales
de la Punta de la Banya y de la Isla Sapinya. Diari Oficial de la
Generalitat de Catalunya. Nº 779 de 17 de Diciembre de 1986. Bar-
celona.

ICONA (1975).- CONVENIO DE RAMSAR

LEY 15/75 de 2 de Mayo, de Espacios Naturales Protegidos. BOE nº
167 de 5 de Mayo de 1975.

LEY de 13 de Junio de 1985 (Parlament de Catalunya), de Espacios
Protegidos, BOE nº 166 de 12 de Julio de 1985.

LOPEZ LOPEZ, A. (1988).- "El Parque Natural del Delta del Ebro".
Coloquio Hispano-Francés sobre espacios naturales protegidos. Madrid.

LLORENS, V., RODRIGUEZ, J., TORTOSA, F. (1988).- "Marco legal y protec-
ción de espacios naturales en España". Coloquio Hispano-Francés
sobre espacios naturales protegidos. Madrid.

MACHADO CARRILLO, A. (1988).- "Instrumentos y elementos para la planificación de los espacios naturales". Coloquio Hispano-Francés sobre espacios naturales protegidos. Madrid.

TORRES J.A., CRUZ, R., ARENAS, R., AYALA, J.M. (1986).- "Los Parques Naturales en las comunidades autónomas". I Congreso Nacional de Parques Naturales. pp. 80-84. Sevilla.

VV.AA. (1985).- GUIA DEL DELTA DEL EBRO. Ketres editora. Barcelona.

ZAMORA MARTINEZ, F. (1988).- "La participación pública en los espacios naturales protegidos. Criterios para el establecimiento de un nuevo proceso participativo". Coloquio Hispano-Francés sobre espacios naturales protegidos. Madrid.

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO. VALENCIA,
Junio, 1988

PONENCIA : "INSUFICIENCIAS DE LA ORDENACION TERRITORIAL EN EL -
AREA METROPOLITANA DE VALENCIA. UNA CONSECUENCIA EN-
TRE OTRAS : LA CIUDAD QUE SE DEVORA A SI MISMA.

GARCIA HEREDIA, A. Ayuntamiento de Valencia
GOMEZ LOPERA, F. E.T.S.A. Universidad Politécnica, Valencia.

R E S U M E N

La deficiencia en el marco legislativo y la ausencia de -
instrumentos válidos de Ordenación Territorial en el Area Metro-
politana de Valencia comporta una serie de secuelas negativas -
que se agravan con el paso del tiempo. Podemos citar : la falta
de estrategias de conjunto para el desarrollo territorial, los
desequilibrios en la ocupación del espacio, la disfuncionalidad
de las infraestructuras y las áreas servidas, la inexistencia -
de sistema básico de espacios libres, la falta de integración -
de los distintos espacios de alto valor ecológico y de elemen -
tos del medio natural, el descontrol en la progresiva ocupación
y desaparición del espacio envolvente de alto valor agrícola :
"la huerta", etc.

Por su excepcional singularidad en nuestro caso concreto,
se pormenoriza brevemente esta última consecuencia negativa.

EUROPEAN CONGRESS OF TERRITORIAL PLANNING .-
VALENCIA, June of 1988

REPORT ; "SHORTCOMINGS OF THE TERRITORIAL PLANNING IN THE VALENCIA
METROPOLITAN AREA. A CONSEQUENCE AMONG OTHERS: THE TOWN
THAT DEVOURS ITSELF".

GARCIA HEREDIA,A.

Valencia Town Hall

GOMEZ LOPERA, F.

E.T.S.A. Polytechnic University of
Valencia.

S U M M A R Y

The deficiency in the legislative framework and the absence of valid instruments of territorial planning in the Valencia Metropolitan Area causes series of negative sequels which aggravate in the course of time. We may quote: the lack of strategies for territorial development as a whole, the disequilibrium in the space occupation, the lack of functionality between infrastructures and served areas, the inexistence of a basic system of open spaces, the lack of integration of several spaces with high ecological value and natural environment elements, the uncontrol in the progressive occupation and disappearing of the surrounding space of high agricultural value : "la huerta" (vegetable garden),etc.

Due to its exceptional singularity in our particular case, this last negative consequence is succinctly detailed.

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO. VALENCIA,
Junio, 1988

PONENCIA : "INSUFICIENCIAS DE LA ORDENACION TERRITORIAL EN EL -
AREA METROPOLITANA DE VALENCIA. UNA CONSECUENCIA ENTRE
OTRAS : LA CIUDAD QUE SE DEVORA A SI MISMA.

GARCIA HEREDIA,A. Ayuntamiento de Valencia.

GOMEZ LOPERA,F. E.T.S.A. Universidad Politécnica, Valencia.

Aunque inicialmente la Ordenación del Territorio se viene -
entendiendo como la referencia espacial de una determinada estra-
tegia socio-económica, su aplicación al caso de un área metropoli-
tana se articula, en general, en base a las premisas de control -
del crecimiento y de equilibrio en la ocupación del espacio terri-
torial. Si el entorno cultural en que se actúa corresponde al mun-
do desarrollado, los planteamientos de protección y conservación
patrimoniales, tanto del medio natural como del mundo de la cultu-
ra, adquieren un mayor protagonismo; frente a la simple formula-
ción en términos de ocupación física, aparecen los cualitativos -
de recursos de esparcimiento, accesibilidad a equipamientos, con-
trol de contaminaciones de todo tipo y, en general, mejora de la
calidad de vida. (RIDRUEJO, J.A., 1982).

Refiriéndonos al marco legislativo español, la Ordenación -
Territorial se instrumenta en la Ley del Suelo y en su Reglamento
de Planeamiento mediante la figura de los Planes Directores de -
Coordinación. Estos Planes se proponen, por un lado, asignar espa-
cialmente la demanda de suelo prevista, y por otro, coordinar las
intervenciones públicas relativas a las grandes infraestructuras.

La Constitución de 1978 y la posterior configuración autonó-
mica del Estado, ha variado considerablemente el panorama. En pri-
mer lugar porque la Ordenación del Territorio es competencia tras-
ferida a las Comunidades Autónomas, y en segundo, porque, en ba-
se a dicha competencia, se han formulado diversos textos legales
cuyo objeto es exclusivamente la Ordenación Territorial.

El contenido, sin embargo, de estas legislaciones autonómi-
cas es muy diverso. Dejando al margen la ley gallega de adaptación

de la Ley del Suelo a Galicia cuyo significado, a efectos de ordenación territorial, es nulo, se pueden hacer tres grupos de textos.

El primero de ellos sería el representado por los que dando mayor peso al contenido económico basan su estrategia en el desarrollo regional y en los equilibrios territoriales. Primera de este grupo fue la Ley de Política Territorial de la Generalidad de Cataluña de 21 de noviembre de 1983 que centra sus objetivos en "... fomentar una distribución equilibrada del crecimiento a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio promover un crecimiento ordenado desde el punto de vista de las implantaciones sobre el territorio para favorecer una mayor eficacia de las actividades económicas y una mejor calidad de vida ... favorecer el crecimiento económico de Cataluña y luchar contra el paro". Dentro de este grupo cabe residenciar el proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana que ha iniciado su andadura parlamentaria hace breves fechas.

El segundo grupo está constituido por aquellos textos legales que fundamentan su estrategia en la Ordenación Territorial con marcado sentido espacial y con muy significativa intención de preservar el medio natural y de utilizar racionalmente sus recursos.

A este grupo pertenecen la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid de fecha 30 de mayo de 1984, la Ley Foral 12/1986 de 11 de noviembre del Parlamento Navarro y la Ley 8/1987 de 1 de abril para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En todas ellas aparecen entre las figuras de planeamiento que instituyen los "Planes de Ordenación del Medio Natural (Físico)", como expresión formal de su intencionalidad.

Un grupo intermedio está constituido por aquellas leyes que plantean y tratan de resolver la problemática de ordenación territorial de forma más equilibrada. En este grupo se encuentran la Ley 1/1987 sobre Planes Insulares de Ordenación de la Comunidad Autónoma de Canarias con intención de propiciar la ordenación

integral de las islas, y la Ley 1/87 de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias en la que se instituyen, - entre otras, las figuras de las Directrices de Ordenación Territorial a varios niveles; general, subregional y sectorial, y las - Evaluaciones de Impacto.

Al basar su estrategia en la integración y el equilibrio - entre los planteamientos económicos ó de desarrollo regional y - los de defensa y preservación del medio natural, este grupo de le - gislaciones autonómicas cabe considerarlo como el más correcto, - al menos en su planteamiento ya que los resultados se habrán de va - lorar más adelante.

Centrando ahora la mirada en la zona de Valencia y su área de influencia, y en tanto no resulte promulgada la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, la ordenación territorial de dicha área está confiada a las "Normas de Coordinación Metropolitana" en trámite de aprobación.

Esta figura se crea en la Ley de extinción de Gran Valen - cia con la finalidad fundamental de coordinar los planeamientos - municipales individualizados (Art. 3 -uno de dicha Ley). Preocupa al legislador la conflictividad que pueda derivarse de las diver - sas ordenaciones urbanísticas que compongan el mosaico en un te - rritorio densamente urbanizado, donde las mezclas de barrios, al margen de los límites de término de los distintos municipios, son abundantísimas y, como puede fácilmente deducirse, la actividad - económica, urbana y social no es segregable, de forma total, por municipalidades (GARCIA HEREDIA, A., 1987a).

En la citada Ley el concepto de "ordenación del territorio" aparece exclusivamente como subproducto en su articulado. En efec - to, después de enumerar las determinaciones que según la ley pue - den contenerse en las Normas de Coordinación, referidas a medidas de protección y señalamiento de infraestructuras básicas, acaba - indicando : "Cualesquiera otras que se estimen convenientes para la adecuada ordenación del territorio ".

Con esta ausencia de intención ordenadora, las Normas de - Coordinación Metropolitana que se someten a información pública - una vez aprobadas inicialmente, son exclusivamente de coordina -

ción de los planeamientos municipales y por vía indirecta, en virtud del poder estructurante de la accesibilidad sobre el territorio, éste se ve ordenado por la red viaria metropolitana que se recoge con un nivel de determinaciones, programación y asignaciones presupuestarias muy elaborado.

La racionalidad del planteamiento de una red viaria haría necesario iniciar su andadura, junto con la del transporte, en la estimación de las previsibles demandas en base a las ocupaciones del espacio, su intensidad, tipo, etc. El plan de transporte y red viaria tiene una relación directa con los usos del espacio territorial. En las Normas de Coordinación Metropolitana no se contiene ninguna definición de estos usos y sí, en cambio, una red viaria suficientemente determinada en sí misma.

Otras deficiencias que se acusan en la ausencia de ordenación territorial son por ejemplo : la inexistencia de sistema básico de espacios libres cuyo papel es tan preponderante en la formación de la composición urbanístico territorial de un área metropolitana; la falta de integración de los distintos espacios de alto valor ecológico y de los elementos del medio natural, concebidos no como elementos aislados, enumerados en un listado, sino como un sistema relacionado entre sus partes y donde los desarrollos bióticos son posibles; el descontrol en la progresiva ocupación y desaparición del espacio envolvente de alto valor agrícola, que es la Huerta.

Por su excepcional singularidad nos detendremos aquí algo más pormenorizadamente, viendo cómo la acelerada expansión de los asentamientos urbanos ubicados en la huerta suponen un riesgo cierto de hacerla desaparecer.

Es cierto que las Normas de Coordinación Metropolitana tienen previsto en su articulado que las áreas en las que se encuentra la huerta, "suelos altamente adecuados para el uso agrario intensivo" , .. "se clasificarán en los Planes urbanísticos como Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agrícola, y no se permitirá sobre ellos ninguna actividad edificatoria, ..." (Norma 41.1 de las de Coordinación en trámite).

Pero a continuación se acaba admitiendo : "Cuando razones-

inexcusables de estructura y diseño urbano así lo requieren para el ensanche de poblaciones sobre suelos zonificados como S₁ que no se clasifiquen como no urbanizables, se estará a lo dispuesto en la Norma 39" (punto 3 de la Norma 41).

No hace falta decir que los suelos S₁ son los que, entre otros, engloban a la Huerta del Turia y añadimos que el requisito citado de la Norma 39 es : "... lo justificarán exhaustivamente en sus Planes". Tan ambiguo y tan amplio que cabe todo, ¿ es justo y suficiente lo exhaustivo?, ¿quién y cómo aprecia la exhaustividad de una justificación?, si no lo hacen las Normas ¿quién y cómo la modula cualitativa y cuantitativamente?.

El riesgo antes apuntado de la desaparición de la Huerta histórica del Turia parece confirmarse.

A parte del valor productivo agrícola e incluso de los valores medioambientales y de recursos naturales, la Huerta del Turia tiene valores históricos, sociales, culturales y patrimoniales que no pueden ser ignorados. Su ámbito espacial viene acotado por la definición formulada por LOPEZ GOMEZ, A. (1976) : "el espacio dominado por las ocho acequias del Turia".

La llanura aluvial ocupada por la Huerta del Turia ha visto enriquecido su suelo gracias a la continuada acción antrópica que ha transformado, con las aportaciones sucesivas, a lo largo de siglos, unas características iniciales de textura fina con mal drenaje a veces y poco contenido en nitrógeno y materia orgánica, en un suelo de excepcional calidad para la producción agrícola.

El protagonista, dentro de los recursos naturales es no obstante el agua que fertiliza el suelo. La construcción por parte de los romanos hace 2.100 años de una extensa red de grandes acequias que toman sus aguas del rio Turia, es el origen de la Huerta. Su fertilidad está asegurada por el riego a través de una interminable red de canalizaciones superficiales grandes y pequeñas (Roll, Bras, etc) que llevan hasta el último de los campos la cuota de agua que administra el milenario Tribunal de las Aguas.

La estructura de los asentamientos urbanos se configura en

dos tipos característicos :

a) Los de cornisa sobre la Vega: son los más importantes - (excepto la ciudad de Valencia), constituyen un cordón situado a la cota aproximada de 50 m. sobre el nivel del mar y siguiendo - siempre el curso de la acequia más alta : Moncada por el Norte y Quart-Benacher-Faitanar por el Sur. Los núcleos que lo integran - son : Alfara del Patriarca, Moncada, Rocafort, Godella, Burjasot, Paterna, Manises, Quart de Poblet, Aldaia, Alacuás, Torrente, Pí - canya y Paiporta. Sus expansiones urbanas se localizan normalmen - te sobre secano o sobre terrenos regados por aguas subterráneas - pero no sobre la Huerta.

b) Los situados en medio del ámbito espacial de la huerta, apoyados casi todos en ejes de comunicación, solo Alboraiia y algu - nas pedanías de Valencia carecen de este apoyo.

Este segundo grupo está constituido por: Albalat dels So - rells, Alboraiia, Alfafar, Almacera, Benetuser, Bonrepós, Catarro - ja, Foios, Masanassa, Meliana, Mislata, Sedaví, Tavernes Blanques, Valencia, Vinalesa y Xirivella.

Todos estos núcleos ocupan en su expansión urbana terrenos de la Huerta. " ... el rasgo más destacado en la extensión de la Huerta tradicional es su enorme disminución moderna. Casi intacta hasta los datos de Aymard (1863) ha ido desde entonces perdiendo entidad de manera constante".

"La causa principal es el crecimiento urbano y, fundamental mente, el de la ciudad de Valencia. Se observa con claridad dis - tinguiendo el cambio en cada acequia; la disminución de tierras - regadas es mayor en relación con la cercanía a Valencia". (BURRIEL, E., 1971).

Los planeamientos urbanísticos, desgraciadamente, no son - ajenos a esta destrucción patrimonial y las ordenaciones de suelo propuestas plan a plan desde cada municipio hacen imposible que - las necesidades de suelo se prevean en terrenos no pertenecientes a la Huerta tradicional, en particular en los municipios pertene - cientes al segundo grupo citado. Este, por sí solo, es un motivo - suficiente, desde la óptica de la ordenación territorial, que exige

ría un planteamiento conjunto de las previsiones de demanda de suelo para el área metropolitana.

Tanto cuantitativa como cualitativamente el municipio que mayor gravedad representa en la ocupación de la Huerta es el de Valencia. La grave responsabilidad en la pervivencia o desaparición del espacio agrícola circundante le viene dada por diversos motivos : su posición central en la Vega, su considerable extensión territorial, la coincidencia con las tierras de mayor calidad de producción agrícola (el rincón de S.Lorenzo), la importante demanda de suelo no sólo para la normal expansión urbana, sino sobre todo para los grandes equipamientos e infraestructuras que por su función de capitalidad debe albergar. (ALONSO, J., GARCIA HEREDIA, A., GOMEZ LOPERA, F., 1987).

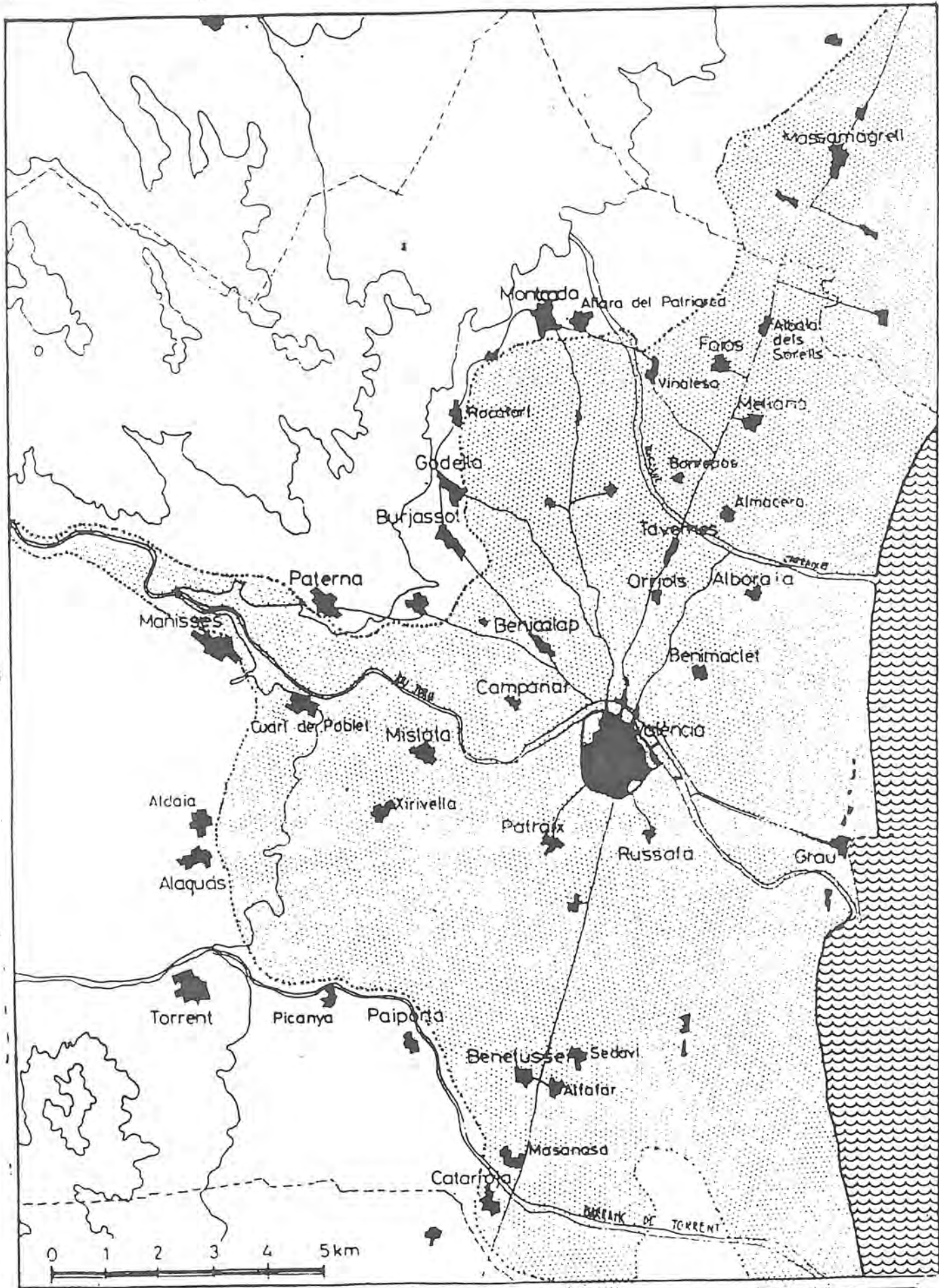
El problema de la desaparición de tierras de cultivo a manos de la urbanización y, sobre todo, en las periferias de las grandes urbes motivado por la dinámica de su crecimiento, es bastante generalizado, (LAURIE, M., 1983, HILL, R.D., 1986, HEFUY, K., 1982) y tiene unas razones primarias de competencia entre la agricultura y la urbanización debida a la similitud de exigencias de aptitudes territoriales para ambas actividades, terrenos llanos, existencia de agua, confort climático, etc. (GARCIA HEREDIA, A., 1987b).

Todos los esfuerzos que se hagan para evitar el proceso en la Huerta del Turia se estiman pocos; no se trata simplemente de unos terrenos cultivables, sino que unen a su excepcional calidad agrícola, su inmenso valor histórico, social y cultural ya que este espacio agrícola rico no se ha hecho a sí mismo, sino que es el resultado de la intervención humana a lo largo de más de dos siglos.

Otros valores de tipo territorial, urbanístico, paisajístico, biológico, sanitario y de ecología urbana exigen también una decidida defensa de la Huerta frente a la invasión urbana y de infraestructuras vinculadas a aquélla. La razón es ésta : los espacios libres entre los urbanos consolidados, en un área metropolitana como la de Valencia con alta densidad de población, deben preservarse a ultranza para evitar que unos núcleos acaben

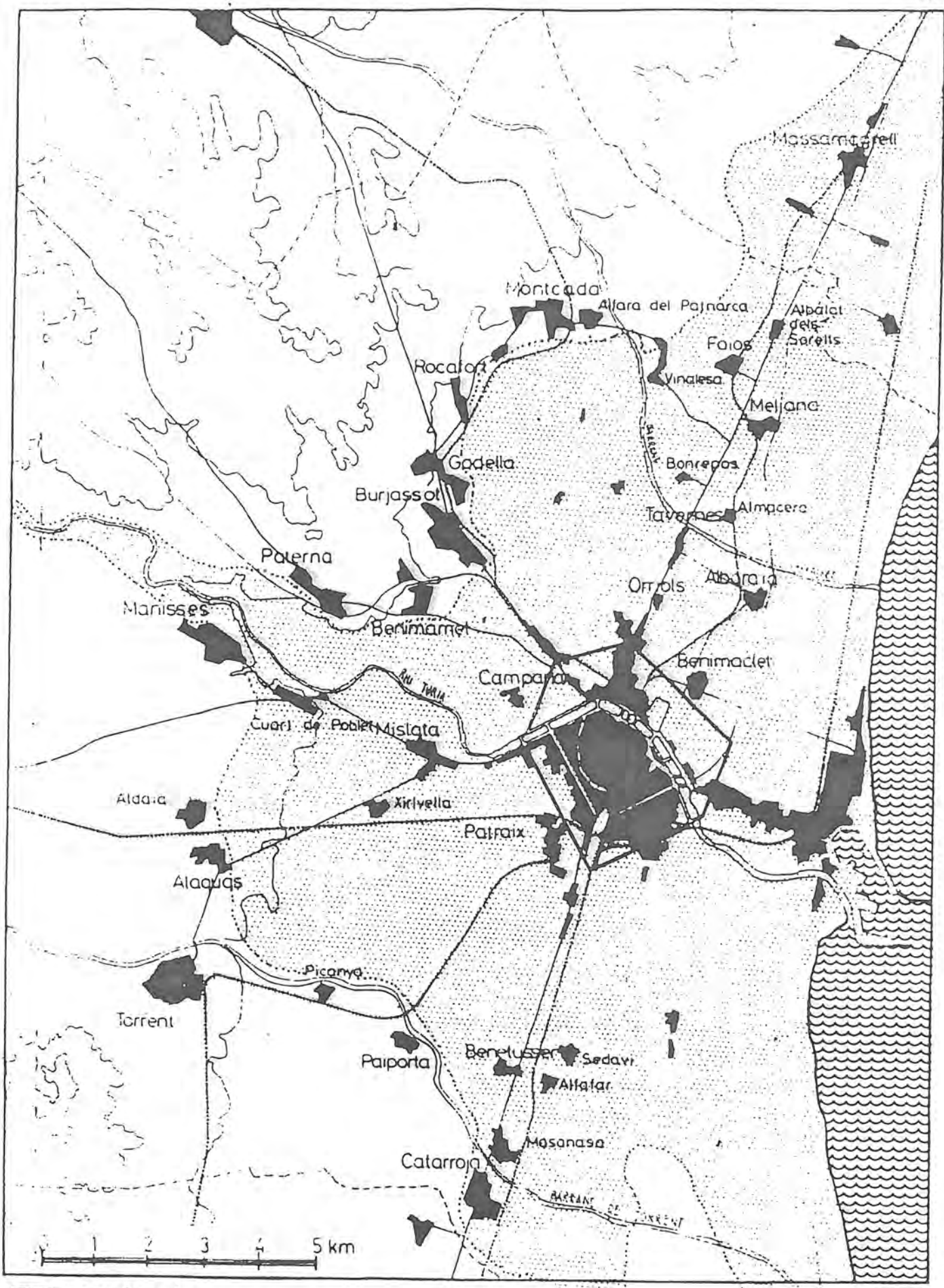
"soldándose" con los otros, en detrimento de los valores precitados.



A este respecto parece oportuno recordar que el autor del Plan General de Ordenación Urbana de 1946, que abarcaba toda la Comarca, planteaba la descentralización, dirigiendo el crecimiento de Valencia hacia los secanos de Paterna y Torrent para "evitar que la ciudad se devore a sí misma al destruir la causa de su riqueza y bienestar" (VALENTIN GAMAZO, G., 1946).



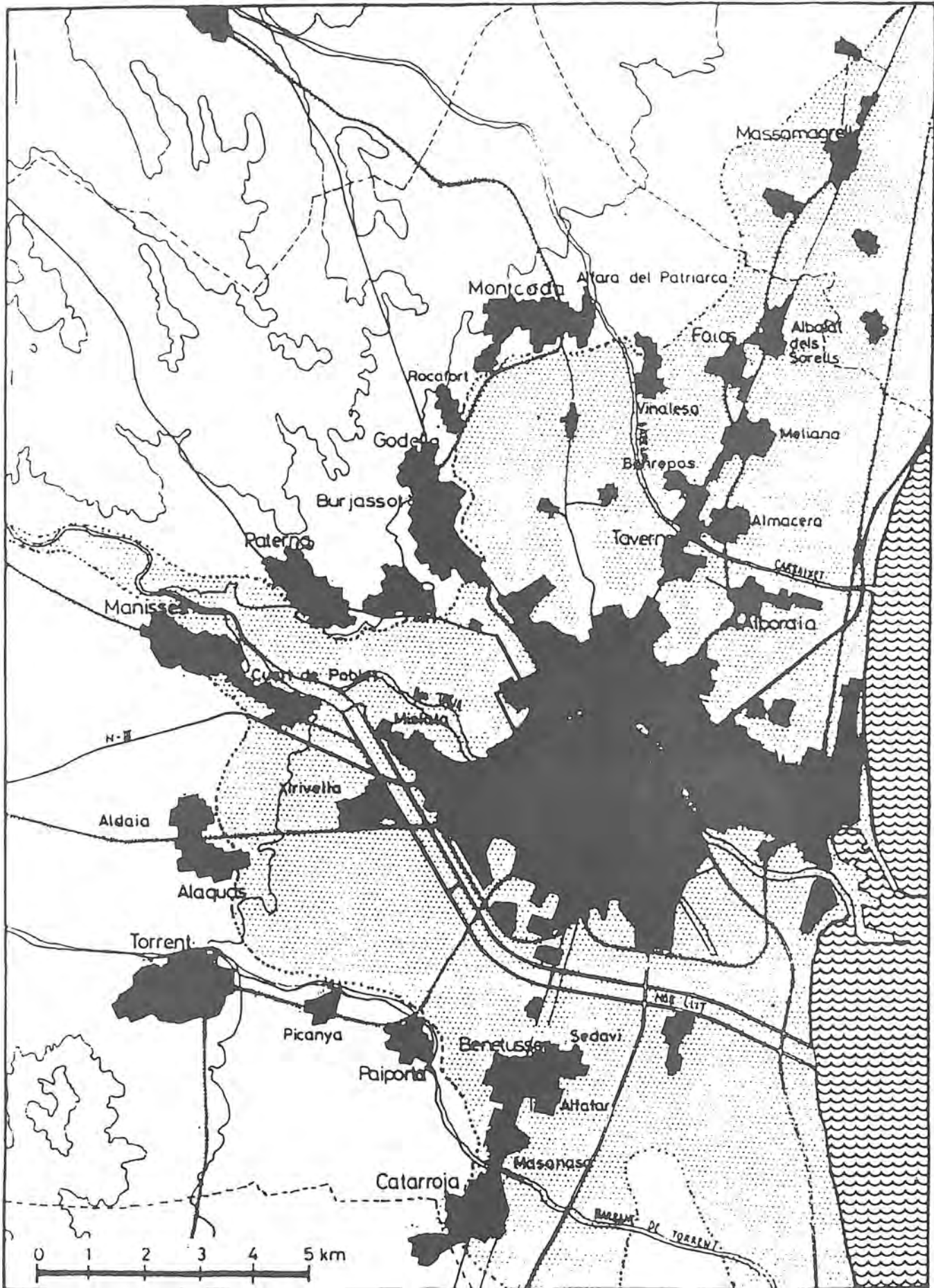
zona huerta
 area metropolitana



any 1812



 zona huerta
 area metropolitana

any 1945



 zona huerta
 area metropolitana

any 1980

B I B L I O G R A F I A

- ALONSO, J., GARCIA HEREDIA, A., GOMEZ LOPERA, F. (1987) : La huerta de Valencia y el crecimiento de sus asentamientos urbanos : historia de una incongruencia. Actas de la VIII Bienal de la Real Sociedad Española de Historia Natural. Pamplona, pp 441-448.
- BURRIEL, E. (1971) La huerta de Valencia. Zona Sur. Estudio de Geografía Agraria. Diputación Provincial de Valencia.
- COPUT (1987). Normas de Coordinación Metropolitana.
- GARCIA HEREDIA, A. (1987a). La ordenación territorial en el área de Gran Valencia. Geología Ambiental y Ordenación del Territorio. Valencia Comunicaciones. Vol I pp. 95-126.
- GARCIA HEREDIA, A. (1987b). Una aplicación de metodología analítica para planeamiento ecológico. III Reunión de Geología Ambiental y Ordenación del Territorio. Valencia Comunicaciones, Vol I pp. 169-188.
- HEFUY, K. (1982). "Problemas relativos al aprovechamiento de tierras y a la ordenación en el delta del Nilo". La Naturaleza y sus Recursos. Vol. XVIII, Nº 2.
- HILL, R.D. (1986) "Cambios en la utilización del suelo en la periferia urbana". La Naturaleza y sus recursos. Vol XXII. Nº 1 y 2.
- LAURIE, M. (1983). Introducción a la Arquitectura del Paisaje. Gustavo Gili. Barcelona.
- LOPEZ GOMEZ, A. (1976). La Región Valenciana; in : Geografía de España y Portugal. Montaner y Simó. Barcelona
- RIDRUEJO, J.A. (1982). Ordenación territorial de la teoría a la práctica. Curso de O. del T. COAM. Madrid.
- VALENTIN GAMAZO, G (1946). Conferencia sobre el Plan General de Valencia. IEAL.

COMUNICACION PARA EL CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL
TERRITORIO

VALENCIA, 28 - 30 DE JUNIO 1988

CONTRIBUCION DEL MEDIO AMBIENTE A LA ORDENACION TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA

El análisis de las actuaciones de la Viceconsejería de Medio Ambiente en relación a la Ordenación del Territorio, refleja la actuación en tres campos, que aunque íntimamente conexos, pueden diferenciarse en su contenido y su actuación.

Estos tres campos serán los siguientes:

- Actuaciones y requerimientos de carácter formal.
- INFORMACION. Realización de estudios e inventarios.
- FORMACION. Difusión y concienciación ciudadana.

Las actuaciones formales se concretan en la participación de la Viceconsejería de Medio Ambiente en la COMISION DE URBANISMO DEL PAIS VASCO. Tras la revisión de las propuestas de planeamiento urbanístico municipal, se realizan informes y propuestas concretas para su aceptación o modificación con criterios medio ambientales, fundamentalmente para el suelo no urbanizable, infraestructuras sanitarias (abastecimiento y saneamiento) y sistemas generales en general (carreteras, vertederos, parques, etc.).

Dado que desde el comienzo del funcionamiento del Gobierno Vasco de 1980 e incluso en el ente preautonómico que lo precedió se comenzaron a redactar bien modificaciones bien textos alternativos de los planeamientos municipales de la mayoría de los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca, y prácticamente es el único planeamiento territorial que se hace, introducir en el mismo los criterios medioambientales, constituye una herramienta útil y sobre todo una previsión de las actuaciones futuras de todas las administraciones.

Naturalmente para incidir de una manera armoniosa, uniforme y coordinada, es imprescindible el disponer de la información necesaria para proponer normativas y actuaciones

concretas, con lo que entramos en el campo segundo de las actuaciones a las que nos referimos anteriormente.

Dejando a un lado los estudios y planes realizados dentro de la Comunidad Autónoma por distintos organismos e instituciones sobre otros aspectos ambientales tales como los planes de saneamiento de los ríos, los de residuos sólidos, etc. voy a hacer mención expresa de aquellos que se refieren al medio natural en general y concretamente, a los elaborados por la Viceconsejería de Medio Ambiente.

En este sentido y en un principio, se hicieron recopilaciones de datos existentes pero dispersos en instituciones, universidades etc, para hacer un tratamiento conjunto y proponer la salvaguarda de los recursos naturales. En este sentido cabe hablar concretamente del estudio de zonas naturales a proteger por su interés ecológico, arqueológico y como futuras áreas de esparcimiento (Reservas, Parques, etc.), en Alava, Bizkaia y Guipuzcoa. Este estudio realizado a escala 1:50.000, recoge una propuesta de usos del suelo en función de los recursos naturales constatados.

Las figuras propuestas son las de:

- RESERVAS:
 - 1 - Natural
 - * - Geológica
 - * - Biológica
 - 2 - Arqueológica
- PARQUES NATURALES
- AREA DE RECURSOS PROTEGIDOS:
 - 1 - Bosques naturales
 - 2 - Agua
 - * - Aguas superficiales
 - * - Aguas subterráneas

También a través del estudio general sobre parques comarcales, se realizó una selección de áreas con vocación de soportar un grado alto de utilización, conservando un gran interés natural. Con este tratamiento, se daba satisfacción a la demanda creciente de la población en su "Salida al campo" o "Salida de fin de semana" hacia zonas estratégicamente seleccionadas, evitando así la invasión indiscriminada de las áreas más valiosas y las concentraciones que se producen ante ofertas reducidas.

Paralelamente a la remisión de los datos obtenidos a los Ayuntamientos, Diputaciones, consultores, etc., se iniciaron inventarios más exhaustivos que nos proporcionaron una mayor y más profusa información del territorio (Estudios de Flora y Fauna) así como la redacción de planes especiales de protección en aquellas áreas que se habían caracterizado anteriormente como parques naturales, que son áreas de paisajes naturales importantes, caracterizados por la interacción armoniosa del hombre en el paisaje y presentan posibilidades para su utilización recreativa y el turismo, en el esquema de vida y actividades económicas normales de la región. Son áreas de gran diversidad ecológica por lo que responden también a fines científicos, culturales y educativos.

En este sentido, cabe destacarse los planes especiales de Gorbea, Duranguesado, Sierra de Cantabria, Ría de Gernika, Valle de Valderejo...

Aunque a decir verdad ninguno de estos documentos ha sido tramitado como tal plan especial, lo cierto es que sus determinaciones se están incluyendo en el planeamiento municipal y son supervisados a través de la COMISION DE ORDENACION DEL TERRITORIO DEL PAIS VASCO, aunque también esta COMISION ha perdido parte de su carácter primitivo en favor de las Diputaciones de los Territorios Históricos.

Conectando con el tercer aspecto al que me refería al comienzo de este texto, todos los documentos de planes especiales, llevan consigo documentos divulgativos, que a su vez se ven apoyados por campañas de concienciación ciudadana y divulgación a través de publicidad, exposiciones, publicaciones diversas, etc.

En cuanto a la línea de inventario e investigación iniciada, cabe citar como resultado de las mismas, el Catálogo Florístico de los Territorios de Alava, Bizkaia y Guipuzcoa, El Atlas Faunístico de éstos Territorios, El Catálogo de Vertebrados, La Cartografía de Vegetación Actual 1:25.000, La Cartografía de Vegetación Potencial 1:100.00 y por último el documento sobre Vegetación de la Comunidad Autónoma Vasca.

Esta infraestructura para la ordenación de nuestro territorio, junto con la colaboración de otros sectores como el Ente Vasco de la Energía (E.V.E.) que ha realizado la cartografía geológica de los tres territorios a escala 1:25.000 que próximamente se publicará, la cartografía de geomorfología analítica y sintética, y los estudios sobre riesgos naturales que se están elaborando por las Diputaciones Forales, los datos socio económicos publicados por distintas instituciones y departamentos, sientan las bases para una planificación territorial, que esperemos sea mejor día a día, desarrollándose en el marco del compromiso colectivo para la ordenación y salvaguarda de todos los intereses de nuestra sociedad.

Vitoria-Gasteiz, 26 de Mayo de 1988



Fdo. ANTON ARANBURU ALBIZURI

VICECONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE

APROXIMACION A UNA DEFINICION
DE LA POLITICA DE CONCENTRACION
PARCELARIA DESDE UNA PERSPECTIVA
TERRITORIAL

JUAN CARLOS GARCIA CEBOLLA

INDICE

0.- RESUMEN / SUMMARY.

1.- INTRODUCCION.

2.- CARACTERIZACION DE LA CONCENTRACION PARCELARIA.

3.- ACTUACIONES ASOCIADAS A LA CONCENTRACION PARCELARIA.

4.- INCIDENCIA TERRITORIAL DE LA CONCENTRACION PARCELARIA.

5.- LA CONCENTRACION PARCELARIA EN EL MARCO GENERAL DE LA POLITICA AGRARIA.

6.- CONCLUSIONES PARA LA REDEFINICION DE LA POLITICA DE CONCENTRACION PARCELARIA.

0.- RESUMEN

La concentración parcelaria es una acción territorial que pocas veces se ha entendido como tal por el predominio de las visiones sectoriales, y la preponderancia otorgada a otras actuaciones asociadas a la misma. Este hecho, y el cambio de condiciones que se está produciendo por la reformulación de la Política Agrícola en la CEE, determinan la necesidad de redefinir la Política de Concentración Parcelaria desde una perspectiva territorial. Los aspectos a revisar y desarrollar desde ese enfoque, son:

I.- Coordinación de políticas.

II.- Aspectos técnicos a desarrollar, como por ejemplo: una Metodología específica de estudios de impacto ambiental, Planes de conservación de suelos integrados en actuaciones de Concentración Parcelaria, etc.

III.- Medidas educativas.

IV.- Criterios políticos.

0.- SUMMARY.

The land consolidation is a territorial action which not very often is considerate as such because of the predominance of sectorial views, and the preponderance given to others actions associated with it. This, and condition' changes which are taking place because of the agricultural policy reform at EEC, determinate the need for define again the Land Consolidation Policy from a territorial view. Aspects to revise and to develop from this approach, are:

i.- Sectorial policy coordination.

ii.- Technical aspects to develop, for example : A specific methodology of environmental effects evaluation, Soil conservation plans integrated in land consolidations, etc.

iii.- Educative measures.

iv.- Political approach.

1.- INTRODUCCION.

Un análisis crítico riguroso de la política de Estructuras Agrarias y más concretamente de la seguida en Concentración Parcelaria en España requiere un desarrollo muy superior al que corresponde a esta ponencia. El establecimiento de un nuevo enfoque de dicha política que asuma una perspectiva territorial frente al hegemonismo de las visiones sectoriales debe ser abordado desde una profunda reflexión y un diálogo colectivos.

2.- CARACTERIZACION DE LA CONCENTRACION PARCELARIA.

El concepto que generalmente se tiene de la Concentración Parcelaria es el de agregación de unos derechos de propiedad dispersos por el territorio, sobre determinadas parcelas, en uno o pocos puntos del mismo, que constituyen los llamados lotes de reemplazo, de modo que el aumento de dimensión de la unidad de cultivo y la disminución del nº de los mismos permitan un cultivo "racional", asimismo una serie de economías de escala.

Este concepto es demasiado limitado y pobre porque entiende la acción estructural como cerrada en sí misma, sin considerar las nuevas situaciones que aparecen tras la misma, ni los problemas que, menos aparentes en la situación previa, afloran con mayor claridad tras la concentración.

Dos características importantes de la concentración son :

- Es participativa.
- Es una actuación neutra sobre el régimen de propiedad.

3.- ACTUACIONES ASOCIADAS A LA CONCENTRACION PARCELARIA.

La concentración parcelaria conlleva una serie de actuaciones que se derivan de la modificación del territorio que se produce con la reparcelación, y el cambio de las necesidades derivadas por la modificación del marco en que se desarrollan las actividades económicas tras la C.P.

Así mismo se pueden producir otra serie de actuaciones tendentes a mejorar las estructuras agrarias y las actuaciones sociales en el medio rural. Actuaciones que se clasifican en la Ley de reforma y desarrollo agrario (Artículo 61) tal y como sigue:

- a) Obras de interés general.
- b) Obras de interés común.
- c) Obras de interés agrícola privado.
- d) Obras complementarias.

Es este conjunto de actuaciones y obras las que determinan el nivel de inversiones y los flujos monetarios que la administración va a dirigir hacia una determinada zona con motivo de la concentración parcelaria. Dichas actuaciones se definen en un documento, Plan Coordinado de Obras, que en sí constituye una suma de actuaciones planificadas exclusivamente desde un punto de vista técnico-organizativo para que no se interfieran.

El plan carece de un estudio profundo de las necesidades de la zona, tanto actuales como futuras, de los condicionantes de su entorno, y a pesar de su carácter y trascendencia territorial suele redactarse sin tenerlos en cuenta. Por todo ello, el plan lo constituyen en conjunto de actuaciones planteadas desde la experiencia e intuición de los técnicos que lo elaboran, sin un diagnóstico claro ni unos objetivos expresos, siendo remodelados por decisiones políticas más ligadas a la coyuntura social y presupuestaria que a unos criterios de actuación claramente establecidos, o a estudios detallados que evalúen las actuaciones posibles.

4.- INCIDENCIA TERRITORIAL DE LA CONCENTRACION PARCELARIA.

Resulta obvio que la concentración parcelaria ha de tener una incidencia sobre el territorio, ya que actúa sobre el territorio y los derechos afectos al mismo. Pero la causalidad de esa incidencia, de las consecuencias que tendrá sobre el territorio no se halla claramente deslindada, quizás porque no ha sido habitual plantearse el tema, y porque la mayor parte de los análisis que se han realizado por parte de profesionales con sensibilidad territorial han apuntado más al conjunto de los efectos que a las causas.

También ha sido frecuente abordar estos análisis con una restricción fuerte, apuntando al conjunto de los efectos desde el punto de vista de lo probable frente a lo posible. Por todo ello, estos análisis, que han sido muy valiosos para poner de manifiesto un problema del que hoy, en España, no se tiene todavía mucha conciencia, no han llegado a establecer una metodología de evaluación de las actuaciones de Concentración Parcelaria que permita establecer un diagnóstico claro de las causas y sus agentes por un lado, y por otro de los efectos contemplados en un marco amplio, limitado por lo posible pero no constreñido a lo probable, porque el error de aceptar lo probable (y lo probable es el continuismo) conduce a tener que aceptar la disyuntiva de hacer las cosas como hasta el presente o no actuar.

4.1. EFECTOS DERIVADOS DEL PROPIO CONCEPTO DE CONCENTRACION.

I.- El primer efecto consecuente es la disminución del nº de parcelas agrarias y el aumento de superficie de las mismas.

II.- Modificación de las condiciones económicas, que posibilitaran o inducirán algunos de los siguientes fenómenos:

- * Cambios de aprovechamientos
- * Cambios de las tecnologías empleadas.
- * Mejora de resultados derivados de economías de escala.

III.- Modificación y reducción (a igualdad de niveles de actividad con anterioridad y posterioridad a la concentración) de las necesidades y flujos de transporte para la actividad agraria. Modificación de la red de caminos.

IV.- Inducción a la especialización productiva en aquellas áreas de economía más tradicional que mantienen, a nivel de productores, producciones de carácter autárquico o de autoabastecimiento. La modificación del condicionante, que supone un alto grado de parcelación, permitirá la especialización en un menor nº de productos y actividades.

Este efecto, positivo en cuanto que libera a los individuos de fuertes condicionantes, puede conllevar efectos negativos en tanto que el conjunto de los productores sigan una misma y única estrategia que ocasionará fragilidad por falta de diversificación.

V.- Modificaciones del paisaje. La modificación de la parcelación y la desaparición de muchas lindes y formas del mismo relieve que impiden la unidad del laboreo de las nuevas parcelas suponen una modificación brusca del paisaje que según los casos tendrá mayor o menor incidencia.

VI.- Modificación de las condiciones erosivas del territorio. Las modificaciones de las parcelas y de las tecnologías empleadas en su aprovechamiento implican variaciones de las condiciones en las que se desarrolla la erosión.

VII.- Modificación de las redes de desagüe y escorrentias de las cuencas afectadas.

VIII.- Traslación y desplazamiento de los intereses productivos, y modificación de los criterios de valoración del suelo a medio plazo. La modificación de los tamaños (relativos) de las parcelas entre unas zonas y otras dentro de una misma actuación, la variación de las condiciones de accesibilidad (no ya en términos absolutos sino en términos relativos) y la modificación general de las condiciones preexistentes inducen cambios del peso económico, interés de los particulares y precio de mercado de las diferentes áreas más o menos homogéneas comprendidas en una misma actuación.

IX.- Determinación de los perímetros urbanos. Aún cuando esta función no es propia de la Concentración Parcelaria ocurre que en muchos Términos Municipales o núcleos de población no existen normas ni delimitación del perímetro urbano y urbanizable o en su caso no han sido respetados, por lo que resulta necesario delimitar de hecho que área le corresponde, a efectos de su exclusión de la C.P. Es, esta exclusión de la C.P., un reconocimiento de facto del carácter "no rústico" de una serie de parcelas perinucleares que a corto o medio plazo serán urbanizadas o están ya semi-urbanizadas por las acciones sobre otras colindantes que ya lo han sido.

X- Da transparencia al mercado del suelo agrario y reduce a largo plazo su especulación. La concentración parcelaria, aun cuando en la fase previa pueda dar lugar a fenómenos especulativos e intentos de toma de posiciones de ventaja, da transparencia al mercado de suelo agrario y reduce la especulación, ya que disminuye la demanda de parcelas colindantes o próximas para incrementar las explotaciones. Así mismo reactiva el mercado porque aproxima los precios que están dispuestos a pagar los agricultores y el que demandan los propietarios que no ejercen como agricultores o que lo hacen de modo secundario y marginal.

XI- Regulariza la situación registral de las parcelas tras el acuerdo de concentración, ya que todos los lotes de reemplazo quedan inscritos y los propietarios reciben sus cédulas de propiedad.

4.2. EFECTOS DERIVADOS DE LOS AGENTES IMPLICADOS EN LA PROYECCION Y REALIZACION DE LA CONCENTRACION PARCELARIA.

Cabria decir que prácticamente todos los aspectos contemplados en el punto 3.1. se decantarán en expresiones positivas o negativas de dichos fenómenos dependiendo de la actuación de los diferentes agentes. A pesar de que el siguiente análisis resultará reiterativo por la simultaneidad de la incidencia de los diferentes agentes en un mismo aspecto, resulta conveniente para delimitar (en lo posible dentro de este estudio, que solo es una aproximación al tema) las causas y efectos que se derivan de cada uno de ellos.

4.2.1. Influencia de los Técnicos.

Los técnicos que dirigen y realizan el proyecto de concentración tienen especial responsabilidad en la incidencia de la misma puesto que son las que traducen el conjunto de informaciones, voluntades, demandas y condicionantes en el conjunto de decisiones que hay que adoptar para la transformación, y para que esta resulte coherente,

I.- Trazado inadecuado de las formas y contornos de las nuevas parcelas o lotes.

II.- Falta de sensibilidad o conocimiento del papel de ribazos y otras formas del microrrelieve. La falta de consideración de estas áreas singulares dentro de una zona transformada agricolamente conduce a impactos fuertes sobre vida silvestre, y además favorece la erosión.

III.- Desproporción de las nuevas infraestructuras.

IV.- Incidencia sobre el paisaje y el patrimonio histórico. La falta de conocimientos y sensibilidad respecto a estos temas, que van más allá de la formación requerida a los técnicos que desarrollan la C.P., pueden ocasionar en determinadas áreas degradaciones del paisaje que podrían evitarse, asimismo pérdidas de elementos del patrimonio histórico cultural como pueden ser antiguos caminos de la ruta de Santiago, restos de calzadas romanas, etc.

4.2.2. Incidencia de los agricultores.

Los agricultores en tanto que demandantes tienen una gran influencia en el proceso ya que determinan el resultado por medio de sus peticiones.

I.- Tamaño y grado de parcelación resultante de la actuación. Dado que cada propietario solicita que se le den las tierras de reemplazo con una serie de características, que en conjunto, y dentro de lo posible, se toman como criterios prioritarios. En muchos casos los agricultores tienden a querer preservar mayor número de parcelas de lo que es razonable y piden que se las adjudique todo en las mejores zonas.

II.- Ayudan al sobredimensionamiento de infraestructuras.

III.- Incidencia sobre la erosión. Las peticiones de los agricultores sobre las formas de las parcelas, las características, de las mismas, un exceso de apego a las parcelas que poseían y una falta generalizada de sensibilidad al problema de la erosión ayudan en muchos casos a potenciar los trazados de las parcelas inadecuados a la orografía.

IV.- La falta de sensibilidad en la población interesada y afectada por la C.P. hacia temas como la preservación del medio ambiente, lucha contra la erosión, conservación del patrimonio cultural, determinan por último que otros estamentos mantengan la misma falta de sensibilidad, no desarrollen un interés profundo por dichos temas.

V.- Estratificación y segregación de las diferentes áreas de actuación. Dentro de una zona de actuación es posible delimitar diferentes áreas más o menos homogéneas por sus características fisiográficas, productivas y por el interés que los agricultores tienen por ellos. Esto es más cierto cuanto más heterogénea es la zona de la actuación, cuanto más movido es el relieve, mayor es el grado de parcelación y mayores las diferencias de productividad, y suele resultar que el diferente interés que muestran los agricultores por una y otras produce fenómenos de segregación y estratificación en áreas que no tienen existencia reconocida pero que condicionan por su existencia real el resultado de la concentración y la dinámica de ese territorio con posterioridad.

Así el interés por las zonas más productivas determina una fuerte rigidez que disminuye notablemente la capacidad de modificar sus estructuras. Entre los casos más frecuentes de zonas con altos (cuando menos relativos) valores productivos, que centran el interés de todos los agricultores, están los regadíos de las vegas de pequeños ríos y arroyos.

En estas zonas, cuanto mayores diferencias se dan con el resto de las zonas y mayores limitaciones existen, mayores dificultades se producen para una actuación racional. Se llega en muchos casos a que estas zonas no sufran modificaciones de importancia quedando como estaban, y a largo plazo tienden a ser abandonadas si distan del núcleo de población, o en el caso concreto de los regadíos a sufrir los efectos de una urbanización extensiva caótica y no planificada cuando se localizan cerca del núcleo de población o en un área que reúna condiciones comerciales para su oferta como segunda residencia, o por último a seguir con los fuertes problemas estructurales que tenían previamente.

Otro efecto que se presenta es el abandono de áreas que no debieran de haberse cultivado o cuyo cultivo debiera haber cesado una vez que desaparecieron los problemas de autosuficiencia de la economía autárquica de la posguerra.

La mejora de las condiciones estructurales determina que desaparezcan los intereses marginales sobre estas áreas cuyo valor relativo para los agricultores suele oscilar entre el 5% y 1% respecto a las mejores tierras de las afectadas por la concentración. Por ello suelen quedar agregadas en zonas homogéneas que permiten una mayor libertad de actuación y el paso de estos terrenos a los ayuntamientos o ganaderos para su aprovechamiento pascícola.

4.2.3. Incidencia de las Administraciones y los responsables políticos.

I.- Inducción de un agravamiento de problemas ambientales y territoriales por falta de una perspectiva territorial de las actuaciones.

En general, la concentración parcelaria no se contempla con una visión territorial, sino que se actúa de un modo sectorial. Ello impide que se consideren factores como la erosión, los impactos ambientales de las infraestructuras, y obras que acompañan a la C.P. y por otra parte no se considera el ámbito de la actuación como una parte de un territorio más extenso.

II.- Desproporción e inadecuación de las inversiones y alteraciones del clima social.

La concentración parcelaria, no por sí misma sino por las obras que lleva asociadas y los créditos y subvenciones, constituye una manera fácil, en muchos casos, de justificar la necesidad de un determinado departamento y mantener asignaciones presupuestarias. También resulta útil, desde una perspectiva electoral para mostrar a los votantes que se realizan inversiones en el área de su interés. Por estas razones cuando es preciso encontrar proyectos a los que destinar un remanente presupuestario que no se ha podido desarrollar (léase gastar), o cuando hay dificultades para encontrar, o poner en marcha, actuaciones que demuestren el interés que los responsables políticos tienen por una determinada zona o por el sector agrario en general es fácil que aparezca la tentación de alentar a un pueblo a que solicite la C.P.

Dado que aquellas necesidades que la sociedad no siente o mayoritariamente o como prioritarias son difíciles de catalizar, los promotores encubiertos necesitan incentivar a los presuntos interesados con beneficios económicos al amparo de los regímenes financieros especiales que se contemplan para las inversiones de determinado tipo en las zonas de concentración parcelaria declaradas de interés nacional. De este modo se estimula en los agricultores un cierto espíritu de chantaje, que pasa de no sentir necesaria la C.P. , a sentir que su aprobación es necesaria para que se haga, y por tanto exigirá a cambio toda una serie de contrapartidas. A partir de ahí el surgimiento de cooperativas sobredimensionadas , inadecuadas o destinadas al fracaso, la construcción de Km de caminos rurales en exceso y otras disfunciones y despilfarros son inevitables. Por otra parte el clima social en el que se desarrollará la C.P. será un clima envenenado en el que tampoco se podrá actuar correctamente.

5.- LA CONCENTRACION PARCELARIA EN EL MARCO GENERAL DE LA POLITICA AGRARIA.

La concentración parcelaria se concibió en un marco general de Política Agraria (P.A.) que hoy día está fuertemente cuestionado, y que se mantiene por las dificultades que hay para alumbrar un nuevo sistema de actuación sin grandes costes sociales, así como por los fuertes intereses de los que más se benefician de sus contrasentidos. Su redefinición no se limita al ámbito español, sino que interesa a la Comunidad Económica Europea en su conjunto, e incluso tiene repercusiones de orden mundial, supondrá (y ya se están dando los primeros pasos) un cambio notable de las estrategias pero también de los objetivos, no por su modificación radical, sino por la aceptación de otros nuevos que maticen y reorienten los objetivos tradicionales.

La nueva P.A. implicará importantes modificaciones de carácter territorial, en el sector agrario y el ámbito rural. Algunas de las cuales serán:

- Transformación de grandes superficies por abandono del cultivo, o cambio de los usos o aprovechamientos.

- Incremento del riesgo de erosión en las zonas en que exclusivamente se abandone el cultivo y en los que se sustituyan determinados cultivos (olivo, vid,...).

- Modificaciones en la estructura de la población activa de amplias zonas rurales.

En ese contexto de profundos cambios, ligados fundamentalmente a las zonas con menores potenciales productivos y a las zonas con poblaciones más envejecidas y de reconsideración de los objetivos de la P.A., la concentración parcelaria tendrá que realizarse con una mayor sensibilidad territorial, pero además habrá que reconsiderar su papel en la política agraria y territorial futura.

6.- CONCLUSIONES PARA LA REDEFINICION DE LA POLITICA DE CONCENTRACION PARCELARIA.

La redefinición de una política de estructuras agrarias, y más concretamente de una política de concentración parcelaria, de modo que atienda al territorio en que se desarrolla, debe de considerar los siguientes aspectos:

1. Coordinación de políticas.
2. Aspectos técnicos a desarrollar.
3. Medidas educativas.
4. Criterios políticos.

6.1. COORDINACION DE POLITICAS.

Un enfoque más amplio de la Concentración Parcelaria, que considere las características territoriales de las zonas en que se desarrolla cada actuación, así como su incidencia territorial, requiere que se

establezca una coordinación con, al menos, las siguientes políticas:

- Conservación de suelos.
- Incentivación del abandono del cultivo o del cambio de usos.
- Apoyo a la adquisición de tierras.

6.1.1. Conservación de suelos.

Si bien, en España, la política de conservación de suelos es uno de los grandes capítulos pendientes de desarrollar, y por ello no es posible hablar en presente de la misma, es necesario considerar en que modo deben coordinarse las actuaciones de Concentración Parcelaria y las de una futura política de conservación de suelos. Supuesta la existencia de un programa nacional o autonómico de conservación de suelos, toda concentración parcelaria, que se realice en su ámbito de aplicación, debería desarrollarse de acuerdo a las directrices que marcara el programa.

El contenido de las directrices referentes a las actuaciones de Concentración Parcelaria debería ser:

- Condiciones técnicas de trazados de parcelas.
- Condiciones técnicas de obras.
- Actuaciones de conservación a incluir en el plan de obras.

En el caso de que el programa incluyera planes de actuación para la conservación de suelos en determinadas zonas o comarcas, resultaría necesario que las actuaciones de C.P. se realizaran coordinadamente con los primeros, por lo que convendría que ambas acciones tuvieran una dirección técnica única.

6.1.2. Incentivación del abandono del cultivo o sustitución de usos.

Actualmente, como consecuencia de los excedentes generales por la P.A.C., la C.E.E. ha establecido una política de incentivos para el abandono del cultivo. Las actuaciones de C.P. tendrían que tener en cuenta este hecho de modo que aquellas tierras que se dejen de cultivar con anterioridad a la misma o durante la concentración sean las menos aptas para el cultivo.

6.1.3. Apoyo a la adquisición de tierras.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contempla en el articulado correspondiente a la C.P. medidas de apoyo a la adquisición de tierras para el incremento de las explotaciones. Por otra parte periódicamente se establecen líneas de crédito para el mismo fin. Ocurra que una parte de las transmisiones que se producen como consecuencia de la C.P. no se realizan durante la misma sino a posteriori con lo que se desaprovecha una parte del esfuerzo inversor realizado.

Por ello convendría el desarrollo de medidas específicas que estimularan el que las transmisiones se produzcan en el proceso de transformación.

6.2. ASPECTOS TECNICOS A DESARROLLAR.

La redefinición considerada de la C.P. precisa para ser viable el desarrollo de diferentes instrumentos tales como:

- Estudios de impacto ambiental de la concentración .
- Planes de conservación de suelos.
- Planes de actuaciones complementarias posteriores a la transformación.
- Aplicación de sistemas C.A.D.
- Aspectos jurídicos.

6.2.1. Estudios de impacto ambiental.

Dada la escasa experiencia existente en España en este campo el primer paso consistiría en el desarrollo de una metodología específica para este tipo de actuaciones.

Apriorísticamente, los informes de impacto ambiental de proyectos de Concentración Parcelaria estudiarán los siguientes aspectos:

- Paisaje
- Afecciones a las redes de desagüe.
- Erosión. Conservación de suelos.
- Vida silvestre; papel de los ribazos.
- Incidencia de las infraestructuras necesarias para la transformación.
- Efectos derivados sobre las diferentes actividades.

Su desarrollo debe ser por etapas de modo que previamente al proyecto se establezcan directrices para su redacción y posteriormente se evalúe el proyecto resultante.

6.2.2. Planes de conservación de suelos.

En tanto que se desarrolla una política de conservación de suelos, la actuación en las zonas en que se realice C.P., podría realizarse conjuntamente si se dota a la C.P. de la capacidad para incluir planes de este tipo. Para no desbordar, por otra parte, el sentido de la C.P. sería necesario definir el alcance y contenido técnico de estos planes que podrían partir del sentido del impacto ambiental propuesto en el apartado 6.2.1.

6.2.3. Planes de actuaciones complementarias posteriores a la transformación.

Al igual que en los casos anteriores sería preciso desarrollar una metodología de actuación para la corrección de los efectos derivados de la C.P., fundamentalmente como consecuencia de los cambios de los usos, intensidad de las mismas y variación de su localización.

6.2.4. Aplicación de sistemas C.A.D.

Si bien existen ya desarrollos de aplicaciones de sistemas de Diseño Asistido por Ordenador asociadas a potentes bases de datos, capaces de abarcar el desarrollo completo de un proyecto de C.P., su utilización en España para dicho fin es muy reducido por su elevado coste.

La extensión del uso de dichas aplicaciones permitiría el tratamiento de mayores cantidades de información por lo que se podrían abordar actuaciones de mayor envergadura de modo que se actuara en el ámbito comarcal en lugar del municipal, cuando fuera posible.

6.2.5. Aspectos jurídicos a estudiar.

Las propuestas de los puntos anteriores (6.2.1. a 6.2.3) precisan de un estudio técnico-jurídico que determine las posibilidades de acometer dichas medidas en el marco legal actual, y determinar las modificaciones e innovaciones necesarias en el mismo, para su puesta marcha.

6.3. MEDIDAS EDUCATIVAS.

Si bien puede resultar que sean las medidas que precisan de mayores plazos para que den resultados apreciables, son la mejor garantía que se puede establecer para el futuro, y resultará imprescindible para el pleno desarrollo del resto de las medidas propuestas.

En el plano de la enseñanza se hace necesario la inclusión asignaturas o ciclos de seminarios de formación ambiental y territorial tanto en programas de formación de los futuros agricultores como de los técnicos.

Para el sector más importante a corto y medio plazo, constituido por quienes ya se han formado, y por tanto no recibirán estas enseñanzas,

se deben de preparar ciclos de seminarios y cursos en conexión con las organizaciones más próximas a los diferentes agentes (colegios profesionales, sindicatos y asociaciones agrarias, administraciones, autonómicas y locales, etc.) .

Por último para sensibilizar al conjunto de la población será necesario desarrollar campañas divulgadoras y de información publicitaria sobre aspectos concretos, dentro de una estrategia global de concienciación medioambiental.

6.4. CRITERIOS POLITICOS.

Desde el punto de vista político resulta necesaria la asunción de las anteriores medidas, pero también es preciso que se asuman al abordar nuevas actuaciones de concentración parcelaria, criterios concretos y específicos tales como:

- Evitar el uso de la concentración parcelaria como mecanismo de financiación de otro tipo de acciones estructurales
- No incentivar la concentración parcelaria mediante inversiones desproporcionadas o inadecuadas y sin establecer criterios de discriminación positiva en otro tipo de actuaciones para quienes hayan realizado C.P.
- Desarrollo de la C.P. y de los estudios de impacto ambiental simultáneo, ligando la ejecución del proyecto a la aceptación de las directrices básicas del estudio de impactos, por parte de los interesados.
- Potenciar la participación en la clasificación de tierras, y en las fases de información pública del estudio de impacto ambiental.
- Favorecer y promover la concentración conjunta y simultánea de los términos municipales colindantes que hayan solicitado la C.P.