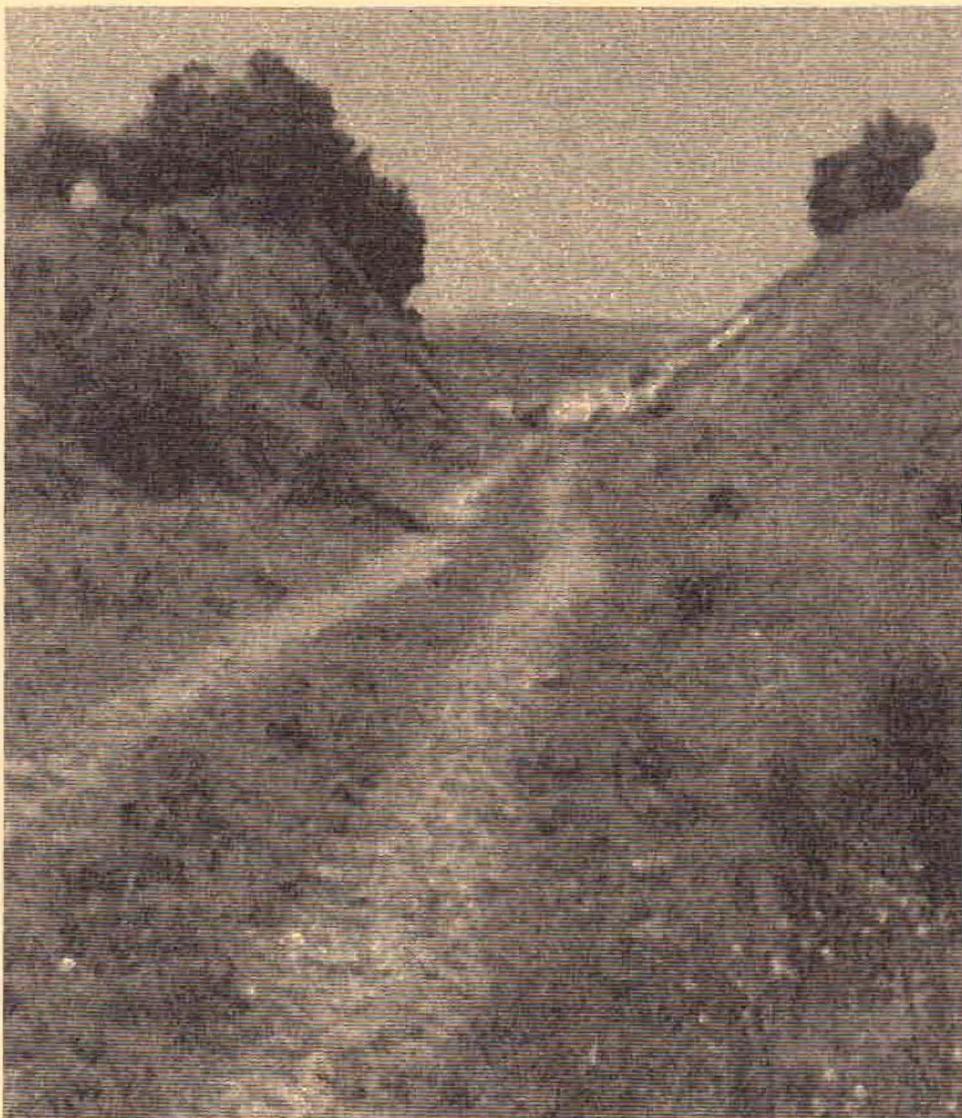


# Cuadernos de Ordenación del Territorio 7

Tercera época

Junio 2000

XXIV Curso de Ordenación  
del Territorio y Medio Ambiente



**Edita:**

Asociación Interprofesional de  
Ordenación del Territorio  
FUNDICOT

C/ General Arrando 38. 28010  
Madrid

Teléfono y fax: 913085029

Correo electrónico:

[fundicot@arrakis.es](mailto:fundicot@arrakis.es)

<http://www.arrakis.es/~fundicot>

**Presidente:** Antonio Serrano

**Vicepresidente:** Pablo Fidalgo

**Tesorero:** Jose Alberto Burgués

**Secretario:** Teresa Fernández de  
Lienres

**Vocales:** José Luis Nicolás, Agustín  
Martín, Marta García, José Manuel  
Santa Cruz, Miguel Angel Troitiño

**Presidentes de Sede:** Antonio  
Cuartas, Julián Mora, Fernando  
Almeida

**Director de la revista:** Manuel  
Román

FUNDICOT es miembro asociado  
de FUIHUAT e ISOCARP

## Índice

### Presentación

XXIV Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Antonio Serrano, pag. 2

### Proyecto

Plan de Ordenación Territorial de la comarca de los Arribes del Duero

Equipo XXIV COT, pag. 7

### Monografías

Desarrollo del Ordenamiento Territorial en Colombia

Mónica Esperanza Cantor, pag. 18

Afección sobre la planificación territorial de la directiva Hábitats

Pedro Gómez, pag. 25

La incidencia de las carreteras en el paisaje

Nila de Taranco, pag. 32

La incidencia del ferrocarril de vía ancha en el espacio regional cántabro

Ignacio Álvarez, pag. 36

Tipología, caracterización y clasificación de los núcleos rurales

Rosa María Harinero, pag. 41

Normativa y metodología de una Evaluación de Impacto Ambiental

Amelia Prada, pag. 44

Aproximación a la comparación de los modelos de gestión de los espacios naturales protegidos en áreas transfronterizas: la raya hispano-lusa

Margalida Fuster, pag. 50

## XXIV Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

**Antonio Serrano Rodríguez**  
**Director del COT**

Año tras año hemos ido avanzando en el tiempo desde aquel octubre de 1975 en que se inició el primer COT. Ahora, casi veinticinco años más tarde hemos dado por concluido el XXIV COT, con casi 1000 personas ya tituladas en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y superando esta cifra el número de personas que entre profesores, colaboradores y participantes en cursos diversos, han tenido contacto con FUNDICOT.

Hoy, como en años anteriores, y siguiendo la costumbre de dedicar un número de la Revista a comentar las actividades más significativas desarrolladas en el último Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente realizado, quiero referirme brevemente a lo que ha sido la dinámica del XXIV COT, del que, como en años anteriores, en este número de la Revista se recoge un resumen del Proyecto realizado y de las Monografías que se han considerado más destacadas y de interés para su publicación.

En primer lugar, señalar que a lo largo del Curso no hubo problemas destacados desde el punto de vista académico y que la totalidad de los alumnos desarrollaron el mismo en los términos exigidos, por lo que todos obtuvieron el título propio de la Universidad Politécnica de Valencia de Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

El año 1999 se culminó, así, la XXIV edición del COT y se inició su XXV convocatoria, todavía con bastante ilusión por parte de muchos de los que colaboramos en su realización; gracias fundamentalmente a la calidad humana de todos los que participan, como profesores, alumnos, o asociados de FUNDICOT, colaboradores como tutores o meros

asistentes a Claustros y Juntas Directivas, en todo el proceso. Después de tantos años en el COT, sigo considerando que su mayor valor es la calidad de la relación personal de los que vienen al COT, y el ambiente de colaboración y solidaridad que se consigue entre gran parte de ellos en la realización, sobre todo, del Proyecto; lo que repercute muy positivamente en los, en mi opinión, excelentes resultados del proceso formativo en su dimensión práctica.

El XXIV y el XXV COT no han logrado romper el techo de alumnos que parece que las nuevas circunstancias de sobreoferta de cursos gratuitos con cargo a los Fondos Sociales Europeos, en Madrid, establecen para el COT. Se sigue con una matrícula situada entre los 15 y 22 alumnos, muy lejanas de las cifras que le harían presupuestariamente autosostenible (30-32 alumnos), lo que obliga a que el mantenimiento de la actividad del COT, y consecuentemente de la Asociación, siga viniendo asociado a la obtención de subvenciones de distintas fuentes.

Para el XXIV COT se ha contado con un Convenio firmado para la elaboración de monografías con el Ayuntamiento de Corvera sobre la corrección de impactos ambientales producidos en el concejo por la autopista del Cantábrico, que están realizando dos alumnos con la tutoría de Pablo Fidalgo y Toni Cuarras; y otro Convenio con el Ministerio de Medio Ambiente, que junto con el anterior, permiten obtener la subvención necesaria para la viabilidad del COT.

Como parte del Convenio con el Ministerio de Medio Ambiente, el Director de la Unidad de Desarrollo Territorial, Fernando Esteban, canalizador y potenciador de la colaboración al respecto, propuso realizar el Proyecto y tres Monografías sobre la zona fronteriza del Duero entre España y Portugal, afectando a la provincia de Zamora, en la parte española, y a los municipios de Miranda do Douro y Mogadouro, en la parte portuguesa, cuyos resultados se pueden apreciar en los artículos que se acompañan.

Al respecto hay que señalar la extraordinaria colaboración que se ha encontrado tanto en el citado Fernando Esteban como en los miembros de la señalada Unidad de Desarrollo Territorial, Margarita Ortega, Eduardo Pallardó, Inés Calvo y José Ramón Montes, tanto en la realización del Proyecto como en las Monografías tutorizadas desde el Ministerio. También hay que destacar el apoyo que desde el propio Ministerio proporcionó Amparo Monrós en la buena marcha de todas las gestiones. Y la colaboración de distintos alcaldes de los municipios, tanto castellanos como de Miranda do Douro en el proceso. Y, por supuesto, el apoyo y colaboración de José María Álvarez Perla y TAU en la aportación de información, en el trabajo de guías por la zona de estudio y en la ayuda de participantes en el XXIII COT (Marta Sancho y Paula Rodríguez) en la tutorización del Proyecto.

El Proyecto se expuso públicamente en Zamora en el mes de Junio en el seno de unas Jornadas sobre "Nuevos modelos de cooperación para la sostenibilidad del desarrollo en la Región Fluvial del Duero", realizadas en colaboración con la Fundación Rey Afonso Henriques, con la asistencia del Alcalde de Zamora a su inauguración, y con la colaboración y participación activa del Director General de Ordenación del Territorio de Portugal, D. Joao Biencard Cruz, de La Junta de Castilla y León y, por supuesto, con la muy directa colaboración de la Unidad de Desarrollo Territorial del Ministerio de Medio Ambiente y de José María Álvarez Perla. Tanto la exposición de los participantes en el XXIV COT como la posterior discusión fueron singularmente brillantes y muy directamente relacionados con los objetivos del Seminario.

Un ejemplar del Proyecto se entregó a la citada Fundación, para su biblioteca, y otro se entregó al Ministerio, junto con copia de las Monografías realizadas bajo su tutoría, como así se establecía en el Convenio.

Con respecto a la Monografía sobre el Proyecto de Vías Verdes de conexión de los espacios naturales y lúdicos existentes en el Concejó de Corvera, como ruta verde para peatones, ciclistas, etc., hay que señalar que tanto el trabajo como la Exposición pública en el mismo, coincidiendo con la entrega de títulos del XXIII COT, fueron satisfactorios. Una muestra de esta satisfacción queda reflejada en el acuerdo del Ayuntamiento de Corvera de firmar un nuevo Convenio adicional para este año de 1999-2000, dirigido a que los alumnos del XXIV COT realicen una Monografía, que se expondrá públicamente en el Ayuntamiento, desarrollando el tema señalado en párrafos anteriores, y que previsiblemente se hará coincidir con la entrega de los títulos del XXIV COT.

Adicionalmente, a lo largo del XXIV COT se desarrolló un interesante trabajo de prácticas sobre la base del Convenio existente con la Asociación Don Quijote de la Mancha, colaborando con Luciano Sánchez Pérez-Moneo en la realización de una serie de ideas a desarrollar en la comarca de Ocaña dentro de los programas LEADER II. En este trabajo participaron los participantes en el XXIII COT José Manuel Santa Cruz y Paula Rodríguez, y un participante del XXIV COT, Nila María de Taranco, bajo mi tutoría. Los resultados se consideraron muy positivos por parte de la Asociación Don Quijote de la Mancha y se propuso seguir este tipo de colaboración para cursos sucesivos, cosa que ya se ha hecho también en el XXV COT con la monografía de uno de los participantes en el mismo.

Se mantiene así el Objetivo de que los participantes en el COT tengan un incentivo adicional en el trabajo que realizan, ya que sus resultados van a ser entregados oficialmente a unos clientes que demandan que la calidad supere un determinado umbral. Ni que decir tiene que este hecho supone más trabajo para los que nos encargamos de los Proyectos y Monografías, habiendo que agradecer a todos los tutores, y particularmente a Pablo Fidalgo y a José María Álvarez Perla la

inestimable colaboración que han prestado al respecto, que ha permitido que se institucionalice este proceder que pienso es de gran utilidad para el funcionamiento y cumplimiento de Objetivos del COT.

Con respecto al trabajo y calidad personal de los participantes en el XXIV COT mi opinión es muy positiva. En los viajes realizados a los Arribes del Duero, a Corvera y a Zamora, la relación con distintos Ayuntamientos y con la Sede Asturiana de FUNDICOT, han de considerarse también muy positivas. La exposición pública del Proyecto en Zamora fue realmente satisfactoria y su incidencia en los medios de comunicación elevada.

Aunque es reiterativo respecto a lo señalado en presentaciones de Cursos anteriores, creo que es importante destacar que a lo largo del XXIV COT, y desde el punto de vista disciplinar y formativo, se han mantenido las líneas directrices preexistentes que responden a la visión unitaria de la Ordenación del Territorio recogida en los Objetivos de la Asociación (defensa del desarrollo sostenible y de la mejora igualitaria de la calidad de vida de la población, reduciendo las desigualdades entre las personas y los territorios, y propiciando la igualdad de oportunidades entre las personas, lo que ahora se denomina, con la voluntad de ser asépticos políticamente, cohesión económica, social y territorial). Estas líneas directrices ya se han comentado en revistas de años anteriores por lo que podemos resumir su contenido en:

Consideración del Proyecto como actividad principal del COT, que sirve de práctica metodológica de síntesis, buscando, adicionalmente, que el Proyecto sea realista, para lo cual se compromete su realización ante organismos o instituciones interesadas en sus contenidos.

- Adecuación de la periodicidad y contenido de las clases, conferencias y talleres a las necesidades derivadas de las distintas fases del Proyecto.

- Explicitación de los objetivos del desarrollo sostenible, desarrollo de base endógena y de una calidad y nivel de vida lo más homogénea posible para toda la población, como principios rectores de la Ordenación Territorial, en todas sus facetas y, en particular, en la elaboración del Proyecto.
- Potenciación de la formación como profesionales para los participantes, defendiendo un enfoque que, aunque considera los procesos en su globalidad, centra la planificación en los principales problemas, ayudando a distinguir lo principal de lo secundario en cada caso.
- Insistencia en el hecho de que siempre existe más de una solución a un problema y que la principal aportación de las disciplinas multisectoriales e integradoras, como es la Ordenación del Territorio, es precisamente el ser capaz de conocer y evaluar los efectos diferenciales de cada una de ellas.
- Concepción de la planificación como un proceso de adecuación de medios escasos a fines, cuya gestión ha de ser viable en la práctica; es decir, ha de permitir conseguir los objetivos definidos con los medios disponibles; porque si no, no es planificación, es propaganda.
- Introducción del "análisis de casos" como talleres específicos formativos, dirigidos al estudio y discusión de soluciones concretas a problemas reales de la ordenación espacial y ambiental.

Incrementar la participación e intervención de los alumnos en las exposiciones, discusiones y reflexiones sobre las distintas actividades (proyectos, monografías, tests y mesas redondas) que se realizan en el COT.

Hay que reiterar el convencimiento, cada día mayor, de los estupendos resultados de esta práctica en la formación interdisciplinaria y colectiva de los participantes en el COT. También este año los propios alumnos han llegado a señalar que el interés de los contenidos de muchas

de estas aportaciones supera el de algunas de las clases oficiales, no porque éstas tengan baja calidad (se sigue con la política de ir excluyendo las clases con reacción contraria en los participantes en el COT), sino por el extraordinario esfuerzo que se realiza por algunos participantes en la realización y exposición de sus trabajos. No obstante, hay que señalar que para el XXV y sucesivos cursos va a haber que replantearse la propuesta inicial del "Estudio de casos", ya que las exigencias de trabajo derivadas del Proyecto (cada año se exige que se vayan mejorando marginalmente las aportaciones de años anteriores) y de la Monografía hace que los participantes en el COT no respondan adecuadamente (por falta material de tiempo, según sus representantes) a las exigencias de trabajo que implican estos "Estudios de casos". La solución habrá de buscarse con un tratamiento particularizado para cada taller, en coordinación con los responsables de los mismos.

Hasta aquí los aspectos más destacables del XXIV COT. No obstante, siguen existiendo las dificultades crónicas y de difícil solución práctica en el marco de las limitaciones específicas de la Asociación, ya señaladas para otros cursos. Así, siguen existiendo dificultades en el aspecto de los locales o de la disposición de equipos informáticos y software específico (GIS, tratamiento digital de imágenes, etc.), y aunque se han dado ya algunos pasos a porerenciarse hacia el futuro, no podemos considerar que la situación sea totalmente satisfactoria; aunque existe la esperanza de que en el nuevo marco de colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente pueda llegar a mejorarse.

Una de las facetas aceptablemente cubiertas para el XXIII y XXIV COT ha sido la de buscar salidas profesionales, inicialmente en forma de prácticas no remuneradas mientras esté implicada FUNDICOT, con el objetivo de que los titulados en el COT colaboren en la formulación de propuestas de trabajo o en la presentación a concursos públicos, incluyéndoseles en el equipo que luego habrá de desarrollarlos; o en la línea

de elaborar artículos sobre trabajos de ordenación del territorio, ya desarrollados por la empresa o institución, que, bajo su supervisión puedan ser posteriormente publicados y sirvan a la formación del currículum del participante. Varios de los titulados del XXIII y XXIV COT se encuentran, de hecho, trabajando en temas de Ordenación del Territorio que, trascendiendo el Convenio respectivo, les está suponiendo una remuneración económica aceptable.

En este sentido, igualmente hay que destacar el incremento de interrelación de la Asociación con distintas Empresas e Instituciones. En particular, se han establecido Convenios con Empresas, Instituciones y Organismos, con el objetivo de facilitar tres meses de prácticas de los alumnos que superen el COT. Para el XXV COT en realización, se ha conseguido que tres alumnos realicen su Monografía con beca remunerada adicional para el Ayuntamiento de Corvera y la Asociación Don Quijote de la Mancha; y que dos alumnos más cuenten con beca de la Fundación de Ferrocarriles-GIF para el desarrollo de un trabajo específico sobre el AVE Madrid-Barcelona.

Todos los implicados en el COT hemos intentado que éste siga siendo, no ya el primer curso de nuestras características y duración en materia de Ordenación del Territorio, sino también el mejor. Y creo que el tema no tiene discusión en términos de calidad / coste. En todo caso, no hay que olvidar que el COT tiene razón de ser en la medida en que sirva para cumplir los objetivos establecidos en los Estatutos de la Asociación, y, entre ellos, el de seguir expandiendo el interés y el conocimiento de la Ordenación del Territorio. Que el proceso formativo continúe en esa línea es una de las responsabilidades que hasta ahora han mantenido la Dirección Académica y el Claustro del COT; y ello sin olvidar a los profesores que, en la mayoría de los casos más por cariño al propio COT y a la Asociación que por las remuneraciones que reciben por su participación, hacen posible unos niveles

docentes y de interés en sus intervenciones que podemos situar por encima de la media general de los distintos Cursos existentes.

Como en cursos anteriores, y antes de terminar esta presentación, quiero destacar en el XXIV COT el carácter solidario y la calidad personal de los participantes en el mismo, que ha hecho realmente agradable para los miembros de la Asociación que colaboran en la marcha del mismo, los nueve meses de contacto y trabajo. También ya hemos señalado que, como en años anteriores, las Monografías más significativas en su calidad e interés para los lectores, elaborada por los propios redactores de cada uno de ellas, se han recogido en el presente número de los Cuadernos de Ordenación del Territorio, al igual que una síntesis del Proyecto, con la colaboración desracada de Pablo Fidalgo. De su lectura se deduce el mantenimiento de los principios y objetivos antes señalados.

Al igual que todos los años, no quiero terminar esta presentación sin reiterar mi agradecimiento a todos los profesores y, en particular, a Pablo Fidalgo, a los profesores de los talleres y a aquellos otros - suficientemente conocidos por todos- que desde hace muchos años nos hacen el favor de encontrar un hueco entre sus innumerables tareas para colaborar en la buena marcha del COT. También quiero agradecer a los propios participantes en el Curso su colaboración en la mejora de la dinámica del mismo, con su práctica, con su crítica y con su propuesta de modificaciones; a los miembros del Claustro, por la continua incorporación de ideas para la snbsanación de los problemas que van apareciendo; y, por supuesto, a Julia, que desde el contacto directo y continuado con la secretaría, administración y relación con los alumnos y profesores, mantiene la necesaria línea de comunicación entre todos los que colaboramos en la marcha del COT.

## Plan de Ordenación Territorial de la comarca de los Arribes del Duero

### El Territorio

El área objeto de estudio está formada por once municipios de la provincia de Zamora (España) y el Concelho de Miranda do Douro (Portugal), y dentro de la misma se encuentra parte del espacio natural de Los Arribes del Duero. Sus características geográficas, pero sobre todo, su condición de espacio fronterizo y periférico, ha condicionado en gran medida su desarrollo y situación actual.

Se trata de un espacio que tiene como espina dorsal el río Duero, cuyo encajonamiento sobre los materiales silíceos ha dado lugar a un singular paisaje dentro de la Península Ibérica. El río ha sido precisamente, a lo largo de los siglos, un elemento que ha actuado de barrera para el intercambio cultural, económico y social.

A su vez su condición de zona fronteriza, alejada de los grandes ejes de transporte, ha contribuido en gran parte a que esta zona quedara al margen de los procesos de desarrollo, y es ahora en el marco de la Unión Europea y como zona Objetivo 1, cuando las ayudas económicas y la existencia del Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza pueden servir de impulso para su integración y desarrollo.

La realidad de este ámbito espacial viene marcada por una naturaleza de gran valor a lo que se contraponen un importante éxodo rural, que ha llevado a un despoblamiento acusado, una pirámide demográfica envejecida y una estructura productiva atrasada dependiente del exterior por la ausencia de recursos humanos acordes para el desarrollo económico.

### Diagnóstico

A partir del análisis de la información obtenida del área considerada, se han diagnosticado una serie de problemas, cuyo

listado incluimos a continuación, y de los cuales destacamos los más influyentes en lo que hace referencia a los desequilibrios sociales y territoriales.

#### Problemas fundamentales

- Dificultad para una gestión unitaria del Plan de Ordenación Territorial
- Despoblamiento histórico que ha generado una baja densidad demográfica y un desequilibrio en la estructura de población
- Inexistencia de una cabecera funcional
- Ausencia de concertación entre los dos países en la gestión de los recursos económicos

#### Problemas principales

- Deficiente tratamiento y gestión de los residuos sólidos urbanos
- Inexistencia de la puesta en valor y divulgación de los atractivos turísticos de la zona de estudio
- Escaso desarrollo y dinamismo del sector terciario.
- Deficiente eficacia del transporte público, especialmente el transfronterizo.
- Deficitaria planificación urbanística
- Déficit de equipamientos de ocio y culturales
- Deficiencia de las infraestructuras de abastecimiento de agua potable y de las redes de distribución.
- Debilidad del tejido industrial y falta de competitividad del sector secundario.
- Estructura productiva atrasada.
- Dependencia económica externa
- Abandono de la actividad agraria
- Degradación y falta de catalogación y declaración del patrimonio de la zona de estudio



- Abandono y degradación de la vivienda tradicional
- Falta de inversión de recursos privados
- Aumento de la superficie de matorral degradado
- Falta de homogeneidad legislativa
- Desaparición y degradación de los ecosistemas de ribera y fluviales
- Expolio de nidos y caza furtiva de las especies protegidas

Entre los más importantes nos encontramos con los siguientes:

Un desdoblamiento histórico que ha generado una baja densidad demográfica y desequilibrios en la estructura de población. Entre las causas que explican este hecho están: un medio rural degradado y falto de infraestructuras y servicios, que provocó un éxodo rural en los años sesenta hacia la España industrializada; la emigración de la población joven y en edad de procrear; crecimiento vegetativo negativo y un escaso desarrollo económico y territorial que no posibilita la fijación de la población.

Estructura productiva atrasada debido a la existencia de una población envejecida, el predominio de un sector primario en crisis y un escaso desarrollo del sector secundario y terciario.

Dependencia económica externa por la falta de una actividad económica, dinámica y diversa, una escasa dotación de equipamientos y servicios y falta de formación e iniciativa de la población.

Inexistencia de una cabecera funcional dinámica debido a la ya dependencia funcional de otras cabeceras comarcales entre las que se reparte la zona, además el efecto barrera que supone la frontera para que Miranda do Douro, la más capacitada para esta función, sea la cabecera.

El efecto barrera que confiere la frontera para las comunicaciones transfronterizas unido al mal estado de las carreteras y a la

deficiente presencia de transporte público de interconexión.

### Modelo territorial actual

La zona de estudio se caracteriza por su posición periférica respecto a España y Portugal. Dentro de dicha zona destacan la localidad portuguesa de Miranda do Douro y la española de Fermoselle. Miranda presenta un nivel aceptable de relaciones por carretera con el resto de freguesías que componen el concelho de Miranda. Sin embargo, con los municipios españoles estas relaciones son limitadas debido a la existencia de dos únicos pasos del río: Torregamones y Fermoselle. La comunicación entre los diferentes municipios españoles es aceptable, destacando por su posición central Torregamones y Moralina.

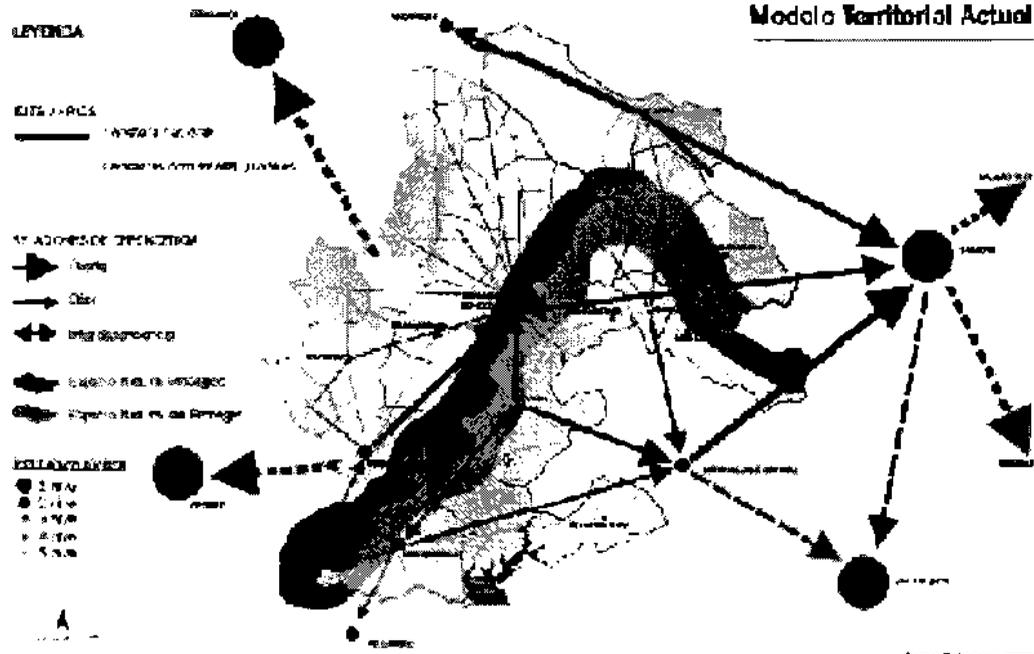
La base productiva de este territorio se ha centrado en la agricultura de secano (olivares, viñedo y frutales), aunque actualmente se pueden detectar dos procesos diferenciados; por un lado el abandono progresivo del campo en la parte española, y por otro el mantenimiento de las zonas de cultivo en la parte portuguesa. La actividad ganadera se encuentra en la actualidad en expansión, destacando el ovino. Por otra parte la industria se centra en la transformación de productos agroalimentarios. En el sector terciario destacan las localidades de Miranda do Douro y Fermoselle, donde se concentran la mayor parte de las empresas del sector servicios de la zona.

Los equipamientos en general se sitúan en los núcleos de mayor nivel poblacional, determinando la siguiente jerarquía dentro del área de estudio: Miranda do Douro, Fermoselle, Sendim; Villalcampo, Palaçoulo; y fuera del área de estudio, Bermillo de Sayago, Alcañices, Bragança, Zamora, Salamanca y Oporto.

En conclusión nos encontramos en una zona dividida en dos partes con diferentes dinámicas y con un bajo nivel de relaciones. Por un lado la zona española, con escasa población y una estructura

demográfica envejecida, en la que se ha producido un progresivo abandono de las tierras y sus cultivos, y que cuenta con una escasa dotación de infraestructuras y servicios, lo que la hace muy dependiente del exterior. Por otro lado la zona

portuguesa con una estructura poblacional más joven, y en la que se ha logrado mantener la agricultura tradicional, y que al contar con un mayor número de equipamientos y servicios es menos dependiente del exterior.



### Objetivos y actuaciones

Ante el modelo territorial existente, se han planteado una serie de actuaciones agrupadas en programas temáticos, y que están destinadas a la mejora o resolución de los problemas, y por tanto a la consecución de los objetivos propuestos en cada programa para alcanzar el modelo territorial deseable.

Programa 1: Gestión unitaria del Plan de Ordenación del Territorio y ámbito normativo

#### 1.1. Introducción

Únicamente, partiendo de la idea de que un espacio natural único y homogéneo no puede entenderse de fronteras ni de límites impuestos por la mano del hombre, se entenderá mejor, por una parte, la imperiosa necesidad de gestionar de forma conjunta un territorio único, pero

perteneciente a dos Estados diferentes y, por otra parte, la problemática que puede llegar a entrañar la consecución de este logro.

#### 1.2. Actuaciones Incorporadas

Celebración de un acuerdo en desarrollo del convenio marco europeo de colaboración transfronteriza, para la gestión unitaria del POT mediante la creación de un organismo asociativo en el que estén representadas todas las administraciones con capacidad de intervención en la ejecución del planeamiento.

#### 1.3. Objetivos alcanzados con el programa

Es objetivo primordial la gestión unitaria de todo el territorio, y no simplemente la fusión posterior de dos gestiones. Se ha optado por esta única gestión pensando en los beneficios, principalmente de eficacia y de economía, que ello puede reportar. Si se consigue que un único órgano gestione

todo el territorio, se hará de forma más eficaz y se gastará menos al evitarse la duplicidad de medios y actuaciones tendentes a un mismo fin. De esta forma los objetivos que se pretenden alcanzar con la consecución del programa se pueden resumir en los siguientes:

- Proponer, en desarrollo del convenio marco existente, la cooperación entre estados. Formulación del planeamiento ambiental que afecta al área de estudio (PORN Y PRUG).
- Revisión del planeamiento urbanístico municipal, y en su caso supramunicipal, y su adaptación al proyecto propuesto.
- Potenciar la existencia de una cabecera comarcal.
- Establecimiento de los mecanismos necesarios para una gestión eficaz del POT.
- Gestionar coordinadamente los recursos financieros transfronterizos.

## Programa 2: Programa para el Desarrollo Económico

### 2.1. Introducción

Nuestra zona de estudio, como ocurre en otras regiones fronterizas de carácter rural con escaso dinamismo económico, guarda un importante potencial para el desarrollo del turismo rural y natural, aunque este todavía no se ha producido en nuestra área de estudio.

Las actuaciones relacionadas con el desarrollo económico incluidas en el programa, comparten varios objetivos como son por un lado recuperar actividades económicas de carácter artesanal y autóctono, por otro lado se pretende que se produzca una diversificación de la economía a través del desarrollo del sector terciario para la creación de nuevas perspectivas de empleo, así como también se persigue la creación de una economía integrada y complementaria, donde la base

fundamental sea la parte española y *incorporadas*

Entendemos que se se proponen para la transfronteriza turismo y del conjunto de pues da mayores o el desarrollo de para la comercializ destino turístico. na industria o ;roalimentaria que productos de la zona.

Esta cooperación e entenderse como aprovechamiento como el establecin abasrecimiento tra la promoción y m,anadería ecológica. competitividad, y sinérgicos en toda esto contribuiría a base económica de

11

Por lo que respecta turismo, la cooper debe entenderse co (en la medida que recursos naturales, artesanales, patrim unir esfuerzos para divulgación de los esta zona de estudi una imagen común en los respectivos i estatales y en el m internacional. Así *del Territorio y Medio Ambiente* administraciones c como entre los em debe potenciar al p cooperación entre la ortuguesa.

### 2.2. Actuaciones in la condición de

Las actuaciones que de suponer un atractivo, dinamización del oportunidades tanto para la economía son: tevos mercados como zación de esta zona como

- Creación de u cooperativa ag económica debe promueva los un sistema de
- Política comerde recursos comunes, así promocionar lniento de un sistema de estudio. nsfronterizo, dirigidos a
- Potenciación a ejora de la a la creación de efectos agricultura y g el área de estudio. Todo l fortalecimiento de la el área.

a al desarrollo del ación transfronteriza omo una estrategia global debe aprovechar los , agropecuarios, ioniales, etc.) destinada a la identificación v

- Servicios de concesión de ayudas a PYMES y nuevas empresas.
- Elaboración de planes especiales para la protección, conservación y restauración del patrimonio histórico-artístico del área de estudio.
- Promover y proteger las razas autóctonas controlando los cruces con otras especies.
- Promoción de la concentración parcelaria del viñedo, sustitución de las cepas viejas por otras nuevas e incentivación de la producción con la variedad de uva JUAN GARCÍA.
- Instalación de una posada rural en una de las antiguas guarderías forestales del área zamorana de estudio.
- Creación de un albergue juvenil, con la oferta de actividades deportivas, culturales y educativas en materia ambiental.
- Subsidios a la natalidad.
- Derivación de un canal desde el Embalse de la Almendra para su aprovechamiento agrario aguas abajo en la localidad de Fermoselle.
- Potenciar actividades náuticas poco impactantes con el medio, a través del aumento de la oferta del embarcadero de Miranda y la potenciación de la escuela de piragüismo de Salto de Villalcampo.
- Subvención al mantenimiento del paisaje en cortinas y bancales.
- Creación de una asociación de comerciantes de los Arribes del Duero.
- Subvenciones y asistencia técnica para la instalación de un restaurante y local comercial de productos autóctonos en las bodegas medievales de Fermoselle
- Creación de un matadero regional que centralice y gestione la producción de la zona.

### *2.3. Objetivos alcanzados con el programa*

Mediante el desarrollo de este programa se conseguiría la consecución de siguientes objetivos:

Mantener e incentivar el poblamiento y equilibrar la estructura demográfica.

Reordenar la actividad agrícola y ganadera, según la nueva situación del sector primario.

Potenciar una industria de transformación de los productos autóctonos.

Impulsar una economía integrada y complementaria entre las zonas española y portuguesa.

Diversificar la economía a través del desarrollo del sector terciario para crear nuevas perspectivas de empleo atendiendo especialmente al sector terciario.

Proteger el patrimonio histórico, artístico y cultural y potenciar sus nuevos usos.

Programa 3: Programa para la Conservación y Regeneración Ambiental

### *3.1. Introducción*

Nos encontramos con un área donde los valores medioambientales tienen un importante papel para la consecución de un desarrollo regional sostenible, ya que se trata de un área natural, para cuya conservación y desarrollo medio ambiental va a ser fundamental la gestión integrada de la misma.

Es por todo ello que nos enfrentamos ahora al tema común de cómo promover un desarrollo económico regional, que aproveche todo el potencial que ofrece el medio físico, y al mismo tiempo proteja y mejore el medio ambiente a través de una gestión adecuada de los recursos naturales, adoptando medidas tanto preventivas como correctoras. Para estos fines se proponen una serie de actuaciones que se dirigen bien a la resolución de algunos problemas existentes detectados, bien al desarrollo de nuevas iniciativas y también planteamientos para abordar los asuntos medioambientales transfronterizos.

### 3.2. Actuaciones incorporadas

- Creación del Parque Natural Internacional de Los Arribes del Duero en la zona zamorana, para la creación del Parque Internacional Transfronterizo que incluya el Parque do Douro Internacional y el Parque Internacional de los Arribes del Duero.
- Protección transfronteriza y coordinada del río Duero
- Reforestación, regeneración y restauración de la vegetación autóctona
- Instalación de lagunas artificiales para el saneamiento de las aguas residuales.
- Creación de canales que salven los desniveles de las presas, que favorezcan la comunicación entre especies piscícolas a la vez que se realiza una autodepuración de las aguas.
- Potenciación de la construcción de charcas para su uso como abrevaderos de la ganadería extensiva y para el cultivo de ranas y tencas.
- Programa de actuación para la prevención de incendios forestales.
- Realización de un inventario y un estudio de viabilidad, presupuesto y proyecto técnico de entierro del fluido eléctrico.

Programa 4: Programa para la mejora y creación de infraestructuras, y para la mejora de la vivienda

#### 4.1. Introducción

A pesar, de que en la actualidad la normativa vigente exige el cumplimiento de ciertas normas en materia de salubridad para entidades de población con un número de habitantes determinado, la mayor parte del área de estudio ha pasado por alto dicha normativa por lo que es evidente la deficiencia en materia de saneamiento de aguas residuales, recogida y desecho de RSU y distribución de agua potable para consumo doméstico.

A este déficit hay que unir otros en materia de conexiones transfronterizas, redes de telecomunicación, transportes públicos entre España y Portugal, mal estado del pavimento en carreteras y núcleos de población, etc.

La existencia de claros problemas en el patrimonio arquitectónico hace necesaria la puesta en marcha de una serie de actuaciones encaminadas a conseguir su mejora.

#### 4.2. Actuaciones incorporadas.

- Creación de una línea de autobús regular que una Miranda y Sendim con Zamora y Bragança.
- Dotación de las infraestructuras básicas (pavimentado, alumbrado, agua) a los núcleos que poseen déficit en este aspecto.
- Subvenciones y préstamos subsidiarios a la rehabilitación de viviendas destinadas al turismo rural.
- Creación de un helipuerto, con servicio de helicóptero, para subsanar los déficit en transporte y servicios de urgencia en Moralina.
- Mejorar la carretera de los Arribes que transcurre entre Fariza y Villar del Buey.
- Creación de unos puntos limpios para recogida de residuos.
- Instalación de un repetidor para telefonía móvil, en Villardiegua, que posibilite ampliar la cobertura en la zona de estudio.
- Mejorar la distribución de agua potable mediante la creación de una planta intermedia de potabilización y control de agua destinada al consumo doméstico.

#### 4.3. Objetivos alcanzados en el Programa

Con el desarrollo conjunto de estas actuaciones se pretenden alcanzar varios de

los objetivos perseguidos, los cuales se muestran a continuación:

- Reducir la contaminación del medio terrestre y acuático eliminando efluentes incontrolados.
- Prevenir los riesgos naturales existentes así como los incendios forestales.
- Impulsar una economía integrada y complementaria entre las zonas española y portuguesa
- Mejorar y en su caso readaptar la red de infraestructuras básicas del área de estudio
- Superar las diferencias en materia de transporte público y privado para favorecer una mejor conexión interna y exterior.
- Readaptar la red de infraestructuras de abastecimiento y tratamiento de residuos.
- Facilitar las infraestructuras de telecomunicación.
- Incentivar la rehabilitación del parque de viviendas.
- Dotación e servicios básicos a las viviendas tradicionales.

Programa 5: Programa para la formación y capacitación de la población autóctona

### *5.1. Introducción*

Esta área se enfrenta actualmente con el problema de desempleo y migración de la población joven. El desarrollo de los recursos humanos y del mercado laboral es una parte clave para conseguir la reestructuración y desarrollo de su economía. En concreto, la orientación de la enseñanza hacia la creación de recursos humanos con aptitudes y habilidades es básica para alcanzar el desarrollo.

Dentro del marco de la UE, cada vez hay más iniciativas para el desarrollo de la educación, formación y desarrollo del mercado laboral de las regiones transfronterizas. Interreg (DG XVI) y

EURES (DGV) están apoyando los programas de este tipo. En Europa también hay varios ejemplos de Buenas Prácticas (PROGRAMA HABITAT ONU) relacionados con este tema que funcionan bien, y están solucionando problemas de economías en declive.

Este programa pretende orientar la cualificación técnica de sus habitantes para promover el desarrollo de la zona. Las acciones con las que dirige este objetivo pasan por el desarrollo de cursos que fomenten la diversificación económica y la utilización de los recursos endógenos, y una segunda parte para desarrollar la educación superior.

### *5.2. Actuaciones incorporadas*

- Creación de Centros de Formación que promuevan el desarrollo de la zona y la reducción del desempleo.
- Creación de talleres que desarrollen actividades artesanales tradicionales relacionadas con los recursos endógenos, como son la artesanía de la cerámica blanca y la cantería para tallas, decoración de fachadas o creación de cortinas en los campos.
- Cooperación entre las universidades de Castilla y León y Tras os Montes para la realización de cursos de verano, y convenio entre ambas para la generación de Becas de Prácticas y Proyectos de I+D en el área.
- Incorporar una nueva formación en la escuela taller de Fermoselle destinada a la creación de folletos culturales turísticos, etc. e itinerarios guiados ambientales, culturales y patrimoniales.

### *5.3. Objetivos alcanzados con el programa*

Gracias al desarrollo de este programa para el fomento de la capacitación y formación de la población se alcanzarían cinco objetivos de un total de 28 que se necesitan para llevar a cabo nuestro Plan, que por orden de cumplimiento de las actuaciones serían:

- Protección, conservación y regeneración de los hábitat de singular valor ecológico.
- Potenciar y gestionar adecuadamente los recursos naturales haciendo hincapié en usos que generen un escaso impacto y degradación ambiental.
- Conservación del paisaje.
- Mantener e incentivar el poblamiento y equilibrar la estructura demográfica.
- Elevar el nivel de formación de la población autóctona.
- Potenciar una industria de transformación de los productos autóctonos.
- Impulsar una economía integrada y complementaria entre las zonas española y portuguesa.
- Diversificar la economía a través del desarrollo del sector terciario para crear nuevas perspectivas de empleo atendiendo especialmente al turismo.
- Favorecer el intercambio cultural entre las zonas española y portuguesa
- Mejorar la dotación y el acceso de la población a la red de equipamientos y servicios básicos.
- Proteger el patrimonio histórico, artístico y cultural y potenciar sus nuevos usos.

Programa 6: Programa para la dotación de equipamientos.

### 6.1. Introducción.

Con el desarrollo de este programa se pretende la adecuación de los equipamientos, ya sean educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos o culturales, a la demanda de la población actual y futura, adaptándose a los requerimientos de los cambios sociales e incidiendo sobre aspectos fundamentales de la calidad de vida y la cooperación transfronteriza, como elementos importantes para el impulso turístico y económico de la zona, dentro del concepto de desarrollo sostenible.

### 6.2. Actuaciones incorporadas.

- Acondicionamiento del centro de salud de Miranda do Douro a las necesidades de la población tanto en materia de infraestructuras como de incorporación de un mayor número de personal y servicios sanitarios por el mismo; atendiendo incluso la asistencia social.
- Creación de un servicio de asistencia social a domicilio para ancianos, disminuidos físicos y psíquicos.
- Incorporación de dos unidades móviles (consultorio móvil) que ejerzan una asistencia sanitaria complementaria en la zona de estudio.
- Creación de dos centros culturales.
- Creación de un centro educativo con los niveles de guardería, primaria y secundaria en Moralina.
- Incrementar el número de equipamientos deportivos enfocados al turismo.

### 6.3. Objetivos a alcanzar con el programa.

Con el desarrollo de este programa se pretende ayudar a conseguir ocho de los veintisiete objetivos buscados. Estos, por orden de importancia, son los siguientes:

- Mejorar la dotación y el acceso de la población a la red de equipamientos y servicios básicos.
- Elevar el nivel de formación de la población.
- Mantener e incentivar el poblamiento y equilibrar la estructura demográfica.
- Superar las diferencias en materia de transporte para facilitar una conexión interna y externa de la zona.
- Diversificar la economía a través del desarrollo del sector terciario para crear nuevas perspectivas de empleo atendiendo especialmente al sector terciario.

- Proteger el patrimonio histórico, artístico y cultural y potenciar sus nuevos usos.
- Favorecer el intercambio cultural entre las zonas española y portuguesa.

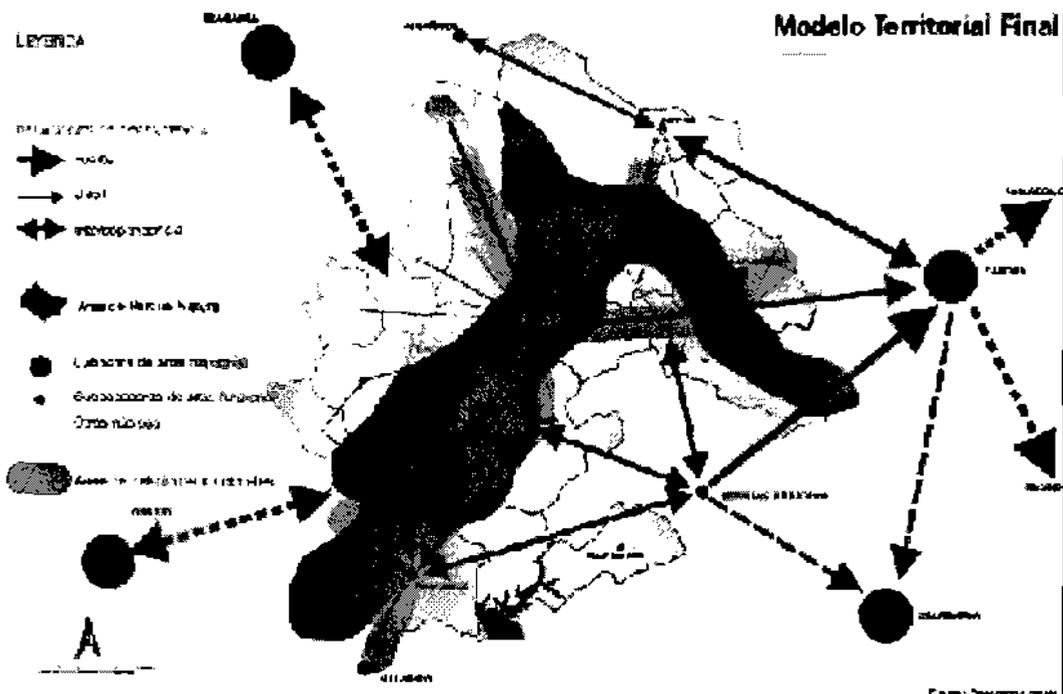
Las regiones fronterizas y en particular las áreas rurales, tienen dificultades para garantizar una dotación básica de equipamientos y servicios sociales. En este sentido la cooperación transfronteriza social y cultural no sólo permite intensificar las condiciones de vida cotidianas sino que contribuye a crear la base efectiva para el éxito del sector económico.

### Modelo territorial deseable

El modelo territorial tras la consecución total de los objetivos, mediante la ejecución

de las actuaciones, establecerá una nueva jerarquía y relaciones en el sistema de ciudades.

Miranda do Douro se configuraría como cabecera funcional de toda el área de estudio. Su proyección se extendería fuera del área, lo que promovería en gran medida el desarrollo conjunto. Además existirían una serie de núcleos intermedios (Fermoselle, Sendim, Moralina, Palaçoulo, Fonfría, Fariza, Villardiegua, Duas Igrejas...) dotados de buenos accesos y dotaciones que serán suficientes para soportar la demanda interna, e incluso acoger la demanda de fuera del área de estudio. Así se establecería un sistema de asentamientos polinuclear con una cabecera funcional en Miranda do Douro.



## Equipo Redactor

Ignacio Álvarez Neches, Geógrafo  
(Cantabria)

Miguel Álvarez Valdenebro, Geógrafo  
(Zaragoza)

Mónica Cantor Pineda, Arquitecta (Santa  
Fe de Bogotá, Colombia)

Vanessa Fernández Méndez, Abogada  
(Asturias)

Margalida Fuster Gallego, Geógrafa (Illes  
Balears)

Ana García Rámila, Geógrafa (Cantabria)

Pedro Gómez Jiménez, Abogado (Las  
Palmas)

Rosa M<sup>a</sup> Harinero López, Geógrafa  
(Cuenca)

Amelia Prada Fernández, Geógrafa (A  
Coruña)

Ricardo Rodríguez Gómez, Geógrafo  
(Asturias)

Mercedes Ros Bailac, Geógrafa (Huesca)

Yolanda Ruiz Pino, Geógrafa (Cantabria)

Gustavo Serrano Garro, Geógrafo (Madrid)

Nila M<sup>a</sup> de Taranco Segovia, Paisajista  
(Madrid)

Tutor del Proyecto : Pablo Fidalgo García

## Desarrollo del Ordenamiento Territorial en Colombia

Mónica Esperanza Cantor

Es significativa la situación política, social y económica por la que atraviesa actualmente Colombia, que repercute en la realización de los Planes de Ordenamiento Territorial, teniendo en cuenta, que una buena parte del territorio presenta una situación de orden público adversa, que no posibilita la organización del espacio físico, al igual de la relevancia que el tema tiene dentro de los intereses particulares armados y no armados, sea cual fuere su línea filosófica. Así las cosas, el país se encuentra polarizado en un territorio que tiene posibilidades de desarrollo y que generalmente se concentra sobre las zonas urbanas de mayor importancia, y otra que corresponde a un territorio olvidado, donde predominan grandes movimientos poblacionales internos; escasa o casi nula productividad económica si no es que se encuentra ligada a una especialización del sector primario; con una precaria infraestructura vial y de transportes; además del limitado acceso a los servicios básicos, lo que sencillamente conduce a una calidad de vida desequilibrada en el ámbito nacional.

Partiendo del hecho de ser el Ordenamiento Territorial un tema relativamente nuevo en Colombia con un respaldo legal que apenas comienza a dar pasos, se hace importante ver cómo se desarrolla y cuáles podrían ser los elementos que en primera instancia llegarían a fallar dentro del proceso, teniendo en cuenta la falta de continuidad de los lineamientos políticos entre una administración de gobierno y otra; los contrastes presentados entre lo técnico y lo político; el nivel de incentivos comunitarios en los procesos de participación, entre otros. Estos sin duda, son los puntos a tratar dentro de este análisis.

La relación del Ordenamiento Territorial con los Planes de Desarrollo, que debe ser

constante, sigue supeditada al corto plazo de los periodos de gobierno de los agentes políticos (Según la Constitución Política de Colombia los periodos de gobierno de los Alcaldes debe ser de tres años) y se continúan amarrando las revisiones de los Planes de Desarrollo a los planteamientos que establezcan sus programas de gobierno, de manera que mientras no existan unas líneas generales comunes para el trazado de políticas del largo plazo, el ordenamiento territorial y el país en general seguirá variando su norte de acuerdo a las necesidades de momento con políticas corropolicistas.

Por otro lado se encuentran los niveles jerárquicos (Entiéndase como el nivel nacional, regional, departamental y municipal) de planificación, que para el caso nacional presenta carencia de un nivel intermedio (Ya sea administrativo o de gestión de la planeación integrada) entre el municipio y el departamento que objetivice los Planes de Ordenamiento Territorial del nivel local con visión globalizada del territorio, y no sean documentos condicionados a los intereses particulares de turno en el ente territorial específico. De allí la necesidad de dar relevancia al desarrollo regional o provincial ya sea utilizando la fórmula de asociación municipal o de concertación intermunicipal, y dar mayor relevancia a los principios de concurrencia y subsidiariedad entre estos, de tal forma que los proyectos se prioricen; las políticas se fundamenten en intereses del nivel general; las estrategias sean esfuerzos aunados del colectivo político administrativo y social; y los resultados de la gestión oportuna.

Finalmente la participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial es de evidente necesidad y garantiza la transparencia del proceso, pero la situación política, cultural y económica del país desde hace algún tiempo han hecho que los espacios de participación se conviertan en oportunidades de momento para unos pocos, además de la tardanza en la obtención de respuestas de las administraciones locales a la comunidad,

son algunas causas que han hecho retardar el cambio que se pretende promover de la cultural participativa, motivo por el cual se hace necesario plantear mecanismos para la integración de grupos interterritoriales sociales de diferentes sectores del desarrollo local que se conviertan en líderes y apoyo de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en el conjunto espacial colombiano, y que a su vez garanticen el seguimiento de las políticas de largo plazo y participen en los espacios de concertación del desarrollo a nivel supramunicipal. De forma tal que el Ordenamiento Territorial en Colombia tome la fuerza e importancia que reviste dentro de las economías de globalización y creación de ventajas comparativas para sobrevivir competentemente en el mercado, teniendo en cuenta el planeamiento de la ocupación del territorio y el óptimo aprovechamiento del mismo.

#### Antecedentes legales del ordenamiento territorial

A partir del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal Colombiano) y posteriormente con la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana –“Se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”) se fijaron los primeros elementos legales para la organización espacial del territorio colombiano en recursos naturales, capacidad productiva del suelo y desarrollo urbano, siendo el nivel municipal el ente territorial de acción directa en la gestión y desarrollo de las leyes y normativa en general. Es especialmente con la Ley 9ª que la planificación del territorio, particularmente lo correspondiente a la zona urbana, se incorpora como elemento complementario de los Planes de Desarrollo (Ley 152 de 1994) en los municipios y es mediante la citada Ley que el criterio de espacio público adquiere mayor relevancia. Posteriormente la Reforma Constitucional (La anterior Constitución Política correspondía a 1886 y fue mediante consulta popular que se

logró modificar dicha constitución en 1991, siendo más consecuente con las necesidades vigentes de los Colombianos) de 1991 le permite al país trazar una nueva trayectoria de futuro sobre lo que se pretende alcanzar como Nación de cara a las nuevas necesidades de sus pobladores.

Específicamente en lo que corresponde a Ordenamiento Territorial, la Constitución Política abre camino para que se organice, normalice y desarrolle el escenario geográfico colombiano exigiendo la obligatoriedad (Hace referencia a la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial por parte del Congreso de la República) de su reglamentación y cumplimiento.

Dentro de los principios de paratida de orden constitucional como herramienta para el proceso del ordenamiento del territorio, es muy claro el título I que cita “Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”. Del cual cabe destacar los conceptos de – descentralización - como un proceso que viene adelantando el país desde hace algunos años que corresponde a la designación de obligaciones político-administrativas al nivel municipal, con el ánimo de focalizar la inversión y garantizar la gestión de los actores políticos de ese territorio en armonía con la concertación popular; por otra parte la - autonomía de sus entidades territoriales - está directamente asociada con el criterio de descentralización y que le permite a los municipios a partir de las directrices generales de desarrollo trazadas por el Estado, abordar su situación territorial desde todo punto de vista, (socioeconómico, físico natural y político administrativo), y ser directamente ellos los gestores de su visión futura como municipio; de la misma forma se hace necesario destacar que todo este proceso no

respondería a la transparencia de un estado social de derecho sin el concepto de – *participación* - cuyo principio está dado en que la población directamente afectada por las situaciones sea la que dé a conocer las necesidades que tiene, y de ella igualmente surjan propuestas, y que mediante el mecanismo de la concertación se desarrollen acciones colectivas y sean estos quienes vigilen los procesos de gestión e inversión pública de su territorio donde predomine el interés general sobre el particular como premisa de inversión de los recursos.

Una vez dadas las herramientas a los municipios para lograr gestar el desarrollo desde el nivel local, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo mediante el artículo 41 faculta a los municipios para formular sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial con el apoyo del gobierno nacional y los departamentos.

### Proceso de definición del concepto de Ordenamiento Territorial

Durante los diversos intentos que tuvo Colombia a través de sus diferentes entidades para lograr definir exactamente el concepto de ordenamiento territorial, e incorporarla finalmente en la Ley Orgánica, se tuvieron interpretaciones como "...conjunto de acciones concertadas, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las posibilidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente", criterio dado por la Comisión de Ordenamiento Territorial (En la preparación del proyecto de Ley de 1992) en las diversas oportunidades en que procuró avanzar en la realización del proyecto de Ley produciéndose como resultado el concepto final y que hace parte de la ley vigente en el articulado quinto (5º) así: "El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física

concertadas, emprendidas por los municipios o distrito y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización; transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones histórico culturales." (Artículo 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, julio 18 de 1997), y que más adelante la Ley aclara en el artículo noveno sobre la definición de los Planes de Ordenamiento Territorial exactamente. Todo lo anterior no responde más que a los lineamientos trazados por la Ley de Plan de Desarrollo en el sentido de considerar al municipio como la "... entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señala la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio." (Ley 136 de 1994)

### Síntesis general de la Ley 388 de 1997

#### Descripción General

Luego de haber tenido un proyecto de ley en 1996 que fue presentado en dos oportunidades al Congreso de la República para su aprobación, y constituida por 800 artículos que contenían todo lo concerniente a legislación municipal y departamental e incluía algunas medidas para la creación de nuevos entes territoriales como regiones, provincias y distritos; es aprobada finalmente la Ley Orgánica de Desarrollo Territorial No 388, el 18 de julio de 1997, compuesta por catorce (14) títulos que a su vez están divididos en ciento treinta y nueve (139) artículos, que en resumen presentan el siguiente esquema:

Título I: Objetivos y Principios Generales

Título II: Ordenamiento del Territorio Municipal

Título III: Planes de Ordenamiento Territorial

Título IV: Clasificación del suelo

Título V: Actuación Urbanística

Título VI: Desarrollo y Construcción Prioritaria

Título VII: Adquisición de inmuebles por Enajenación Voluntaria

Título VIII: Expropiación por vía Administrativa

Título IX: Participación en la Plusvalía

Título X: Vivienda de Interés Social

Título XI: Licencias y Sanciones Urbanísticas

Título XII: Participación de la Nación en el Desarrollo Urbano

Título XIII: Disposiciones Generales

Título XIV: Disposiciones Transitorias

Básicamente la Ley integra los elementos urbanos, rurales, de usos del suelo y focalización de la inversión de infraestructuras y equipamientos de acuerdo a las necesidades locales, facilitando de manera general los medios para dar cumplimiento a sus objetivos.

#### Objetivos

- Actualización de leyes que tengan alguna relación con el ordenamiento territorial y armonización entre ellas;
- Fijar mecanismos para que los municipios en uso de su autonomía puedan promover el ordenamiento territorial, uso equitativo y racional del suelo, defensa de patrimonio ecológico y cultural, prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes;
- Garantizar la utilización del suelo ajustada a la función social de la propiedad, garantizando los derechos

constitucionales a la vivienda, servicios públicos domiciliarios, creación y defensa del espacio público protección del medio ambiente y prevención de desastres;

- Concurrencia de los entes gubernamentales para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores;
- Ejecución de acciones urbanas integrales que conlleven a la planificación municipal en concordancia con la política urbana nacional.

Principios (Principios que están en relación directa con los trazados por la Constitución Política)

- Función social y ecológica de la propiedad;
- Prevalencia del interés general sobre el particular; y
- Distribución equitativa de las cargas y beneficios.

Igualmente vale la pena destacar que la ley abre un articulado especial a la función pública del urbanismo en el que busca:

- Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y espacio público y su destinación al uso común, y a los derechos constitucionales de vivienda y servicios públicos.
- Atender los procesos de cambio en el uso del suelo.
- Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
- Asegurar la localización de la población ante los riesgos naturales.

#### Objeto del Ordenamiento Territorial

El artículo sexto de la Ley lo describe como "...complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las inversiones sobre el territorio y orientar su desarrollo y

aprovechamiento sostenible...” lo anterior a través de:

- Estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos;
- Diseño y adopción de mecanismos y procedimientos de gestión y actuación que permitan la integridad dentro de las acciones urbanas que se ejecuten articuladas con las acciones sectoriales que puedan afectar o alterar el territorio local; y
- La definición clara y consecuente de programas y proyectos que permitan alcanzar los objetivos a que se logra con el Plan.

#### *Desarrollo de los planes de ordenamiento territorial*

Definido por la Ley (Ley 388 de 1997) como "...conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.", en este sentido la Ley fija tres niveles (anexo nº1) en los cuales los municipios pueden encajar la realización de los planes de acuerdo con el número de habitantes con que cuente cada uno de la siguiente manera:

En municipios con población superior a los cien mil (100.000) habitantes se desarrollarán *Planes de Ordenamiento Territorial* (En este punto específico los planes de ordenamiento territorial hacen referencia a los municipios con población superior a los cien mil (100.000) habitantes, aunque habrá de entenderse que el concepto en el resto de la ley se maneja de forma general); los *Planes Básicos de Ordenamiento Territorial* corresponde a municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes e inferior a los cien mil (100.000), y; los *Esquemas de Ordenamiento Territorial* que deberán ajustar a todos los municipios con población inferior a los treinta mil (30.000) habitantes.

En conclusión las etapas que plantea la Ley para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial son: Diagnóstico; Prospectiva; Implementación; Inversiones; Aprobación; Ejecución; Evaluación, seguimiento y control.

Sobre la clasificación de los usos del suelo

Adicionalmente la Ley instaura cinco grupos generales en los que se debe clasificar el suelo dentro de los municipios, siendo estos: Suelo Urbano; Suelo de expansión urbana; Suelo rural; Suelo suburbano y Suelo de protección

Desarrollo de los puntos críticos de la ley

El Plan de Ordenamiento Territorial se convierte en el instrumento que le permite a la Administración Municipal una mayor y equitativa cobertura de los beneficios de las inversiones en infraestructuras básicas esenciales a corto y mediano plazo, previendo el crecimiento futuro de las ciudades y reorganizar el uso actual del suelo, valiéndose de las aptitudes que éste tenga para darle una vocación o especialización al territorio, y a su vez, cuente con capacidad de competitividad, brinde sostenibilidad ambiental para la generación de un territorio más justo y funcionalmente más eficiente.

Planes de desarrollo y concordancia con el plan de ordenamiento territorial

Aunque la ley en el artículo 21 cita " El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificada o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.", Muy posiblemente lo que llegue a mostrar la realidad será otra situación.

La visión conjunta del país es uno de los principios básicos para concebir el territorio integralmente, de manera que el modelo territorial sea la respuesta de las necesidades socioeconómicas y las aptitudes físico espaciales, que permitan la aplicación de políticas sectoriales que estén en consonancia con los plazos de los Planes de Desarrollo (Entiéndase que los Planes de Desarrollo los hay del nivel nacional, departamental y municipal, que son de obligatorio cumplimiento según lo establece la Ley 152 de 1994). En esta forma la correlación que existe entre los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo es clave para que el norte que se trace en materia de planificación y desarrollo sea siempre el mismo (mediano y largo plazo) al menos en el nivel de las entidades territoriales.

Será necesario trazar entonces una serie de políticas de carácter provincial o regional que se reflejen en un Plan de Desarrollo de este nivel, recogiendo las necesidades de sus municipios miembros, permitiéndoles establecer específicamente su vocación como ente local, sus usos del suelo como territorio geográficamente homogéneo que se articula con su entorno, su especialización como respuesta del conglomerado territorial al que pertenece, además de la construcción de infraestructuras y equipamientos de escala regional que respondan a las necesidades del conjunto, de manera que finalmente la inversión sea bien orientada, la mayor cantidad de población beneficiada y exista mayor posibilidad de correspondencia con las políticas y proyectos de los PD del nivel departamental y nacional.

#### Estructura intermedia territorial

Una de las mayores debilidades que presentan los municipios en el proceso de puesta en marcha de sus Planes de Desarrollo, está asociado con el poco acceso a capacidad técnica que le permita tener claro sus objetivos y el constante seguimiento del Plan. Pues esta situación no será nada diferente para el momento en que los POT comiencen a implementarse

en el territorio nacional, aún que existan mecanismos de control, participación y veeduría como el Consejo Territorial de Planeación (Artículo 24, numeral 3 de la Ley 388 de 1997).

Entendiendo además que los municipios deben acudir a la instancia superior (Gobernación Departamental) para dar curso a los proyectos y específicamente realización de los POT, y que la capacidad que tiene este nivel es insuficiente para el sinnúmero de necesidades que se presentan en el nivel local, es urgente fomentar la unión municipal hacia la planificación del territorio y gestión de recursos mediante la figura de provincia o mejor aún de Asociación de municipios, que le permita al municipio integrante de manera voluntaria (Atendiendo al principio constitucional de autonomía) atender sus necesidades más inmediatas y poder delegar en esta figura la gestión de proyectos de carácter regional, sin perder su visión participativa y colectiva, de forma tal que los proyectos sean prioritarios y respuesta a una conceptualización de inversión mancomunada.

Es la fórmula de asociación de municipios uno de los espacios en los que se puede objetivar la planificación del territorio, siendo permitido este tipo de uniones por la Ley 136 de 1994 en aras de la optimización de los recursos.

Con la puesta en marcha de un Plan de Desarrollo de una subregión o área competente a la asociación, avalado por la Gobernación Departamental, es mucho más fácil que esta figura mantenga sus políticas del largo plazo, y los proyectos de utilización del territorio sean más consecuentes con lo que a escala particular puedan hacer los municipios.

#### La participación ciudadana en los planes de ordenamiento

En este sentido desde la misma Constitución Política los principios son muy claros, y mucho más específica en la ley 388 de 1997, que en el artículo 22 –De la Participación Comunal en el

Ordenamiento Territorial -, garantiza la participación de todos los sectores de la población de manera democrática en la realización del POT., quienes deben participar activamente en las etapas de adopción o revisión del documento además que en casos excepcionales se reconsideren las normas urbanísticas o asignación de usos del suelo; en la formulación y propuesta de planes parciales; y finalmente para ejercer acciones de veeduría en el cumplimiento del Plan.

La figura de participación a nivel subregional permitirá garantizar igualmente un seguimiento y demanda constante de políticas homogéneas y continuas de los Planes de desarrollo a todos los niveles, con el fin de obtener finalmente un país con una visión clara de lo que pretende ser en el futuro además de unas figuras de planificación claramente consolidadas entre sí.

### Consideraciones finales

Los tres puntos antes citados pertenecen a una estructura de interdependencias, las cuales no son una sin la otra.

No se trata de cambiar la Ley 388 de 1997 cuando tan sólo empieza a dar sus pasos, pero si de lograr apoyarla en los puntos que pueden ser aislados de la realidad nacional, ya que el OT se sale de la esfera local y no es posible verlo a nivel del país como la sumatoria de los OT de los municipios, si no por el contrario, es mediante una figura administrativa, participativa y no política de carácter intermedio entre el municipio y el departamento que se puede consolidar una visión conjunta del territorio y de la planificación que sobre él se haga.

De igual forma ese escenario no tendrá la legitimidad que le corresponde si no cuenta con la participación ciudadana, que asegurará toda la transparencia de un plan requiere, que determinará el desarrollo futuro de una porción del territorio nacional, y que, elevados estos a niveles superiores (Departamento) podrán consensuar incluso las políticas de los PD. de ese nivel y del nacional, dado el proceso

que ha podido seguir de participación constante, siendo el resultado final de las diversas necesidades del conjunto del territorio Colombiano.

Todo lo anterior permitirá promover con mayor claridad el proceso de descentralización, ya que la inversión que provenga del nivel nacional y departamental podrá retroalimentar las necesidades más sentidas para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, que es un último caso lo que finalmente busca la planificación, las políticas, los programas y proyectos que surjan de los sectores sociales técnico, líderes políticos y comunidad en general.

## Afección sobre la planificación territorial de la directiva Hábitats

Pedro Gómez

Con el fin de contribuir a la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestre) naturales y de la flora y la fauna silvestre en el territorio europeo, el Consejo de la CEE dictó la Directiva Hábitats, que junto con la Directiva de Aves (Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres), constituyen el núcleo central de un derecho comunitario de espacios naturales, cuya consecuencia territorial es la creación de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

Esta Directiva es dictada en virtud del artículo 130k del Tratado de la Unión, el cual señala que la política comunitaria contribuirá al logro de la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

El objetivo fundamental de la Directiva Hábitats es contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros. Este objetivo, en tanto en cuanto propugna favorecer el mantenimiento de la biodiversidad recoge la esencia del Convenio de Diversidad Biológica desarrollado en junio de 1992 en la Cumbre de Río de Janeiro, conecta con la conciencia ciudadana que propugna un cambio de comportamiento con el medio y exige prestar mayor importancia a la diversidad biológica y al mantenimiento de los ecosistemas necesarios para la conservación de la Biosfera, como vía

principal para alcanzar mejoras en la calidad de vida.

Es también una norma que potencia y amplifica las virtudes de sus antecedentes (Convenio de Berna, Directiva de Aves y Proyecto Biotopos/CORINE), en el ámbito supranacional de la Conservación.

En este contexto lo que pretende la Directiva es fomentar la ordenación del territorio, la gestión de los elementos del paisaje que revisten importancia para la flora y fauna terrestres, así como garantizar la aplicación de un sistema de vigilancia del estado de conservación de los hábitat naturales y de las especies. Se considera que estas medidas contribuyen al desarrollo sostenible y uso racional del medio y sus recursos, permitiendo que las generaciones venideras puedan disfrutar de su beneficio.

Esta norma europea no resulta de aplicación directa, por lo que ha de ser asumida por el derecho interno de cada Estado. El artículo 149.1.23º de la Constitución Española da al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y de ahí que la Directiva Hábitats haya sido traspuesta por el Estado. Pero como quiera que el artículo 148 de nuestra carta magna da también competencias a las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente (desarrollo de la legislación básica y ejecución) así como las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, serán éstas determinantes en el proceso de aplicación de la Directiva en España y de su incorporación a la planificación territorial como recomienda la propia Directiva para la mayor cohesión de la Red Natura 2000.

La Directiva Hábitats atiende tanto a la conservación de los hábitat, mediante la designación de Zonas de Especial Conservación (ZECs), como a la de especies, mediante la adopción de medidas de protección y gestión, aunque ha sido el primer aspecto el que por ser más novedoso ha hecho que se la conozca como Directiva Hábitats y el que sin lugar a duda tiene

mayor repercusión en la ordenación del territorio.

Para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los hábitat, la Directiva dispone la creación de la Red Ecológica Europea "Natura 2000", constituida por las ZEPAs declaradas conforme a la Directiva de Aves y las ZECs que se establezcan de acuerdo con la Directiva Hábitats, en orden a lograr un conjunto ecológicamente coherente de espacios naturales. La coherencia de la red viene determinada por tanto, a partir de los espacios que la conforman y su papel como componente fundamental en la ordenación general del territorio.

La propia Directiva determina globalmente el proceso metodológico que debe seguirse, y que contempla tres etapas. La primera consiste en inventariar los hábitat siguiendo los criterios de selección de zonas de importancia comunitaria. La segunda etapa consiste en la selección y aprobación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) por parte de la Comisión. Por último, tendrá lugar la declaración (etapa que deberá finalizar antes del 2004) en la que los Estados miembros designarán como ZECs los lugares de su territorio incluidos en la Lista de LICs.

La degradación a la que se encuentran sometidos los hábitat naturales de los Estados miembros, hace necesaria entre otras medidas insistir en Políticas de Ordenación del Territorio y de Desarrollo, así como en la adecuada gestión de ciertos elementos del Paisaje. Estas políticas nacionales de Ordenación del Territorio deben ir dirigidas a mejorar la coherencia ecológica de la Red Natura 2000. En este sentido, los Estados miembros deberán incorporar en los instrumentos de ordenación territorial aquellas medidas que garanticen la conservación de los hábitat naturales y de los hábitat de especies en las ZECs.

## El derecho interno anterior a la directiva hábitats

Los principios inspiradores de la Ley 4/89 de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres, resultaron coincidentes con los de la Directiva Hábitats, de ahí que los objetivos de ésta fueron atendidos anticipadamente por el Derecho interno español, si bien, de forma parcial.

Al igual que la Directiva Europea distingue en orden a garantizar la biodiversidad entre la conservación de los hábitat naturales y de los hábitat de especies (artículos 4 al 11) por un lado, y por otro la Protección de las especies (artículos 12 al 15), la Ley 4/89 distingue entre la protección de los espacios naturales (Título III) y la protección de la flora y la fauna silvestres (Título IV).

Esta Ley fue aún más ambiciosa que la propia Directiva al perseguir el mantenimiento de la biodiversidad a través de la ordenación de los recursos naturales y el establecimiento de Espacios Naturales Protegidos con unos criterios más amplios que los utilizados por la Directiva para la determinación de los LICs.

Cabe señalar, el papel tan determinante que está jugando esta ley en la aplicación de la Directiva, pues como quiera que gran parte de los LICs quedan dentro de espacios naturales declarados por las distintas Comunidades Autónomas, los "adecuados planes de gestión" a que hace referencia la Directiva sin concretarlos, podrán ser en estos espacios, los planes de uso y gestión regulados en la citada Ley o sus equivalentes de la normativa autonómica para los parques naturales u otras clases de espacios naturales protegidos, y en todo caso, la Ley ofrece los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales para el conjunto del Territorio.

La protección de los hábitat naturales y de los hábitat de especies, de concretarse a través de la planificación ambiental, satisfaría los objetivos de la Directiva, condicionando los mismos la ordenación de otros recursos, y, en lo que a esta

monografía interesa, a la ordenación del Territorio. Al respecto, basta recordar que el apartado 2º del artículo 5º, de la Ley 4/89, establece que las disposiciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación Territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones; o el apartado 2º del artículo 19 del mismo cuerpo legal, que dispone que los Planes Rectores de Uso y Gestión prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico.

En desarrollo de la Ley 4/1989 para la Protección de la Flora y Fauna se dictaron: el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se establece el catálogo Nacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna, el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de Caza y Pesca y se establecen normas para su protección, y el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se determinan las especies de caza y pesca comercializables, y se dictan normas al respecto. La citada normativa contribuye a la protección de la flora y la fauna que establece la Directiva europea, si bien sólo la primera y de forma indirecta tiene una incidencia territorial.

### El derecho interno posterior a la directiva hábitats

La Directiva Hábitats y sus antecedentes constituyen un derecho comunitario de espacios naturales, que junto al derecho interno en la materia, estatal y autonómico, afectan y condicionan la planificación territorial, en mayor grado que la Técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental previa a determinadas actuaciones con afección al medio natural o al paisaje; pues, en determinados supuestos no basta con limitar o condicionar tales actuaciones, sino que resulta necesaria impedir las, en orden a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y la flora silvestre, como exigencia de una política de desarrollo sostenible, para

cuya consecución ha de atenderse al binomio Naturaleza-Sociedad; de tal suerte que ha de valorarse negativamente el desgaste o deterioro de los recursos naturales y positivamente los bienes ambientales no incorporados por el mercado, como es el supuesto de la biodiversidad.

El Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y la flora silvestres, traspone a nuestro ordenamiento Jurídico interno, la parte de la Directiva Hábitats que no está incorporada al mismo por la Ley 4/89 de 27 de marzo y los Reales Decretos dictados en desarrollo de la misma.

Este Real Decreto se ocupa del proceso de formación de la Red Ecológica Europea "Natura 2000", distribuyendo la intervención que la Directiva da a los Estados miembros, entre la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas en orden a respetar el marco competencial derivado de la organización territorial establecida en la Constitución; así serán las Comunidades Autónomas las que en primera instancia elaboren un listado de lugares, a partir del cual la Administración del Estado configura el Listado Nacional que ha de proponer a la Comisión Europea para su designación como LICs y finalmente, también serán las Comunidades Autónomas las competentes para la declaración de las ZECs.

Respecto a los planes de gestión, apuntados pero no concretados por la Directiva, el Real Decreto especifica que éstos podrán ser específicos o integrados en otros planes de desarrollo. Al respecto, como ya se ha apuntado, resultan idóneos para integrar la gestión de las zonas especiales de conservación, los planes de Ordenación de los Recursos Naturales, con carácter general y los Planes de Uso y Gestión cuando los lugares y zonas especiales de conservación sean coincidentes con los Parques Naturales. Dentro de la distribución de

competencias entre las distintas administraciones del Estado a que alude este Real Decreto, ha de traerse a colación su disposición adicional segunda, conforme a la cual, cuando los lugares y zonas especiales de conservación se encuentren situados o coincidan con parques nacionales, la propuesta y la declaración de los mismos corresponderá a la Administración del Estado, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas correspondientes, y que los planes y medidas de conservación se gestionarán conjuntamente por ambas administraciones.

Dada la amplitud con que el Real Decreto posibilita que otros planes de desarrollo puedan integrar las normas de gestión de una ZEC, algunos Planes de Ordenación del Territorio se presentan como una valiosa técnica al respecto, tal es el caso los Planes Directores Territoriales de Coordinación u otras figuras creadas por el legislador autonómico, como por ejemplo los Planes Insulares de Ordenación, de la legislación canaria.

La regulación de la declaración de ZEC en el RD. 1997/1995 aporta sólo uno de los aspectos de la misma, esto es, el ítem procedimental interno que debe seguirse, en el entendimiento de que la fase posterior, la relativa a la implicación de las autoridades comunitarias se halla ya regulada en la Directiva Hábitats, por tanto, no es normativa estatal la que debe proceder a su regulación. Y, como por otra parte, el citado Real Decreto en su estructura y contenido se asemeja bastante a la redacción literal de la Directiva, baste señalar en este apartado que determinadas atribuciones que la Directiva da a los Estados miembros, el Real Decreto las atribuye a las Comunidades Autónomas, en especial la competencia para declarar las ZECs.

Finalmente, quepa señalar que la reciente reforma de la Ley 4/89, operada por las Leyes 40/1997 (Ley 40/1997, de 5 de noviembre, que reforma la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los

Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres) y 41/1997 (Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres), evita toda referencia a la normativa Comunitaria en la materia, limitándose a adaptar esta ley a los dictados de la Jurisprudencia Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio), al haberse desestimado las enmiendas que pretendían establecer como categorías específicas de Espacios Naturales Protegidos, tanto las ZEPAs y las ZECs como los humedales de importancia internacional, otorgándole así un mínimo régimen jurídico de rango legal.

Con todo, esta modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, se perdió la oportunidad de hacer una trasposición integral del derecho comunitario de espacios naturales existente, que habría disipado toda duda sobre la legalidad y capacidad de contener normativa básica de los instrumentos normativos utilizados en la trasposición de la Directiva Hábitats.

#### Controversia jurídica por la vulneración de la reserva legal en la materia

La primera cuestión que plantea la trasposición de la Directiva Hábitats es que el instrumento normativo elegido a tal fin carezca del rango de Ley formal, dado que se trata de simples reglamentos. Estos Reglamentos tienen la calificación de norma básica en virtud del artículo 149.1.23º de la Constitución Española y conforme a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC. 227/1988, de 29 de noviembre) tal normativa está vedada a los reglamentos autónomos, esto es, o bien se recoge en una norma con rango de ley o si se hace a través de un reglamento, este ha de ser complementario o ejecutivo de una ley. Además, la trasposición vía reglamentaria de la Directiva ha sido objeto de críticas en lo que se refiere a la vulneración de la reserva de ley que opera en virtud de la congelación del rango tras la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación

de las Especies Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, argumentándose que, aunque derivado del ordenamiento comunitario, al crear las ZEC se está creando un tipo de Espacio Natural Protegido distinto de los contemplados en la citada ley, y por ende se vulnera el principio de jerarquía normativa. Asimismo, se establecen medidas de conservación para las ZEC distintas a las previstas en la Ley 4/89, y sobre todo las excepciones invocables en el caso de llevar a cabo planes y proyectos que afecten a dichas ZEC, excepciones éstas no contempladas en la citada Ley. Y ello, porque según parte de la doctrina (García Ureta, Martín Mateo, Arróspide Erkoreka, etc.), en estas materias estos Reales Decretos dejarían de ser complemento indispensable de la Ley 4/89, para llevar a cabo una auténtica «innovación» del ordenamiento jurídico.

No obstante esta opinión doctrinal, el Consejo de Estado dictaminó favorablemente estas normas de trasposición, en el entendimiento que desarrollan una normativa básica recogida en una norma con rango de ley, cual es, la Ley 4/89 de 27 de marzo.

#### La cofinanciación comunitaria

La diversidad biológica más abundante y mejor preservada se encuentra en los países del sur de Europa. Este hecho hace que la protección del patrimonio natural común, pueda generar cargas desproporcionadas para estos Estados miembros, que a menudo son los menos desarrollados de la Comunidad, por lo que se hace necesaria la puesta en práctica de mecanismos financieros adecuados, contemplados en la Directiva Hábitats, que deben permitir atenuar estas disparidades y repartir equitativamente los esfuerzos de conservación entre todos los Estados miembros.

A tal efecto, el artículo 8.1 de la Directiva Hábitats dispone que de forma paralela a las propuestas relativas a los lugares susceptibles de ser designados como ZECs,

los Estados miembros deberán remitir a la Comisión aquellas estimaciones relativas a la cofinanciación al objeto de poder adoptar las medidas de conservación necesarias.

La Unión Europea ha creado un instrumento financiero unificado para el medio ambiente denominado LIFE (Reglamento (CEE) Num. 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente) que contribuye al desarrollo y a la aplicación de la política y de la legislación comunitarias en materia de medio ambiente, mediante la financiación de acciones medioambientales prioritarias en la Comunidad. En el periodo 1996-1999, LIFE sitúa entre uno de sus objetivos prioritarios la financiación de acciones de protección de la naturaleza, en relación con la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres necesarias para aplicar la Directiva de Aves y, en especial, de la Red Europea Natura 2000.

Este mecanismo de financiación también contempla aquellas actividades preparatorias que deben contribuir a la aplicación de la política y legislación de medio ambiente de la Comunidad, proyectos de innovación en el sector industrial, medidas que fomenten la integración del medio ambiente en la ordenación y planificación de los usos del suelo, etc.

Por otra parte, las modificaciones introducidas en 1993 en los reglamentos de los fondos estructurales dieron un nuevo impulso a la integración del medio ambiente tanto en la política regional como en la financiación estructural. Al respecto, se están destinando importantes sumas a inversiones en este campo y se han establecido procedimientos para reforzar los vínculos entre esa financiación y el respeto por las políticas medioambientales, por lo que en principio podrían también utilizarse estos fondos directa o indirectamente en la preservación de los hábitats naturales.

## La protección del medio ambiente y la planificación territorial

La planificación territorial está presente en casi todas las políticas de la Unión Europea. Es una herramienta práctica de integración en el deseo de alcanzar una cohesión económica y social dentro de la Comunidad, así como un medio importante de integrar el medio ambiente en otras áreas de actuación, junto con los instrumentos económicos, financieros y legislativos.

Aunque la planificación y desarrollo territorial no es una competencia reconocida de la Unión Europea, existen interacciones entre ella y la política de medio ambiente de la Unión Europea en todos los niveles de formulación política e intervención.

Hay una serie de instrumentos de la Unión que, por su naturaleza, afectan al modo en que puede usarse el suelo o que exigen que se respete un cierto tipo de uso del suelo dentro de la ordenación territorial. Entre ellos además de la ya citada Directiva de Aves y la Directiva que nos ocupa, cabe destacar las directivas sobre nitratos y sobre aguas residuales urbanas (que exigen la designación de zonas o áreas), el reglamento de medidas agroambientales y la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental.

La aplicación de algunos convenios internacionales sobre conservación de la naturaleza, como es el caso del Convenio de Berna sobre Hábitats, así como el Convenio de los Alpes y otros convenios destinados a reducir la contaminación transfronteriza y la contaminación marina de origen terrestre, tiene también consecuencias de planificación territorial.

Cada vez se es más consciente en el ámbito regional y local, de que la reducción de los contaminantes procedentes de fuentes concretas (contaminación atmosférica producida por el tráfico, por ejemplo) sólo puede lograrse con medidas coordinadas de planificación territorial pensadas para influir en las actividades contaminantes y

moderar su repercusión en el Medio Ambiente.

Por todo ello dentro de las políticas europeas, la planificación territorial se erige como una herramienta de suma utilidad para la consecución de un desarrollo sostenible, ya que puede proporcionar "las normas básicas para el desarrollo socioeconómico y la salud ecológica de un país, región o localidad". En este sentido, en los últimos años, se han realizado importantes progresos en materia de orientaciones sobre la ordenación del territorio, entre los que cabe destacar los siguientes:

1. La aprobación de la Comunicación "Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo" que convierte la protección del medio ambiente y de su biodiversidad al igual que la gestión prudente de los recursos naturales en una prioridad de la ordenación territorial de los Estados miembros.
2. La elaboración de una perspectiva europea de ordenación territorial, que constituye una aportación importante a la aplicación efectiva de un nuevo modelo de desarrollo que engloba las dimensiones económica, social y medioambiental, que tiene como objetivo principal la creación de una red europea de espacios abiertos y áreas protegidas para la conservación de los recursos naturales, que deberán clasificarse de acuerdo con sus diferentes funciones (hábitats naturales y hábitats de especies específicas, reservas hidrológicas, áreas de recreo, compensación climática, agricultura y silvicultura, etc.).

De lo anteriormente expuesto se puede deducir que el potencial de la planificación territorial como instrumento para lograr el desarrollo sostenible es mucho mayor del que se ha explotado hasta el momento. Cada vez es más patente la necesidad de un marco más completo que, en cualquier área geográfica, se ocupe de la complejidad de las políticas y procedimientos en el nivel

más adecuado, con la intención, además, de fomentar el diálogo entre los diversos agentes. Este marco podría garantizar la convergencia de las políticas y medidas que incidan en un mismo territorio con los mismos objetivos fundamentales, ya sea complementándose o reforzándose, por lo que ha de concluirse que los sistemas de ordenación de los usos del suelo no sólo constituyen una herramienta de protección del medio ambiente, sino que posibilitan la cohesión de las distintas políticas sectoriales en orden a la consecución de un desarrollo sostenible.

### Bibliografía

- Devillers, P.; Devillers-Terschuren, J.; Ledant, J.P. (1986) Habitats of the European Community, Institute Royal des Sciences Natrnelles, Bruxelles.
- Fernández, A.; Orella, J.C.; Simón, J.C.; Cuadrado, A. (1994) Contribución Española a la Directiva Hábitats, Ecosistemas, N°15, pp.42-46.
- García, I.; Vera, M.A. (1998) La Red Natura 2000 en Canarias, Medio Ambiente Canarias, N°8, pp.3-6.
- Janson, H. (1962) Dictionary of Ecology, P. Owen, London.
- Marques, M.A. (1988) Proyecto CORINE/Erosión
- Martín, R. (1991) Tratado de Derecho Ambiental, Vol. I, ed. Trivium SA, Madrid.
- Martínez, P. (1998) La Conservación de las Aves en España. Su Evolución Jurídica en el Siglo XX, Revista de Derecho Ambiental, N°20, pp.65-90.
- MOPU (1989) El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (1997) Hacia un desarrollo sostenible, Comisión Europea, Luxemburgo.
- Orella, J.C.; Simón, J.C.; Vaquero, J.; Cuadrado, A.; Matilla, B.; Garzo, M.A.; Sánchez, E. (1998) La Lista Nacional de los Lugares de la Directiva Hábitats 92/43 CEE. Metodología y proces o de elaboración, Ecología, N°12, pp.3-65.

## La incidencia de las carreteras en el paisaje

Nila de Taranco

El término *Paisaje* ha sido definido en numerosas ocasiones a lo largo de los tiempos, por distintos autores, con diversos significados. Podemos entender por Paisaje la manifestación externa de los procesos que tienen lugar en el territorio, ya correspondan al ámbito natural o humano, y por tanto fuente de información que el hombre interpreta, analiza y experimenta emocionalmente. De este modo, se comprende la necesidad de que exista *un espectador pensante*, ya que sin espectador racional, el paisaje carecería de significado propio, sería un sistema conformado por *un largo proceso de acciones e interacciones*, que nadie percibiría, no existiría un sujeto capaz de emocionarse, estimularse, impresionarse o conmoverse.

En este sentido las infraestructuras lineales (autopistas, autovías... a las que en adelante llamaremos carreteras), cumplen una función esencial ya que no sólo son vías de transporte de personas y mercancías, sino que constituyen el medio a través del cual, el individuo entra en contacto con el paisaje y se comunica con él. Así las carreteras se convierten, simultáneamente, en uno de los elementos que mayor incidencia tienen en el paisaje y el lugar desde el que la mayoría de personas lo contemplan. Es decir, un mismo proyecto de carretera puede producir un impacto negativo, de antropización y otro positivo, de comunicación con el paisaje.

El viajero no sólo desea disfrutar del paisaje una vez que ha llegado a su destino, sino que pretende percibir las singularidades del territorio que está atravesando en su viaje. Una de las principales tareas del planificador es entender bien las características físicas del entorno, la naturaleza del sitio y su ambiente, de manera que se identifique paisaje y territorio recorrido.

Se ha de señalar la extraordinaria evolución que han experimentado las carreteras en los últimos años. La difusión del uso del automóvil ha transformado nuestro modo de vida. Hoy, cualquier persona del mundo occidental conoce una proporción de espacio impensable hace sólo cincuenta años. Su forma de relación con el medio se ha alterado sustancialmente gracias a las carreteras y éstas constituyen la única vía de penetración posible en el territorio para gran cantidad de personas.

En la actualidad existe una dicotomía en la opinión que suscitan las carreteras; por un lado se identifican con la civilización, el y el progreso económico y por otro son percibidas como una agresión al paisaje, ya que modifican, en ocasiones irreversiblemente, el medio natural. La situación ideal sería aquella que nos proporcionara una visión lo más amplia y diferenciada posible del paisaje que se atraviesa, con el menor número de impactos y con el mayor respeto por el medio circundante.

De esta manera parece conveniente abrir vistas sobre zonas naturales de especial interés, que aporten valor al paisaje y reduzcan la monotonía del viaje, crear apartaderos y zonas de recreo desde los que disfrutar de éstos paisajes, proporcionar los suficientes puntos de atracción que mantengan la atención del conductor sin saturarle, etc.

Existen antecedentes a lo largo de la historia de saber conjugar utilidad y paisaje. Así sucedió en los trazados barrocos e ilustrados de los siglos XVII, XVIII y XIX, con los Paseos Arbolados de Aranjuez, el Salón del Prado, los bulevares de los Ensanches, o más recientemente algunas carreteras panorámicas construidas durante la República, e incluso, las tradicionales hileras de árboles que bordeaban nuestras carreteras hasta los años sesenta y ochenta en que comienzan a talarse.

Ejemplo paradigmático lo constituyen las *parkways*, o vías-parque norteamericanas, construidas por primera vez en Estados Unidos durante los años veinte con objeto

de proporcionar a los automovilistas, en un principio dentro del área metropolitana, una conducción placentera mediante el acondicionamiento paisajístico. Poco a poco esta experiencia se va generalizando y comienzan a surgir nuevas vías-parque de tipo metropolitano utilizadas por los trabajadores en sus desplazamientos diarios al trabajo y posteriormente, se crearán otras nuevas vías expresamente destinadas al acceso y contemplación de las áreas naturales más interesantes de la nación.

A partir de ese momento el concepto de carretera se modifica, ya que añade una nueva variable. Inicialmente se incorpora al término *carretera* la imagen de desarrollo, imagen a la que inevitablemente se asocia con el impacto y la pérdida de valores naturales. Con las vía-parque se introduce la posibilidad de que las carreteras, adecuadamente concebidas, se conviertan en elementos cualificadores del paisaje que permitan, mediante su diseño, un trayecto agradable y desde las que se disfruten los paisajes naturales y/o culturales del entorno.

Esta concepción integradora de las carreteras en el medio, no debe limitarse a aquellas que cruzan paisajes singulares, sino que debe realizarse en todas las vías, especialmente en aquellas que soportan mayor tránsito, ya que van a ser utilizadas principalmente por conductores que se dirigen a su trabajo cada día, a través de un entramado de grandes espacios suburbanos, fruto de la interacción campo-ciudad, (zonas residenciales, centros comerciales, polígonos industriales, sedes sociales de empresas y cultivos abandonados), pero también por otro tipo de usuarios menos habituales.

Todos ellos reciben una impresión del lugar por el que circulan. De esta manera, un adecuado tratamiento del paisaje de estas áreas suburbanas contribuye, en gran medida, a crear una imagen positiva de la zona y por tanto a hacerla más competitiva frente a otras. Ese es uno de los recursos económicos que se pueden obtener del paisaje y que debemos explotar, para crear

*imagen de marca de una región*, especialmente cuando se trata de captar inversores en nuevas tecnologías, sector que valora mucho la apariencia externa, o en un país como España, con un sector turístico tan importante.

No se trata de que todas las vías se conciban como carreteras escénicas, ni de que se abandonen los criterios de seguridad, velocidad o comodidad, sino de que la carretera se integre en el medio que atraviesa, produciendo el menor número de daños posibles y que permita al conductor tener un mayor conocimiento del paisaje por el que cruza.

Aunque en los últimos años en otros países la consideración paisajística ha ido en aumento, en España, después de haber tenido teorías muy desarrolladas sobre la integración de carretera y paisaje, nos hemos quedado por detrás no sólo de EE.UU., sino de muchos países de Europa.

Como consecuencia del "*desarrollismo económico*", se ha hecho muy patente el predominio de la vía en el entorno. Por ello la CEE elaboró la Directiva 85/337 sobre la evaluación de las incidencias de los proyectos públicos y privados en el medio ambiente. A pesar de ello, la normativa en España adolece de algunos defectos en su modo de llevarla a la práctica. Una de las razones más importantes es la no inclusión de los proyectos en unos *planes previos* que contemplen los proyectos ambientalmente más compatibles y/o más adaptados a la zona.

Entre los instrumentos más recomendables de Gestión Ambiental de que se dispone para el control de los impactos negativos en el paisaje, está la "*Integración Ambiental*", que considera el medio antes que el proyecto, e incorpora una filosofía ambiental en la concepción de la obra. Este instrumento permite adoptar políticas de carácter preventivo, de manera que se minimizan los impactos posteriores. Pero sobre todo se trabaja con las Evaluaciones de Impacto Ambiental, que consideran, entre los factores a tener en cuenta para la aceptación de un proyecto, *el paisaje*. No

obstante, ni en su análisis, ni en la valoración, ni en las medidas correctoras y mucho menos en la participación pública, se trata adecuadamente el paisaje en la carretera. Esto se debe quizá a que hasta hace muy poco tiempo éste era un tema menor en las consideraciones ambientales.

Por otro lado las medidas correctoras que se aplican en este tipo de estudios se reducen, casi exclusivamente a la revegetación de las medianas de las vías. Pero esto no es suficiente; las únicas medidas eficaces son las preventivas, de diseño, intentando adaptar la vía al paisaje. Las medidas correctoras deben incluirse en todas las fases del proyecto y se pueden clasificar en:

- Preventivas: si intervienen en la fase del trazado, con lo que se evitan muchos de los impactos negativos.
- Correctoras: si van encaminadas a enmendar daños que se han producido con motivo de la construcción de la vía. Se refieren principalmente a siembras y plantaciones.
- Compensatorias: si van orientadas a resarcir a los ciudadanos del perjuicio ocasionado en el paisaje.

Se deberá tener especial cuidado en ajustar la traza a las líneas de nivel, en planta y perfil y en el tratamiento de desmontes y terraplenes, adoptando perfiles en consonancia con la pendiente natural, dulcificando líneas y acomodándolas a las curvas de nivel, ya que suelen ser frecuentes las aristas marcadas, que resaltan la artificialidad del terreno y dificultan la instalación de la vegetación. En ocasiones, se pueden aprovechar las elevaciones naturales del terreno y si no, ayudarnos con el movimiento de tierras o con las zonas de vertido para crear lomas que reduzcan el impacto visual y acústico.

Las zonas de préstamos, de acopios, de vertidos así como las áreas de aparcamiento de la maquinaria deben estar previamente especificadas en el proyecto y una vez utilizadas se debe proceder a la

descompactación del terreno, a enriquecer el sustrato con aporte de tierra vegetal, enmiendas, abonados etc. que faciliten el crecimiento de la vegetación. En los casos en que no sea posible retroceder al estado inicial, se crearán pantallas vegetales que oculten las vistas no deseadas.

No menos importante es la determinación del paisaje natural que debe ser conservado, qué rasgos se deben mantener y el carácter paisajístico de la carretera para que ésta se integre en el paisaje característico de cada zona. Se deben mantener aspectos singulares del paisaje, entre los que se engloban los árboles notables, incluyéndolos en la relación de *bienes de necesaria ocupación*, para conseguir mantener los rasgos existentes.

Las plantaciones adquieren una significación especial, no sólo en la ocultación de zonas, o en la ayuda a la conducción sino como elementos formadores de paisaje. Las plantaciones tienen un doble valor, el estético y el funcional: por un lado sirven como guía a los conductores, y mejoran el confort del usuario y por otro, protegen contra la erosión de los suelos e incluso reducen los gastos de conservación. Es muy útil el empleo de familias de especies de la vegetación circundante, de acuerdo con las características ecológicas locales. En ocasiones, para reforzar los rasgos existentes, se puede proceder a la siembra de praderas silvestres, dejando que la hierba crezca y muera por sí sola al compás de las estaciones, a la potenciación de zonas húmedas, al mantenimiento y desarrollo de zonas agrícolas, etc.

De todo lo dicho se desprende la inexcusable incorporación de los paisajistas en las distintas fases del proyecto, en especial en el planeamiento, que junto al resto de planificadores de diferentes disciplinas, contribuyan a la generación, evaluación y selección de alternativas que debe preceder a todo proyecto para evitar dañar paisajes singulares, resaltar sus vistas, prevenir en la mayor medida posible los daños en áreas concretas, regenerar paisajes

degradados, estructurar zonas dispersas dándoles una continuidad, configurar la carretera con plantaciones de tal manera que aumente la seguridad de los conductores y un largo etcétera, que mitigue, ya que la infraestructura viaria se va a realizar, los impactos en el paisaje y en el medio. Al final, en la etapa de propuesta de medidas correctoras, su participación mejoraría considerablemente los resultados.

No menos importante es la participación pública en este proceso. El planeamiento debe ir encaminado a explicar el proyecto, cómo, tras una evaluación inicial y un análisis de viabilidad, se plantea la necesidad de su realización, demostrando cómo va a mejorar la calidad de vida de los habitantes, proponiendo medidas de compensación a la población afectada, intentando que ésta haga suyo el proyecto, que se implique en él proponiendo soluciones sencillas pero útiles, con las que ni el planificador ni el político habían contado. De esta manera el plan será asimilado y después aceptado. El paisajista contribuye al bienestar de los ciudadanos, pero éstos no deben soportar el paisaje como resultado de la evolución técnica y económica, decidido sin él.

Hoy en día, la calidad de paisaje va muy ligada a la calidad ambiental y todo ello es sinónimo de calidad de vida; por ello, parece muy importante que las carreteras, adecuadamente concebidas, se conviertan en elementos cualificadores del paisaje y que capaciten, mediante su diseño la conducción placentera, que permita disfrutar de los paisajes naturales y/o culturales del entorno.

## La incidencia del ferrocarril de vía ancha en el espacio regional cántabro

Ignacio Alvarez

Esta monografía pretende establecer la importancia real de la línea RENFE en el ámbito cántabro, tanto a la hora de configurar el espacio afectado por ella a lo largo de su historia, como en la actualidad. De este modo se tratarán, entre otros, aspectos como la influencia del ferrocarril de vía ancha en los procesos de urbanización, industrialización y terciarización del corredor por donde transcurre, demostrar la actual pérdida de importancia de la línea y sus causas, su posible tendencia futura, además de establecer una serie de propuestas para reactivar la línea.

La región de Cantabria está caracterizada por un relieve muy accidentado que históricamente ha sido un obstáculo para la consecución de unas infraestructuras de transportes capaces de comunicar e interrelacionar el ámbito intrarregional e interregional (sobre todo con la Meseta) adecuadamente. De este modo la disposición en valles con dirección N-S con unos interfluvios de elevada altura y fuertes pendientes ha provocado que las carreteras adquieran esa disposición N-S aprovechando los fondos de valle y superando la Cordillera Cantábrica mediante puertos de difícil tránsito. Las carreteras interiores son de baja calidad y en mal estado en muchas ocasiones, destacando la de Reinoso (paralela al ferrocarril RENFE) y la de Burgos. En el interior las conexiones trasversales son casi inexistentes y con un trazado muy accidentado en la mayoría de los casos.

Esta situación era mucho más deficiente a mediados del s. XIX, a lo que hay que unir la decisión de no continuar el Canal de Castilla hasta la costa. En este contexto fue abriéndose la idea de la construcción de la línea de ferrocarril, que tras largas discusiones sobre el recorrido que debía

realizar, comenzó a construirse en 1844 y fue puesta en funcionamiento en 1866. La línea Santander- Alar del Rey discurre desde Santander dirección SW hasta Torrelavega, la segunda ciudad de la región, para seguir hacia el Sur el corredor natural del río Besaya para llegar a Reinoso, para posteriormente encaminarse hacia Palencia. En la actualidad las paradas existentes se circunscriben a trece municipios.

El ferrocarril de vía ancha en Cantabria se constituyó desde su creación en un medio revolucionario de transporte que sin duda alguna indujo una fuerte transformación del espacio afectado, potenciando la articulación, integración y desarrollo del espacio afectado y actuando como factor de catalización económica, aunque de un modo diferencial dependiendo de las zonas. La implantación del tren de vía ancha en la región incentivó marcadamente la urbanización, densificación poblacional, e industrialización de los lugares afectados por ella y produjo un importante implemento en las relaciones de Cantabria con la Meseta y el resto de España, tanto en el ámbito de transporte de mercancías como de personas. De este modo la zona afectada sufrió una importante transformación que en gran parte fue debida a la instalación de esta infraestructura de comunicación. La línea es una de las escasas salidas de entidad de la región hacia Castilla, lo que la confiere un importante papel a la hora de articular el territorio cántabro con el exterior.

La instalación de la vía férrea y todos los efectos asociados a ella produjeron un considerable aumento de la población de las zonas afectadas. De esta manera mientras que en 1900 la población del corredor ferroviario se correspondía con el 33% del total regional (91.000 habitantes en los 13 municipios con parada), en la actualidad el corredor ferroviario, a pesar de no ocupar más que el 10% de la superficie regional, posee el 60% de la población regional (318.716 hab.), constituyéndose a su vez en la zona con mayor densidad de población de Cantabria,

destacando la elevada densidad de los municipios del interior del corredor en comparación con el resto del interior cántabro.

Poblacionalmente sobresalen, además de Santander (185.410 hab.) y Torrelavega (58.196 hab.), otros núcleos de importancia a escala regional, como es el caso de Reinosa (11.700 hab.), Los Corrales (10.289 hab.), o los municipios cercanos a la capital Camargo (22.311 hab.), Astillero (13.010 hab.) o Piélagos (10.471 hab.). Sin duda lo más significativo es la elevada población existente en la zona interior que atraviesa la línea si la contrastamos con la situación de despoblamiento de todo el resto del interior cántabro. Este fuerte crecimiento poblacional, que ha dado lugar a la constitución del espacio más poblado del ámbito cántabro, puede explicarse en gran parte por la instalación del ferrocarril RENFE, que produjo unos procesos interrelacionados de industrialización, terciarización, densificación y urbanización del espacio afectado.

Pero quizá el proceso de mayor importancia inducido por el ferrocarril fue el de la industrialización del corredor. No en vano la instalación del ferrocarril en el siglo pasado tenía como fin prioritario favorecer la aparición de industria como vehículo modernizador y enriquecedor de los espacios en los que se instalaba. La inauguración del ferrocarril provocó el desarrollo de fábricas de muebles, pequeñas centrales hidroeléctricas, fabricación de galletas (Cuetara 1950).

El tren significó una fuerte industrialización sobre todo en Reinosa, Los Corrales y Torrelavega. La industria va a diversificarse, apareciendo fábricas de vidrio, de derivados lácteos; posteriormente (s. XX), industria pesada, cementeras (Alfa, en la meridional Mataporquera), etc. En Corrales, la apertura de una fábrica de puntas de alfiler, provocó la posterior aparición de un gran centro textil y siderúrgico mantenido hasta la actualidad.

A partir de los años 60 la diversificación industrial del corredor se incrementa hacia el metal, la automoción, etc. Torrelavega se va a constituir en la más industrial de las poblaciones cántabras, gracias a multitud de fábricas entre las que destacan las del sector químico (Solvay, Sniace). Además, desde un inicio, la construcción del ferrocarril Santander- Alar del Rey constituyó un fuerte incentivo para el Puerto de Santander, que se va a convertir en un puerto de cierta envergadura a escala nacional, gracias fundamentalmente al transporte de mercancías de productos industriales. Así, para 1994, se estimó que en el Puerto de Santander se habían cargado y descargado 4.170 miles de toneladas, cifra muy estimable que convierte a este puerto en uno de los principales a escala nacional en la actualidad.

Señalar por tanto que en la actualidad parece evidente que el desarrollo industrial de la zona por donde pasa RENFE es espectacular y mucho mayor que el del resto del ámbito cántabro, con lógicas excepciones puntuales ( Santoña, Castro), configurándose a lo largo de la vía férrea un auténtico "corredor industrial" que se destaca sobre manera del resto de Cantabria y que posee importancia a escala nacional. De este modo van a trabajar actualmente en la industria en los municipios con parada la nada desdeñable para cifra de 24.504 trabajadores.

Estos procesos han provocado un fuerte descenso de la población activa dedicada al sector agrario, predominante en gran parte del resto de los municipios cántabros. En la actualidad la población activa dedicada al sector secundario supera en casi la mayoría de los municipios con parada el 30%, llegando determinados municipios a poseer entre un 40 y un 50% (Los Corrales, Reinosa, Camargo, Astillero), porcentaje muy superior a la media cántabra, cifrada en un 22,41%. Sin duda resulta sorprendente el desarrollo del secundario en municipios del interior de Cantabria que contraponiéndose a lo que ocurre en el resto del interior presentan un sector

industrial bastante desarrollado, como es el caso de Arenas de Iguña, Valdeolea, o Barcena, que presentan unos porcentajes superiores al 35%.

El tren no solo ha articulado el espacio por donde transcurre directamente, sino que aquellos municipios cercanos, pero sin parada ni vía, se han visto influidos por él. Se puede observar una gradación descendente en cuanto a la importancia de la industria conforme nos alejamos a Este y Oeste de las vías del tren. Por último señalar que la crisis industrial que en la actualidad afecta a parte del corredor industrial y ferroviario (Torrelavega, Reinosa, Corrales, etc. y en menor medida Santander) ha afectado a la cuantía del transporte de mercancías.

La instalación de la línea RENFE fomentó a la larga el desarrollo a lo largo del corredor, y concretamente en los núcleos con parada, de actividades terciarias, destacando en este aspecto las actividades relacionadas con la hostelería, restaurantes, comercios y restauración. La influencia de la línea en la terciarización de la zona no es tan clara como la existente en la industrialización, pero sin duda la industrialización, urbanización y accesibilidad que produjo el ferrocarril en la zona ha provocado directa o indirectamente un desarrollo de los servicios. Un caso paradigmático de la terciarización inducida por el ferrocarril es el del núcleo de Renedo, a unos veinte minutos de Santander por tren, de escasa entidad poblacional pero con un gran movimiento de viajeros, donde la existencia de una parada de tren ha provocado un gran desarrollo de los bares para la expansión de la gente joven, que en gran parte utilizan el ferrocarril como medio de transporte para sus desplazamientos.

Sin embargo es necesario reseñar que todos los procesos indicados con anterioridad no han acaecido exclusivamente debido a la influencia del ferrocarril RENFE, pues no se puede obviar la marcada influencia de la carretera sobre estos procesos, sobre todo a partir de la década de los 50, cuando

comenzó a hacerse patente la mejora de las carreteras cántabras, históricamente deficitarias y en mal estado. Esto ha derivado en una constante pérdida de importancia de la línea RENFE tanto en transporte de viajeros como de mercancías, de modo que en la actualidad el transporte por carretera es claramente superior al realizado vía ferrocarril, tanto de vía ancha (RENFE) como de vía estrecha (FEVE), invirtiendo la tendencia existente hasta hace cinco décadas.

La situación en Cantabria no difiere mucho de la relación ferrocarril / carretera existente en España en 1997, que pone de manifiesto una relación a favor de la carretera de 15,2 puntos. Sin embargo hay que señalar que el tradicional mal estado de la carretera que discurre por el mismo recorrido que el ferrocarril RENFE ha posibilitado un mantenimiento, a pesar del descenso de su peso relativo respecto a la carretera, de cierta importancia del medio de transporte analizado. Esto no es óbice para que el ferrocarril RENFE tenga a corto plazo un futuro incierto, debido a que unido a su obsoleto trazado, que le hace poseer unos índices de rodeo elevados, sobre todo en las zonas ortográficamente más complicadas de salvar (Las Hoces, entre Los Corrales y Reinosa), va a tener que competir con la ya iniciada construcción de la Autovía de la Meseta, que va a transcurrir por el mismo recorrido que el ferrocarril, y que va a suponer una reducción muy considerable del tiempo empleado para los desplazamientos a realizar.

Sin embargo, la conexión deficitaria que aún posee la región con la Meseta explica que la importancia de las conexiones interregionales vía ferrocarril de vía ancha (no ocurre lo mismo con el de vía estrecha) sean aún de una importancia nada desdeñable, siendo un elemento fundamental a la hora de articular e integrar la región con el resto de la España del interior, desarrollando las relaciones entre la región, sobre todo de Santander, Torrelavega y Reinosa con el resto de la España allende de la Cordillera Cantábrica, en especial con Castilla y León (Valladolid,

Palencia) y Madrid. La influencia reseñada se circunscribe tanto al transporte de mercancías como al de viajeros. Además, como posible factor positivo para la potenciación de dichas relaciones hay que tener en cuenta la próxima apertura del tren de alta velocidad que unirá Madrid y Valladolid, con la consiguiente reducción del tiempo de desplazamiento desde Madrid a Santander. Todo esto nos hace concluir que las relaciones interregionales vía RENFE poseen en la actualidad un mayor peso relativo que las intrarregionales, en la actualidad en claro declive salvo excepciones.

Esto se pone de relieve tanto al analizar el transporte de viajeros de cercanías como el estado de la mayoría de las estaciones del recorrido. En el primero de los aspectos referidos destaca la escasa utilización del tren como medio de desplazamiento de la población del poblado corredor, ya que al día apenas 4.000 personas utilizan, como media, el servicio de cercanías, destacando como estaciones más dinámicas Santander, Torrelavega, Los Corrales y Renedo (sobre todo en fin de semana por las razones anteriormente expuestas). El estado de las estaciones, salvo en el caso de las de mayor importancia, es en general regular o incluso en algunos casos malo, poseyendo la mayoría un edificio hoy en día sin uso y en muchos casos en un estado de conservación poco deseable.

Por último, reseñar el fallido intento de habilitar una nueva vía férrea, la denominada Santander- Mediterráneo. Esta línea pretendía unir Santander, en especial su puerto, con la zona del Mediterráneo a partir de la construcción de un nuevo ferrocarril que, atravesando los hoy envejecidos y rurales valles de Toranzo y del Pas- Pisueña, se uniese con la red nacional en Burgos. Este ambicioso proyecto, que sin duda hubiese producido efectos beneficiosos a la hora de articular, mejorar la conectividad inter e intrarregional, y desarrollar la región, a pesar de ponerse en marcha ( de hecho se construyeron más de 24 Km. de vía, cuatro estaciones y varios túneles, puentes y

viaductos), fue paralizado definitivamente en 1959, debido, entre otros motivos, a la fuerte presión ejercida desde Bilbao, que veía con preocupación la puesta en funcionamiento de la obra, ya que podía suponer que el Puerto de Bilbao quedase relegado a un segundo plano a favor de la primacía del de Santander.

Para finalizar, se han establecido una serie de propuestas tendentes a la consecución de una reactivación de la línea, sin duda necesaria, más aún si cabe si tenemos en cuenta la apertura a corto plazo de la Autovía de la Meseta, con los efectos negativos que va a provocar sobre el ferrocarril de vía ancha en Cantabria. Podemos resumirlas en las siguientes:

- Ampliación de servicios en zonas interiores, aumento del número de trenes interprovinciales (Barcelona, Salamanca o Zaragoza sin realizar transbordos, por ejemplo), etc.
- Mejora y potenciación de la línea: Mejorar y arreglar determinados tramos; mejora del parque ferroviario; realizar propaganda de la línea; aumentar las ofertas especiales; creación de carnés específicos; etc.
- Potenciar el turismo rural a partir de la realización de un mayor número de folletos y guías que muestren diferentes rutas, monumentos a visitar, etc., a partir de núcleos con paradas de RENFE; crear si fuera necesario paradas facultativas en lugares potencialmente turísticos (Cervatos, cerca de Reinosa), etc.
- Potenciar los servicios intermodales, sobre todo en las principales paradas, haciendo coincidir un mayor número de trenes con autobuses determinados (dirección Universidad, etc.), estableciendo precios o descuentos especiales.

Revitalizar antiguas instalaciones ferroviarias del Santander- Mediterráneo: Actualmente esto se está comenzando a llevar a cabo, siendo necesario profundizar

en este tipo de actuaciones. Es necesario fomentar el turismo verde y ecológico a partir de la adecuación de los tramos realizados para el senderismo y cicloturismo, construcción de albergues y centros culturales en las estaciones abandonadas, creación de guías y folletos, etc. Incluso debería plantearse la viabilidad de poner en marcha un tren turístico en alguno de los tramos de vía ejecutados, organizándose en las estaciones intermedias rutas ecológicas, culturales, etc., aprovechando el innegable potencial ecológico e histórico- artístico de la zona.

## Tipología, caracterización y clasificación de los núcleos rurales

Rosa María Harinero

El objetivo de este documento es el de estudiar las diferentes metodologías y propuestas de acción seguidas para el estudio de la tipología, caracterización y clasificación de los núcleos rurales. Para ello, mostramos el camino seguido por la OCDE, la UE y España y como se han desarrollado las investigaciones en este tema.

La idea de la que partimos tiene en cuenta la complejidad y diversidad del mundo rural, indiferentemente de la escala en la que trabajemos ( regional o nacional). Por tanto, lo que se persigue en la actualidad es la búsqueda de unos criterios de carácter global que expliquen el panorama existente.

El presente documento se aborda desde un planteamiento metodológico y unas propuestas de acción:

En el apartado de análisis en la OCDE señalamos las conclusiones que se llevaron a cabo en la Gestión Pública Rural (años 1986 y 1988), donde se comienza a considerar el desarrollo de las zonas rurales como una estrategia de desarrollo fundamental en el progreso de los países. Se muestra la heterogeneidad del mundo rural y las diferentes políticas seguidas en los distintos países miembros de la OCDE para dar soluciones a sus regiones menos desarrolladas. De esta forma, se observa que los países del centro-norte de Europa han diseñado desde años atrás políticas de desarrollo regional, mientras que los países del sur de Europa han puesto más énfasis en las políticas macroeconómicas.

Ante esta coyuntura, el consejo de la OCDE creó un grupo de especialistas de distintos países con el ánimo de sintetizar las distintas políticas surgidas en el entorno OCDE. De este estudio surgió un trabajo en el año 1993 del cual extraemos los puntos más significativos que se tuvieron

en cuenta. Destacamos el Sistema de Ocupación Territorial, la Creación de los Indicadores Rurales y las alegaciones del Ministerio de Agricultura español ante el proyecto presentado.

El sistema de Ocupación Territorial, distingue entre Nivel Nacional, conjunto de los países miembros; Nivel Regional, conjunto de las regiones y la proporción de población viviendo en las comunidades rurales obteniéndose la clasificación de Esencialmente rurales (más del 50%), Relativamente rurales (15-50%) y Esencialmente urbanas (menos del 15%); Nivel local, se utiliza el parámetro densidad de población (serán rurales o urbanas según si la densidad está por encima o por debajo de 150 hab/km<sup>2</sup>).

Los indicadores utilizados deberían tener una perspectiva común y la posibilidad de intensificar la cooperación entre los distintos países miembros. Dichos indicadores son los expuestos a continuación:

- Población y migraciones: Densidad de población, evolución demográfica, actividades domésticas.
- Estructura de la economía: Población activa, empleo, partes sectoriales, productividad, inversión.
- Bienestar : renta, vivienda, educación, salud y seguridad.
- Medio Ambiente: topografía y clima, utilización de suelo, hábitar y especies, suelo y agua y calidad del aire.

Las alegaciones del MAPA se basaron fundamentalmente en el criterio de umbral de ruralidad, ya que dicho criterio podría modificar la distribución de las unidades poblacionales de los países; en el término de municipalidad, ya que por debajo del ámbito municipal político existe una trama muy densa de aglomeración de población, tal es el caso de algunas regiones españolas que tienen un número extraordinario de población viviendo en entidades rurales dentro de municipios urbanos (Galicia, donde sólo el 0,3 % de su población rural

viven en municipios rurales) y por último en no tener en cuenta la estructura de poblamiento o el hábitat humano, para lo cual desde el Ministerio se ofrecieron una serie de Indicadores para contemplar este aspecto:

- Entidades locales inframunicipales (número)
- Población dispersa (porcentaje de población)
- Municipios por cada 100 Km<sup>2</sup>,
- Entidades con municipio,
- Población por entidad,
- Estructura de los municipios por tamaño de población
- Estructura de las entidades por tamaño de población.

En cuanto al planteamiento de la UE, señalamos los años 1997 y 1999, donde desde el Proyecto Europeo de Ordenación del Territorio (PEOT) y la Estrategia Territorial Europea (ETE), respectivamente, se impulsa a la realización y puesta en práctica de las políticas que se desarrollan y se plantean.

En estos proyectos se contempla a la PAC como una política que ha dado prioridad a una agricultura altamente productiva eludiendo la componente social del desarrollo rural. De esta forma, se apuesta por la diversificación de estas áreas y por la promoción de sus recursos en armonía con el medio ambiente que las envuelve. Se empieza a tomar conciencia de la importancia de las políticas a escala micro, del desarrollo consciente y de dar soluciones a las zonas rurales estancadas o deprimidas.

Desde la Comisión Europea se han realizado varios trabajos de clasificación de áreas geográficas, en concreto el documento Europa 2000+ (Documento conforme a las decisiones tomadas tras el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, para favorecer la cooperación transnacional, transfronteriza e interregional), donde se recogen los

espacios rurales en 5 categorías ofreciéndose alternativas para subsanar sus problemas de ordenación territorial: Espacios rurales situados en las proximidades de zonas muy urbanizadas, Espacios rurales de gran atractivo turístico, Espacios rurales con actividades diversificadas, Espacios con predominio agrícola, Espacios rurales de difícil acceso.

En cuanto al ámbito español, se debe tener en cuenta la condición de país europeo por lo que nos acogemos a las Iniciativas Comunitarias LEADER, basadas fundamentalmente en apoyar los proyectos impulsados por agentes locales y por aprovechar los recursos propios de estas zonas. A estas ayudas europeas se acogen un gran número de regiones españolas, es decir, aquellas que pertenecen a los Objetivos 1 y 5b. No obstante, desde España se cuenta con las aportaciones del Ministerio de Agricultura, a las cuales nos referimos en apartados anteriores, y a las gestiones hechas por el antiguo MOPTMA, donde en un trabajo que lleva por título Análisis de variables y representación cartográfica para las características y clasificación del sistema rural español, año 1995, se fijan los indicadores rurales sobre la base de 5 grupos y se definen once tipos de zonas rurales:

- Condicionantes físicos territoriales: Altitud, pendiente, distancia, dispersión del poblamiento.
- Estructura demográfica: evolución de la población, mujeres en edad genésica, dependencia demográfica.
- Estructura ocupacional: dependencia de inactivos, ocupación por sectores, dinámica industrial, paro.
- Aspectos de urbanización: densidad de población, tipología de viviendas.
- Características socioeconómicas: líneas de teléfono, automóviles, ratio de personas por vivienda, Nivel de instrucción, Nivel de renta.

Una vez seguidas estas pautas se hace la siguiente clasificación: Espacios de

ruralidad profunda, Espacios muy regresivos, Espacios agrarios pobres de carácter marginal, Espacios de poblamiento disperso y agricultura marginal, Espacios agrarios tradicionales, Espacios agrarios agroindustriales, Espacios rurales turísticos, Espacios multifuncionales de dimensión positiva, Espacios rurales estables, Espacios rurales de calidad y carácter residencial y otros.

A modo de conclusión, nos planteamos la importancia de conseguir una buena caracterización del mundo rural para realizar una eficaz elección de las políticas a aplicar y un responsable ordenamiento del territorio. Si realizamos una comparación entre la OCDE, UE y España, observamos como la OCDE muestra un aparato estadístico más desarrollado que en el caso de la UE. Respecto a España, debemos insertarla en el ámbito europeo aunque sin obviar su propia realidad y circunstancias particulares. Aunque la OCDE ofrece una amplia metodología no tiene en cuenta los aspectos propios de cada país, de ahí la importancia de las aportaciones españolas.

Ante todo este entramado de indicadores, clasificaciones e índices estadísticos debemos plantearnos buscar una solución para la integración económica de las zonas rurales más problemáticas en la situación actual.

No debemos contemplar el desarrollo económico ajeno a la componente social, es fundamental hacer buen uso de las iniciativas comunitarias y buscar soluciones y alternativas al despoblamiento rural y a la degradación ambiental. No obstante, las clasificaciones no deben confundirnos y crearnos una imagen falsa de la realidad, todo el desarrollo metodológico y los estudios con los que contamos no serían útiles si no nos concienciamos de la necesidad de aprovechar los recursos de los que disponemos de forma razonable y de hacer a la población local los verdaderos protagonistas de su propio desarrollo.

El mundo rural busca soluciones para integrarse en la sociedad del nuevo milenio, sin embargo, debemos trabajar para que esa

integración no sea a costa de la autenticidad de estas áreas, de sus costumbres, sus gentes y sus recursos.

## Normativa y metodología de una Evaluación de Impacto Ambiental

Amelia Prada

La monografía está centrada en el análisis de los que son considerados los instrumentos fundamentales de una EIA. Estos instrumentos básicos que vamos a analizar son: La normativa y la metodología.

El apartado de legislación, abarca varias escalas, y lo que con este apartado se pretende, es dar una visión general de la normativa que actualmente rige a las Evaluaciones de Impacto Ambiental y cual ha sido la evolución de esta desde sus comienzos.

El segundo gran apartado, el dedicado a la metodología, es una exposición teórica de las fases que conforman la EIA, haciendo hincapié en dos de estas etapas: los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Por último, se hace una serie de reflexiones acerca de los apartados anteriormente citados a modo de conclusión personal.

Como conclusión, podemos decir que lo que se considera objetivo fundamental de esta monografía, es que tras la lectura de lo que supone la base teórica de una Evaluación de Impacto Ambiental, se llegue a la conclusión de que tanto el marco legal aplicable a la EIA como la metodología de Evaluación, a pesar de ser consideradas como instrumentos básicos y claves para llevar a cabo una EIA son orientativos, provocando en ocasiones un gran vacío legal y una falta de coherencia con lo que se supone que debería ser una EIA y no un mero trámite legal.

### Análisis Normativo

#### Antecedentes normativos mundiales

El primer precedente histórico para la reglamentación de acciones perturbadoras del medio ambiente es la National

Environment Policy Act (NEPA) de los Estados Unidos, promulgada en 1969, y cuyas conclusiones sobre su aplicación sirvieron para incorporarse a los proyectos de legislación de otros países y a la reconsideración de algunas cláusulas de los propios Estados Unidos.

#### Normativa Comunitaria

A través de la Directiva 85/337/CEE la Comunidad Europea comenzó a establecer métodos y tipologías de proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental. Así, la legislación sobre EIA se basaba en las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, aprobada por el consejo el 27 de Junio de 1985. Esta directiva sigue los principios establecidos en el I Programa Comunitario en materia de medio ambiente de 1973-1977.

Esta Directiva comprende 14 artículos y tres anexos. La directiva comienza estableciendo el ámbito de los proyectos tanto públicos como privados que pueden tener cierta incidencia sobre el medio Ambiente (art.1), continúa refiriéndose a las obligaciones de los Estados miembros de adoptar las disposiciones necesarias para integrar la EIA. En el resto de los artículos comprenden desde una relación de los contenidos mínimos de la información a aportar por el responsable de la obra, la consulta institucional, la consulta entre Estados, a la relación de la EIA con el procedimiento de autorización, al contenido de la notificación de la decisión, a la confidencialidad del secreto empresarial, al intercambio de información entre Estados miembros y la Comisión y al informe que ésta deberá elevar cada 5 años a la Asamblea y al Consejo sobre aplicación y eficacia de la directiva, a la posibilidad por los Estados miembros de establecer normas más estrictas... hasta un total de 14 artículos que serán los que conformen esta Directiva.

En cuanto a los tres anexos su contenido puede resumirse en lista de proyectos que en todo caso deberán ser sometidos a la

evaluación (Anexo I), lista de proyectos para los que se recomienda la evaluación cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen (Anexo 2) y un tercer anexo donde aparece el contenido de la información que debe aportar el responsable del proyecto.

En 1997 aparece una nueva Directiva, la 97/11/CE de Consejo del 3 de Marzo de 1997 por la que se modifica la anterior Directiva (85/337/CEE) relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, las modificaciones realizadas en este Decreto van encaminadas a "facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente" (Texto sacado de la Directiva 97/11/CE).

Esta Directiva modifica los Anexos I, II y III. Para el primer anexo incrementa el número de proyectos que han de someterse a EIA, en el caso del segundo anexo incrementa las exigencias y además añade un nuevo grupo e actividades, y para el tercer anexo hace modificaciones en cuanto al contenido de la EIA

Normativa Española

#### *Legislación específica de ámbito nacional*

Al entrar España en la CEE, se le obligó a trasponer la Directiva 85/337/CEE anteriormente comentada, lo cual se realizó mediante el Real Decreto Legislativo 1302/86 de 28 de Junio, que entró en vigor a partir del 20 de Julio de 1988.

El RDL 1302/86 consta de un preámbulo, 10 artículos, las disposiciones adicionales y finales y un anexo. Son de destacar los siguientes puntos:

El artículo 1 que establece el listado de actividades que deberán someterse a EIA, citado en el anexo. Además de las 9 actividades del anexo I de la Directiva, se incluyen otras tres actividades del anexo II: Grandes presas, primeras repoblaciones

cuando entrañen riesgos graves transformaciones ecológicas negativa, y extracciones a cielo abierto de hulla, lignito y otros materiales.

El artículo 2 detalla el contenido obligatorio del Es.LA que debe contener el proyecto y que contiene: Descripción general del proyecto, evaluación de los efectos directos e indirectos del proyecto sobre cada factor ambiental, medidas preventivas, resumen del estudio y conclusiones de forma comprensible y el Programa de Vigilancia Ambiental.

Los artículos 4 al 9 establecen el procedimiento administrativo basada en la Directiva Comunitaria, detallada anteriormente.

El Real Decreto 1131/88, de 30 de Septiembre aprueba el Reglamento para la ejecución del RDL 1302/ 1986, de 28 de Junio, de EIA.

Este RD es directamente aplicable a la Administración del Estado y a las de las CCAA que carezcan de competencia legislativa en materia de Medio Ambiente, así como de carácter complementario, a aquellas que la tengan atribuida en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

El Reglamento se estructura en cuatro capítulos, una Disposición adicional y dos Anexos. Además de estos dos Decretos, la legislación específica de ámbito nacional también cuenta con una legislación sectorial relacionada con la EIA, de la que hablaremos en el siguiente epígrafe.

#### *Legislación sectorial nacional*

Dentro de este apartado diferenciaremos varias tales como: El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, la Orden Ministerial del Ministerio de Industria de 18 de Octubre de 1976, sobre protección el ambiente atmosférico, el Real Decreto Legislativo de 15 de Octubre de 1982, sobre la restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas, la Ley de Aguas del 2 de Agosto de 1985, en su artículo 90, la Ley de Costas 22/1988, la Ley de

Carreteras 20/88, la Ley 4/89 de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, el RD.1211/90 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres...

Además la realización de una EIA puede venir obligada por circunstancias particulares. Este puede ser el caso de su exigencia por organismos públicos gestores cuando condicionan la concesión de licencias o autorizaciones a la explicitación de la incidencia en el medio. También las exigencias de planes de diverso tipo, que pueden especificar en su programa de actuaciones este requerimiento para las actividades contempladas en él, así como someter al mismo en su normativa las actividades no incluidas en tal programa.

Legislación específica de ámbito autonómico

Varias Comunidades Autónomas han promulgado su propia legislación en materia de EIA, aunque con distinta naturaleza, todas ellas incrementan sustancialmente la lista de proyectos sometidos a EIA

¿Qué es la evaluación de impacto ambiental?

"Se entiende por evaluación de impacto ambiental el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente"(RD 1131/88. Capítulo II. Sección 1ª. Artículo 5. Concepto).

"La evaluación de impacto ambiental debe comprender, al menos, la estimación de los efectos sobre la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, la gea, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada. Asimismo, debe comprender estimación de la incidencia que el proyecto, obra o actividad tiene sobre los elementos que componen el Patrimonio Histórico Español, sobre las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público, tales como ruidos, vibraciones, olores y emisiones

luminosas, y la de cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución"( RD 1131/88. Capítulo II. Sección 1ª. Artículo 6. Contenido).

La Evaluación de Impacto Ambiental es, ante todo, un procedimiento administrativo, es decir, un conjunto de trámites que deben seguir varios proyectos para poder ejecutarse.

El procedimiento para la realización de una EIA viene dado por el RD 1131/88, lo que da lugar a que todas las EIA tengan unas etapas comunes obligadas por la propia legislación. Estas etapas las podemos agrupar en tres. Una primera etapa que contiene las subetapas de carácter formal, la segunda etapa que se centra en el EsIA y la tercera que contiene lo relacionado con la D. I. A.. Considerando que las dos últimas etapas son, a mi parecer, las fundamentales para la EIA las trataremos en dos apartados, que siguen a continuación.

Los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA): Contenidos mínimos a incluir

Cuando el Reglamento 1131/88 habla de la metodología de la EIA se está refiriendo a su parte técnica, es decir, al estudio de impacto ambiental (EsIA). Se trata de un documento técnico que debe presentar el titular del proyecto. El EsIA identificará, describirá y valorará los efectos previsibles que este proyecto producirá sobre los distintos aspectos ambientales.

De entre todas las metodologías posibles que se aplicarán en el desarrollo de la evaluación se optará por aquella que garantice la línea de actuación mencionada y que asegure los objetivos propuestos.

Según el citado Reglamento, el EsIA incluye las siguientes fases que presentamos:

- Descripción del proyecto y sus acciones. Examen de alternativas técnicamente viables y justificación de la solución adoptada.

- Inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas o ambientales clave.
- Identificación y valoración de impactos.
- Establecimiento de medidas correctoras y protectoras.
- Programa de vigilancia ambiental.
- Documento de síntesis

Las dos primeras fases son de análisis inicial. Para realizarlas tendremos que llevar a cabo un análisis general del proyecto y una definición / descripción de su entorno (antes del inicio del proyecto) y una búsqueda de las acciones susceptibles de producir impactos.

En la fase 3, "Identificación y valoración de impactos", se deben identificar los impactos producidos en cada factor, valorando su importancia cualitativa y cuantitativamente.

En la fase 4 se definen las acciones correctoras, precautorias y compensatorias de los impactos identificados en la fase anterior.

El programa de vigilancia ambiental (fase 5) permite garantizar la aplicación de las medidas protectoras o correctoras propuestas; así se puede actuar de forma inmediata sobre aquellos factores que presenten una evolución que no corresponde con la que se preveía inicialmente en el estudio. El documento de síntesis sería el último paso del EslA

Además de las fases que establece la legislación, se pueden adoptar otras que las complementan, que, aunque no sean de obligado cumplimiento según la legislación, son las que normalmente se siguen en este tipo de procesos.

### La declaración de impacto ambiental (DIA)

La Declaración de Impacto Ambiental (DIA) la realiza el órgano ambiental, se trata de una autorización administrativa

positiva o negativa (Todas las fases que aparecen a continuación relacionadas con la DIA aparecen el RD 1131/88 en los artículos 18, 19, 20, 21 y 22).

Si la DIA es positiva debe, además, fijar las condiciones en que el proyecto ha de llevarse a cabo. Estas condiciones serán especificaciones concretas sobre protección del medio ambiente, integrándolas con las previsiones contenidas en los planes ambientales existentes y serán coherentes con las exigidas por la autorización del proyecto.

La DIA recogerá, además, las prescripciones necesarias sobre cómo realizar el seguimiento de las actuaciones según el programa de vigilancia ambiental.

Pasados 30 días desde que el órgano ambiental recibe el expediente del proyecto, se remitirá la DIA al órgano sustantivo que tiene que autorizar el proyecto (esto implica que se da un plazo de 30 días para redactar la DIA, aunque este plazo varía en algunas comunidades autónomas).

Una vez recibida la DIA el órgano de las administraciones que corresponda deberá decidir si se autoriza o no el proyecto.

Si existiera discrepancias, entre el órgano ambiental y el organismo sustantivo competente, sobre el contenido de la DIA o sobre la conveniencia o no de realizar el proyecto, deberá resolver el conflicto el Consejo de Ministros o el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Si en el procedimiento del proyecto se prevé, para el otorgamiento de la autorización, que se notificarán primero al peticionario las condiciones de esta autorización, entonces esto se aplicará también a la DIA

Es decir, si el proyecto prevé que antes de hacerse pública la autorización hay que comunicárselo al promotor, entonces también se le facilitará el contenido de la DIA antes de publicarla.

En todo caso, la DIA se hará pública en el plazo que se establezca para su realización. Esta será la última etapa de la EIA

## Disfunciones del funcionamiento en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

Este epígrafe aparece debido a la ausencia en las obras consultadas, de un capítulo que cuestionase si, lo que realmente en la actualidad se están llevando a cabo bajo el nombre de Evaluaciones de Impacto Ambiental cumplen realmente la función de "identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas Administraciones Públicas competentes" (Conesa Fernández, V. (1997). Guía metodológica para la Evaluación de Impacto Ambiental. Bilbao. Mundi Prensa) o si por el contrario esta evaluación se está entendiendo como un mero trámite más, por el que hay que pasar para poder llevar a cabo un proyecto.

Comenzando por el marco legal, un primer aspecto que puede considerarse de gran relevancia es el que aparece en la normativa europea, en el RD 1131/88 acerca de lo que supone un EsIA es "el documento técnico que debe presentar el titular del proyecto, y sobre la base del que se produce, la Declaración de Impacto Ambiental. ...". Esto significa que es el propio titular del proyecto el encargado de realizar el Estudio de Impacto Ambiental, por lo que se presupone que en casi ningún caso un proyecto va a detectar ciertos impactos en lo que es el EsIA. Esto puede considerarse como el detonante de la situación actual de las EIA y es, lo que en primer lugar, a mi parecer debería cambiarse, ya que considero que la persona que debe ejecutar este estudio ha de ser ajena totalmente al propio proyecto.

Otro de los problemas de la normativa relacionada con la EIA será la transposición de escalas. Esto no tendría porque ser un problema siempre y cuando esta transposición se hiciese de un modo coherente y acertado, cosa que no sucede al

realizarse la transposición de la normativa europea a la española, ya que la Directiva 85/337/CEE en su Anexo II, deja a criterio de cada estado miembro la elección de que determinadas actividades se sometan o no al procedimiento de EIA den forma obligatoria. Así, el estado español incorpora únicamente 5 actividades de las 82 posibles, incorporando además actividades como: aeropuertos de uso particular, grandes presas, puertos deportivos, primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas y extracciones a cielo abierto de hulla, lignito y otros minerales, dejando fuera cualquier tipo de actividades relacionadas por ejemplo con la industria química, elaboración de metales... lo que provoca que este tipo de actividades que suelen tener generalmente fuertes impactos ambientales no queden contempladas como actividades que obligatoriamente han de pasar por una EIA. El problema se agrava cuando las CCAA toman como referencia la legislación española.

Continuando con el ámbito normativo español, otra de las deficiencias encontradas será la que aparece en el RD 1131/88 en su Anexo I, donde con palabras textuales dice "Anexo I de conceptos técnicos, ofrece toda una serie de definiciones que permiten aclarar los términos empleados en la caracterización y valoración de los impactos ambientales" esto a mi parecer tiene mucho de pretensión y poco de realidad, sobre todo cuando se afirma lo de que "permiten aclarar", pues esta supuesta aclaración es una mera, y en casos, confusa definición, sobre todo en lo que se refiere al amplio listado donde se recogen y definen los tipos de efectos y que leyéndolos no hay forma de diferenciarlos ni siquiera con las aclaratorias definiciones.

Otro problema grave, es la ausencia total de, una relación de los impactos con el espacio en el que se desarrollan, ya que, considero que sirve de muy poco todas esas listas de actividades que están supeditadas a una EIA y que aparecen en los anexos, cuando en ningún momento se cuestiona el lugar donde se dan estas actividades y, que

a mi parecer, si tuviésemos en cuenta esto, muchas de esas actividades que aparecen en los anexos desaparecerían, o aparecerían condicionadas por el medio en dónde se lleven a cabo, o incluso aparecerían otras actividades nuevas que en la actual legislación no se tienen en cuenta.

En cuanto a la metodología, sucede otro tanto de lo mismo. Así, hay quien se cuestiona si lo que debe hacerse es una propuesta para cambiar esta metodología y, que como consecuencia de este cambio, se produzca la consiguiente modificación legal.

En mi opinión, lo que sucede en la actualidad es que los que llevan a cabo las EIA se ven un poco con las manos atadas, ya que el proceso íntegro de EIA está condicionado legalmente y aunque la legislación dé opción a ser más restrictivo, esto no se suele producir porque va contra los intereses de los promotores, sin embargo si se diese una mayor restricción desde la ley y obligase a hacer realmente una EIA que sirviese, como indica su nombre, para evaluar los impactos y no, como trámite para la ejecución de un proyecto, quizás las cosas cambiarían para mejor.

Las diferentes metodologías propuestas por distintos autores son la misma, variando únicamente su redacción. Por esto, considero que todas estas publicaciones deberían plantear sus contenidos desde otro punto de vista, así consideraría más acertado que el contenido propusiese cómo se ha de llevar a cabo una EIA para que esta pase de ser un trámite a ser ese instrumento principal del que todos los libros hablan.

Además, a lo largo de la exposición teórica de lo que es el contenido metodológico, se dan ciertas actitudes a la hora de llevar a cabo una EIA que considero poco profesionales, además de poco eficientes. Así como cuando se llega a la fase de definición del entorno del proyecto y posterior descripción y estudio del mismo, se afirma en las obras consultadas que en muchas ocasiones para realizar el acotamiento del área y su consiguiente

descripción, se establece una circunferencia, considerando que el área comprendida en su interior es la que está afectada, lo que considero una forma de llevar a cabo este proceso simplista dudando de su eficacia.

Al igual sucede con el siguiente método empleado en esta fase de EIA, cuando se afirma que se hace a través de la descripción del entorno, analizando cada factor por separado, este método peca también de simplista pues, toda ella responde a un territorio en particular que se comporta como un sistema, por ello, la metodología que debería llevarse a cabo en esta fase tendría que hacerse de forma conjunta entre todos los miembros del equipo responsable de redactar la EIA.

Aproximación a la  
comparación de los modelos  
de gestión de los espacios  
naturales protegidos en áreas  
transfronterizas: la raya  
hispano-lusa

Margalida Fuster

Introducción

El presente artículo es una síntesis de la monografía realizada durante el XXIV Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente sobre la situación general de los espacios naturales protegidos (ENP) situados en la frontera entre España y Portugal. El trabajo se realizó a partir del estudio de los modelos de protección y gestión que se derivan de las legislaciones estatales, y autonómicas en el caso de los espacios naturales españoles, en materia de conservación de la naturaleza; de una investigación sobre el estado legal de protección de cada uno de los ENP situados en la frontera entre España y Portugal y de los instrumentos de ordenación y gestión vigentes en cada uno de estos ENP. Se estudiaron también las políticas de conservación de la UE y sus repercusiones sobre la protección y gestión de estos ENP de los países miembros, así como también se realizó una investigación sobre el nivel de colaboración transfronteriza en la gestión de los ENP vecinos situados en la raya hispano-lusa.

A uno y otro lado de la frontera entre España y Portugal nos encontramos con una serie de espacios naturales de gran valor natural y belleza paisajística que justifica su declaración como ENP y entre los que existe una continuidad y uniformidad paisajística y biológica que justifica y demanda la colaboración en la gestión de los recursos naturales que se pretenden conservar con las respectivas figuras de protección. En el límite más septentrional, se configuran espacios naturales de gran entidad como las sierras de Xurés Larouco

que tienen su continuidad en las sierras portuguesas de Peneda y Gerês y sobre las que se han creado el Parque Natural de Baixa Limia (1992, año de aprobación de la correspondiente figura de protección) en la parte española y el Parque Nacional de Peneda Gerês (1971) en el lado portugués. La Reserva Regional de Caza de la Sierra de la Culcra, situada en el extremo occidental de la provincia de Zamora, caracterizada por sus suaves relieves encuentra su espacio natural vecino en los suaves relieves del Parque Natural de Montesinho (1979). Entorno al tramo internacional del Duero se localiza el Parque Natural de Douro Internacional (1998) y el espacio natural de los Arribes del Duero, sobre el que está prevista su declaración como parque natural desde 1992 por parte de la legislación castellano leonesa. En las estribaciones más occidentales del sistema central, en el borde fronterizo de Portugal se sitúa la Reserva Natural de Malacata (1981) que tiene su continuidad en la Reserva de Caza de las Batuecas o en los paisajes del Rebollar - Sierra de Gata. Ya al sur del Tajo, los característicos paisajes adhesados de la Sierra de San Pedro (1989) continúan en el lado portugués en el macizo de San Mamede, donde se encuentra el Parque Natural de San Mamede (1989). Más al sur, encontramos el Parque Natural de Picos de Aroche y Sierra de Aracena (1989) que encuentra su contrapunto en el Parque Natural do Vale Guadiana (1995).

En esta zona podemos encontrar importantes muestras de diferentes sistemas de aprovechamiento agrícola del territorio, que de una forma armónica con el medio natural, ha ido modelando y construyendo el paisaje a través del tiempo, así como interesantes muestras de patrimonio arquitectónico ligado al hábitat rural y a la propia existencia de la frontera. Se sitúan en una amplio territorio que por su condición de frontera se ha visto alejado de los principales ejes de desarrollo de sus respectivos estados, y en el que convergen todas las características de los medios rurales socioeconómicamente decrepitos;

una estructura productiva basada en un sector primario en crisis y una tendencia demográfica de carácter regresivo. Hoy en día, estos espacios naturales son percibidos como focos capaces de incentivar la economía de la raya hispano-lusa, basándose principalmente en su alto potencial para la atracción de turismo – natural, rural, cultural,... - El alto valor de sus recursos naturales y culturales, junto a la condición de medio rurales económicamente deprimidos, y la amenaza de un turismo desordenado, los convierte en territorios en los que es preciso que la planificación ambiental se convierta en el pilar fundamental de la ordenación territorial, junto con la políticas de desarrollo local.

En este contexto, tanto la legislación española como la portuguesa vigentes en materia de conservación de la naturaleza proponen un modelo de planificación y gestión de los espacios naturales que aboga por la necesidad de armonizar la protección ambiental con el desarrollo de la economía rural de estos territorios, para lo que será necesario que los instrumentos de planificación y gestión sean capaces de establecer canales que articulen los espacios naturales en el entorno social en el que se ubican, a través de la asignación de usos que sean compatibles con la conservación de la naturaleza y que permitan a su vez el deseado desarrollo socioeconómico del territorio.

La condición de espacios naturales transfronterizos nos obliga a recoger las reflexiones sobre la conveniencia de una gestión coordinada entre los organismos competentes de la gestión de estos espacios. Los espacios naturales, en su condición de hecho físico, no conocen fronteras, y por tanto, tanto las acciones de protección como las agresiones al medio que se producen en la parte española de un espacio natural fronterizo, son sentidas en la parte portuguesa de ese mismo espacio y a la inversa.

## Los espacios naturales en el marco de la Unión Europea

Antes de analizar los modelos de ordenación y gestión de los ENP de España y Portugal es importante hacer un pequeño esbozo de la política de conservación de la naturaleza de la UE, en la medida que incide en los modelos de ordenación y gestión de España y Portugal.

Las actuaciones de la Unión Europea con relación a los temas de conservación de la naturaleza se han centrado en la creación de un marco legal de protección, en la creación de programas específicos para el apoyo y financiación de actuaciones ligadas a la protección de la naturaleza y de la flora y fauna silvestres como LIFE, y en la asignación de recursos económicos procedentes mayoritariamente de los Fondos Estructurales y de Cohesión para la financiación de programas dirigidos a la conservación de la naturaleza y al desarrollo de las áreas rurales.

La política de conservación de los espacios naturales de la Unión Europea se basa en fundamentalmente en dos documentos; La Directiva del Consejo 79/409/CEE relativa a la protección de las aves silvestres (conocida por la “Directiva Aves”) y la Directiva del Consejo 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (conocida por la “Directiva Hábitat”), transportada al régimen jurídico interno español el 7 de diciembre de 1995 a través del Real Decreto 1997/1995 y al régimen jurídico portugués a través del Decreto-Ley nº226/97, de 27 de agosto.

La Directiva 92/43/CEE, de obligado cumplimiento por su carácter de legislación comunitaria, establece las bases para la creación de una red ecológica coherente para el territorio comunitario con el fin de garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y flora y fauna silvestre. Obliga, a todos los países miembros, a redactar una Lista Nacional de Lugares para ser incluidos en la llamada Red Natura 2000, por la que

parte del territorio de los países miembros estará sometido a un régimen de protección común. Los ENP que sean clasificados como Lugares de Interés Comunitario serán declarados como Zonas de Especial Conservación (ZEC) y contarán con el sostenimiento económico de la UE y de la Administración del Estado. Las Zonas Especiales de Protección para las Aves (zepas) declaradas en virtud de la Directiva Aves serán clasificadas directamente como ZEC.

Por lo que respecta a Portugal es competencia del Instituto de Conservación de la Naturaleza, organismo dependiente del Ministerio do Ambiente, proponer la Lista Nacional de Sitios. Según la información facilitada por este organismo, Portugal declaró en 1988, en el ámbito de la primera Directiva, un conjunto de áreas como Zonas de Protección Especial (ZPE), entre la que se encuentran catalogados el Parque Natural de Montesinho y la Reserva Natural de Serra Malacata, espacios naturales situados en la frontera con España. La resolución del Consejo de Ministros nº142/97 de 28 de agosto aprobó la Lista Nacional de Sitios (1ª fase), formada por espacios naturales considerados imprescindibles para la conservación de los hábitats naturales y de las especies de flora y fauna silvestres que, junto con las ZEP, son susceptibles de formar parte de la Red Natura 2000. Todo los ENP portugueses situados en la frontera con España están incluidos en esta Lista Nacional de Sitios.

Por lo que respecta a España, es competencia de la Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos órganos competentes, elaborar la Lista de Lugares que puedan ser declarados como ZEC. Estas listas se facilitarán al Ministerio de Medio Ambiente que, a través de los cauces correspondientes, los propondrá a la Comisión Europea. Cuando una zona de especial conservación coincida con un Parque Nacional, la propuesta y declaración compete al Ministerio de Medio Ambiente, previo acuerdo con las CCAA afectadas. Actualmente está

pendiente de aprobación la Lista Nacional de Lugares (1ª fase).

En función de la información facilitada por la Dirección General XI de la Comisión Europea, en el territorio español en virtud de la Directiva 79/409/CEE se declararon 170 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS). Tres de los espacios naturales situados en la frontera con Portugal son ZEPAS, y por tanto formarán parte de la futura Red Natura 2000; los Arribes del Duero, la Sierra de San Pedro y la Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

### Los espacios naturales protegidos en Portugal

El modelo actual de ordenación y gestión se desprende de la ley 19/93 de 23 de enero por la que se establecen las Normas Relativas a la Áreas Protegidas, por el Decreto-Ley nº 151/ 95 por el que se regulan los planes especiales de ordenación del territorio (los Planes de Ordenación de las Áreas Protegidas son considerados Planes Especiales de Ordenación del Territorio).

La legislación, clasificación, declaración, planificación, etc. de los ENP de Portugal es competencia del estado central. El Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICN), organismo dependiente del "Ministerio do Ambiente" es el responsable de articular y ejecutar las estrategias para la conservación de la naturaleza y, ciñéndonos al tema que nos atañe, es el responsable de elaborar los planos de ordenación de las áreas protegidas de nivel nacional, así como de colaborar con los órganos de cada espacio protegido en la gestión de los mismos.

La Red Nacional de Áreas Protegidas está integrada por tres categorías de ENP; los ENP de interés nacional (Todos los ENP portugueses situados en la frontera entre España y Portugal tienen la categoría de ENP de interés nacional), los ENP de interés regional y los ENP de interés local. Para cada una de estas categorías se han creado diferentes figuras de protección, en

función de las características de cada espacio; los parques nacionales, las Reservas Naturales, los Parques Naturales y los Monumentos Naturales dentro de la categoría de ENP de interés nacional.

Los ENP de interés nacional cuentan con una Comisión Directiva para la administración y gestión directa del ENP, así como de un Consejo Consultivo, como órgano que abre el canal de participación para los diferentes sectores con intereses en el ENP, a excepción de los Monumentos Naturales que son administrados directamente por el ICN.

La ley 19/93 establece los Planos de Ordenación de las Áreas Protegidas y el respectivo Reglamento como instrumentos de planificación obligatoria para los Parques Nacionales, Reservas Naturales y Parques Naturales. Los Planos de Ordenación de las Áreas Protegidas constituyen el marco de referencia para la planificación de los espacios naturales portugueses, pudiendo ser desarrollados por Planes Específicos.

El objetivo fundamental de los Planes de Ordenación de las Áreas Protegidas es el de llevar a cabo una gestión adecuada para proteger los recursos naturales como medida para asegurar el desarrollo sostenible de la región y la calidad de vida de sus habitantes. El Reglamento define las formas de utilización de los suelos integrados en el espacio natural, de acuerdo con los objetivos de conservación y valorización de los recursos y procesos existentes, fijando para tal efecto la zonificación de las áreas a proteger, así como su respectiva identificación, delimitación, caracterización y régimen de protección.

Los Planes Específicos son instrumentos de planificación que han de estar previstos por el Reglamento de los Planes de Ordenación y están destinados a la investigación, ordenación, recuperación, etc. de aquellas áreas y elementos naturales o patrimoniales que precisan de un tratamiento pormenorizado que no compete a la escala de los Planes de Ordenación de las Áreas

Protegidas. La elaboración de estos planes es competencia de la Comisión Directiva en colaboración con los representantes de la población residente.

### Los espacios naturales protegidos en España

La conservación de los espacios naturales protegidos está regulada actualmente en España por la ley básica 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, flora y fauna silvestre, por la ley 41/1997, que modifica la anterior, y las leyes de conservación de la naturaleza de las CCAA que han ejercido sus competencias de desarrollo legislativo en esta materia. Existen otras leyes, tanto estatales como autonómicas, que inciden en la regulación de los espacios naturales protegidos como pueden ser los relacionados con el agua, caza, producción forestal, vías pecuarias, patrimonio histórico artístico,...

De interés para este estudio son la citada ley 4/89, en tanto que establece el régimen jurídico estatal de protección de los recursos naturales, flora y fauna silvestre; la ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León por lo que respecta a los Arribes del Duero y a la Reserva de Caza de la Sierra de la Culebra; la ley 8/98, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, que afecta a la Sierra de San Pedro y la ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía por lo que respecta a Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Galicia no ha desarrollado legislación propia respecto a conservación de la naturaleza, por lo que el marco legal de referencia para Baixa Limia -Serra do Xurés Larauco es la ley básica del estado.

La legislación, protección, declaración, planificación, gestión, etc. de los espacios naturales españoles es competencia de las Comunidades Autónomas, a excepción de los Parques Nacionales, que es competencia del estado y de la respectivas Comunidades Autónomas en las que estos espacios

naturales se ubiquen, como establece la ley 41/1997 de modificación de la ley 4/89.

La ley 4/89 clasifica a los espacios naturales en cuatro categorías; Parques Naturales y dentro de esta categoría los Parques Nacionales, Reservas Naturales, Monumentos Nacionales y Paisajes Protegidos.

Cada CCAA tiene capacidad para regular la organización administrativa de los ENP existentes en su territorio. Aunque existen pequeñas diferencias en los organismos administrativos de los espacios naturales, la tendencia general es la existencia de un Director Conservador encargado de la gestión técnica y de una Junta Rectora o Patronato, que funciona como organismo asesor para la gestión y asegura la participación pública en la gestión del espacio natural protegido.

La ley 4/89 establece el marco de actuación y los instrumentos de planificación para la ordenación de los espacios naturales protegidos. La aparición de esta ley supuso una novedad en el panorama de la ordenación de estos espacios, en la medida que introdujo dos nuevos instrumentos de planificación, las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales (DORN) y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). La ley ratifica la necesidad de elaborar los Planes Rectores de Uso y Gestión, instrumento que tiene su origen normativo en las leyes de declaración de los Parques Nacionales de Doñana y Daimiel (1978). A estos instrumentos de planificación diseñados por la legislación estatal, hay que sumar los instrumentos de planificación y gestión previstos por las legislaciones autonómicas

La planificación ambiental de un espacio natural se configura a través de la elaboración y ejecución de los diferentes instrumentos previstos por la legislación. Cada instrumento de planificación desempeña un papel determinado dentro del proceso de planificación, por lo que deben ser considerados de forma conjunta. Las DORN tienen como objetivo el establecimiento y definición de los criterios

y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales. Se trata de un documento de carácter genérico, de competencia y ámbito estatal, a los que deberían adaptarse los PORN elaborados por las diferentes CCAA y que todavía no ha sido aprobado. Los PORN son definidos como instrumentos de planificación de los recursos naturales. Se conciben como marco de referencia para los instrumentos de planificación específica de los espacios naturales y para la ordenación urbanística y el desarrollo de las actividades sectoriales. Se configuran como el instrumento cabecera de planificación y los restantes planes deben adaptarse a sus directrices y disposiciones. Los PRUG son un instrumento de desarrollo de los PORN y tienen como objetivo la regulación de las actividades propias del espacio natural.

### Los ENP situados en la frontera entre España y Portugal

Los ENP situados en la frontera hispano lusa se incluyen en su mayoría en la categoría de parque natural, a excepción del Parque Nacional de Peneda Gerês y la Reserva Natural de Serra Malacata en la parte portuguesa y, en el lado español, la Sierra de San Pedro que, en su condición de ZEPA, le corresponde la figura de protección de Zona de Especial Conservación y la Reserva Regional de Caza de la Sierra de la Culebra que, aunque en la actualidad no tiene el estatus de ENP, forma parte del Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León.

En cuanto a la situación de los instrumentos de ordenación y gestión hay que señalar que han pasado ya seis años desde la aprobación de la ley 19/93 y únicamente el Parque Natural de Peneda Gerês dispone del Plan de Ordenación y del respectivo Reglamento. El Parque Natural de Montesinho, el Parque Natural de San Mamede, la Reserva Natural de Serra Malacata y el Parque Natural do Vale Guadiana fueron declarados con antelación a la citada ley y en estos años han debido adaptarse a las disposiciones de

la normativa vigente. En 1996 se acordó la iniciación de los respectivos Planes de Ordenación y del Reglamento y tres años después ninguno ha sido aprobado. El Parque Natural do Douro Internacional fue declarado el pasado año y en el decreto de declaración se estableció un período de tres años para la aprobación del Plan de Ordenación y el Reglamento.

De los cinco espacios naturales españoles considerados situados en la frontera con Portugal únicamente el Parque Natural de Baixa Limia Serra do Xurés y el Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche han aprobado el correspondiente PORN y PRUG. El Parque Natural de Baixa Limia Serra do Xurés fue declarado en 1992, el PORN se aprobó en 1993 y no fue hasta 1998 que se aprobó el PRUG. El Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche fue declarado en virtud de la Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y el PORN y el PRUG se aprobaron conjuntamente en 1994. El Plan de Desarrollo Integral y el Programa de Fomento previstos por la legislación andaluza no han sido todavía redactados porque, según la información de la Dirección General de Planificación de la Junta de Andalucía, las prioridades de la Consejería de Medio Ambiente se centran en otros Parques Naturales.

El PORN del Espacio Natural de los Arribes del Duero está en proceso de elaboración desde 1992 y se espera su declaración como Parque Natural. El PORN de la actual Reserva Regional de Caza de la Sierra de la Culebra está también en proceso de elaboración, debido a la inclusión de este territorio en el Plan Indicativo de Espacios Naturales Protegidos. La reciente ley de Conservación de la Naturaleza y de los Espacios Naturales Protegidos de Extremadura clasifica al espacio natural de la Sierra de San Pedro como Zona de Especial Conservación. La citada ley establece que las ZEC deben disponer de un PORN. Actualmente el PORN de este espacio natural está en proceso de elaboración.

En los ENP de la frontera hispano lusitana se confirma la tendencia señalada por Schmidt (SCHMIDT, Guido, 1995: "Planificación del medio natural. La ordenación de los recursos naturales en el panorama planificador español". Revista Ciudad y Territorio del MOPTA, vol III, tercera época, nº 104, pp 329-336. Madrid) que apunta que desde la década de los 80 se ha tendido a la declaración de Parques Naturales, en la medida que es una figura de protección que pretende armonizar la protección medioambiental con el desarrollo de una economía rural haciendo compatibles los sistemas sociales con los ecológicos. Si bien esta filosofía esta recogida en las declaraciones de los ENP situados en la frontera entre España y Portugal, parece ser que las principales deficiencias de los modelos de gestión de ambos estados derivan de la dificultad de llevarla a la práctica. El peso de una herencia de gestión orientada únicamente hacia la protección de la naturaleza y la existencia de unos instrumentos de ordenación de marcado carácter proteccionista, (en los que los aspectos socioeconómicos son tratados de forma parcial y, por norma general, las actividades económicas suelen ser consideradas como factores perturbadores para la conservación del medio natural) han influido negativamente en la puesta en funcionamiento de una gestión capaz de convertir el estatus de protección en un nuevo motor para la mejora de la calidad de vida de los habitantes de estos espacios. Esta situación explica que en muchas ocasiones la población local se muestre reacia a la aprobación del estatus de protección.

Una característica de los espacios naturales situados en la frontera entre España y Portugal es la presencia humana y el importante papel que juegan tanto la agricultura como la ganadería en la construcción de los paisajes que se pretenden proteger. Además, a la importancia de las actividades tradicionales, hay que añadir la importancia de la ordenación de todas las nuevas actividades

que se puedan generar a partir de la reciente función turística que estos espacios están adquiriendo.

Este tipo de consideraciones pone de manifiesto la necesidad de incorporar a la población local en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación de los ENP. En este punto hay que señalar que aunque tanto la legislación portuguesa como la legislación española, y las correspondientes legislaciones autonómicas, establecen la obligatoriedad de someter a exposición pública los respectivos instrumentos de planificación, todos los autores consultados coinciden en que, en la práctica, lo que ocurre es que se cumple estrictamente con el trámite legal y, por norma general, la población local no participa activamente en el proceso de elaboración del instrumento de planificación.

Si bien los principales problemas de los ENP se centran en una gestión de marcado carácter proteccionista y en la falta de participación de la población local, parece ser que tanto en España como en Portugal y, más concretamente en el ámbito de los ENP considerados en este trabajo, se están empezando a dar los primeros pasos para conseguir un mayor equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo socioeconómico.

De esta manera en los decretos de declaración de los espacios naturales portugueses situados en la frontera con España se señala que para potenciar el desarrollo socioeconómico de estos territorios es necesario que la planificación ambiental, más que limitarse a la prohibición de actividades que son incompatibles con el estatuto de protección, debe ir encaminada a ofrecer alternativas para el desarrollo socioeconómico. También en este sentido, se hace referencia a que el estatuto de protección debe facilitar la adopción de medidas dirigidas al desarrollo sostenible de las áreas protegidas, a través de la creación por parte de todos los departamentos del Estado de incentivos económicos que

desmirifiquen la valoración negativa que tienen las declaraciones de ENP.

Si bien desconocemos en que medida realmente los espacios naturales portugueses situados en la frontera con España funcionan realmente como dinamizadores de la actividad económica, sí podemos citar que en Portugal con la Resolución del Consejo de Ministros nº102/96 acordó que todos los departamentos del gobierno, en articulación con el "Ministerio do Ambiente", establecieran medidas concretas para el desarrollo sostenible de las áreas protegidas; dar prioridad a la aprobación de proyectos de desarrollo económico y de creación de empleo en el interior de las áreas protegidas que pudieran ser compatibilizados con los respectivos planos de ordenación; y dar prioridad y la cuota máxima de coparticipación a los proyectos municipales con incidencia en la Red Nacional de Áreas Protegidas, en el ámbito de los programas incluidos en el II Marco Comunitario de Apoyo.

Según la información de la que disponemos, este tipo de estrategias a favor del desarrollo integral y sostenible está empezando a dar los primeros resultados positivos en el ámbito del Parque Natural de Montesinho y en el ámbito del Parque Natural de San Mamede, en los que se está desarrollando una gestión que desde la conservación del patrimonio natural y sociocultural aborda la problemática del territorio a partir de la necesidad de combinar las actividades tradicionales con las nuevas demandas y usos del suelo. Por lo que respecta al Parque Natural de Montesinho, actuaciones como la rehabilitación de los molinos de agua, la reglamentación de la caza mayor, el diseño de rutas sobre los antiguos caminos como los que llevaban a Santiago, la recuperación de la artesanía o la oferta de casa rurales junto a la de museos etnográficos demuestran que desde el espacio natural existe una intención clara de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la comunidad rural a través de la planificación y gestión de actividades económicas

alternativas, a la vez que complementarias a las tradicionales. En el Parque Natural de San Mamede, actuaciones como la creación de una cooperativa de agricultores para la mejora de la calidad, producción y comercialización de la castaña, así como las intenciones de extender esta actuación en el campo de las plantas aromáticas, a los licores tradicionales, al vino y al aceite, junto a la intención de incentivar el turismo cultural y científico, demuestran la capacidad de los gestores para motivar y implicar a la población en la utilización de los recursos naturales del Parque desde la perspectiva del desarrollo económico.

Por lo que respecta a España hay que citar que con la finalidad de integrar la necesidad de actuar positivamente sobre la realidad socioeconómica de los espacios naturales protegidos, las CCAA han incorporado a los objetivos señalados por la legislación básica del Estado, objetivos y contenidos tendentes a conseguir el equilibrio entre los factores ambientales y socioeconómicos y, más concretamente, las CCAA de Castilla y León y Extremadura. Las CCAA están también tomando medidas para compensar las limitaciones generadas por el estatuto de protección para las áreas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos. Como ejemplo podemos citar el decreto 24/1990 del 15 de Febrero por el que se regulan las actuaciones de la Junta de Castilla y León en las zonas de influencia económica de las Reservas Nacionales de Caza y los Espacios Naturales Protegidos o el decreto 58/1996, de 23 de abril, por el que se establece un régimen de ayudas a aplicar en el Parque Natural de Monfragüe y en las zonas de especial protección para las aves y sus áreas de influencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### La colaboración transfronteriza en los espacios naturales situados en la raya hispano-lusa

La colaboración entre los equipos gestores de los espacios naturales vecinos situados en áreas transfronterizas representa una

importante medida para la mejora de la gestión de estos espacios, ya que permite aunar fuerzas y conocimientos para la conservación de unos espacios naturales de características semejantes en los que una determinada fauna y flora encuentran su hábitat natural, lo que ha de revertir en la mejora de la protección de estas especies y ecosistemas. En este sentido, y siguiendo las recomendaciones de la UICN, es necesario que los espacios naturales situados en áreas transfronterizas coordinen sus instrumentos de gestión, creen programas conjuntos de seguimiento y programas conjuntos de formación para el personal, y que entre ellos exista un intercambio del personal. Además, la colaboración entre estos espacios debe extenderse a otros campos como la educación ambiental, la divulgación de sus recursos naturales, y incluso a la búsqueda de alternativas para un desarrollo socioeconómico sostenible que revierta en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de estos territorios protegidos.

Un antecedente de la cooperación en la gestión de espacios naturales protegidos situados en áreas transfronterizas lo encontramos en la llamada Carta de Cooperación entre el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y el Parc National des Pyrénées. Este documento fue firmado por el Director del Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (España) y el Director de la Protection de la Nature (Francia) en 1988 con el objetivo de aunar trabajos y esfuerzos para la conservación del patrimonio natural y cultural común de la cordillera pirenaica.

Actualmente empiezan a funcionar los primeros proyectos de cooperación transfronteriza para la gestión conjunta de los espacios naturales situados a ambos lados de la frontera. Como ejemplo podemos citar el Convenio de Cooperación firmado entre el Parque Natural de Baixa Limia-Serra do Xurés y el Parque Nacional de Peneda Gerês y la reciente configuración del Grupo de Trabajo Hispano Portugués (El Grupo de Trabajo Hispano Portugués se ha creado en el contexto de un

proyecto más amplio denominado "Duero Región Fluvial" que se enmarca dentro del Programa Comunitario Terra, artículo 10 del FEDER) para la ordenación conjunta del futuro Parque Natural de los Arribes del Duero y el Parque Natural do Douro Internacional, cuyo primer proyecto de cooperación ha sido la regulación de la navegación fluvial en el tramo internacional del río Duero/Douro.

El 31 de julio de pasado año se firmó el Convenio para la cooperación transfronteriza entre el Parque Nacional de Peneda-Gerês y el Parque Natural de Baixa Limia-Serra do Xurés como paso previo para la creación de un Parque internacional transfronterizo. Este acuerdo fue firmado entre la Unta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal (delegación regional del Ministerio do Equipamento, Planeamento e Administração do Território). En este acuerdo de cooperación se establecen los siguientes objetivos; fomentar el establecimiento de normas y medidas similares o complementarias para la defensa y conservación de los valores naturales de ambos parques; fomentar políticas de desarrollo económico, social y cultural que desarrollen y preserven los valores patrimoniales; promover proyectos conjuntos de cooperación y intercambio entre técnicos, población rural y escolares de ambos territorios; promover el uso público y el turismo ecológico como una oferta común de las infraestructuras existentes en ambos parques, presentando al visitante una visión global del espacio natural protegido; promover el apoyo de la comunidad internacional con el objetivo de crear un parque internacional transfronterizo.

Además, en el marco del convenio se relacionan aquellos ámbitos de gestión en los que existe mayor interés para la cooperación transfronteriza. Se apunta al desarrollo de actuaciones ligadas a la utilización conjunta de los centros de recepción para ofrecer información de los dos parques, a la creación de rutas que atraviesen los dos parques, a la creación de

cooperativas y asociaciones de productores de ambas regiones y al intercambio de experiencias en esta materia, a la participación conjunta en ferias con el objetivo de presentar una oferta conjunta de los productos y otros recursos de ambos parques. Junto a este tipo de actuaciones se citan otras destinadas a la cooperación en materia de investigación y divulgación conjunta del patrimonio natural y cultural de los dos parques, basadas en la coordinación de los sistemas de información geográfica y de los trabajos de inventario de flora, fauna, patrimonio cultural, arqueológico y etnográfico, en el intercambio de experiencias y información existente de cada área y en la elaboración de programas conjuntos con los investigadores de las dos regiones.

Es importante señalar que en el marco del convenio se ha creado una Comisión de Seguimiento que debe reunirse como mínimo dos veces al año y que debe aprobar el plan anual de actividades, elaborado de forma conjunta por las direcciones de ambos parques.

A un nivel más embrionario podemos citar las relaciones entre los espacios naturales de Extremadura y la regiones Centro y Alentejo, que si bien todavía no han fructificado en un proyecto de gestión común entre los ENP que son complementarios, sí existen relaciones al nivel de visitas técnicas a los Parques de Extremadura y el Alentejo y Centro para examinar las distintas técnicas y procedimientos utilizados en cada Parque para la protección y mejora de los ecosistemas que albergan, o en el ámbito de celebración de seminarios y jornadas destinadas tanto al estudio, valoración y divulgación de los recursos naturales y culturales de los espacios naturales y de los problemas relacionados con la conservación y gestión sus espacios naturales transfronterizos.

Por otro lado, es importante señalar que el programa de cooperación transfronteriza entre el Norte Alentejo / Extremadura recomienda, entre otras actuaciones

dirigidas a la participación del Parque Natural de San Mamede en el desarrollo turístico de la región, la extensión del Parque Natural de San Mamede al área de la Sierra de San Pedro con la intención de crear un parque natural binacional, con el objetivo de aunar fuerzas para que los parques se conviertan en catalizadores del deseado desarrollo económico. Este hecho nos puede servir para demostrar que si bien no existen programas específicos para la gestión conjunta de los Parques Naturales, como constituyen un importante potencial para el desarrollo local de estos territorios, cuando se realizan estudios de cooperación transfronteriza es una actuación que se suele considerar necesaria para el desarrollo sostenible de estos territorios.

Por lo que respecta a la financiación de este tipo de proyectos hay que señalar que si bien no existen programas específicos para la cooperación en la gestión de espacios naturales situados en áreas transfronterizas, en la medida que es un tema de cooperación transfronteriza tiene cabida dentro de la estrategia global de cooperación transfronteriza promovida por la Unión Europea. En 1990, la Unión Europea creó la iniciativa comunitaria Interreg con el objetivo general de ayudar a las zonas fronterizas a superar los problemas específicos de desarrollo derivados de su relativo aislamiento con respecto a las economías nacionales y a la Unión Europea en su conjunto, en interés de la población local y de modo compatible con el medio ambiente. Actualmente está vigente el segundo programa de cooperación transfronteriza, Interreg II (1994- 1999), cuyo objetivo es seguir incentivando y subvencionando las medidas tendentes a mejorar el retraso estructural de las regiones fronterizas a través de la cooperación transfronteriza y, según la información de la que disponemos, habrá una tercera edición del programa para los años 2000-2006.

### Conclusiones

De acuerdo con la información obtenida, los principales problemas en el tratamiento

de los ENP atienden a la falta de colaboración de la población local en la elaboración de los instrumentos de planificación y en la gestión activa de los ENP; a la insuficiente adecuación de los instrumentos de planificación y gestión a las necesidades generadas por las nuevas funciones atribuidas a los ENP; y a la falta o retraso en la aprobación de los instrumentos de planificación.

Los espacios naturales, lejos de convertirse en espacios monofuncionales destinados a la conservación de la naturaleza, deben ser considerados desde una visión integral en los que, junto a la existencia de un patrimonio natural y cultural de gran valor para la conservación, convive una población local con determinados intereses y necesidades, que deben ser considerados en la planificación de estos espacios. En este sentido, y en la medida que los ENP de España y Portugal, se ubican en medios rurales con escasa dinamización económica, se convierten en territorios donde es necesario que exista una coordinación entre la Ordenación del Territorio, la Planificación Ambiental y el Desarrollo local.

Para este tipo de gestión es muy necesario, sobre todo por lo que respecta a España, que se mejoren y agilicen los canales de colaboración entre todas las administraciones y instituciones públicas y privadas competentes en los sectores de mayor peso (agricultura, turismo, obras públicas,...) para la creación de las bases que aseguren un desarrollo socioeconómico estable en el marco de la conservación de la naturaleza. Para esta gestión en positivo es necesario también dotar a la administración ambiental y a los organismos gestores de estos espacios naturales de la capacidad financiera y humana para poder abarcar las nuevas tareas que se desprenden de los objetivos que actualmente se atribuyen a los espacios naturales.

En cuanto a la necesidad de incorporar a la población local en el proceso de planificación de los ENP y en la gestión

diaria de los mismos, la solución se encontraría en una apertura del proceso de planificación a través de la celebración de reuniones entre los técnicos planificadores y la población local para discutir la necesidad y los objetivos del ENP, de la instalación de mesas para informar sobre las futuras disposiciones del instrumento de planificación, etc. Hay que señalar que desde las propias voces de los gestores de estos espacios naturales se demanda la participación activa de la población en la gestión de los espacios naturales. Se está trabajando para integrar los intereses de las comunidades locales en la gestión diaria del ENP, a través de un cambio en la filosofía de gestión de los ENP y que radica, principalmente, en una gestión en positivo, es decir, en el establecimiento de medidas que reviertan en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y no solamente basada en la prohibición de actividades incompatibles con el estatuto de ENP. Este tipo de medidas se materializa en la puesta en funcionamiento de programas de educación ambiental y en la búsqueda de alternativas económicas enmarcadas en el concepto de desarrollo sostenible que demuestren que el ENP puede representar una nueva fuente de ingresos.

Por lo que respecta a los instrumentos de planificación y gestión hay que señalar que tanto en la parte portuguesa como en la española se ha detectado un cierto retraso en la aprobación de los instrumentos de planificación. Por lo que respecta a los espacios naturales españoles, únicamente el Parque Natural de Baixa Limia- Serra de Xurés y el Parque Natural de Picos de Aroche y Sierra de Aracena tienen en PORN y el PRUG aprobados y en la parte de Portugal, únicamente el Parque Nacional de Peneda Gerês dispone del Plan de Ordenación de las Áreas Protegidas y del respectivo reglamento.

En cuanto a la colaboración en la gestión de los espacios naturales vecinos hay que señalar que si bien es una práctica reciente, parece ser que tanto desde las administraciones competentes en esta materia como desde los propios órganos

gestores de los ENP existe una voluntad clara para la realización de proyectos de esta naturaleza.

Cuadernos de Ordenación del Territorio se publica en papel y en soporte PDF, accesible desde nuestra web. Animamos a todos los socios de FUNDICOT a enviar sus artículos. Estos deberán enviarse en disquete, CD o por correo electrónico en soporte generalmente legible (preferible microsoft word para los textos). Se pueden adjuntar imágenes sin restricción (se recomienda el formato GIF), pero se advierte que en los ejemplares en papel se editarán en blanco y negro. La revista no se identifica con las opiniones vertidas, ni se mantendrá correspondencia postal.



**FUNDICOT**  
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE  
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO