

ct

1

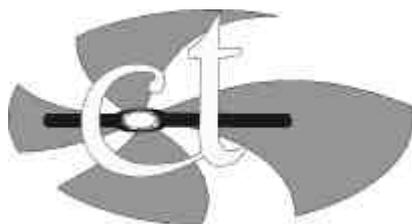


CUARTA ÉPOCA  
MARZO 2001

Memoria del XXV Curso de Postgrado  
de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Cuadernos de Ordenación del  
territorio

fundicot



NUEVA ÉPOCA Nº 1 marzo 2001

DIRECTORA Alexandra Sanz Rivera

DISEÑO Y MAQUETACIÓN Raoul Servert Martín  
Pablo Fidalgo García

EDITA **FUNDICOT**

Presidente: Antonio Serrano  
Vicepresidente: Pablo Fidalgo  
Secretario: José Luis Nicolás  
Tesorero: Manuel Román  
Vocales: Teresa Fdez. de Liencres  
Marta García  
Agustín Martín  
Amelia Prada  
Raoul Servert

REDACCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y SUSCRIPCIONES

C/ General Arrando, 38  
28010 - Madrid  
Teléfono-Fax: 91 308 50 29  
Correo e.: [direccion@fundicot.org](mailto:direccion@fundicot.org)  
<http://www.fundicot.org>

DEPÓSITO LEGAL M-22.729-1981  
ISSN 02121-0798

**FUNDICOT** es miembro asociado de **FIHUAP** y de la **ISOCARP**

*Cuadernos de Ordenación del Territorio* se publica en papel y en soporte PDF, accesible desde nuestra página web.

Los artículos de aquellos socios que deseen participar pueden enviarse por correo electrónico, disquete o CD (preferible en formato Microsoft Word). También se pueden adjuntar imágenes.

la revista no comparte, necesariamente, las opiniones vertidas por sus colaboradores.

## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN

1. XXV Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente  
*Antonio Serrano*.....3

### PROYECTO

2. Proyecto de Ordenación del Territorio de la Cuenca Principal del Río Mijares  
*Equipo XXV COT*..... 8

### MONOGRAFÍAS

3. Estudio de Análisis de los Efectos Ambientales de los Proyectos de Explotación de Canteras en la Comarca de Ocaña  
*Eduardo Chicharro Fernández*.....19

4. La Cooperativa como Agente de Desarrollo Endógeno  
*María García Teruel*.....25

5. Incidencia Territorial de los Puertos  
*Alejandro L. Grindlay Moreno*.....31

6. La Evaluación de Impacto Ambiental Aplicada al Planeamiento Urbanístico  
*Paz Hernández Venero*.....39

7. El Impacto de las Iniciativas Europeas en Materia de Ordenación del Territorio en la Frontera Hispano-Portuguesa  
*Laura Muñoz Hernández*.....47

8. Distribución Competencial en el Estado Autonómico en Materia de Ordenación del Territorio  
*Mónica Sánchez Villegas*.....53

### CITA CON LA ACTUALIDAD

9. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio.....59

---

## Editorial

Con el presente número de la revista Cuadernos de Ordenación del Territorio iniciamos una nueva etapa. Esto significa que, si bien el objetivo primordial continúa siendo el de informar sobre temas de actualidad en el citado ámbito, vamos a insistir en un contenido de calidad basado en análisis claros, rigurosos y críticos. Con ello se pretende captar el interés de nuestros lectores y lograr que se involucren activamente en el desarrollo de un espacio abierto al intercambio de experiencias, al debate, etc..

Para favorecer este contacto se han creado y se crearán nuevas secciones, como la dedicada a la publicidad de empresas, profesionales y oferta educativa. Por otro lado, respecto a la presentación formal, se ha impuesto un esquema único común para una exposición ordenada y coherente de los apartados. Se ha hecho especial hincapié en las Conclusiones y en las Fuentes Bibliográficas, tanto impresas como en soporte informático (páginas web en Internet). En la siguiente publicación se incluirán también Abstracts (resúmenes de contenido) al comienzo de cada texto y Glosarios de Términos al final. Asimismo, se ha diseñado un nuevo formato general que esperamos resulte más atractivo y ameno.

Como viene siendo habitual, un número de la revista al año se hace eco del trabajo realizado por los alumnos del Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. En éste se recogen una síntesis del proyecto conjunto de los participantes en la XXV edición del mismo ("Plan de Ordenación del Territorio de la Cuenca Principal del Río Mijares", 1999-2000), así como una selección de los trabajos monográficos más destacados, abordando temas tan diversos como la incidencia territorial de los puertos, la cooperativa como agente de desarrollo endógeno o la evaluación de impacto ambiental aplicada al planeamiento urbanístico.

Por último, avanzar el contenido de la próxima publicación, centrado en la consideración y gestión del Patrimonio Histórico-Artístico y Cultural; y animaros de nuevo a colaborar, bien con vuestros artículos, bien con vuestros comentarios, opiniones y sugerencias.

Un cordial saludo,

Alexandra Sanz Rivera, Directora.

---

# 1

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

*Antonio Serrano Rodríguez*  
DIRECTOR DEL COT

Como en años anteriores, la Revista de la Asociación dedica un número a comentar las actividades más significativas desarrolladas en el último Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, realizado en esta ocasión con un patrocinio destacado del Ministerio de Medio Ambiente, al que se unen los tradicionales de años anteriores, entre los que se encuentran las empresas e instituciones que están colaborando en la posterior realización de prácticas de los alumnos.

Año a año hemos llegado al vigésimo quinto COT, con cerca de 1.000 personas ya tituladas en un curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente que siempre se ha destacado por mantener la perspectiva de la defensa de la sostenibilidad del desarrollo, objetivo principal del COT y de FUNDICOT.

Como en años anteriores, quiero aprovechar esta presentación para referirme brevemente a lo que ha sido la dinámica del XXV COT, del que, también 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.

Aunque en algunas etapas este Curso ha sido algo más problemático que los últimos realizados en cuanto a la dedicación y colaboración entre algunos participantes para la elaboración del Proyecto del COT, al final, los problemas fueron satisfactoriamente resueltos con la destacada colaboración de Pablo Fidalgo y el esfuerzo final de prácticamente todos los participantes en el curso. El resultado es que el Proyecto y las Monografías presentadas pueden considerarse satisfactorias desde el punto de vista académico, por lo que, formalmente, el Claustro decidió que la totalidad de los alumnos se ajustaban en sus

evaluaciones a lo exigible para obtener el título propio de la Universidad Politécnica de Valencia, de Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, aspecto que así se certificó y tramitó ante la Universidad.

En el año 2000 se ha culminado, así, la XXV edición del COT y se ha puesto en marcha su XXVI convocatoria. Aunque sea repetirme, quiero reiterar que, 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, para los que participan activamente en el proceso.

El XXV COT, como los cursos de los últimos años, no ha 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. Con una matrícula situada en 16 alumnos, nos encontramos en una situación muy alejada 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 estando asociado a la obtención de subvenciones de distintas fuentes.

Para el XXV COT se ha contado con un Convenio con el Ministerio de Medio Ambiente y 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 han realizado dos

alumnos (Ángela Kalms y Javier Lozano) con la tutoría de Pablo Fidalgo y Toni Cuartas. Ambos Convenios, junto con el firmado con la Asociación Don Quijote de la Mancha para la realización de una monografía sobre los impactos ambientales de las canteras en la Comarca de Ocaña, realizada brillantemente por uno de los participantes en el XXV COT (Eduardo Chicharro) bajo la tutoría de Raoul Servert, han permitido obtener la subvención necesaria para la viabilidad del XXV COT. Adicionalmente, dos alumnos del XXV COT realizaron una investigación para el GIF-Fundación de Ferrocarriles Españoles en relación a los Condicionantes Climáticos y de Trazado de la Línea de Alta Velocidad Guadalajara- Zaragoza.

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 sobre la Cuenca Hidrográfica del Mijares, afectando a la Comarca de Gudar, de la provincia de Teruel, en la Diputación General de Aragón, y a la Cuenca principal del Mijares, en la provincia de Castellón, de la Comunidad Autónoma Valenciana. Los resultados de este Proyecto, como en años anteriores, se pueden apreciar en los artículos que se acompañan. Al respecto hay que señalar la extraordinaria colaboración que se ha encontrado en el citado Fernando Esteban y en los miembros de la Unidad de Desarrollo Territorial, Margarita Ortega, Eduardo Pallardó e Inés Calvo, tanto en la realización del Proyecto como en las Monografías tutorizadas desde el Ministerio. También hay que destacar el apoyo de distintos alcaldes de los municipios de la Comarca de Gudar y, en particular, de los de Mora de Rubielos, Rubielos de Mora y Alcalá de la Selva; de la Confederación Hidrográfica del Júcar; de las Direcciones Generales de Urbanismo y de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, desde la segunda de las cuales, su Directora General, Amparo Monrós, junto al Director General de Transportes, Vicente Dómine, colaboraron activamente en la mejora del conocimiento de los problemas del área valenciana; y, por último, señalar la utilidad de la información proporcionada por la Diputación General de Aragón.

El Proyecto se expuso públicamente en Mora de Rubielos en el mes de Junio, en el seno de unas Jornadas sobre "El Desarrollo Sostenible en la Cuenca Principal del Mijares", realizadas en colabo-

ración con el Ayuntamiento de Mora de Rubielos, con la asistencia de varios alcaldes de la Sierra de Gudar, con la colaboración y participación activa del Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, de la Diputación General de Aragón, de la Confederación Hidrográfica del Júcar y, por supuesto, con la muy directa colaboración de la Unidad de Desarrollo Territorial del Ministerio de Medio Ambiente. Tanto la exposición de los participantes en el XXV COT como la posterior discusión fueron singularmente brillantes y muy directamente relacionadas con los objetivos del Seminario.

Un ejemplar del Proyecto, en forma de CD, se ha hecho llegar a cada una de las instituciones colaboradoras, además del ejemplar en papel que se entregó al citado Ayuntamiento de Mora de Rubielos, y del que 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 los Efectos de la Autopista del Cantábrico en el Concejo de Corvera, hay que señalar que tanto el trabajo como la Exposición pública realizada en este municipio, ya en el mes de octubre del 2000 y con los alumnos del XXVI COT, coincidiendo con el desarrollo de unas Jornadas sobre la Planificación del Litoral en el Principado de Asturias, fueron claramente satisfactorias. Una muestra de esta satisfacción queda reflejada en el acuerdo del Ayuntamiento de Corvera para firmar un nuevo Convenio adicional para este año 2000-2001, dirigido a que los alumnos del XXVI COT realicen una Monografía sobre "Evaluación Ex-post de las Actuaciones Desarrolladas en el Concejo", que se expondrá públicamente en el Ayuntamiento de Corvera, en el marco previo al desarrollo del III Congreso Internacional a celebrar en Gijón en julio del 2001, y que se hará coincidir con la entrega de los títulos del XXV COT.

Adicionalmente, a lo largo del XXV COT se desarrolló un interesante trabajo de prácticas en base al Convenio existente con la Asociación Don Quijote de la Marcha, colaborando con Luciano Sánchez Pérez-Moneo en la realización de una evaluación ambiental previa de los efectos de las canteras y localización de cementeras en la Comarca de Ocaña. Los resultados se consideraron muy positivos por parte de la Asociación y de gran utilidad para los objetivos de calidad ambiental de los municipios que la integran.

Con el mantenimiento de estas colaboraciones, se persigue el Objetivo de que los participantes en el COT tengan un incentivo adicional en el trabajo formativo que deben realizar, 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, 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 XXV COT mi opinión es muy positiva. En los viajes realizados a la Cuenca del Mijares y a Corvera, la relación con distintos Ayuntamientos, Instituciones y con la Sede Asturiana de FUNDICOT, han de considerarse también muy positivas. La exposición pública del Proyecto fue mucho más satisfactoria de lo esperado, pues se realizó con una gran calidad profesional, pese a realizarse en un marco particularmente conflictivo por la oposición de la población a un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Gudar, en realización por la Diputación General de Aragón, que en muchos aspectos coincidía con los Objetivos y Propuestas del Plan que se expuso por los participantes del COT.

Aunque es reiterativo respecto a lo señalado en presentaciones de Cursos anteriores, creo que es importante destacar que a lo largo del XXV 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, a ser posible sobre el territorio sobre el que se realiza el proyecto.

- 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 de los estupendos resultados logrados con 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 superan 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 elaboración y exposición de sus trabajos.

Hasta aquí los aspectos más destacables del XXV 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. El tema 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 potenciar hacia el futuro, no podemos considerar que la situación sea totalmente satisfactoria; Si bien hay 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 los últimos 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 curriculum del participante. Varios de los titulados de los últimos 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 la 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 XXVI COT, en realización, se ha conseguido que dos alumnos realicen su Monografía con beca remunerada adicional para el Ayuntamiento de Corvera, uno

para la Asociación Don Quijote de la Mancha; y que dos alumnos más (uno del XXV COT y otro del XXVI) cuenten con beca de FUNDICOT para el desarrollo de una investigación con 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 XXV 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 su marcha, los nueve meses de contacto y trabajo. En el resumen de las Monografías más significativas en su calidad e interés para los lectores, elaborada por los propios redactores de cada una de ellas, y en la síntesis del Proyecto, que se recogen en el presente número de los Cuadernos de Ordenación del Territorio, 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 agrade-

cer 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 subsanación de los problemas que van apareciendo; y, por

supuesto, a Julia, que desde el contacto directo y continuado con la secretaria, administración y relación con los alumnos y profesores, mantiene la necesaria línea de comunicación entre todos los que colaboramos en la marcha del COT.

# 2

EQUIPO XXV COT

Javier Barrado Gozalo

Oscar García Luri

M<sup>a</sup> Paz Hernández Venero

Ana M<sup>a</sup> Moreno Bejarano

Cristina Pampillón González

Pablo Soriano Jofré

Carmen Jackeline Cifuentes

María García Teruel

María Ángela Kalms Pozo

Laura Muñoz Hernández

Nuria Pastor Calvet

María José Valderrey Menéndez

Eduardo Chicharro Fernández

Alejandro Luis Grindlay Moreno

Francisco Javier Lozano Llano

Álvaro Navarro Azaola

Mónica Sánchez Villegas

*Tutor: Pablo Fidalgo García*

## Proyecto de Ordenación del Territorio de la Cuenca Principal del Río Mijares

### 1. LOCALIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

La Cuenca del Río Mijares, también llamada Millares, se encuentra en el centro-este de la península Ibérica. Nace en la sierra del Gúdar, en el Sistema Ibérico y con dirección principal noroeste-sureste se dirige a las costas levantinas donde desemboca en el mar Mediterráneo. Dicha cuenca tiene aproximadamente una extensión de 90 km y una superficie de 2.200 km<sup>2</sup>. Se desarrolla en su tramo superior en la Provincia de Teruel y en el inferior en la de Castellón, correspondientes a las Comunidades Autónomas de Aragón y Valencia, respectivamente.

La superficie aragonesa de la cuenca es de 1.441 km<sup>2</sup>, es decir, el 64,4%. La superficie valenciana es de 796 km<sup>2</sup>, es decir, el 35,6%.

En total comprende 38 municipios, que albergan a algo más de 120.000 habitantes, de los cuales alrededor de 6.000, el 5%, son turulenses, y los 114.000 restantes, el 95%, son castellonenses.

Los municipios de Teruel son diecisiete: Monteagudo del Castillo, Cedrillas, Corbalán, El Castellar, Alcalá de la Selva, Cabra de Mora, Formiche Alto, Mora de Rubieros, Valvona, La Puebla de Mora, Noqueruelas, Rubieros de Mora, Sarrión, Albenotosa, Fuentes de Rubieros, Olba y San Agustín.

Los municipios de Castellón son veintiuno: Puebla de Arenoso, Arañuel, Montanejos, Cirat, Torrechiva, Fuentes de Ayodar, Torralba del Pinar, Toga, Espadilla, Ayodar, Villamalur, Argelita, Vallat, Lucena del Cid, Fanzara, Ribesalbes, Alcora, Onda, Amazora, Villareal y Burriana.

La densidad de población en la zona de estudio es de

54 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo para el área de Teruel de 4 hab/km<sup>2</sup>, y para el área de Castellón 144 hab/km<sup>2</sup>.

### 2. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE REALIZAR UN PROYECTO DE ORDENACIÓN Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS

Las razones que justifican la realización de un Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Principal del Río Mijares son múltiples y de distinta índole: diversidad de problemas, necesidades e intereses, que se integran y vinculan dentro de este marco espacial. Así, la cuenca cumple un doble papel: el continente, soporte de los ecosistemas y marco de las actividades humanas; y contenido, objeto de las actuaciones de transformación territorial.

En este contexto, el Plan de Ordenación Territorial busca una mejora en la calidad de vida de los pobladores de la Cuenca, el desarrollo de sus potencialidades, sin perder de vista su sostenibilidad ambiental. El trabajo se orienta hacia la superación de los problemas territoriales mediante el desarrollo endógeno como herramienta eficaz para lograr los tres objetivos de referencia.

En primer lugar se realizó una aproximación al diagnóstico territorial, y se establecieron unos objetivos de partida. Luego se analizó la situación de la Cuenca en todos sus aspectos: medio natural, sistema demográfico y población, sistema productivo, infraestructuras y servicios, equipamientos, urbanismo, suelo y vivienda, patrimonio arquitectónico, histórico-artístico y cultural, capacidad financiera, condicionantes administrativos y normativa.

Del análisis precedente se detecta la problemática existente y sus causas, y luego se define el modelo

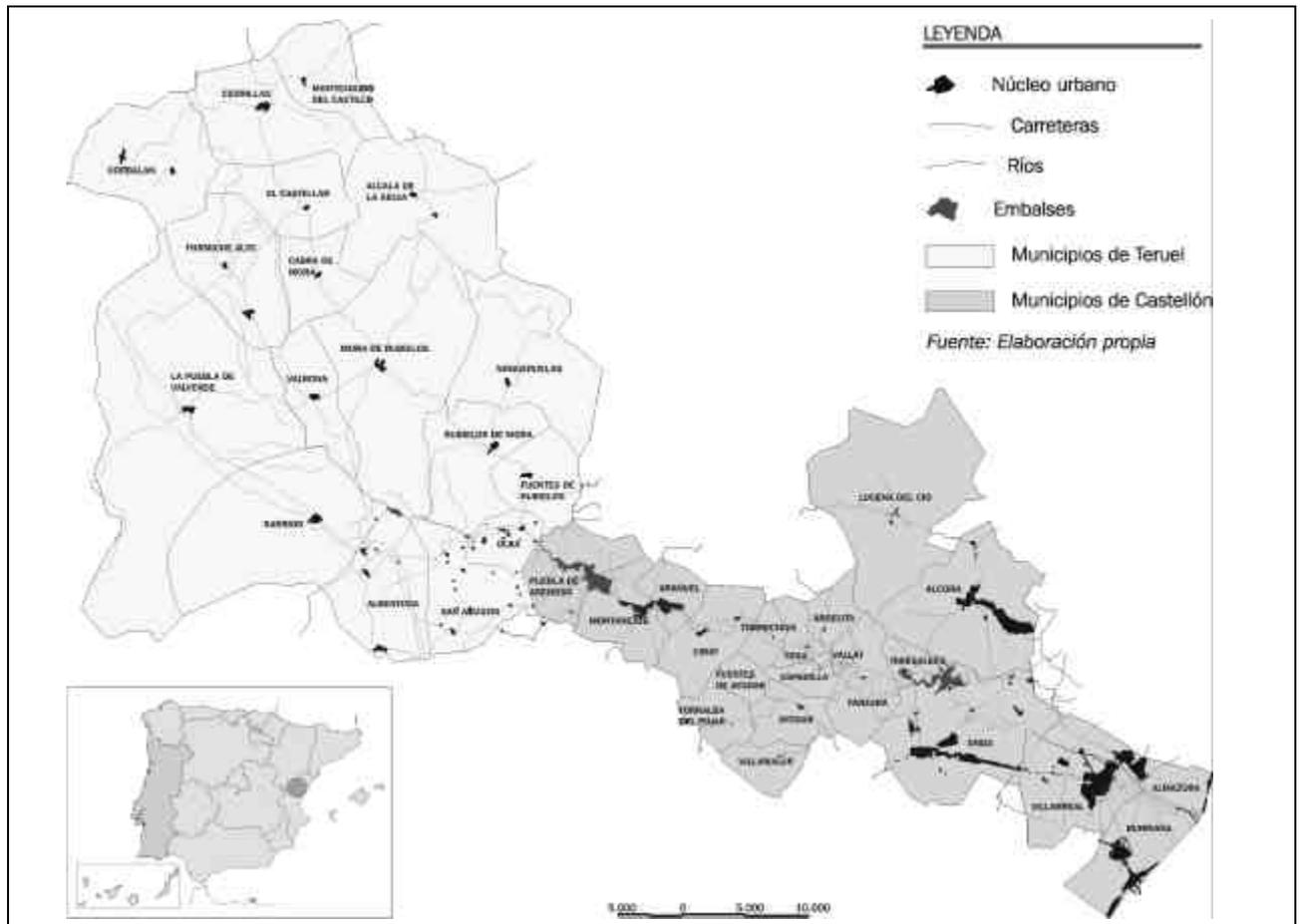


Figura 1. Localización de la zona de estudio

territorial (cómo se integran y articulan espacialmente los problemas en el territorio) y la capacidad de gestión e intervención (cuál es la capacidad de actuación normativa, administrativa y financiera para resolver los problemas). Luego se revisaron los objetivos y se reformularon unos nuevos, se establecieron los modelos territoriales tendencial (sin intervención) y deseado (con intervención); para finalmente generar las alternativas de actuación. Dichas alternativas, tras su priorización y justificación económica-financiera, conformaron los programas de actuación realizables en el marco del plan. Finalmente se redactaron las normas de ordenación territorial del ámbito planificado.

#### OBJETIVOS GENERALES

- 1- Lograr un desarrollo socioeconómico endógeno, implicando a las poblaciones locales.
- 2- Mejorar la calidad y el nivel de vida de la población de la zona.
- 3- Buscar una estrategia de desarrollo equilibrado y sostenible.

- 4- Proteger el patrimonio natural y cultural.
- 5- Propiciar la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones.

### 3. DIAGNÓSTICO Y TENDENCIAS

En el Diagnóstico del Plan de Ordenación se recogen los problemas que afectan a la Cuenca Principal del Río Mijares, analizando las causas que los han provocado y la tendencia que presentarán en ausencia de intervención.

La jerarquización de los mismos se ha efectuado en relación con los objetivos establecidos en el planeamiento, clasificándolos como fundamentales, importantes y secundarios.

#### PROBLEMAS FUNDAMENTALES

- Área demográficamente desierta en el interior.
- Pérdida de la calidad del paisaje, fundamentalmente en la Plana de Castellón.
- Grandes desequilibrios geodemográficos entre el

interior y la franja costera.

- Situación inadecuada de la red viaria en la zona turolense.
- Elevada edad media de la población dedicada al sector primario.
- Industrias cerámica y química con graves problemas ambientales en la Plana de Castellón.
- Déficit de equipamientos de servicios públicos básicos en la mayor parte de los municipios de la Cuenca.

#### PROBLEMAS IMPORTANTES

- Grave riesgo de erosión.
- Degradación de zonas húmedas y ríos en Plana Baja.
- Ausencia de protección de espacios naturales.
- Destrucción del bosque mediterráneo y pérdida de biodiversidad asociada en cuenca media y baja.
- Contaminación y salinización de acuíferos en la Plana de Castellón.
- Excesiva especialización del Sector Primario de la Cuenca Baja en el cultivo de cítricos.
- Ausencia de actividad industrial en el interior de la cuenca.
- Escasa diversidad de los subsectores en el Sector Servicios.
- Población muy envejecida en toda la Cuenca, especialmente en la zona interior.
- Bajo nivel de instrucción de la población de la zona central e interior de la Cuenca.
- Deficiente grado de conexión de las poblaciones del interior.
- Baja accesibilidad a los equipamientos asistenciales de la zona interior.
- Déficit de equipamientos educativos en la zona turolense.
- Déficit en el abastecimiento de agua en épocas de sequía.
- Ausencia de normativa protectora de suelo no urbanizable protegido en la zona turolense.
- Falta de desarrollo normativo o aplicabilidad de los instrumentos de Ordenación del Territorio contemplados en la legislación autonómica.
- Déficit de equipamientos de ocio y turismo en zona interior.

#### PROBLEMAS SECUNDARIOS

- Riesgo de inundaciones por ocupaciones indebidas de terreno.
- Riesgo de deslizamientos por ocupación indebida de terreno.
- Contaminación de aguas superficiales, principal-

mente en la Plana de Castellón.

- Nula presencia de actividades industriales avanzadas con fuerte demanda asociada.
- Depuración de aguas residuales deficiente.
- Aislamiento temporal de núcleos de población del sector montañoso de la Cuenca del Mijares.
- Precario servicio público de autobuses.
- Pérdida del patrimonio arquitectónico popular de interés cultural.
- Deterioro del patrimonio histórico-artístico.
- Escasa dotación de servicios básicos en las viviendas, en los municipios de Albentosa y San Agustín.
- Parque de viviendas en mal estado o inadecuado en los municipios turolenses.
- Inexistencia de equipamientos culturales en la zona interior.
- Escaso equipamiento comercial en la zona interior.
- Inexistencia de planta de tratamiento de residuos orgánicos.

#### 4. INTEGRACIÓN DE LOS PROBLEMAS EN EL MODELO TERRITORIAL Y EN SUS LÍNEAS DE TENDENCIA

El modelo territorial establece la forma en que se organiza espacialmente el territorio.

El área de estudio constituye la cuenca del río Mijares. Esta zona adopta una forma de franja oblicua de dirección noroeste- sudeste. Se inserta entre los límites que marcan la sierra de Gúdar al norte donde tiene lugar su nacimiento, y el mar Mediterráneo al Sur en su desembocadura, dos elementos físicos bien distintos que explican las diferencias territoriales tan acusadas que se proponen en nuestro ámbito de estudio.

La división administrativa marca las zonas del proyecto: la turolense y la castellanense. Estas dos áreas dependen de sus capitales de provincia respectivas.

En un ámbito espacial mayor la zona de Castellón gravita en torno a Valencia. También existe una fuerte relación socioeconómica e histórica entre la zona turolense y Valencia, cuya tendencia es incrementarse en el futuro. Con esta tendencia, la zona quedaría incluida dentro del ámbito del arco Mediterráneo, que es uno de ejes de mayor potencial de desarrollo según la Comunidad Europea.

Dentro de la dinámica interior del territorio se dife-

rencian tres zonas:

- *La Plana Baja*.
- *Zona interior castellanense de la cuenca*.
- *Zona turolense de la cuenca*.

*La Plana Baja* se caracteriza por un gran dinamismo económico y demográfico. En esta zona es donde se produce la mayor intensidad de tráfico, de dotación de carreteras, de transporte público y de mercancías. También forma parte del "Eje Mediterráneo", materializado infraestructuralmente por la Autopista A-7, y otras carreteras nacionales. Además, el ferrocarril tiene gran importancia ya que 5 de las 6 líneas nacionales de largo recorrido discurren por esta región y es destacable el papel que tiene la red de cercanías de Valencia. En esta zona se concentran gran cantidad de los servicios de la Cuenca y de ella dependen, en gran medida, el resto de los núcleos castellanenses.

Los núcleos más importantes, Burriana y Villareal, se localizan en la Plana Baja, en el área costera de la zona de estudio. Aquí se sitúa la mayor parte de la población, de la actividad económica, de las infraestructuras y equipamientos. Villareal es el que ocupa el primer puesto en la jerarquía de los municipios pertenecientes a Castellón, existiendo una cierta homogeneidad en lo que a jerarquía se refiere entre Burriana, Almazora, Alcora y Onda.

Las otras dos zonas muestran niveles de conexión, centralidad y urbanización similares a nivel global. Sobresaliendo asentamientos como Mora de Rubielos o la Puebla de Valverde, con unas mejores comunicaciones y un elevado grado de centralidad.

En Teruel es Mora de Rubielos el núcleo que actúa como centro de servicios, puesto que en él se localiza el único centro de salud, y alberga además casi todos los equipamientos culturales y los servicios de turismo y ocio de esta zona. Por este motivo ejerce gran influencia sobre el resto de los *municipios turolenses de la Cuenca del Río Mijares*, esto también debido a la localización central de este municipio. Mora de Rubielos a su vez, en los servicios más especializados, está subordinado a núcleos de mayor rango situados fuera de nuestra área de estudio, como Teruel.

En la Cuenca Alta, zona turolense, existen varios núcleos de importancia secundaria: Rubielos de

Mora, Sarrión y Cedrillas.

Toda la zona gravita entorno a Teruel y la ciudad de Valencia, y la relación con la zona castellanense es escasa, ya que las infraestructuras viarias así lo condicionan.

La jerarquía de la *Zona interior castellanense* está liderada por Montanejos, donde se concentran la mayor parte de los equipamientos de ocio, turismo y comercio. En un nivel superior, estos pueblos están subordinados a núcleos de mayor tamaño, los cercanos a la costa: Villareal, Burriana, Alcora.

Lucena del Cid se sitúa en un nivel de jerarquía elevado, pero no se relaciona de manera directa con el resto de núcleos de la Cuenca Principal del Río Mijares, por lo que afirmamos que Montanejos es la cabecera territorial de la zona.

De las tres zonas establecidas, existe una relación directa entre las dos pertenecientes a la provincia de Castellón, mientras que la zona turolense queda prácticamente desvinculada de Castellón, siendo de mayor importancia las relaciones de ésta con Valencia.

Como conclusión observamos que existe un gran desequilibrio territorial entre estas zonas.

La zona de la Plana Baja se diferencia del resto del área de estudio, tanto por su volumen de población, ya que la Plana Baja alberga más de la mitad de la población de toda la zona de estudio, como por las diferencias en el dinamismo socioeconómico.

Nuevamente, esta zona acapara gran parte de la actividad económica del área, siendo una de las de mayor auge económico de España, debido a la cercanía de grandes centros económicos y por estar inscrita dentro del Eje Mediterráneo.

## 5. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

En función de la problemática detectada y de los objetivos perseguidos se han definido 45 actuaciones, que con el objeto de ser articuladas en el marco del Proyecto de Ordenación del Territorio, se han agrupado en 6 Programas de Actuación, cada uno de los cuales se justifica por los objetivos que se alcanzan en su ejecución.

**PROGRAMA 1  
MEJORA Y ADECUACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIÓN.**

**ACTUACIONES TERUEL**

- Adecuación a las necesidades de la demanda de las carreteras en Teruel.
- Creación de una línea regular que una el sector Turolense con Castellón.
- Instalación de un repetidor para telefonía móvil.
- Potenciar el acceso a la red (INTERNET) de todos los municipios, empresas y centros docentes y facultativos de la región.

Presupuesto: 894 Millones pesetas  
Financiación: 41,6% (UE), 48,7% (AGE), 9,7% (DIP)

**ACTUACIONES CASTELLÓN**

- Mejora de la carretera entre Cirat y Fuentes de Ayodar.
- Creación de un servicio de rescate y apoyo aéreo.
- Instalación de un repetidor para telefonía móvil.
- Potenciar el acceso a la red (INTERNET) de todos los municipios, empresas y centros docentes y facultativos de la región.

Presupuesto: 869 Millones pesetas  
Financiación: 55% (UE), 5% (CCAA), 40% (DIP)

**OBJETIVOS PERSEGUIDOS**

- Propiciar la organización y vertebración del territorio a través de la red viaria, mejorando la accesibilidad del área en su conjunto y la conectividad interautonómica reduciendo el aislamiento de la cuenca alta .
- Adecuar la actual red de carreteras, el servicio de transporte público y las telecomunicaciones a las necesidades de la población.

**PROGRAMA 2:  
DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**

**ACTUACIONES TERUEL**

- Creación de una agencia de desarrollo local en Sarrón.
- Elaboración de un Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) para la Comarca de Gudar-Javalambre (Mora de Rubielos Rubielos de Mora y Alcalá de la Selva).
- Creación de una oficina gestora del Plan de Ordenación Territorial en Mora de Rubielos.
- Creación de una empresa de servicios técnicos mancomunada en Rubielos de Mora.

**ACTUACIONES CASTELLÓN**

- Creación de una agencia de desarrollo local en Torrechiva.
- Creación de una oficina gestora del Plan de Ordenación Territorial en Montanejos.
- Creación de una empresa de servicios técnicos mancomunada en Montanejos.

**OBJETIVOS PERSEGUIDOS**

- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Promover la inserción profesional de jóvenes, desempleados, personas amenazadas de exclusión del mercado laboral.
- Incrementar la productividad de los factores productivos y las economías externas de estructura.
- Fomentar el autoempleo y la creación de pequeñas empresas.
- Revalorizar las actividades tradicionales y artesanales.
- Fomentar nuevas actividades productivas de bajo impacto ambiental.
- Promover iniciativas de asociación y cooperación entre productores.
- Facilitar el acceso a nuevas tecnologías y la integración en nuevos circuitos comerciales.
- Conocimiento del Patrimonio histórico artístico, arquitectónico y cultural existente.
- Fomento de las medidas de protección (en patrimonio) más adecuadas y de su correcta utilización.
- Promover una gestión y disciplina urbanística eficiente.
- Adecuar las actuaciones y la gestión del planeamiento territorial, urbanístico y ambiental a los objetivos del plan.

**PROGRAMA 3:  
DESARROLLO Y OPTIMIZACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y CULTURALES.**

**ACTUACIONES TERUEL**

- Rehabilitación del castillo de Mora de Rubielos para su puesta en uso con fines turísticos y culturales.
- Creación de campamentos de verano.
- Coordinación de programas, centros culturales, establecimiento de una red de servicios para la zona.
- Creación de un centro cultural.

Presupuesto: 2.238 millones de pesetas  
Financiación: 21% (UE), 42,3% (CCAA), 3,6%(DIP)

**ACTUACIONES CASTELLON**

- Campaña de promoción turística.
- Elaboración de un catálogo del patrimonio artístico y cultural.
- Acondicionamiento de viviendas rústicas tradicionales.

Presupuesto: 477,5 Millones pesetas  
Financiación: 7,8%(UE), 2,1% (CCAA), 90,1% (Privado)

**OBJETIVOS PERSEGUIDOS**

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la inserción profesional de jóvenes, desempleados, personas amenazadas de exclusión del mercado laboral.</li> <li>- Desarrollo de potenciales endógenos.</li> <li>- Fomentar nuevas actividades productivas de bajo impacto ambiental.</li> <li>- Buscar una dotación equilibrada tanto social como espacial de los equipamientos asistenciales, deportivos, culturales y educativos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Potenciar la creación de nuevas dotaciones de turismo y ocio para fomentar el turismo rural de calidad como actividad económica básica de la zona interior de la cuenca.</li> <li>- Conocimiento del patrimonio histórico-artístico, arquitectónico y cultural existente.</li> <li>- Fomento de las medidas de protección (en patrimonio) más adecuadas y su correcta utilización.</li> </ul> |
|--|--|

**PROGRAMA 4:  
DESARROLLO RURAL**

**ACTUACIONES TERUEL**

- Creación de una cooperativa agroalimentaria.
- Cooperativa de ganadería ecológica.
- Subvención a los bancales turolenses de la Cuenca.
- Implantación de un plan de apoyo a la calidad e innovación de los mercadillos.

Presupuesto: 768,55 millones de pesetas  
Financiación: 19,9% (UE), 10% (AGE), 3,7% (D), 66,4% (P)

**ACTUACIONES CASTELLON**

- Subvención a los bancales castellonenses de la Cuenca.

Presupuesto: 97,5 Millones pesetas  
Financiación: 27% (UE), 73% (CCAA)

**OBJETIVOS PERSEGUIDOS**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr un desarrollo socioeconómico endógeno, implicando a las poblaciones locales.</li> <li>- Mejorar la calidad y nivel de vida a la población de la zona.</li> <li>- Buscar una estrategia de desarrollo equilibrado sostenible.</li> <li>- Protección y conservación de los recursos naturales, evitando la pérdida de biodiversidad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Control de la erosión y prevención del riesgo de deslizamientos de laderas.</li> <li>- Desarrollo de potenciales endógenos.</li> <li>- Fomentar el autoempleo y la creación de pequeñas empresas.</li> <li>- Revalorizar las actividades tradicionales y artesanales.</li> <li>- Fomentar iniciativas de asociación y cooperación entre productores.</li> </ul> |
|---|--|

**PROGRAMA 5:  
MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE**

**ACTUACIONES TERUEL**

- Creación del Parque Natural de la Sierra de Gúdar.
- Programa de mejora y conservación ambiental.
- Instalación de lagunaje para el saneamiento de las aguas residuales.
- Elaboración de un inventario de fauna.

Presupuesto: 1.030,6 millones de pesetas  
 Financiación: 26,8% (UE), 25,3% (CCAA), 0,1% (D), 47,8% (A)

**ACTUACIONES CASTELLÓN**

- Construcción de cuatro sondeos para infiltrar agua en los acuíferos y disminuir su contaminación y salinización.
- Creación del Parque Geológico del Cañón del Río Mijares.
- Creación Parque Municipal Desembocadura del Río Mijares.
- Creación de un Centro de Observación Ambiental.
- Mejora y modernización de riegos tradicionales.
- Desocupación de asentamientos en zonas inundables de la Provincia de Castellón.
- Creación de un parque de bomberos municipal.
- Planta desaladora en el Municipio de Burriana.

Presupuesto: 5.378 Millones pesetas  
 Financiación: 21,1% (UE), 26% (AGE), 41,1% (CCAA), 0,1% (DIP), 2,9% (AYTOS)

**OBJETIVOS PERSEGUIDOS**

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar iniciativas de asociación y cooperación entre productores.</li> <li>- Lograr un desarrollo socioeconómico endógeno, implicando a las poblaciones locales.</li> <li>- Mejorar la calidad y el nivel de vida de la población de la zona.</li> <li>- Buscar una estrategia de desarrollo equilibrado y sostenible.</li> <li>- Proteger el patrimonio natural y cultural.</li> <li>- Propiciar la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones.</li> <li>- Protección y conservación de los recursos naturales, evitando la pérdida de biodiversidad.</li> <li>- Prevención de la contaminación.</li> <li>- Catalogación y propuesta de protección de los espacios naturales de interés ecológico, científico y/o educativo y de los puntos de interés ambiental y/o paisajístico.</li> <li>- Control de la erosión y prevención del riesgo de deslizamiento de laderas.</li> <li>- Prevención de la contaminación.</li> <li>- Adecuada gestión de los recursos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.</li> <li>- Mejorar la cualificación cultural y profesional de la población.</li> <li>- Desarrollo de potenciales endógenos.</li> <li>- Fomentar el autoempleo y la creación de pequeñas empresas.</li> <li>- Revalorizar las actividades tradicionales y artesanales.</li> <li>- Fomentar nuevas actividades productivas de bajo impacto ambiental.</li> <li>- Buscar una dotación equilibrada tanto social como espacial del acceso a los equipamientos en particular de los asistenciales, deportivos y culturales.</li> <li>- Adecuación de los servicios básicos de la Administración a las necesidades de la población.</li> <li>- Existencia de dotaciones para la actividad turística o de ocio adecuadas en calidad y cantidad.</li> <li>- Adecuar las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento a las necesidades de la población, mejorando la gestión en materia de saneamiento, depuración de aguas residuales y vertidos industriales.</li> </ul> |
|--|---|

**PROGRAMA 6:  
MEJORA Y ADECUACIÓN DE EQUIPAMIENTOS SOCIOCULTURALES**

**ACTUACIONES TERUEL**

- Creación de un servicio de asistencia social a domicilio para ancianos, disminuidos físicos y psíquicos.
- Creación de un centro educativo de ESO.
- Creación de un centro de formación para mayores de 25 años, equivalente a educación primaria, E.S.O y F.P de grado medio.
- Plan de formación y asesoramiento orientado para mujeres.
- Subsidios a la natalidad.

Presupuesto: 3.257 millones de pesetas  
Financiación: 18,3% (UE), 21,5% (CCAA), 56,3% (DIP), 3,9% (AYTOS)

**ACTUACIONES CASTELLON**

- Subsidios a la natalidad.

Presupuesto: 99 Millones de pesetas  
Financiación: 100% (AYTOS)

**OBJETIVOS PERSEGUIDOS**

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr un desarrollo socioeconómico endógeno, implicando a las poblaciones locales</li> <li>- Mejorar la calidad y el nivel de vida de la población de la zona.</li> <li>- Proteger el patrimonio natural y cultural y buscar una dotación equilibrada tanto social como espacial del acceso a los equipamientos, en particular, de los asistenciales, deportivos y culturales.</li> <li>- Corregir desequilibrios geodemográficos territoriales.</li> <li>- Equilibrar la estructura demográfica.</li> <li>- Mejorar la cualificación cultural y profesional de la población.</li> <li>- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la inserción profesional de jóvenes desempleados, personas amenazadas de exclusión del mercado laboral.</li> <li>- Desarrollo de potenciales endógenos</li> <li>- Fomento del auto empleo y la creación de pequeñas empresas.</li> <li>- Revalorizar las actividades tradicionales y artesanales.</li> <li>- Fomentar las actividades productivas de bajo impacto ambiental</li> <li>- Facilitar el acceso a nuevas tecnologías y la integración en nuevos circuitos comerciales.</li> </ul> |
|--|--|

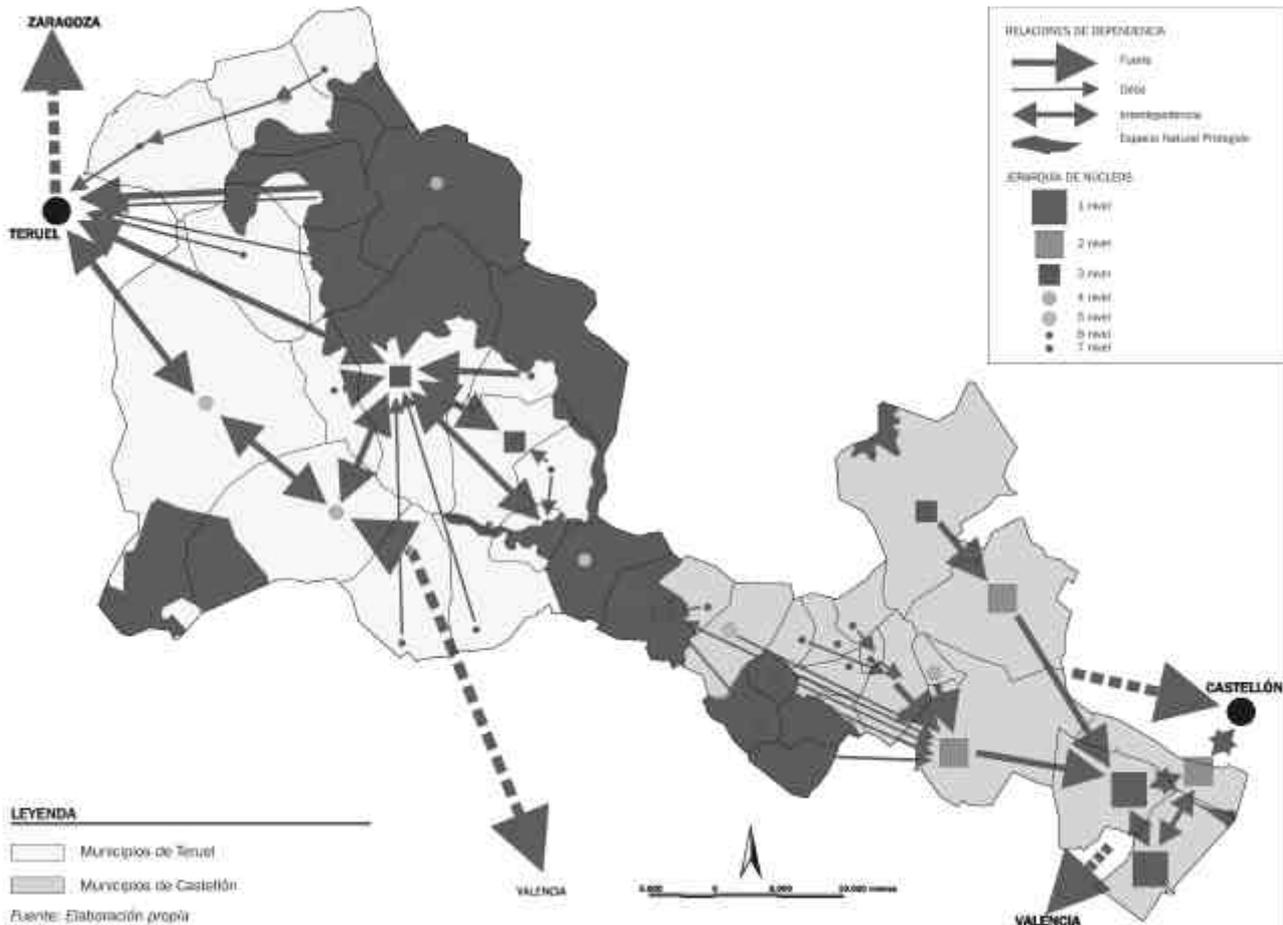


Figura 2. Modelo Territorial Objetivo

El período establecido en el Plan de Ordenación para la realización de los Programas de Actuación es el comprendido entre 2000-2008. Debido a la capacidad financiera disponible, nos encontramos que prácticamente la mayoría de las actuaciones pueden iniciarse a partir del primer año. Así, sólo un pequeño número de actuaciones, bien no cuentan más que con financiación el primer año, o bien no pueden terminar el período en el 2008, por falta de la misma.

## 6. MODELO TERRITORIAL

El área de estudio se localiza en la Cuenca Principal del Río Mijares, a pesar de lo cual éste no actúa como eje articulador del territorio. Esta zona adopta una forma de franja oblicua de dirección noroeste-sudeste. Se inserta entre los límites que marcan la Sierra de Gúdar al norte (donde nace el Río Mijares) y el Mar Mediterráneo al sur (donde desemboca), dos elementos físicos bien distintos que explican las diferencias territoriales tan acusadas que se producen en

nuestro ámbito de estudio.

El principal problema es el desequilibrio entre la zona del interior tanto de Teruel como de Castellón, con la zona del litoral, porque no existe una jerarquía de núcleos que articulen el territorio.

Pretendemos que este reequilibrio tenga consecuencias positivas tanto sobre la situación demográfica, productiva, de equipamientos e infraestructuras, así como sobre el medio físico al distribuir las presiones.

Como consecuencia de las actuaciones realizadas los municipios de Montanejos, Puebla de Arenoso (Provincia de Castellón) y Rubielos de Mora (Teruel) suben un nivel en la jerarquía de municipios, consolidándose como cabeceras comarcales. Esto debido a la creación del Parque Natural de la Sierra de Gúdar y a la mejora de infraestructuras y dotaciones, fomentándose las relaciones internas entre los municipios tanto de la zona de Teruel, como de Castellón.

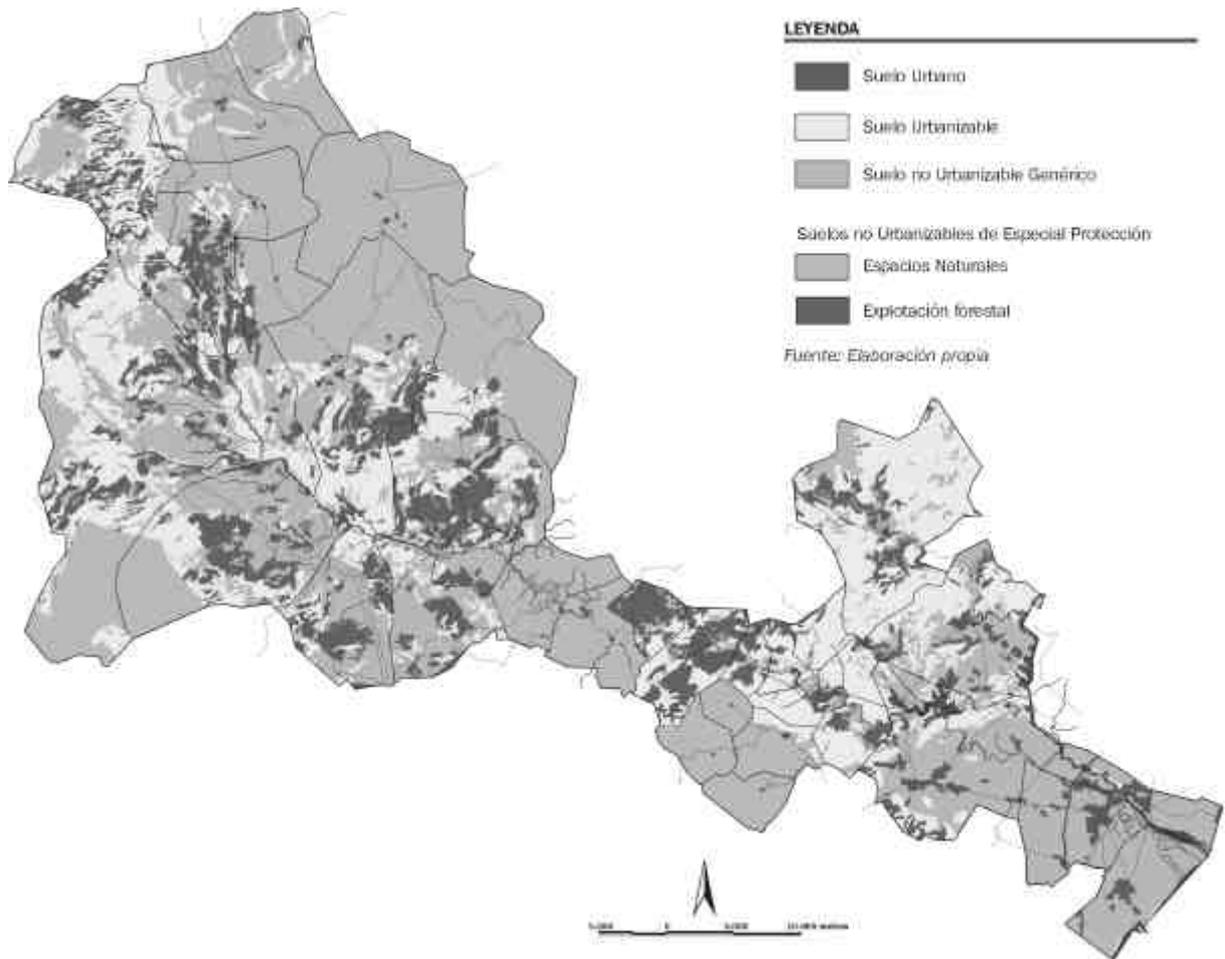


Figura 3. Plano de clasificación de usos del suelo

## 7. NORMATIVA

La normativa establece la regulación jurídica necesaria para permitir la consecución de los objetivos del Plan de Ordenación ya indicados, basándose en las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, medio ambiente, patrimonio cultural y fomento del desarrollo económico en general. De tal manera que se conforme como un instrumento jurídico que concrete y facilite la gestión de las actuaciones propuestas, en función de la total legislación sectorial, estatal y autonómica que afecta a la ordenación del territorio.

En el articulado se recogen los elementos estructurantes que se establecen para el conjunto del área del Plan de Ordenación, estableciendo los condicionantes generales que se derivan de los mismos para

las actuaciones que se proponen.

Además, se establece para cada tipo de suelo, el régimen de usos compatibles con los objetivos perseguidos, definiendo una regulación específica para cada una de las categorías de suelo recogidas en el Plano de Ordenación.

En el Suelo Urbano, se regula todo lo que atañe a la revitalización de los cascos históricos y a las condiciones de las edificaciones.

En el Suelo Urbanizable, se regulan los aspectos del régimen de usos, atendiendo a los intereses de la Comarca y se delimita el proceso de conversión en Suelo Urbano.

El Suelo No Urbanizable es el que se regula con más minuciosidad, proponiendo medidas dirigidas a pre-

servar los valores ecológicos, productivos y paisajísticos que es necesario conservar y potenciar, estableciéndose las siguientes categorías:

- SNUEP de Espacios Naturales
- SNUEP de Cauces y Zonas Húmedas
- SNUEP de Infraestructuras
- SNU Genérico

Las Normas entrarán en vigor tras el acuerdo de aprobación definitiva, a partir de su publicación en los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas de Aragón y Valencia, como Directrices Parciales de Ordenación Territorial de Ámbito Territorial y como Plan de Acción Territorial de carácter Integrado, respectivamente. Su vigencia será indefinida sin perjuicio de su revisión o modificación cuando se den las circunstancias previstas para ello.

# 3

## Estudio de Análisis de los Efectos Ambientales de los Proyectos de Explotación de Canteras en la Comarca de Ocaña

*Eduardo Chicharro Fernández*

GEÓLOGO

### 1. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se pretende conjugar un planeamiento de gestión activa del territorio con las limitaciones ambientales del mismo, con el fin de determinar la capacidad de acogida de éste para la recepción de actividades extractivas. La finalidad de este estudio es:

-Definir y valorar, desde el punto de vista ambiental, el entorno de la zona de afección, entendiendo ésta como el espacio físico, biológico y humano en el que se insertan las obras proyectadas y que es susceptible de ser alterado por el mismo.

-Prever la naturaleza y magnitud de los efectos originados por el proyecto y su consiguiente puesta en servicio, con el fin de determinar la conveniencia, o no de su implantación en el territorio.

Identificar y conocer los factores del ambiente que interaccionan con los proyectos de explotación minera, es decir, analizar el medio en cuanto previsor de oportunidades, generador de condicionantes y receptor de impactos, considerando su estructura y funcionamiento es tarea esencial. En resumen, se trata de realizar una aproximación a un "inventario ambiental" y la descripción de las interacciones ecológicas y ambientales claves comprendiendo de forma sucinta:

1- Estudio del estado del lugar y de sus condiciones ambientales antes de la realización de las explotaciones mineras, así como de los tipos existentes de ocupación de suelos y aprovechamientos de otros recursos naturales, teniendo en cuenta las actividades preexistentes.

2- Identificación, censo, inventario y cuantificación de los aspectos ambientales que puedan verse afectados por la actuación proyectada.

3- Descripción de las interacciones ecológicas claves y su justificación.

4- Delimitación y descripción cartográfica del territorio involucrado en el proyecto para cada uno de los aspectos ambientales definidos.

5- Estudio comparativo de la situación ambiental actual y futura, con y sin las actuaciones derivadas de los proyectos de explotación minera.

Las descripciones y estudios temáticos se analizan exclusivamente en la medida en que fueran precisas para la comprensión de los posibles efectos del proyecto sobre el medio ambiente, prestándose especial atención a las áreas y puntos de interés especial.

### 2. SITUACIÓN ADMINISTRATIVA

El área de estudio se localiza en el extremo nororiental de la provincia de Toledo en los términos municipales de Cabañas de Yepes, Ciruelos, Dosbarrios, Huerta de Valdecarábanos, La Guardia, Lillo, Noblejas, Ocaña, Ontígola, Santa Cruz de la Zarza, Villarrubia de Santiago, Villamuelas, Villasequilla, Villatobas y Yepes. Éstos abarcan un área de 1.655 km<sup>2</sup>. Les corresponden las Hojas Topográficas Nº 605-Aranjuez, 606-Chinchón, 607-Tarancón, 630-Yepes, 631-Ocaña, 632-Horcajo de Santiago, 658-Mora, 659-Lillo y 687-Villacañas, publicadas por el Instituto Geográfico del Ejército a Escala: 1/50.000.

### 3. MEDIO FÍSICO ABIÓTICO

Desde el punto de vista geológico, el área se inserta dentro del dominio de la Cuenca del Tajo, con unas litologías calcáreas características denominadas "Calizas del Páramo" que forman la Mesa de Ocaña, y yesos, areniscas, conglomerados y arcillas rellenando las zonas inferiores de la cuenca. Estas litolo-

gías, junto con la componente estructural tectónica y la acción de los agentes erosivos, condicionan de forma determinante la morfología de la zona.

Hidrológicamente, el área se sitúa en la Cuenca del Tajo. De hecho, el extremo norte de la Comarca de Ocaña limita con la Comunidad de Madrid en dicho curso fluvial.

Por último, hidrogeológicamente la zona se inscribe dentro de los dominios de niveles de acuíferos por porosidad secundaria y karstificación de las calizas y margocalizas del Terciario, y por porosidad de las arenas, gravas y yesos del Terciario y Cuaternario.

#### 4. MEDIO FÍSICO BIÓTICO

En cuanto al aspecto biogeográfico, se engloba en el sector Manchego de la provincia Castellano-Maestrazgo-Manchega, de la Región Mediterránea. Estos parámetros determinan una vegetación potencial representada por la serie del encinar basófilo *Bupleuro rigidi-Querceto rotundifoliae sigmetum*.

En la Comarca de Ocaña podemos definir los siguientes ecosistemas en función de su valor desde el punto de vista faunístico:

- En las estepas cultivadas se encuentran especies de alto valor biológico, consideradas vulnerables, como son el Aguilucho cenizo, la avutarda y la ganga. Entre los vertebrados destacan la liebre común, el topillo común, las musarañas, los topos, los erizos y los lirones. Por otro lado, los olivares también constituyen puntos importantes de nidificación invernal para determinadas especies de aves, debido, fundamentalmente, a la regresión del matorral en toda la zona.
- En los espacios ribereños existen importantes poblaciones de aves, destacando el mirlo acuático, el carbonero común, el ruiseñor y la lavandera cascabeña.
- Los Humedales de Lillo constituyen el lugar de invernada de numerosas anátidas y limícolas, llegan a esta zona en busca de refugio, tales como los patos colorado y cuchara y el ánade real.

#### 5. PAISAJE

El paisaje es un elemento esencial para una evaluación correcta de la calidad y la fragilidad de un espa-

cio natural. En la zona de estudio se han definido dos unidades paisajísticas:

##### 1) PAISAJE SEMINATURAL

Entendido como aquella zona que conserva un alto grado de naturalidad, pero que presenta síntomas inequívocos de presencia o actuación humana.

Aparece en toda la zona de estudio, compartiendo superficie de ocupación con el paisaje rural. Las áreas más destacables de paisaje seminatural son : los Humedales de Lillo, la zona del Embalse de El Castro, las Lagunas del Arroyo Cedrón, los Cortados Yesíferos Septentrionales y las zonas de influencia del Mar de Ontigola. Muchos de estos paisajes tienen componentes antrópicos muy importantes que, en algunos casos, han revalorizado el valor paisajístico del área que ocupan. Además de las zonas mencionadas destacan otras dentro de la Mesa de Ocaña por su capacidad para generar vistas de calidad y observables desde varios puntos. La mayor parte de los proyectos mineros se sitúan en estos lugares, por lo que el impacto visual será trascendental y de difícil corrección pese a la implantación de medidas correctoras.

##### 2) PAISAJE RURAL

El paisaje rural comprende aquellas zonas transformadas por el hombre para su aprovechamiento.

Su presencia en el territorio de la Comarca de Ocaña es muy notable. Se han desarrollado cultivos de secano, de regadío, espacios adehesados, etc., cuyo valor paisajístico puede ser importante, ya que son característicos del paisaje castellano-manchego y de la Cuenca Media del Río Tajo. A su vez destacan poblaciones que con una arquitectura tradicional que incrementa dicho valor, como la de Yepes, La Guardia, Ocaña y Lillo, se encuentran catalogadas como lugares de interés artístico y arquitectónico.

#### 6. MEDIO SOCIOECONÓMICO

La Comarca de Ocaña, como la gran mayoría de las zonas rurales, sufría un retroceso socioeconómico con una economía basada en la agricultura, la ganadería y, en menor medida, la industria. La puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, en marzo de 1997, ha logrado importantes cambios

sociales y económicos dentro de la comarca. En términos monetarios, se está produciendo una inversión próxima a los 1.800 millones de pesetas, de los cuales un 60% proviene de la inversión privada.

Las principales acciones de la Iniciativa Comunitaria LEADER II se basan en un programa de innovación rural cuyos objetivos prioritarios son: apoyo técnico al desarrollo rural, formación profesional, turismo rural, PYMES, conservación y mejora del medio ambiente, etc.; y la cooperación transnacional.

Desde el punto de vista del Patrimonio Histórico y Arqueológico, la Comarca de Ocaña posee una gran riqueza que se encuentra perfectamente catalogada. En algunos casos se están realizando excavaciones arqueológicas.

La implantación intensiva de las canteras puede ocasionar graves problemas (retroceso del sector turístico, destrucción de terrenos favorables para las actividades agrarias y del patrimonio arqueológico, etc.), entrando en conflicto con el Programa de Innovación Rural que se está implantando en toda la Comarca de Ocaña desde el año 1997. Por ello, se hace necesaria una evaluación muy detallada de todas las actividades extractivas planeadas y el diseño de medidas correctoras para minimizar los impactos.

## 7. ESPACIOS NATURALES

En la Comarca de Ocaña se localizan varios lugares de interés natural que se encuentran catalogados en diversas publicaciones e incluidos en la Lista Nacional de Lugares de Interés según la Directiva Hábitat 92/43 CEE (LIC,s) y en las Zonas de Especial Protección para Aves (ZEPA). La mayoría de ellos son susceptibles de recibir protección por su calidad paisajística y por su fauna. Precisamente este último elemento genera un problema muy importante a la hora de limitar geográficamente dichos espacios. Aunque algunas de las intervenciones previstas no se localizan en el interior de los lugares de interés natural, afectan al área de influencia de los mismos. Los más importantes son:

- Espacio Natural de la Meseta Toledana y Valle Medio del Río Tajo. Localizado al oeste de la zona de estudio, en los municipios de Yepes, Villasequilla de Yepes y Villamuelas.

- Espacio Natural de las Lagunas Manchegas. En el municipio de Lillo.

- LIC,s. Dentro de la Comarca de Ocaña se localizan tres Lugares de Interés. Éstos son: las Yeseras del Valle del Río Tajo, las Estepas Salinas de Toledo y los Humedales de la Mancha. El interés de estos espacios naturales se debe, fundamentalmente, a su riqueza faunística (aves, mamíferos, etc.).

- ZEPA (Zonas de Protección Especial para Aves). En amplias zonas del centro y este de la Comarca de Ocaña se encuentra el Área Esteparia de la Mancha Norte. Las especies más significativas que se pueden localizar son: la avutarda común, el cernícalo primitivo, el milano real, la malvasía cabeciblanca, el cormorán común y el pato colorado.

Es importante señalar que tanto los LIC,s como las ZEPA,s están integradas dentro del proyecto Red Natura 2000 y sus figuras de protección son de ámbito europeo (directivas europeas).

Además de estos lugares catalogados existen varias zonas de interés natural tales como los encinares que se localizan al sur del municipio de Santa Cruz de la Zarza o varias cuevas por todo el área de estudio.

## 8. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LAS EXPLOTACIONES MINERAS

La Comarca de Ocaña y, en particular, la Mesa de Ocaña tiene unas litologías (calizas y yesos) muy favorables para su explotación como roca industrial u ornamental. Su cercanía a grandes núcleos de población como Madrid o Toledo y la existencia de una red de comunicaciones muy buena (N-IV) incrementan el interés de esta zona para su explotación minera.

El "problema" radica en que las actividades de minería a cielo abierto (voladuras, arranque, transporte, creación de huecos, etc.) provocan una serie de impactos que, en algunos casos, son críticos para el mantenimiento de un medio ambiente y un desarrollo socioeconómico favorables para la población.

En el "Mapa de Zonas Afectadas por Minería en la Comarca de Ocaña" se puede observar la superficie de los ocho municipios seleccionada por los proyectos de investigación/explotación. En algunos

casos, el 80% del municipio se ve afectado por los proyectos mineros, incluidas zonas urbanas.

En la actualidad, la legislación obliga a la realización de planes de restauración para todas las actividades mineras a cielo abierto. Dichas restauraciones pueden llevarse a cabo simultáneamente a la fase de explotación o ya en la de abandono. Todos los proyectos mineros deben seguir unas directrices de ejecución teniendo en cuenta su interacción con el medio ambiente. Las más importantes son:

- 1- Investigación del yacimiento (evaluación de recursos),
- 2- Diseño de la explotación/Estudio del medio físico,
- 3- Definición de acciones del proyecto e identificación alteraciones,
- 4- Evaluación de impactos y medidas correctoras,
- 5- Revisión de la viabilidad del proyecto minero,
- 6- Definición del proyecto/Revisión de acciones del proyecto e identificación de alteraciones,
- 7- Nuevas medidas correctoras,
- 8- Proyecto definitivo con sus medidas correctoras,
- 9- Plan de Explotación/Plan de Restauración.

El correcto seguimiento de estas acciones recomendadas permitirían un desarrollo de las explotaciones mineras ocasionando daños mínimos sobre el medio ambiente natural y el socioeconómico.

### 9. IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE IMPACTOS

#### 9.1. Acciones del Proyecto

El análisis de las acciones del proyecto que producen impactos se ha realizado para las fases de investigación, construcción, funcionamiento y abandono u obsolescencia.

<b>Fase de Investigación</b>
- Sondeos, calicatas.
- Geofísica, diagráfias.
<b>Fase de Construcción</b>
- Edificios y plantas de tratamiento,
- Nuevos viales y construcciones.
- Desagües y drenajes.
<b>Fase de Funcionamiento</b>
- Voladuras, arranque y carga.
- Transporte de materiales.
- Emplazamiento de estériles.
- Creación de hueco y tratamiento.
<b>Fase de Obsolescencia</b>
- Abandono de la explotación.

#### 9.2. Factores del Medio Susceptibles de Ser Alterados

Para la identificación de factores ambientales, susceptibles de recibir impacto por parte de los proyectos de explotación minera de la Comarca de Ocaña, se han seguido las consideraciones genéricas establecidas en la Directiva 85/337/CEE, de 5 de julio de 1985. Ésta considera como aspectos mínimos a incluir en el análisis los siguientes:

<b>Medio Abiótico</b>
- Elementos geológicos.
- Elementos geomorfológicos.
- Procesos geológicos y geomorfológicos:
- Aguas subterráneas.
- Complejo suelo.
- Procesos edáficos.
- Calidad atmosférica.
<b>Medio Biótico</b>
- Edificios y plantas de tratamiento.
- Nuevos viales y construcciones.
- Desagües y drenajes.
<b>Medio Percutual</b>
<b>Patrimonio Histórico-Artístico</b>
<b>Medio Socioeconómico</b>

### 10. MATRICES DE IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE IMPACTOS

Se ha empleado el método de las matrices de doble entrada, enfrentando en filas y columnas los elementos impactantes y los elementos impactados. Es importante señalar que las matrices no evalúan impactos, sólo los identifican mediante colores que indican la importancia de dicho impacto. También es necesario recordar que los impactos pueden ser positivos y negativos, por lo que debe explicarse el significado de los valores cromáticos para cada elemento impactado.

Las afecciones más importantes, sobre los elementos impactados, que se han identificado a partir de las matrices son las siguientes:

- Atmósfera*. Pérdida de la calidad del aire y ruido.
- Aguas subterráneas*. Pérdida de calidad del agua y variación del nivel freático.
- Geomorfología*. Destrucción de la topografía original, modificación de los procesos actuales e incremento de los riesgos inducidos.

- *Vegetación*. Destrucción de la vegetación.
- *Fauna*. Desaparición de la fauna y de los hábitats.
- *Suelos*. Pérdida de suelo edáfico y cambios en los usos tradicionales del suelo.
- *Paisaje*. Desaparición y alteración perceptual del paisaje en la Comarca de Ocaña.
- *Zonas de Interés Natural*. Pérdida de espacios susceptibles de ser protegidos.
- *Patrimonio Artístico y Arqueológico*. Pérdida del patrimonio.
- *Medio Socioeconómico*. Este punto es el más complejo, ya que puede ser interpretado de varias maneras. Las tres variables analizadas han sido:

- 1) Empleo.  
Generación de puestos de trabajo en las actividades mineras.
- 2) Sector Primario.  
Actividad ganadera y agrícola.
- 3) Sector Turístico.  
Desarrollo o retroceso de este sector.

## 11. CONCLUSIONES

La Comarca de Ocaña, localizada en el extremo nor-oriental de la provincia de Toledo, abarca un total de quince términos municipales que ocupan un área de 1.655 km<sup>2</sup>.

Con la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria LEADER-II, en marzo de 1997, se han producido importantes cambios socioeconómicos. Las inversiones que se están realizando, cercanas a los 1.800 millones de pesetas, están facilitando la innovación rural con el consiguiente desarrollo social y económico.

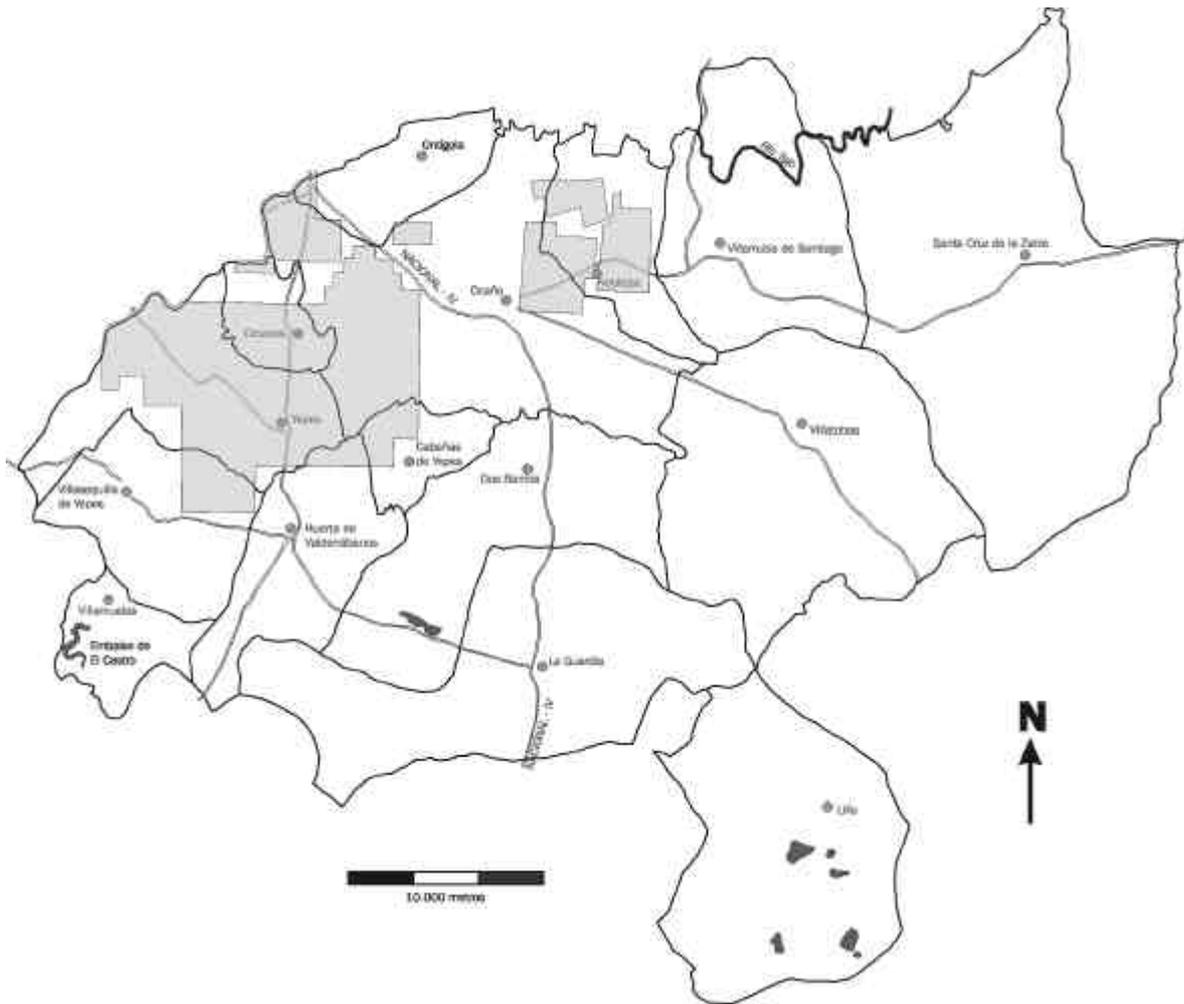
Desde el punto de vista del medio natural, existen varios espacios naturales que se hallan catalogados en la Lista Nacional de Lugares de Interés según la Directiva Hábitat 92/43 CEE (LIC,s) y en las Zonas de Especial Protección para Aves (ZEPA). La mayoría son protegidos por su calidad paisajística y por su fauna.

Las características litológicas (calizas y yesos) de la Mesa de Ocaña, su cercanía a ciudades como Madrid o Toledo y la existencia de una red de comunicaciones muy extensa son factores que animan a una explotación de rocas industriales u ornamentales.

El "problema" radica en que las actividades de minería a cielo abierto provocan una serie de impactos que pueden ser críticos para el mantenimiento de una óptima calidad ambiental y el desarrollo socioeconómico. Por ello, es necesario realizar una Evaluación de Impacto Ambiental y un Plan de Restauración muy detallados para todas las actividades extractivas planeadas. Así se logrará que el posible desarrollo de las explotaciones mineras ocasione daños mínimos sobre el medio ambiente natural y el socioeconómico.

## 12. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ, M. (1992): Guía para la Elaboración de Estudios del Medio Físico : Contenido y Metodología, Mº de Obras Públicas y Transportes, Madrid.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1973): Estudio Temático Ecológico de la Subregión de Madrid, Informe para COPLACO, Mº de la Vivienda, Madrid.
- GÓMEZ OREA, D. (1994): Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico, ITGE-Ed. Agrícola Española, Madrid.
- I.G.M.E. (1988): Riesgos Geológicos, Madrid.
- RAMOS, A. et al. (1979): Planificación Física y Ecológica. Modelos y Métodos, EMESA, Madrid.
- CONESA, V. (1997): Guía Metodológica para la Evaluación de Impacto Ambiental, Mundi Prensa, Madrid.



Mapa de zonas afectadas por minería en la Comarca de Ocaña

# 4

## La Cooperativa como Agente de Desarrollo Endógeno

María García Teruel

ECONOMISTA

### 1. INTRODUCCIÓN

El hecho de intentar aunar en el presente artículo el tema del desarrollo local con el de la empresa cooperativa surge de una idea, ideal si se prefiere, de impulsar la estructura cooperativa en un contexto donde se supone propiciado el desarrollo endógeno, equilibrado y participativo de los diferentes lugares, como son las iniciativas locales de desarrollo, ya que dichos valores subyacen en las organizaciones cooperativas.

Aunque en este trabajo no voy a entrar a analizar los factores de atraso de las zonas rurales donde tienen lugar experiencias de desarrollo, sí voy a defender una transformación de las relaciones y estructuras económicas y sociales, de ahí mi apoyo a las empresas cooperativas como agentes importantes en la consecución de un desarrollo participativo, endógeno y estable.

He intentado encontrar un reflejo en la realidad actual de todo lo que digo en estas páginas y ha sido difícil. Aún así, he contactado con tres agentes de desarrollo local, dos de la zona del Valle del Tiétar en Ávila (Lanzahita y Santa Cruz del Valle) y otro de Villa del Prado, en la Comunidad de Madrid. Sus testimonios no han hecho sino reflejar la dificultad de llevar estas ideas a cabo, bien por falta de cultura política en la población, bien por el recuerdo de una mala experiencia histórica de las estructuras cooperativas en sus lugares. También el hecho de que la mayoría de empresas que se crean en esas zonas sean microempresas, no pudiéndose constituir una cooperativa con menos de tres personas.

### 2. LA EMPRESA COOPERATIVA

#### 2.1. Definición y Caracterización Empresarial de la Empresa Cooperativa

La empresa cooperativa ha existido desde el siglo XIX y surgió como mecanismo de respuesta de los distintos grupos humanos a sus problemas y necesidades, de carácter social y económico, los cuales tenían su origen en la extensión del modo capitalista de organización de la actividad económica.

Los principios cooperativos que se recogen en los estatutos cooperativos y en las legislaciones nacionales pueden resumirse en cuatro puntos:

1. Su finalidad es prestar servicios a los socios y a la colectividad, más que el lucro.
2. Su proceso de toma de decisión es democrático ("un hombre, un voto").
3. La distribución de los beneficios o excedentes se hace primando a las personas (socios) y a los trabajadores frente al capital.
4. Presentan una autonomía de gestión tanto respecto al sector público como al sector privado lucrativo.

Estos principios son comunes para todos los organismos del llamado "tercer sector" (asociaciones, fundaciones, cooperativas, etc.). Por centrarme en el tema de estudio, voy a hablar sólo de las empresas cooperativas de producción de bienes o servicios.

Unos principios más definatorios de estas últimas son los que la Alianza Cooperativa Internacional (A.C.I.) defiende y que rigen la vida y funcionamiento de todas las cooperativas. Éstos son:

- a. *Adhesión voluntaria y abierta.* Tanto la incorporación de socios como su marcha es voluntaria. Los estatutos de la cooperativa fijan los requisitos para ser socio, los cuales no pueden discriminar por razón de sexo, circunstancias sociales, étnicas, políticas o religiosas.
- b. *Gestión democrática,* basada en la norma "una

persona un voto".

c. *Participación económica*. Los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Una parte del capital es propiedad común de la cooperativa y se plasma en los llamados fondos de reserva.

d. *Solidaridad económica* e interés por la comunidad, para conseguir una sociedad más ética, justa y equitativa; una sociedad por y para las personas.

e. *Autonomía e independencia* de cualquier organismo o entidad pública o privada. Los acuerdos que firmen no podrán poner en peligro el control democrático por parte de los socios.

f. *Educación, formación e información* para que los socios puedan acceder a la capacitación que les permita contribuir de forma eficaz al desarrollo de la cooperativa.

g. *Intercooperación*, fortaleciendo el desarrollo de la empresa y, por ende, al movimiento cooperativo, mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

A continuación, voy a analizar el comportamiento empresarial de estas empresas, fijándome, sobre todo, en sus puntos débiles y fuertes de cara a su viabilidad.

Empezando por los puntos fuertes de este tipo de organizaciones habría que destacar la cualificación productiva que presentan (Chaves, 1996), es decir que "hacen bien lo que hacen". Este aspecto se engloba dentro de otro rasgo distintivo de las cooperativas, como es la potenciación del capital humano en todos los frentes, puesto que éste es su principal activo.

Además, la política de crear y consolidar empleo estable tiene un claro efecto positivo en la creatividad, la innovación, la apuesta por el riesgo y la flexibilidad, factores que afloran fácilmente en un contexto de colaboración y confianza ( V Conferencia Europea de Economía Social).

Otro aspecto que podría ser considerado una capacidad para el éxito comercial de este tipo de empresas, es el hecho de su diferenciación con respecto al resto. Dicha diferenciación no se basa tanto en costes productivos o en los productos, aunque también (productos de mejor calidad y que no impliquen explotación de recursos naturales ni de mano de obra), sino en su forma de organización y en sus

valores democráticos.

Los puntos débiles de las organizaciones cooperativas vienen dados sobre todo por el contexto en el que operan, con lo que se tendrían que definir como problemas o desventajas.

Según Chaves, que compara las condiciones de partida de una cooperativa con las de una gran empresa, los puntos débiles serían:

- debilidad financiera,
- déficit de recursos estratégicos,
- existencia de un menor nivel de productividad, y
- debilidad en la función comercial.

El autor no demuestra con datos esta supuesta desventaja en productividad ni explica el por qué, aunque se puede intentar vislumbrar la problemática de este tipo de organizaciones para poder buscar sus posibles soluciones.

Las causas últimas de estas desventajas serían:

- escasez de capital propio,
- difícil acceso a capital ajeno, y
- menor tamaño empresarial.

La escasez de capital es la que provoca una limitación a la hora de acceder a la tecnología y a los mercados. Las sociedades cooperativas tienen que recurrir a sociedades y cooperativas de crédito y a cajas rurales y, aún, así se encuentran con dificultades para acceder al crédito (Serna, 1999).

Está claro que con el actual sistema financiero las cooperativas están marginadas de un fácil y positivo acceso al crédito y a otro tipo de financiación, lo que se trataría es de ahondar en el sistema de cooperativas de crédito y por qué no, en un mayor desarrollo de la llamada banca ética (la experiencia italiana en este sentido es un buen ejemplo).

El menor tamaño empresarial es un rasgo que comparte con la mayoría de empresas españolas, las denominadas PYMES, y sí que supone una desventaja frente a la gran empresa por la existencia de economías de escala, barreras de entrada en muchos sectores y un mayor poder sobre los mercados.

Para resolver el problema de debilidad comercial, Chaves plantea la necesidad de crear redes de coo-

perativas, a lo que se puede añadir el aprovechamiento de marcas de calidad, de etiquetado ecológico y demás elementos que diferencian los productos que sustentan un desarrollo responsable ecológicamente. Es decir, habría que profundizar en sus diferencias con el resto de las empresas en lo que concierne a los valores sociales y el respeto al medio.

Para solucionar el problema del acceso a la tecnología cabría hablar de políticas públicas, asociacionismo intracooperativo y, por supuesto, mejora de los cauces de financiación.

Hay que señalar que, frente a otras situaciones, las estructuras cooperativas sí que suponen una clara ventaja respecto al reparto de costes y una mejor función comercial, como por ejemplo en el caso de producciones agrarias y artesanales.

## 2.2. Caracterización socio-económica de las cooperativas.

En este apartado voy a hacer énfasis en la asistencia y la gestión democrática que conllevan estas organizaciones y su extensión significan un desarrollo tanto personal como económico y social. Así como en la menor precariedad en el empleo que existe en este tipo de empresas, menos de la mitad que en el resto de empresas españolas.

También hay que destacar el hecho de la asunción de la responsabilidad social, lo que pone de relieve la pertenencia a una comunidad tanto en lo geográfico, como en lo cultural, lo psicológico y lo social.

De este último aspecto arranca mi defensa de su mejor adecuación a los proyectos y realizaciones de desarrollo local, la coincidencia de los valores y objetivos que ambas, organización y estrategia, poseen y persiguen.

Para los autores del Libro Blanco de la Economía Social, dicho sector se ha revelado como particularmente eficaz en el desempeño de diversas funciones económicas, entre las cuales cabe citar:

- *Distribución más igualitaria* de la renta y la riqueza, por sus reglas específicas sobre el reparto del beneficio.
- *Desarrollo económico endógeno*. Esta capacidad se justifica por: su mayor propensión a reinvertir los beneficios en el mismo territorio que los genera, pro-

moviendo procesos de acumulación de riqueza a nivel local; su capacidad para crear y extender cultura emprendedora; para engarzar la ampliación de la actividad económica con las necesidades locales; y para mantener actividades con riesgo de desaparición por su falta de rentabilidad o por fuerte competencia.

- *Autonomía* de los territorios.
- *Corrección de los desequilibrios del mercado de trabajo*. Las cooperativas y sociedades laborales inciden sobre tres de estos problemas: el paro, la inestabilidad del empleo y la inempleabilidad y exclusión sociolaboral de parados.
- *Oferta de servicios de bienestar social*.
- *Estabilización económica*, por su mejor comportamiento frente a las crisis.

## 2.3. El Cooperativismo en España.

A finales de 1998 había registradas oficialmente un total de 31.374 cooperativas, que suponían un total de 307.278 socios. En el periodo 1993/95 las sociedades cooperativas y anónimas laborales crecieron un 19,4 %. El 77,9 % eran CTAs y generaron el 12 % del empleo creado en ese periodo.

El 58 % de las cooperativas y sociedades laborales y el 63 % de los trabajadores están concentrados en cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Valencia y País Vasco.

El marco jurídico de la sociedad cooperativa se fue estableciendo durante la década de los ochenta con la Ley General de Cooperativas (1987) y con las respectivas legislaciones autonómicas. En julio de 1999 se promulgó una nueva Ley Estatal de Cooperativas. Hay que destacar que España, junto a Italia y Portugal, es uno de los pocos países europeos donde existe un mandato constitucional de fomento cooperativo (art. 129.2 de la Constitución Española).

## 3. COOPERATIVAS Y DESARROLLO LOCAL

Siempre han existido iniciativas en el ámbito local que, alejadas de los centros industriales, que al mismo tiempo que permitían el crecimiento de la renta y del empleo en esos lugares, evitaban la consolidación de un modelo de crecimiento totalmente concentrado. Con la crisis estructural de los años 70, la deslocalización de industrias y la descentralización, las empresas utilizaron el espacio local como meros

contenedores de inversión y producción externa. Es hoy en día, cuando la economía informal (fruto de la precarización en la economía formal) ha llegado a unos volúmenes que ponen de manifiesto la necesidad de seguir caminos diferentes de desarrollo.

Paralelamente a este proceso surgió la incertidumbre sobre la supervivencia del mundo rural, amenazado por el envejecimiento de su población y el escaso dinamismo de su economía.

El desarrollo local es una búsqueda para movilizar los recursos propios de un territorio para poder ofrecer una alternativa de desarrollo persiguiendo siempre la mejora de la calidad de vida en esas zonas, algo indispensable para que puedan recuperar población y garantizar su viabilidad.

El espacio de lo local como fuente de desarrollo parece surgir de una respuesta necesaria a los efectos de los procesos de concentración del control de los recursos y de la toma de decisiones económicas (paro, marginación, problemas ecológicos, etc.).

Durante los años 80, con el aumento de las competencias de los ayuntamientos, aparecieron las agencias de empleo locales como instrumentos para la consecución de las estrategias de desarrollo endógeno en un contexto de desventaja con respecto a las grandes áreas de crecimiento y a la concentración de los medios tecnológicos y de conocimientos de los mercados.

Todo proceso de *desarrollo local* señala tres objetivos generales:

- 1º. Creación de una economía diversificada.
- 2º. Creación de puestos de trabajo cualificados.
- 3º. Estabilidad socioeconómica.

Por ello, las *Agencias de Desarrollo Local* ejercen un papel importante a la hora de:

- Promover la participación ciudadana.
- Facilitar el acceso a la formación.
- Potenciar los mercados locales.
- Movilizar los recursos en el ámbito local.

Desde esta perspectiva, el conjunto de la economía social desempeña una labor básica para la materialización de una serie de procesos. Por ejemplo:

- a. La recuperación de la relación entre economía y sociedad que otras opciones de desarrollo vinieron a disociar.
- b. El desarrollo de vínculos entre las empresas y el mercado local.
- c. La recuperación de la cualificación frente a la especialización impuesta y fragmentada.

Respecto al papel de las cooperativas en estos procesos de desarrollo endógeno, hay que tener en cuenta el hecho de que sólo una política de mantenimiento y creación de empleo selectiva y respetuosa con el medio puede ser entendida como recurso de desarrollo local. Además, se pretende un empleo estable y viable, para lo que es necesario una pluralidad de iniciativas que generen, a largo plazo, una dinámica de desarrollo .

A continuación, y para finalizar con este apartado, voy a presentar esquemáticamente las ventajas que ofrece la organización cooperativa de cara a los problemas más usuales de los trabajadores en el *medio rural*:

- única opción para personas que no poseen el capital suficiente, ni los bienes necesarios para iniciar una actividad empresarial;
- alternativa al desplazamiento forzoso a otros núcleos por asalarización externa;
- alternativa al paro o inactividad de muchos jóvenes y mujeres de las áreas rurales, que en muchos casos pasan por las escuelas taller o cursos de formación que se organizan en sus localidades;
- alternativa para mejorar la distribución y comercialización de los productores agrarios, los cuales, actualmente, sólo sirven de suministradores a las industrias agroalimentarias y transformadoras;
- alternativa para incrementar el valor añadido de los productos artesanales.

#### 4. ESTUDIO DE CASO.

Para poner de manifiesto todo lo ya expuesto, voy a analizar la experiencia de la **localidad madrileña de Villa del Prado**. Situada al sudoeste de la comunidad autónoma, su Agencia de Desarrollo Local ha ayudado a la creación de una cooperativa.

Antes de entrar en ello, introducir una reflexión sobre las perspectivas del mundo rural para el siglo veintiuno, las cuales dependerán en gran medida de la

capacidad de respuesta local frente a los cambios globales. Desde este punto de vista, los aspectos que inciden de una manera global sobre estas zonas son: la liberalización del comercio mundial y los movimientos de capital, y el fin de las políticas públicas de subsidio para algunos productos agrarios. Los efectos directos de estos cambios sobre las zonas rurales se manifestarán en:

- el declive de la actividad agraria y de la importancia relativa de la producción alimentaria, así como variaciones estructurales en la industria agroalimentaria;
- más penetración de la economía mundial en los mercados locales, con una mayor exposición de sus empresas a la competencia;
- un aumento de la dependencia entre los territorios y los sectores de actividad a pesar de su lejanía geográfica;
- un déficit de los capitales necesarios para las inversiones locales debido a la mundialización de los flujos financieros que dirige el ahorro hacia inversiones, no siempre productivas, más rentables;
- la difusión de las nuevas tecnologías de la información, así como de la biotecnología.

Estas *tendencias globales* presentan una serie de amenazas pero también oportunidades para el mundo rural. Los *principales riesgos* son una *especialización* todavía mayor en actividades de transformación poco remuneradas y la *sobreexplotación* de los recursos naturales, mientras que las *ventajas* tienen que ver con la creación de nuevas actividades en el *sector servicios*, la protección del *medio ambiente* y la expansión del *turismo rural* y de las actividades de ocio.

Está claro que no todas las zonas rurales poseen las mismas condiciones frente a estas posibilidades. Por ello, pienso que sería necesario el giro de las actuales tendencias globales para que mucha de la población rural pudiera tener garantizada su continuidad. Además, esta supervivencia exigiría la unión entre la población de una zona para llevar a cabo un proyecto viable de desarrollo.

Por ello, todo proyecto de desarrollo local ha de perseguir el reforzamiento de la asociación local mediante la transformación de los comportamientos de dependencia pasiva frente al mundo exterior, incitando a las poblaciones a organizarse para analizar su situación y plantear acciones para la valoración de los recursos locales.

Respecto al Estudio de Caso, Villa del Prado es una población principalmente agraria. La base de su economía se complementa con el sector de la construcción, tanto en el municipio como fuera de él (desplazamientos recurrentes) y con los servicios de proximidad.

Para el futuro se apuesta por la potenciación de las áreas del turismo y las nuevas tecnologías (aprovechando la relativa cercanía a Madrid capital) y por la mejora de la producción y comercialización agraria. Ha existido una tradición de economía social representada en la actualidad por La Almazara y la Cooperativa Vinícola, organizaciones poco ágiles y tradicionales.

Desde el punto de vista del Agente de Desarrollo Local (A.D.L.), *el objetivo principal es dinamizar el sector empresarial*. Las fórmulas utilizadas son lo de menos, sobre todo la sociedad limitada o la cooperativa, ya que la mayoría de iniciativas sólo envuelven a dos personas, que en muy pocos casos son empresarios capitalistas.

Según el A.D.L., la cooperativa es el medio indicado para empresas de mayor tamaño y en el espacio urbano, ya que el mundo rural funciona a través de estrechas relaciones sociales. También apunta su utilidad para producciones agrarias que deseen mejorar sus procesos de transformación y comercialización.

## 5. CONCLUSIONES

La principal conclusión es que, en el plano teórico, las estructuras cooperativas parecen cumplir bien los objetivos de participación, endogeneidad y estabilidad que buscan las experiencias de desarrollo local pero, en la práctica, no son funcionales ni atractivas para la población rural.

El tipo de cooperativa más útil es la de transformación agraria, mejorando la producción final y la comercialización.

Un aspecto no tratado pero de enorme interés tiene que ver con el papel de las cooperativas en los entornos urbanos. Sería posible crear empresas de mayor tamaño abriendo muchas más posibilidades a la estructura cooperativa.

Resultaría interesante el estudio práctico de hasta

qué punto estas experiencias cooperativas van creando una red local más dinámica gracias a la reinversión de los beneficios, la difusión de la cultura empresarial y el mantenimiento de actividades bajo riesgo de desaparición.

Como conclusión podría decir que estoy convencida de que la estructura cooperativa sí que puede suponer una salida alternativa a muchas situaciones de precariedad y falta de opciones en el mundo rural, aunque eso no excluye el hecho de que otras fórmulas también sean eficaces de cara a unos objetivos determinados. Lo que he querido plantear es una defensa de la organización cooperativa dentro de un marco más global de transformación del mundo actual, teniendo en cuenta los valores democráticos y participativos en los que, en un principio, éstas se basan.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTERO, E. (1994): **Economía Social y Empresa Cooperativa**, Alianza Editorial, Madrid.
- BAREA, J. y MONZÓN, R. (dir.) (1992): **Libro Blanco de la Economía Social en España, Madrid**, Mº. Trabajo.
- CHAVES, R. (1996): **La Cooperación Empresarial en la Economía Social**, CIRIEC, Valencia.
- PALOMO, M. (1997) Monografía COT: **"El Desarrollo Endógeno y la Iniciativa Leader en el Marco de las Teorías Sociológicas del Desarrollo"**.
- SERNA, J. (1999): **Empleo verde: Tres Cooperativas Ecológicas**, Icaria Ed., Daimiel.
- Vilanova, E. (1996): **Las Otras Empresas**, Editorial Talasa, Madrid.

# 5

## Incidencia Territorial de los Puertos

*Alejandro L. Grindlay Moreno*

INGENIERO DE CAMINOS

### 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente artículo es, como su título indica, presentar la incidencia de los puertos marítimos en su entorno territorial. Para ello será fundamental el estudio de las llamadas áreas de influencia portuaria -o regiones portuarias-, que, además, estarán directamente relacionadas, por un lado, con la actividad económica de su entorno y, por otro, con las redes de transporte terrestre que se extienden desde el nodo portuario. Uno de los elementos principales de esta incidencia de los puertos sobre su entorno será, sin duda, el intenso flujo de transportes de mercancías concentrados hacia y desde estos potentes centros atractores y generadores de intensos tráficos, como también, necesariamente, las infraestructuras que los soportan. Dadas las elevadas diferencias entre los distintos modos, en lo que respecta a sus externalidades, será preciso hacer notar la desproporción en cuanto a sus efectos que, en definitiva, padecen las poblaciones de las grandes áreas metropolitanas que han surgido y se han desarrollado al abrigo de la actividad portuaria.

### 2. DE LAS REGIONES DE INFLUENCIA PORTUARIA A LAS REGIONES PORTUARIAS

Se pueden distinguir, básicamente, dos áreas de influencia para un centro portuario, una terrestre y otra marítima, según el medio sobre el que se desarrolle el transporte que parte de él o a él alcanza. Estas tratarán de delimitar el alcance de las relaciones comerciales establecidas a través de la presencia portuaria.

La importancia en su determinación es obvia, ya que la razón de ser de un puerto es servir a la actividad que tiene lugar en su entorno territorial. Por ello, el conocimiento del ámbito de estas regiones es fundamental tanto para las Autoridades Portuarias (tanto

del puerto concreto como del sistema portuario), como para las competentes en la Ordenación del Territorio.

Por otra parte, el puerto como tal empresa de servicios ha de conocer, en su dirección y gestión, su mercado, el espacio dónde actuar, profundizando en su penetración y adaptando la especialización de su oferta a la demanda potencial.

Para el área de influencia terrestre, conocida por vocablo alemán "**hinterland**", la dificultad que, desde sus orígenes, ha entrañado su definición teórica muestra claramente la complejidad de la delimitación geográfica del área a la que hace referencia. Se define, básicamente, como el territorio que genera, o es origen de las mercancías embarcadas, y al que se dirigen, o es receptor de las desembarcadas. Esta aparente sencillez se muestra, en su determinación, de una complejidad y diversidad extraordinarias al establecerse distintas consideraciones: en función de la estructura del tráfico (los distintos tipos de mercancías), el grado/intensidad de relación de cada una de las áreas o puntos del territorio con el puerto (% de la mercancía total movida por esa área), así como el medio de transporte que permite dicha relación.

De este modo, se pueden configurar una multiplicidad de "hinterlands" diferentes, para cuya sistematización no hay un criterio unánime. Aunque, en el segundo caso, no se tratará sino de posibles grados de competencia interportuaria.

Respecto a la naturaleza de la mercancía, aunque se hayan de considerar todos los productos para un completo conocimiento de la realidad territorial del puerto, será la mercancía general el grupo de mayor incidencia en esta dimensión de los centros portuarios. En el último apartado de este trabajo se analizan los principales puertos peninsulares para evaluar

la incidencia medioambiental de sus accesos.

En cuanto a los modos de transporte, se podrán distinguir también una serie de "hinterlands" teóricos en función de la accesibilidad proporcionada por cada modo (viario o ferroviario) al centro portuario y, además, el desarrollo de su extensión se ligará al experimentado por estas redes.

Ciertamente, todas estas distinciones no son sino distintas formas de representar un mismo fenómeno y, si se trataran de cartografiar varias de éstas posibilidades, aparecerían las distintas funciones repartiéndose continuamente sobre un mismo espacio que se denominará "región portuaria".

Respecto al área de influencia marítima, conocida por el término de "**foreland**", serán las áreas terrestres con las que el puerto contacta, que están alejadas de él y separadas por interposición de un espacio marítimo. Por lo que, en definitiva, se trata únicamente de distintas áreas de influencia terrestre, algunas de las cuales, las correspondientes a las mercancías desembarcadas, pertenecen a su vez a parte del área de influencia marítima del puerto del que proviene la mercancía. De la misma forma, las mercancías embarcadas en un puerto, que tendrán según su origen un área de influencia terrestre determinada, darán lugar en el puerto o puertos de destino a otras áreas de influencia terrestre correspondientes a parte o a la totalidad de su "foreland".

Sobre la escala territorial de las ciudades portuarias, estas áreas de influencia terrestre serán las que, a su vez, definan, desde una perspectiva más amplia, las "**regiones portuarias**". Éstas presentan una gran diversidad de aproximaciones posibles, desde las tratadas zonas de influencia portuaria, hasta las grandes regiones portuarias mundiales, resultando difícil establecer genéricamente para ellas una definición o modelización.

Habitualmente, la región portuaria no estará definida unívocamente por las relaciones con un único puerto sino que en ella participarán, con mayor o menor intensidad, varios puertos en competencia, normalmente próximos en la fachada marítima común, o incluso muy distantes a través de complejas cadenas de transporte. Lógicamente, en un ámbito próximo a un puerto (metropolitano, comarcal o provincial), las relaciones tendrán lugar, casi exclusivamente, con

dicho puerto, y las participaciones de otros puertos, próximos o distantes, serán muy reducidas o prácticamente nulas. Al ir ampliando este ámbito territorial considerado, es decir, al profundizar en el interior del territorio, se irán solapando espacios comerciales en los que, con distinta intensidad participarán diferentes puertos, incrementándose la complejidad de una delimitación concreta de esta región.

En general, podemos decir que las regiones portuarias estarán condicionadas, fundamentalmente, por su estructura socioeconómica y su sistema de transporte. La primera se refiere al sistema productivo y de consumo, que generará las exportaciones y demandará las importaciones, y en el segundo se incluyen tanto las redes de transporte terrestre como las características de la infraestructura portuaria, y los servicios de los distintos modos. Será preciso incluir un tercer factor igualmente importante, como es su situación respecto a los grandes flujos intercontinentales, que será aprovechado especialmente en el caso de los puertos "**hub**" (base para el trasbordo de mercancías). Sin embargo, este factor está perdiendo peso ante la potencia de las navieras y sus reducidos costes de navegación entre las distintas terminales.

Por todo lo anterior se puede comprender la variabilidad y sensibilidad de estas regiones, afectadas por las coyunturas económicas y las fluctuaciones del comercio internacional. Se aprecia que, cada vez más, las distintas Administraciones, territorial y portuaria, están condicionadas por este entorno globalizado y complejo.

## 2.1. Determinación y extensión de las regiones portuarias

La dificultad de la determinación de estas regiones ha provocado una disminución de los estudios dedicados a ellas en los últimos tiempos. Pero, pese a tal dificultad, dado el extraordinario interés de su conocimiento, existen numerosos ejemplos de estudios y delimitaciones de estas regiones portuarias tanto para casos nacionales como extranjeros, y en esta diversidad se observa cómo cada investigador sigue un criterio propio e incluso en ocasiones con ciertos rasgos de arbitrariedad, que condicionará la metodología empleada y los resultados de los mismos.

Consideramos que, en la determinación de la región

portuaria, será preciso distinguir, fundamentalmente, entre la naturaleza de la mercancía, (diferenciando los sentidos de entrada o salida en el territorio -importación o exportación-), y el modo de transporte que posibilita el enlace, (teniendo en cuenta que habrá determinadas mercancías más aptas para un determinado modo de transporte o, que varios de estos modos entrarán en competencia para algunos productos).

Es importante distinguir, dentro de esta estructura de los tráficos, los distintos sentidos de cada producto, los flujos de entrada o salida (desembarque/embarque) en el territorio, que nos mostrarán (con las debidas precisiones en cada uno y según cada actividad) el carácter productor o consumidor, exportador o importador del mismo.

Las características de los distintos modos de transporte -capacidad, velocidad, alcance, accesibilidad, flexibilidad, disponibilidad, coste, plazo, seguridad, garantía, regularidad, fiabilidad, etc.- los harán más aptos para determinados tipos de mercancía. No obstante, salvo los movidos por instalaciones especiales o cautivos de algún modo, el resto, en razón de los anteriores factores, entrarán en competencia. En cuanto a su extensión, los estudios consultados reflejan que éstas, al menos en nuestro país, son muy limitadas. Lo que se ha denominado el **"mini-fundismo"** portuario. Se reducen, en la mayoría de los casos, a un ámbito metropolitano o provincial y, en menor medida, regional.

La capacidad de captación de las mercancías de un puerto vendrá dada por la capacidad de producción de tráficos del territorio y su competitividad respecto a otros puertos, por lo que, dado el elevado número de puertos de nuestras fachadas marítimas, se explica lo reducido de éstas.

Las discrepancias entre su dimensión y distribución teóricas, referentes al área en la cual un puerto tiene ventajas por accesibilidad, y las reales, provenientes de la georreferenciación de una serie de encuestas a los agentes portuarios indican que la accesibilidad es ciertamente un factor importante en la determinación de las regiones portuarias, pero que no explica por sí sola la generación de éstas, debiendo intervenir, como ya se ha mencionado, otros factores socioeconómicos y del propio servicio de transporte.

Recientes estudios de accesibilidad a las instalaciones portuarias nacionales, a partir de encuestas origen/destino, determinan -además de la demanda de tráfico de vehículos de mercancías en los accesos portuarios- el ámbito geográfico de los desplazamientos viarios de los transportes hacia y desde los puertos, mostrando igualmente lo reducido de estas regiones.

El futuro de la determinación y, principalmente, la constante actualización de esta gran cantidad de información compleja pasa por la aplicación de los sistemas informáticos existentes.

Por un lado, para la recopilación/control sistemático de la información se recurrirá al empleo de la contenida en los nuevos intercambios electrónicos de documentación e información homogénea (E.D.I., Electronic Data Interchange) entre los operadores y agentes portuarios (transitarios, consignatarios, autoridad portuaria, aduanas, estibadores, etc.), que se realizan a través de sistemas telemáticos, generalmente sobre la base de una red fija. Además de permitir la conexión entre ellos, actúan de interfase común para conectar el puerto con el exterior (centrales o áreas logísticas entre otras) permitiendo una mayor fluidez portuaria y la descentralización en la ejecución de prestaciones logísticas. Y por otro, será la automática georreferenciación de la misma en un Sistema de Información Geográfica que recogerá los datos relativos a origen y destino, naturaleza y volumen de la mercancía, y modo de transporte terrestre, definiendo con toda precisión su región portuaria y manteniendo un conocimiento integral y dinámico de su realidad territorial.

### 3. TRÁFICOS MARÍTIMOS Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

La relación directa entre los tráficos marítimos y la actividad económica del entorno de los puertos será, como se ha indicado, uno de los elementos esenciales que condicionen la configuración de las regiones portuarias.

La especialización de la estructura del tráfico portuario guarda estrecha relación con el perfil de la estructura económica de cada zona, destacándose aquellas mercancías que intervienen directamente en las actividades de los sectores y subsectores punteros de la actividad económica de la zona (construcción, alimentación, transporte, manufacturas...).

La incidencia de la presencia portuaria será preciso estudiarla también en relación a la localización espacial de actividades económicas a su alrededor. Relación que ha sido especialmente relevante en las actividades industriales. La especial adaptación del transporte marítimo a los transportes masivos, materias primas y petróleo, ha condicionado históricamente el establecimiento de las industrias básicas, siderurgia, refinería y petroquímica, junto a los grandes puertos.

En las últimas décadas estamos asistiendo a una transformación de los tráficos marítimos, derivada de la crisis industrial y del espectacular crecimiento del transporte de la mercancía general contenerizada. La cual, al eliminar las rupturas de carga y permitir un tratamiento físico, documentario e informativo homogéneo, facilita enormemente la continuidad en la cadena de transporte, convirtiéndose en un elemento básico de ésta. La **contenerización** está, así mismo, transformando la morfología y los paisajes portuarios al demandar, junto a los atraques, enormes superficies para almacenamiento y clasificación de los contenedores. Además, estos tráficos requieren nuevas áreas especializadas para atender sus necesidades, como son las denominadas **Zonas de Actividades Logísticas (Z.A.L.)**.

Además de esta incidencia sobre la localización de las actividades, la presencia portuaria tendrá una influencia evaluable en términos económicos muy importante. Han sido numerosos los estudios relativos al impacto de las actividades que tienen lugar en determinados puertos o conjunto de puertos sobre la economía. Todos ellos subrayan su importancia en las respectivas economías de los distintos ámbitos territoriales (regional o nacional), medido en términos de las principales magnitudes económicas: Producción, Empleo, Valor Añadido Bruto (V.A.B.), etc. Situándose entre el 0,15 y el 0,75% para el Empleo, o entre el 0,28 y el 1,07% para el V.A.B. regional.

#### **4. LAS INFRAESTRUCTURAS DE ACCESO A LOS PUERTOS**

No cabe duda de la importancia que, desde los inicios de la actividad mercantil, ha tenido la adecuación de los accesos portuarios al transporte demandado para una apropiada continuidad en la cadena de transporte. Esto se apreciará tanto desde la pro-

pia evolución de las redes de transporte terrestre como desde los modelos teóricos desarrollados para explicarla. Será, esencialmente, a través de estas redes como se extienda la región portuaria.

##### **4.1. Los puertos y el desarrollo de las redes de transporte terrestre: La nodalidad portuaria.**

Parece natural reconocer la característica de nodalidad de los centros portuarios, como elementos que concentran en sí un elevado conjunto de redes de transporte, tanto marítimas como terrestres. Como también tratar de relacionar o establecer la incidencia de los centros portuarios en la génesis, y posterior evolución de las modernas redes de transporte terrestre.

Los modelos teóricos clásicos de la geografía han establecido, para explicar el desarrollo de las rutas en áreas subdesarrolladas, el crecimiento de la red a partir de los núcleos costeros en una serie de etapas. Lo que se muestra evidente en países que han sido explotados por los colonizadores y, a los que han podido acceder únicamente desde el mar. Éstos han sido, evidentemente, aplicados también para explicar la formación de las áreas de influencia portuaria, como también se han asociado a otros modelos de estructura espacial del desarrollo económico.

La relativa sencillez, perceptible a través de tales modelos, del desarrollo de las redes de transporte en países colonizados, impuesta, por tanto, desde el exterior por intereses foráneos (fuerzas exógenas), se revela como extremadamente compleja a la hora de explicar el acaecido en los países occidentales, promovido por fuerzas internas (endógenas), y donde, sin duda la presencia de los puertos ha jugado un papel trascendental.

Investigadores posteriores establecen que existe una alta correlación positiva entre la población y la densidad de la red de comunicaciones, y se acepta que las razones para la existencia de una red de transportes pueden ser: las relaciones entre núcleos administrativos, las relaciones entre los centros administrativos o industriales y entre los puertos y sus "hinterlands", o las relaciones entre los centros urbanos y la población rural.

La íntima correlación existente entre los puertos y los grandes asentamientos litorales, es decir, la indivisi-

bilidad puerto-ciudad por la que la existencia y desarrollo de ésta está directamente vinculado a la actividad de aquel, se añade a la necesaria y adecuada conexión del puerto con su entorno territorial y permite comprender, en parte, el desarrollo de la red de comunicaciones.

Así, la complejidad del desarrollo de la red de transporte en los países occidentales, en contraposición con los países menos desarrollados, se revela al considerar la multitud de factores que realmente intervienen, con mayor o menor peso, en los procesos de demanda, dotación y evaluación del transporte. El sistema de transporte actual de cualquier país o área no puede explicarse normalmente por un único factor. Tales explicaciones, sin embargo, pueden encontrarse en una serie de factores interrelacionados. Aunque dentro de este amplio conjunto de factores, los históricos son esenciales para comprender apropiadamente el sistema actual, ya que toda la red existente ha sido heredada del pasado más o menos distante y desde un proceso de decisión o actuación ahora modificado o sobrepuesto.

Por lo que, al aproximarse al nacimiento y evolución de nuestra moderna red de transporte, se aprecia el importante peso de los puertos, y de las ciudades portuarias, en él. Evidentemente, la historia de los accesos a los puertos será, en definitiva, la historia de las rutas de las ciudades portuarias.

La configuración peninsular española, y la situación central de la capital, va a dar lugar a un expreso **esquema radial**. El desarrollo de las actuales redes de transporte tiene lugar, ciertamente, desde el impulso proporcionado durante la Ilustración, no obstante, sobre la base de una realidad histórica previa muy consolidada. En este sentido, la importancia territorial de los puertos será extraordinaria, dada su trascendental intervención en la génesis de las ciudades marítimas, por otra parte, de gran dinamismo por su base económica y comercial, aunque deficientemente conectadas con el interior peninsular con anterioridad al período Ilustrado.

Desde que se establece la jerarquía viaria, serán de primer orden las que se dirijan, entre otros, a departamentos marítimos o aduanas con tráfico mercantil importante, manifestando la trascendencia de los accesos portuarios. Esta posición sobresaliente de los mismos en la jerarquía viaria se mantendrá hasta

nuestros días, reflejada en los sucesivos planes y leyes de carreteras, así como en las constantes mejoras técnicas en ellos propuestas y ulteriormente ejecutadas.

De este modo, en la sucesiva progresión del desarrollo de la red viaria, serán los puertos principales y las ciudades que los integran, los primeros en completar sus rutas por carretera y que, posteriormente, pertenecerán a los circuitos e itinerarios asfaltados, así como a las nuevas vías de alta capacidad, autopistas y autovías.

El ferrocarril volverá a repetir, prácticamente, el mismo esquema radial de las carreteras, y el origen de la mayoría de líneas férreas será fruto de la necesidad de conectar los puertos con los más importantes centros de producción y consumo, por lo que, desde su origen, el ferrocarril estará indisolublemente ligado a los puertos.

La evolución y el desarrollo de ambas redes en las últimas décadas han sido muy desiguales. Pasando el ferrocarril de la hegemonía más absoluta como medio de transporte terrestre, al planteamiento incluso de la necesidad de mantenerlo como sistema global de transporte.

Ya en nuestro tiempo, el último **Plan Director de Infraestructuras 1997-2007** establece, entre sus objetivos modales, "resolver de forma adecuada los accesos terrestres a los puertos, como factor esencial de la mejora de la cadena de transporte", asegurando la interconexión entre estos y el viario básico, así como con las redes europeas. "Los problemas de interrelación puerto-ciudad se resuelven asegurando que los tráficos viarios y ferroviarios producidos por el puerto no incidan negativamente ni generen costes elevados en la ciudad". Estos costes son los que tratamos de evaluar con la definición del "coeficiente de fricción", que introduciremos en el siguiente apartado, una vez analizada la situación actual de los accesos portuarios.

#### 4.2. El estado actual de las conexiones viario - ferroviarias / portuarias

Salvo puntuales problemas de calidad y capacidad en determinados tramos y relaciones de áreas portuarias concretas, en general, presentan una mayoritaria proporción de tramos de alta capacidad con enla-

ces plenamente satisfactorios.

No obstante, respecto a los accesos ferroviarios, se puede afirmar que están menos evolucionados que los viarios y que, además, en la mayoría de los casos -y salvo grandes operaciones de integración-, el desarrollo urbano dificulta su adecuada conexión con el puerto, debido a la existencia de numerosos pasos a nivel, unido también a déficits de equipamiento en los mismos, de instalaciones ferroviarias y medios auxiliares de carga y descarga.

## 5. REPARTO MODAL E INCIDENCIA MEDIOAMBIENTAL URBANA Y TERRITORIAL

Los efectos externos de las infraestructuras de transporte se han clasificado tradicionalmente en: socioeconómicos, medioambientales y urbanísticos-territoriales, cuya intensidad variará notablemente según los ámbitos espaciales considerados. Los primeros han sido analizados someramente en apartados precedentes, sin embargo, los otros dos efectos mencionados no han sido tratados con la misma intensidad en el entorno portuario. En este último apartado se propone una aproximación a la incidencia que, desde el punto de vista medioambiental, genera el desigual reparto modal de los accesos portuarios en su entorno metropolitano.

La preocupación de las Autoridades Europeas por el transporte en general, y por sus efectos externos en particular, les ha llevado a impulsar numerosos estudios e iniciativas. Entre las primeras destacamos el Documento de la Comisión (1995) "**Hacia una Tarificación Equitativa y Eficaz del Transporte**", en el que se tratan de las externalidades de los transportes, su cuantificación en términos de coste y las posibilidades de su internalización como elemento esencial de la estrategia europea en esta materia. Este Documento menciona que "aunque los cálculos de los costes varían en función de las circunstancias locales y de los métodos de evaluación utilizados, parece conveniente hacerse una idea del volumen global de los costes externos y de su distribución a los modos de transporte", siendo el nuestro, el mismo propósito de cara a mostrar los efectos derivados del reparto modal a nivel territorial en torno a los puertos. Para poder establecer esta relación entre modos, definimos el "**Coefficiente de Fricción**" como función de las externalidades que provoca cada modo de transporte (consideraremos única-

mente los modos viario y el ferroviario, y no la tubería u otros modos con una incidencia territorial más limitada), las toneladas transportadas respectivamente por cada uno (lo que revela el reparto modal), así como las características de los accesos (ponderadas mediante un coeficiente que considera la sección transversal de la vía y la población de sus márgenes) y, por último, su longitud en un ámbito metropolitano (dónde se concentran estos tráficos).

Para las externalidades se ha empleado la cuantificación en costes (Ecus/t.km) recogida en el anterior Documento. El coeficiente definido tendrá, por consiguiente, un valor monetario.

Dado que, como además indica el mencionado Documento, "los costes externos de la circulación urbana son muy elevados, mientras que los de la circulación rural son relativamente bajos", valoramos este hecho ponderando estos accesos en función de la capacidad de la vía y el grado de urbanización en sus márgenes simplificándose en seis grupos la diversidad de situaciones posible.

En lo que respecta al reparto modal terrestre del tráfico marítimo, se aprecia la escasa participación del ferrocarril en unas mercancías, entre las que se encuentran los graneles sólidos y la mercancía general, para los que es especialmente apto. No obstante, uno de los factores fundamentales en la elección de este modo de transporte es la distancia, observándose que, en la mayoría de los acarrees portuarios, suele ser de naturaleza corta o media lo que unido a otras razones (flexibilidad, fiabilidad/seguridad, rapidez, etc., en definitiva calidad; y fundamentalmente precio) impide una mayor participación de este modo. La evolución de la participación ferroviaria en el reparto modal (frente a la carretera) en los últimos años presenta una tendencia decreciente en torno a unos valores muy reducidos (5,6%).

Las características territoriales de los accesos viarios actuales, en general, presentan una mayoritaria proporción de tramos de alta capacidad, que discurren al margen, o circunvalando las áreas urbanas -salvo en algunos casos que, en ausencia de itinerarios alternativos, precisan de una penetración o travesía en su interior- cuya incidencia será bastante reducida, excepto los escasos ramales mencionados. Los efectos serán más graves en otros puertos menores que no han resuelto todavía sus accesos de manera

independiente del viario urbano. Los ferroviarios, por las mayores dificultades de integración, tendrán una afección local algo superior.

Los cálculos del coeficiente de fricción que se han desarrollado muestran la gran desproporción entre ambos modos, cuya diferencia es, dado el insignificante efecto del ferrocarril, prácticamente equivalente a los costes generados por la carretera.

A la vista de la evolución actual, no es razonable suponer un aumento extraordinario de la participación del ferrocarril en estos tráficos en los próximos años, aún cuando las intenciones de la política europea en este sentido sean las de establecer un marco de competencia equilibrada entre modos, como se recoge en las medidas propuestas por la Comisión (1998) en el Documento **"Hacia un marco para resolver los problemas ambientales causados por la circulación de vehículos pesados de mercancías"**. Aunque, dadas las dificultades de su aplicación y, a pesar de la idoneidad de muchas de estas mercancías para su transporte ferroviario, en nuestro país este incremento se situaría en los términos en los que actualmente está Europa. No cabe duda que iniciativas como las del Puerto Seco de Madrid y de otras instalaciones de intercambio modal en el interior, como los Centros Integrados de Mercancías, constituyen elementos potenciadores para un necesario aumento del transporte ferroviario a y desde los puertos. Se pone de relieve la necesidad de esta mayor participación del ferrocarril de cara a reducir los efectos analizados, ya que las reducciones del "coeficiente de fricción" son, lógicamente, más significativas a medida que se incrementa la participación ferroviaria.

## 6. CONCLUSIONES

La definición y determinación actualizada de las regiones portuarias, dada la trascendencia de la incidencia territorial de los puertos, serán fundamentales tanto para las Autoridades Portuarias como para las competentes en la Ordenación del Territorio. Para ello será necesaria la aplicación de los sistemas informáticos existentes. Éstas estarán condicionadas por su estructura socioeconómica, vinculada estrechamente a las actividades existentes e incidiendo en su localización entorno al puerto -lo que se reflejará en su importante influencia evaluable en términos económicos-, y por su sistema de transporte, en cuya

génesis y posterior desarrollo los puertos presentarán un papel trascendental. La situación de estas redes de acceso portuarias es relativamente satisfactoria en el caso de las viarias y no en el de las ferroviarias. Atendiendo a la incidencia medioambiental que presentan éstas en el entorno metropolitano portuario, se observa cómo el desigual reparto modal a favor de la carretera, unido a la elevada diferencia en cuanto a sus externalidades respecto al ferrocarril, ponen de manifiesto, a la vista de los valores del parámetro propuesto, la necesidad de la aplicación de las medidas propuestas en la U.E. para alcanzar una movilidad más sostenible. El tráfico potencial que pudiera captar el ferrocarril, unido a la reducción de la fricción que se obtendría, avalarían las anteriores medidas e iniciativas para fomentar el transporte intermodal.

En definitiva, la adecuada integración de las infraestructuras en su entorno y la optimización ambiental de los sistemas de transporte, son cuestiones económicas (costes externos) que deberemos estar dispuestos a asumir en el futuro.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN, J. M. (1987): **"Las Áreas de Influencia Portuaria (A.I.P.) en el Análisis Geográfico Regional: Aspectos Metodológicos y Conceptuales"**, Rev. Estudios Regionales, nº 17, pp. 17-25.
- BARREIRO, J. (1998): **"Análisis de la Accesibilidad Terrestre a los Puertos. Caracterización del Hinterland. En Modelos de Transporte en el Ámbito Portuario. Aplicabilidad y Experiencias Recientes"**, Ministerio de Fomento, Puertos del Estado, Madrid, pp. 123-142.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990): **Los Puertos Andaluces y la Ordenación del Territorio**, Junta de Andalucía, Sevilla.
- LEBÓN, C., CASTILLO, J. I. y LÓPEZ, L. (1998): **El Impacto Económico del Puerto de Sevilla sobre la Economía Andaluza**, Editorial Civitas, Madrid.
- POZUETA, J. y UREÑA, J.M. (1987): **"El Papel de los Puertos en el Desarrollo Regional y la Ordenación del Territorio"**, Estudios Territoriales, nº 111, pp. 44 -88.
- SERRANO, A. (1988) : **"Efectos Territoriales y Urbanísticos de los Ferrocarriles: Aportaciones Metodológicas"**. En Seminario sobre Ferrocarril,

Urbanismo y Territorio, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, pp. 19-39.  
- ZUBIETA, J. L. (1983): "**Planificación Portuaria y**

**Desarrollo Territorial**", Estudios Territoriales, nº 9, pp. 23-25.

---

# 6

## La Evaluación de Impacto Ambiental Aplicada al Planeamiento Urbanístico

*Paz Hernández Venero*

LICENCIADA EN GEOGRAFÍA E HISTORIA

### 1. INTRODUCCIÓN

La evidencia de que la práctica urbanística genera potencialmente una serie de impactos sobre el medio en el que se inserta hace necesaria una gestión responsable del territorio y de los recursos naturales del mismo, y la Evaluación de Impacto Ambiental aplicada a los procesos de planeamiento debería ser una técnica eficaz para la minimización de estos impactos que se producen sobre el mismo.

Este documento, tras analizar toda la normativa existente tanto a nivel Europeo como Nacional y Autonómico (en el que hay diversos niveles de aplicación de la E.I.A. al planeamiento) pretende evidenciar que la aplicación de los métodos tradicionales de evaluación de impacto ambiental no responden a las expectativas esperadas y están resultando en la práctica claramente inoperativos, y plantea la posibilidad no tanto de realizar una E.I.A. propiamente dicha, sino de introducir una serie de criterios medioambientales, sociales, económicos y territoriales en la primera fase de redacción del planeamiento.

### 2. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL APLICADA AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Las prácticas urbanísticas generalmente implican usos y actividades del suelo potencialmente generadores de impacto sobre el medio en el que se insertan. Esto unido a la sensibilidad social cada vez mayor en lo que a temas medioambientales se refiere, ha confluído en la necesidad e importancia de realizar una gestión responsable del territorio y de los recursos naturales del mismo, y en este sentido la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.) aplicada a la planificación debe ser una técnica para evitar y minimizar impactos y también para adecuar los diferentes usos del suelo a la aptitud del territorio.

La UNESCO, en el undécimo encuentro del **Programa MEN AND BIOSPHERE (M.A.B)** celebrado en París en 1975, expresó ya que "el bienestar humano debe ser considerado como el objetivo fundamental en el planeamiento de los asentamientos de población".

Posteriormente, la Comunidad Económica Europea en su Directiva 85/337, modificada más tarde por la 97/11, recoge esta sensibilidad para que los nuevos planeamientos territoriales y los usos del suelo incluyan no sólo criterios técnicos, económicos y sociales, sino también medioambientales. Por otra parte, este reto de acercar criterios ambientales a la gestión urbana se recoge también en el programa MAG de la UNESCO que tiene abierto el **Proyecto nº 11** para estas cuestiones.

Lo que se evalúa en el caso del Planeamiento Urbanístico, no es un proyecto sino un conjunto de actuaciones con un grado diverso de definición, y se da una dificultad añadida que es la que entraña el hecho de que hay actuaciones previamente aprobadas en el planeamiento, que posteriormente son difícilmente modificables y corregibles.

Conviene tener en cuenta que las diferentes metodologías existentes de Evaluación de Impacto Ambiental, están diseñadas para proyectos específicos (de naturaleza industrial, infraestructural, relacionados con actividades mineras, etc...) que pueden suponer un gran deterioro ambiental, siendo generalmente localizados en un entorno más o menos reducido. Sin embargo, en el caso del Planeamiento Urbanístico son múltiples las acciones que afectan al medio y es por esta razón por lo que la aplicación de los métodos tradicionales de E.I.A. no resultan del todo efectivos y no han respondido a las expectativas esperadas.

Dado que se está produciendo un **deterioro progresivo del medio natural**, (perdiéndose de forma irreversible en muchos casos, tierras y suelos fértiles) y que se derrochan recursos económicos y naturales para acomodar técnicamente algunas actuaciones en zonas que no tienen la adecuada aptitud, se hace necesario encontrar lo antes posible una metodología específica de Evaluación de Impacto Ambiental, de aplicación efectiva al Planeamiento Urbanístico.

Es necesario incorporar la Evaluación de Impacto Ambiental a los **procesos de toma de decisiones**, en lo que al planeamiento urbanístico se refiere, lo que supone un avance conceptual considerable, ya que a partir de ese momento deben comenzar a considerarse no sólo las variables del medio que pueden condicionar el proyecto que se pretenda llevar a cabo, sino también los efectos que las acciones que se deriven del mismo puedan tener en los diferentes elementos del medio. Parece que queda claro que si la Evaluación de Impacto Ambiental no se aplicara a los procesos de decisión, esta perdería eficacia ya que se daría lugar a una serie de impactos que habrían podido ser minimizados y solventados con anterioridad. Por lo tanto queda fuera de toda duda la necesidad de incorporar el contenido ambiental detallado y expreso al proceso de planeamiento.

A la vista de toda la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental aplicada al Planeamiento Urbanístico existente en este momento y dada la **clara inoperatividad** de la misma, todo parece indicar que el camino no sería tanto el de realizar una E.I.A. propiamente dicha, sino algo más sencillo que consistiría en **introducir criterios ambientales** en la redacción del **planeamiento en su primera fase**. La E.I.A. debería centrarse más en la definición de los efectos desde una consideración no sólo ambiental sino también social, económica y territorial, dentro de un esquema de **evaluación multicriterio** y no como una mera descripción de aspectos sectoriales en muchos casos irrelevantes. En realidad se trata de realizar un documento no propiamente jurídico ni urbanístico, sino de Ordenación del Territorio. Por ello, la Evaluación de Impacto Ambiental (en su formulación metodológica tradicional) podría ser efectiva en los pequeños planes de urbanización, no siendo igualmente eficaz en su aplicación al planeamiento en su totalidad.

Conviene por tanto, desde el principio determinar la

capacidad de acogida del territorio para establecer los usos y actividades y las potencialidades y limitaciones así como los riesgos, sirviendo este diagnóstico para orientar hacia dónde se quieren llevar las determinaciones del planeamiento teniendo muy en cuenta los criterios medioambientales.

Centrándonos en un resumen de la actualidad en lo que a normativa y legislación específica se refiere vamos a abordar este tema desde tres ámbitos:

## 2.1.Ámbito Europeo

Los antecedentes normativos de la Evaluación de Impacto Ambiental, en sentido amplio, hay que buscarlos en la **Ley Nacional de Policía Ambiental** (National Environmental Policy Act o NEPA) promulgada por los **Estados Unidos de América en 1969**. Desde entonces ésta se convirtió en una técnica generalizada de uso en todos los países industrializados.

Esta necesidad de someter a Evaluación de Impacto Ambiental el Planeamiento Urbanístico ha sido recogida por la **Directiva Europea 85/337** sobre Evaluación de los Impactos sobre el Medio Ambiente de ciertas obras públicas y privadas aprobada en el Consejo de la CE de 27 de junio de 1985. DOCE nº L 175 de 5-VII-85 y su posterior modificación con la **Directiva 97/11/CE** del Consejo de 3 de marzo de 1997. DOCE, nº L 73, de 14-III-97. Esta nueva Directiva prevé la sujeción de los proyectos de concentración parcelaria a Evaluación de Impacto Ambiental. En ella se hace una referencia clara a la necesidad de aplicar la E.I.A. con carácter previo a la toma de decisiones cuando se trata de aprobar el Planeamiento Urbanístico.

Esta directiva ha sido **transpuesta**, en octubre de este año **2000, a nivel estatal**. Sin embargo, en esta transposición no se contempla la obligación de someter a E.I.A. el planeamiento. Algunas Comunidades Autónomas se han ido adelantando a este hecho llegando a un nivel más o menos concreto y, bien hacen una mención específica a planes y programas e incluso a Planeamiento Urbanístico en concreto, o han dado un paso más allá estableciendo sus propias Leyes de Evaluación de Impacto Ambiental en las que se contempla la obligatoriedad de sometimiento a este procedimiento de planes y programas en general y de los Instrumentos de

Ordenación del Territorio, en particular. Algunas Comunidades incluso, además de publicar sus propias leyes, han llevado a cabo un desarrollo reglamentario de las mismas.

## 2.2. Ámbito Nacional

La transposición a nuestro derecho nacional de la Directiva Europea 85/337 se produjo a través del **Real Decreto Legislativo 1302/86 de 28 de junio de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE nº 239 de 5-X-1986)**.

Mientras la Directiva Europea incluía dos listas diferenciadas, una de grandes proyectos que obligatoriamente estarían sometidos al procedimiento de evaluación, y una segunda de proyectos en que se dejaría a los Estados miembros el establecimiento de criterios y/o umbrales para determinar cuales deberán ser objeto de evaluación, el Decreto Español sólo incluyó el primer listado y recogió también algún proyecto del ANEXO II. Por otra parte, no mencionó criterios, ni umbrales, ni circunstancias de magnitud o localización, en relación con la vinculación a E.I.A. del resto de los proyectos enumerados en el Anexo II de la Normativa Europea. La Comisión Europea interpuso, el 14 de diciembre de 1999, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, una demanda contra el Reino de España por la inadecuada incorporación de esta Directiva 85/337/CEE, por entender que el Real Decreto Legislativo 1302/1986 no incluía dentro de su ámbito de aplicación a varios de los grupos de proyectos que figuraban en el Anexo II de la Normativa Comunitaria.

Llamaba la atención el hecho de que la Ley Nacional hiciese una valoración de la importancia del impacto en función de la magnitud de un proyecto, sin tener en cuenta criterios tales como la sensibilidad o fragilidad del área donde se pretendía ubicar el mencionado proyecto y las posibles repercusiones que pudiera tener sobre el medio debido a su naturaleza y su localización.

En esta normativa no se especificaba la obligación de someter a Evaluación de Impacto Ambiental a los instrumentos de Ordenación del Territorio. No se hablaba de planes ni programas en general, ni de Planeamiento Urbanístico en particular.

Este Real Decreto Legislativo 1302/1986 fue objeto de desarrollo por el **Real Decreto 1131/88 de 30 de septiembre**, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE nº 148 de 5-X-1988).

Nuevamente, el 15 de septiembre del 2000, la Comisión Europea presentó otra demanda contra el Reino de España por la no transposición de la Directiva 97/11/CE en el plazo en ella fijado. Por esta razón, con fecha 28 de junio del presente año 2000, se ha regulado esta materia mediante Real Decreto-Ley de acuerdo con lo establecido en el artículo 86.1 de la Constitución publicándose el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. BOE nº 241 de 7-X-2000.

Este Real Decreto-Ley tendría que incorporar plenamente a nuestro derecho interno la Directiva 85/337/CEE, con las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE. Por esta razón se ha procedido a la modificación del art. 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986. Se ha incluido junto a la Evaluación de Impacto Ambiental obligatoria de determinados proyectos, que se incorporan en el Anexo I, la de aquellos otros proyectos del Anexo II, que según se señala se someterán o no a E.I.A. tras un estudio que debe hacerse caso por caso, en función de los criterios específicos que en el texto se detallan.

Igualmente, en aplicación de las modificaciones establecidas en la nueva Directiva Comunitaria, el art. 2 regulará expresamente la posibilidad de solicitar con carácter previo a su elaboración la opinión del órgano ambiental en relación con el alcance del estudio de impacto ambiental. El art. 6 introduce las nuevas exigencias establecidas para la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos en un contexto transfronterizo.

De igual forma, en el art. 5 se incluyen los cambios necesarios para adaptar la Legislación Estatal a los criterios recogidos en la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998, que exige la necesaria colaboración entre las distintas Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. También se establece en el

nuevo apartado 2 del art. 1 que las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias normativas en materia de medio ambiente, pueden establecer respecto de los proyectos del Anexo II la obligación de someterlos a E.I.A. o fijar para ellos umbrales de conformidad con los criterios específicos del Anexo III, haciendo innecesario de esta forma el estudio de caso por caso.

Pero en lo referente al objeto de este artículo, en esta normativa tampoco se especifica la obligación de someter a Evaluación de Impacto Ambiental a los **Instrumentos de Ordenación del Territorio**. No se mencionan los planes, ni programas en general, ni el Planeamiento Urbanístico en particular, con lo que queda claro que la transposición de la Directiva Europea a nuestro Derecho Nacional no ha alcanzado los niveles deseados

### 2.3. Ámbito Autonómico

Algunas Comunidades Autónomas, en atribución de sus competencias, han elaborado sus propias normativas en materia de Evaluación de Impacto Ambiental. Las que no lo han hecho se vienen regulando por Decretos específicos o por alguna otra Ley de la Comunidad que básicamente recoge el mismo contenido de la normativa estatal.

Cabe señalar que la mayoría de estas Comunidades han incrementando notablemente la lista de actividades sometidas a E.I.A. y han llevado a cabo una diferenciación de los niveles de exigencia en el estudio de impacto ambiental y en el procedimiento administrativo, en función de lo conflictivas que puedan llegar a resultar determinadas actividades.

*2.3.1. Tienen una Ley específica donde se menciona la aplicación de E.I.A. al Planeamiento Urbanístico las siguientes Comunidades Autónomas:*

#### A. MURCIA

- **Ley 1/1995, de 8 de marzo**, sobre Normas Reguladoras de Protección Ambiental de la Región de Murcia (BO REGIÓN DE MURCIA, nº 78, de 3 de abril de 1995) que contempla, entre las actividades sometidas a E.I.A., las directrices, planes y programas y dentro de éstos se refiere a la Ordenación del Territorio y al Planeamiento Urbanístico.

#### B. EUSKADI /País Vasco

- **Ley 3/1998, de 27 de febrero**, General de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 59 de 27-III-1998), donde se contempla también la E.C.I.A. (Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental) con carácter previo a la aprobación de Directrices de Ordenación del Territorio, y Planeamiento Urbanístico.

#### C. CASTILLA LA MANCHA

- **Ley 5/1999, de 8 de abril**, DOCE nº 26 de 30-IV-1999, donde señala la necesidad de un marco legal para una E.I.A. previa a planes y programas.

*2.3.2. Ninguna de estas comunidades ha llevado a cabo un desarrollo reglamentario posterior hasta la actualidad.*

#### D. CASTILLA Y LEÓN

- **Ley 8/94** de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León (BOCyL nº 125, de 29-VI-1994), habla de evaluación previa a planes y programas e incluye la Ordenación del Territorio

- **Decreto 209/1995**, que aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad (BOCyL de 11-X-1995).

- La **Ley 5/1998, de 9 de julio** (BOCyL nº 136 de 20-VII-1998), que es una modificación para hacer aún más efectiva la Ley 8/1994, también confirma la obligatoriedad de E.I.A. en el Planeamiento Urbanístico

- **Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León (BOCyL 209 27-X-00). Aquí se establece claramente que la Junta de Castilla y León efectuará una evaluación estratégica previa de las repercusiones ambientales de los planes y programas de desarrollo regional, antes de su aprobación y específicamente de aquellos con contenido plurisectorial aplicados a determinadas zonas geográficas, con el fin de prevenir los potenciales efectos ambientales transectoriales y de estudiar las alternativas pertinentes.

E. COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA, pionera en la trasposición de la última Normativa Europea publicando su propia Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, la **Ley 2/1989, de 3 de marzo**, de la Generalitat Valenciana de Impacto Ambiental (DOGV

nº 1121 de 8-III-1989), en la que se contempla la obligatoriedad de sometimiento a este procedimiento de los Instrumentos de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico. El **Decreto 162/1990, de 15 de octubre**, del Consell de la Generalitat Valenciana, (DOGV nº 141º, de 30-X-1990), aprueba el reglamento para la ejecución de esta Ley.

F. La Comunidad Valenciana fue seguida por la de ANDALUCÍA, promulgando la Ley 7/94 de Protección Ambiental (BOJA nº 79, de 31-V-1994) y el Decreto 292/95, de 12 de diciembre (BOJA nº 166 de 28-XII-1995), por el que se aprobó el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, en que se recoge una mención expresa en lo que a la aplicabilidad para el Planeamiento Urbanístico se refiere.

*2.3.3. Concretamente hacen sólo mención, en lo que a sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental de Planes, Programas e Instrumentos de Ordenación del Territorio se refiere, a través de diferentes decretos, las siguientes Comunidades:*

#### G. BALEARES

- Decreto 4/86, de 23 de enero, de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, sobre implantación y regulación de la Evaluación de Impacto Ambiental (BOCAIB Nº 5, de 10-II-86).

Éste señala en su Anexo III una figura de Evaluación de Impacto Ambiental, la Evaluación Simplificada, que se refiere a las actuaciones que la Administración califica como de incidencia media. Su desarrollo y contenido es esencialmente el mismo que el de las E.I.A. detalladas, pero con un grado menor de profundización y describe las que han de ser objeto de la misma, señalando concretamente en el punto 6 "Urbanismo y Equipamientos: 6.1.- Los Planes Generales, Normas Subsidiarias, Planes Parciales y Especiales, incluida la revisión y/o adaptación del Planeamiento".

#### H. CANARIAS

- **Ley 11/1990, de 13 de julio**, de Prevención del Impacto Ecológico (BOCA Nº 92, DE 23-VII- 90).

El objeto de esta presente ley es instrumentar las medidas de evaluación del impacto ecológico como técnica administrativa para detectar anticipadamente el deterioro ecológico que pueden ocasionar determinados proyectos.

Esta Ley regula el procedimiento de E.I.A. vinculándolo a la fragilidad o sensibilidad ecológica del terri-

torio.

A su vez, exige la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental solamente a los Proyectos de Urbanización de los Polígonos Industriales estableciendo en su Disposición Transitoria Segunda, la necesidad de que los Planes Generales y Normas Complementarias y Subsidiarias se sometan a Evaluación Detallada de Impacto Ecológico, mientras la "legislación urbanística no determine el contenido de las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales que deban incorporarse a los mismos".

- **Decreto 40/94, de 8 de abril**, sobre la obligatoriedad del Estudio de Impacto Ecológico en los proyectos de obras de promoción pública (BOCA nº 65, de 27-V-94).

- **Decreto 35/1995, de 24 de febrero** (BOCA nº 36, de 24 de marzo de 1995), por el que se aprueba el Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento. Su objetivo es desarrollar las medidas contenidas en la Legislación Urbanística dirigidas a la mejora de la calidad ambiental y la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje y de los elementos naturales y conjuntos urbanos, arqueológicos e históricos. Dice en su artículo 2.- <Objetivo y contenido ambiental>: "La calidad ambiental, como factor determinante del bienestar humano, es el objetivo fundamental de todo instrumento de planeamiento".

En su **Capítulo II**, artículo 5 : "Toda figura de planeamiento territorial y general deberá definir, para el ámbito que ordena el modelo de utilización del territorio que garantice una mayor calidad ambiental..."; "El territorio será utilizado y analizado en función de sus valores y de su capacidad de acogida para los usos pretendidos".

En el **Capítulo III** (<Planeamiento de Desarrollo>), artículo 12: "Corresponde al planeamiento de desarrollo ordenar su ámbito de actuación de manera que se alcance dentro del mismo la mayor calidad ambiental en el marco de las directrices o condicionantes que, en su caso, imponga el planeamiento que desarrolla".

Con este decreto se incorpora el contenido ambiental detallada y expresamente al proceso de planeamiento. Tiene su amparo legal en los artículos **72,2 f), 83,5 y 84.4 del Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio**, por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del**

**Suelo y Ordenación Urbana**, y el artículo 3 d) de la Ley canaria 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

#### I. CANTABRIA

- **Decreto 50/91, de 29 de Abril**, de Evaluación de Impacto Ambiental para Cantabria (BOCT nº 97, de 15-V-91).

En su Anexo II se refiere a "Obras, instalaciones o actividades sujetas a Estimación de Impacto Ambiental", donde señala específicamente dentro del punto 8 a los **Instrumentos de Ordenación del Territorio**:

- Planes de Ordenación del Territorio, Planes Directores Sectoriales, Planes de Ordenación del Medio Natural
- Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus modificaciones y revisiones que afecten a suelos no urbanizables o supongan alteración o implantación de uso global industrial en suelo urbanizable

#### J. EXTREMADURA

- Decreto 45/1991, de 16 de Abril, sobre Medidas de Protección del Ecosistema de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE nº 31, de 25 de abril de 1991).

Atribuye a la Agencia de Medio Ambiente las competencias de Órgano Ambiental y fija dos tipos de estudio de Evaluación de Impacto Ambiental:

- Detallado, para los proyectos contemplados en el R.D. 1131/1988.
- Simplificado, para las actividades de competencia exclusiva de la Comunidad Extremeña. Entre estas actividades que han de ser objeto de Estudio Simplificado en el Anexo I del mencionado decreto se hace referencia a: P. Generales, Normas Subsidiarias, Planes Parciales y Especiales y también grandes equipamientos sanitarios, comerciales, docentes y deportivos no previstos en el planeamiento vigente.

- **Decreto 25/1993, de 24 de febrero**, por el que se convalida el Decreto 45/1991, de 16 de abril, de Protección de Ecosistemas (DOE. nº 28 de 6-III-93). En este Decreto se autoriza al Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente a dictar cuantas disposiciones y actos sean precisos para la ejecución del mismo.

#### K. NAVARRA

- **Decreto Foral 229/93, de 19 de julio**, por el que

se regulan los Estudios sobre Afecciones Medioambientales de los planes y proyectos de obras a realizar en el medio natural (BON nº 95, de 4-VIII-93).

Este decreto, en su artículo 1, señala que "todos los planes y proyectos de obras que se realicen sobre el suelo no urbanizable de Navarra deben someterse por el promotor, sea público o privado, a informe o autorización medioambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, exceptuando los planes o proyectos de obras que se realicen en suelo urbano o urbanizable y aquellos otros que se tramiten a través de un plan o proyecto sectorial de incidencia supramunicipal o se hallen sujetos, por la legislación vigente, a Evaluación de Impacto Ambiental"

- **El Decreto Foral 580/1995, de 4 de diciembre**, sobre la asignación de funciones relativas a la Evaluación de Impacto Ambiental (BON Nº 159 DE 27-XII-95), siendo éstas otorgadas al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, sin perjuicio de la competencia propia del Gobierno de Navarra.

- **El Decreto Foral 237/1999, de 21 de junio** (BON nº 99, de 9-VIII-1999), por el que se regula la Evaluación de Impacto Ambiental en los procesos de concentración parcelaria. El objeto de este Decreto Foral es el de regular el proceso de integración de las variables ambientales en la redacción de proyectos de concentración parcelaria.

*2.3.4. Las Comunidades que no presentan ninguna novedad sobre la normativa estatal y en las que, por esta razón, no hay mención de la obligación de someter a E.I.A. el planeamiento son las siguientes:*

#### L. ARAGÓN

- **Decreto 45/94, de 4 de marzo**, de la Diputación General de Aragón, sobre Evaluación de Impacto Ambiental (BOA nº 35 de 18-III-94). Corrección de errores (BOA nº 43, de 8-IV-94).

Este decreto deroga expresamente todos los anteriores y establece como órgano administrativo de medio ambiente el Departamento de Medio Ambiente, que se denominará Órgano Ambiental, siendo Consejero de Medio Ambiente el que designe la unidad o los técnicos encargados de tramitar el expediente administrativo de evaluación y de formular la declaración de impacto ambiental.

Básicamente, toda esta normativa es igual a la legislación estatal anterior a la Directiva Europea y no se

menciona la obligatoriedad de sometimiento a E.I.A. de planes y programas.

#### M. ASTURIAS

- **Ley 1/1987, de 9 de marzo**, de Coordinación y Ordenación Territorial que contempla la E.I.A., para los efectos ambientales, y la Evaluación de Impacto Estructural (E.I.E.) para los efectos sociales, económicos y territoriales.

- **Decreto 38/94, de 15 de mayo** (BOPA nº 152, de 2 de julio de 1994), por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias. En él aparece la figura de Evaluación de Impacto Ambiental Simplificada, denominada concretamente "Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental". Señala que este tipo de Evaluación se rige por lo dispuesto en el R.D.L. 1.302/86. En su desarrollo reglamentario, según el artículo 27.3 de la LCOT, se procederá a la Evaluación de Impacto Ambiental cuando así lo requieran, mediante acuerdo motivado, la Agencia de Medio Ambiente o la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, competencias que actualmente están agrupadas en la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo.

Se menciona la necesidad de ampliar el listado de actividades que requieren una Evaluación de Impacto Ambiental, puesto que las principales actividades con fuerte incidencia ambiental que cabe esperar en Asturias parecen muy alejadas de las que obligatoriamente contempla el RDL 1302/86. Aquí es donde se mencionan las actuaciones sujetas a "Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental", donde se incluyen los Planes de Ordenación de Montes y Planes Dasocráticos, sin ninguna otra mención específica al Planeamiento Urbanístico.

#### N. CATALUÑA

- **Decreto 114/88, de 7 de abril**, de Evaluación de Impacto Ambiental (DOGC nº 1000, de 3-VI-88). En él no se menciona la necesidad de E.I.A. de planes y programas, ni del Planeamiento Urbanístico.

- **Ley 3/1998, de 27 de febrero**, de Intervención Integral de la Administración Ambiental (DOGC 2598, de 13 de marzo de 1998).

En ella se contempla la integración del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en el régimen de autorización o, si es el caso de licencia ambiental, teniéndose en cuenta las previsiones de la Directiva Europea 97/11/CE, de 3 de marzo de

1997. Sin embargo, no se menciona en ninguno de sus Anexos la obligación de someter a Evaluación de Impacto Ambiental o Informe Ambiental los planes y programas en general, ni el Planeamiento Urbanístico.

-Decreto 136/1999, de 18 de mayo de 1999, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero (DOGC nº 2894, de 21-V-990).

En su artículo 54 habla del certificado de compatibilidad de los proyectos con el planeamiento urbanístico y dice en el punto 54.1 que para la obtención del certificado que se ha de adjuntar a la solicitud de autorización o licencia ambiental es necesario precisar dónde se pretende ubicar un proyecto, que se pretende realizar y que uso se hará del suelo y del subsuelo .

#### Ñ. GALICIA

- **Decreto 442/1990, de 13 de septiembre**, regula la Evaluación de Impacto Ambiental para Galicia (DOG nº 188, de 25-IX-90). Corrección de errores (DOG nº 236, de 30-XI-90). No hay una mención concreta a planes ni programas.

- **Decreto 327/1991, de 4 de octubre**, de Efectos Ambientales para Galicia (DOG nº 199, de 15-X-91), sobre sometimiento a declaración de efectos ambientales a proyectos públicos o privados de ejecución de obras, instalaciones o actividades contempladas en las diferentes legislaciones sectoriales.

- **Ley 1/1995, de 2 de enero**, de Protección Ambiental de Galicia (DOG nº 29, de 10 -II-95).

- **Decreto 156/95, de 3 de junio**, de Inspección Ambiental (DOG nº 106, de 5-VIII-95). Básicamente igual que la Normativa Estatal y dónde tampoco hay mención a la Evaluación de Impacto Ambiental de planes y programas, ni al Planeamiento Urbanístico.

#### O. MADRID

- **Ley 3/1988, de 13 de octubre**, para la Gestión del Medio Ambiente (BOCM de 11-XI-88).

- **Ley 10/91, de 4 de abril**, para la Protección del Medio Ambiente (BOCM nº 91, de 18-IV-91).

Esta ley se configura como un sistema de normas adicionales de protección del medio ambiente, en las que básicamente se eleva el nivel de protección marcado por la legislación estatal y, de forma complementaria, se actualizan y adaptan los sistemas existentes adecuándolos a la estructura de la Administración Autonómica. En ella sólo se menciona la palabra planes al hablar en su Anexo II de:

"Proyectos, obras y actividades que deberán someterse a Evaluación de Impacto Ambiental", punto 12: "Planes e instalaciones de tratamiento y/o eliminación de residuos sólidos urbanos". No se hace mención a los Instrumentos de Ordenación del Territorio como tales.

Asigna a la Agencia de Medio Ambiente las funciones de órgano ambiental competente para la E.I.A., y establece dos tipos de procedimiento:

- Evaluación de Impacto Ambiental
  - Calificación Ambiental, de menor rigor. Las competencias de esta última se sitúan en la Agencia o en los Ayuntamientos, como trámite previo a la concesión de licencia municipal, en función del nivel de riesgo y de las dimensiones de la actuación.
- **Los Decretos 19/1992, de 13 de marzo, y 123/1996, de 1 de agosto**, modifican la Ley 10/1991.

P. LA RIOJA

- **Resolución de 28 de junio de 1988** de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (BOR nº 157, de 31-XII-88), que establece el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de la Rioja y las Normas Urbanísticas Regionales. Dice claramente que las determinaciones contenidas en este plan no suponen una clasificación urbanística del suelo ni perjudican la clasificación que el mismo haya de recibir en los Planes Generales de Ordenación Municipal o las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

En esta resolución no se recogen referencias sobre aplicación de los procedimientos de E.I.A. a planes y programas de carácter general ni referentes al Planeamiento Urbanístico. Sólo se habla en su art. 79 de qué se entiende a efectos de este plan por Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, señalando que "serán el conjunto de informes y análisis encaminados a identificar, predecir, interpretar o prevenir las consecuencias o los efectos que los proyectos o actuaciones puedan originar sobre los diferentes sectores del Medio Ambiente" y especifica el contenido de estos estudios.

### 3. CONCLUSIONES

En resumen y como conclusión final, queda patente la existencia de una clara disfunción y limitación en la aplicación de la Metodología convencional de Evaluación de Impacto Ambiental al planeamiento

urbanístico.

Para que la E.I.A. resultara mínimamente efectiva, además de aplicarse de manera previa a la aprobación inicial del planeamiento sirviendo así de instrumento de conocimiento al servicio de la decisión, cada actuación sobre el territorio debería representar un proyecto concreto debiendo realizarse un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental de cada una de ellas. Esto evidentemente dilataría tanto el proceso que haría imposible llevarlo a término.

Cabría también la posibilidad de establecer una jerarquización de las diferentes actuaciones para proceder a su valoración como proyectos diferenciados, lo que facilitaría la posibilidad de acometer las actuaciones más significativas y verdaderamente problemáticas.

En cualquier caso, llegamos al planteamiento que ya se hizo a comienzos de este artículo sobre el hecho de que el camino a seguir no sería tanto el de realizar una E.I.A. propiamente dicha, como el de introducir criterios, no sólo ambientales sino también sociales, económicos y territoriales, en la redacción del planeamiento en su primera fase.

### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Boletines Oficiales de las diferentes Comunidades Autónomas
- Boletín Oficial de la Comunidad Europea (DOCE)
- Conselleria de Obres Públiques, Urbanisme i Transports (Generalitat Valenciana, 1992): **La Evaluación de Impacto Ambiental en el Planeamiento Urbanístico**, Valencia
- GÓMEZ OREA, D.(1999): **La Evaluación de Impacto Ambiental**, Madrid.
- Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente (MOPT, 1992): **Guías Metodológicas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental**, Monografías, Madrid.

# 7

## El Impacto de las Iniciativas Europeas en Materia de Ordenación del Territorio en la Frontera Hispano-Portuguesa

Laura Muñoz Hernández

GEÓGRAFA

### 1. INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se intenta dar a conocer como en la actualidad, las políticas europeas tratan de dar respuesta a dos importantes desafíos: la integración y armonización a lo largo de las fronteras interiores y la reducción del retraso de desarrollo de las regiones más periféricas.

De tal manera que la planificación sirva para adaptar y garantizar la provisión de servicios y equipamientos a todos los ciudadanos, garantizando la mejora o el mantenimiento de su calidad de vida.

Las políticas inducidas y financiadas por la Unión Europea han tenido, en la última década, una trascendencia decisiva sobre la organización del espacio, tanto en la definición de nuevas infraestructuras desde la escala local a la internacional (FEDER, INTERREG, ...), como en el impulso al desarrollo local y a la diversificación económica (LEADER).

Por lo tanto, el objetivo es dar a conocer cómo han actuado las Iniciativas INTERREG en la frontera hispano-portuguesa y cuáles han sido los problemas que no han podido ser solucionados. A su vez, sería interesante dar a conocer la nueva Iniciativa INTERREG III y analizar cuáles deberían ser sus diferencias con las dos anteriores para que tuviese una repercusión positiva en estas regiones fronterizas.

La frontera hispano-portuguesa es la frontera comunitaria más extensa (1.234 km de longitud) y, a su vez, el área más marginal y deprimida de la Unión Europea, ya que en el conjunto de la zona los desequilibrios regionales son de mayor envergadura que en el resto de los países comunitarios

Las provincias españolas que limitan con Portugal son: Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca,

Cáceres, Badajoz y Huelva; y los distritos que forman el espacio fronterizo portugués: Viana do Castelo, Braga, Braganza, Tras-Os-Montes, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Evora, Beja y Faro. Las **características generales** de la zona fronteriza son:

- 1- Se halla ubicada en la "periferia de la periferia", lejos de los centros de actividad económica y de toma de decisiones.
- 2- Existen obstáculos físicos importantes y limitaciones derivadas del medio ecológico. El desarrollo de Portugal ha estado enfocado hacia el litoral y en España ha primado un enfoque radial que no ha beneficiado a las zonas fronterizas con Portugal.
- 3- Presencia de un deterioro demográfico generalizado producido por las pérdidas de población de las últimas décadas, como consecuencia de la escasa capacidad de renovación generacional y del éxodo rural y el envejecimiento de la población.
- 4- La agricultura es la principal actividad económica y nos encontramos con la ausencia de actividades económicas complementarias y diversificadas y con bajos niveles de producción.
- 5- Existencia de bajos niveles de equipamientos a escala local y comarcal, con problemas de orden sanitario y de saneamientos básicos en poblaciones pequeñas.
- 6- Falta de infraestructuras, generalmente viarias, lo que se traduce en aislamiento geográfico, económico y dificultades de intercambio y accesibilidad.

Pese a las dificultades mencionadas nos encontramos con la existencia de una serie de **potencialidades** en la zona rayana que deben ser explotadas. Éstas son:

- 1- Posicionamiento geográfico estratégico que gana mayor centralidad con la integración europea.
- 2- Existencia de un patrimonio natural, histórico y cultural rico, variado y que debe ser protegido y valorado.

3- El medio ambiente se encuentra bastante preservado de la presión urbanística e industrial, lo que puede aprovecharse para potenciar un turismo medioambiental de calidad en esta zona.

4- Elaboración en la zona rayana de productos locales de calidad (aceite, vino, queso, fruta...) que deben ser certificados, promovidos, comercializados y que aportan un valor añadido importante.

La problemática que se ha citado era conocida por las autoridades competentes de los Estados peninsulares, lo que les llevó a prestar a las zonas fronterizas una atención especial propiciada por la propia Política Regional de la Unión Europea a través de la Iniciativa **INTERREG**. Esta Iniciativa pretendía, fundamentalmente, apoyar a las Administraciones competentes de cada país para desarrollar acciones importantes y que consiguieran superar el subdesarrollo.

## 2. LA FRONTERA HISPANO-PORTUGUESA EN EL MARCO EUROPEO

El espacio interfronterizo hispano-portugués está limitado al oeste por los sistemas montañosos que evolucionan desde Terra Fria de Tras-Os-Montes, en el norte, a la sierra de la Estrella y de Lousa y a la Serra de Sao Mamede, en la Cordillera Central y homogenizan las condiciones climáticas de los territorios que se extienden al este, más continentalizadas a medida que avanzamos hacia el centro de España. Este espacio situado al este de los sistemas montañosos antes mencionados y comprendido en los distritos portugueses y en los partidos judiciales-comarcas agrarias españolas- contiguos a la frontera, define el ámbito territorial de la Iniciativa **INTERREG**.

La significación estratégica de la frontera hispano-portuguesa en el contexto comunitario viene definida por:

- La adhesión de Portugal y de España a la Unión Europea ha contribuido en gran medida a acentuar los desequilibrios y las disparidades entre las regiones comunitarias, en la medida que todo Portugal y gran parte de las regiones españolas se sitúan muy por debajo del nivel medio de desarrollo de la Unión Europea

- El análisis de los indicadores socioeconómicos y territoriales básicos de las regiones fronterizas intracomunitarias, pone de manifiesto la gran heterogeneidad de estructuras existentes, estando represen-

tadas por muy diferentes tipologías: regiones poco desarrolladas, regiones de marcada orientación agraria, regiones de estructura industrial obsoleta con problemas específicos de reajuste, regiones periféricas, regiones de acusado desarrollo turístico, regiones centrales, etc.

- Las concreciones espaciales más desfavorecidas del subdesarrollo regional de la Unión se registran en el espacio fronterizo hispano-portugués (subdividido en cuatro áreas específicas a nivel de provincia y distrito, respectivamente) y en el espacio irlandés, que son los territorios fronterizos intracomunitarios que presentan una problemática regional más intensa.

- El Reglamento del Consejo relativo a las funciones de los Fondos Estructurales (en adelante FE) incluye a estos espacios fronterizos como territorios prioritarios para "fomentar el desarrollo y el reajuste estructural" derivándose en consecuencia un acceso preferencial y diferencialmente intenso a los créditos de compromiso de los Fondos.

- Se concluye que todo el perímetro territorial de las fronteras hispano-portuguesa e irlandesa son los únicos espacios fronterizos intracomunitarios diferencialmente considerados a la hora de cofinanciación comunitaria de programas operativos, regímenes de ayuda, grandes proyectos y asesoría técnica y estudios tendentes a dinamizar el desarrollo regional y disminuir las disparidades existentes antes de la entrada en vigor del mercado único.

- Finalmente, se constata otro factor territorial que apoya la significación estratégica de este espacio: desde la perspectiva portuguesa, la frontera con España es la frontera con Europa, sin que la dotación de infraestructuras actualmente existentes, parezca corresponderse con tal situación.

## 3. LA ACTUACIÓN DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

Los **Fondos Estructurales** (F.E.) son los instrumentos más importantes de la Política Regional, con estos se pretende corregir las disparidades estructurales que existen entre las regiones y aumentar la cohesión social de la nueva Europa. Dentro de los F.E. se reservan algunos recursos para atender a las acciones que puedan emprenderse en ellas. Son las **Iniciativas Comunitarias** (IC), las cuales se materializarán a través de programas cofinanciados por la Comunidad y los Estados Miembros. Entre ellas se incluye la Iniciativa **INTERREG para la cooperación transfronteriza**.

### 3.1 EI INTERREG I

Este Programa se lanzó en 1991 y se planteó como una operación piloto de emergencia destinada a paliar las fuertes carencias infraestructurales que las traban el desarrollo del territorio fronterizo.

Tenía como **objetivos**:

- Promover la creación de condiciones para un desarrollo económico y social equilibrado en las regiones de ambos lados de la frontera.
- Contribuir a la fijación de la población y crecimiento ordenado de los centros urbanos de dimensión media a ambos lados de la frontera.
- Mejorar la integración de la economía de estas regiones en el espacio económico más extenso de la Península Ibérica en la perspectiva del Mercado Único.

Se distinguen **tres tipos de acciones**:

1. Programación y puesta en marcha de programas transfronterizos.
2. Introducción de medidas que mejoren el flujo de información a ambos lados de la frontera entre Instituciones Públicas, Organizaciones Privadas y Organismos Voluntarios en el interior de las zonas afectadas.
3. La puesta en marcha de estructuras institucionales y administrativas para sostener y estimular la operación.

Algunas de las **medidas** que se emplearon fueron:

- Estudios relativos a planes de desarrollo que traten las zonas fronterizas como una unidad geográfica integral.
- Ayudas a pequeñas y medianas empresas de servicios y artesanales apoyo a la comercialización, para crear redes transfronterizas de relaciones económicas.
- Desarrollo del turismo y gestión para fines turísticos de parques naturales fronterizos.

Como resumen debemos mencionar que esta 1ª Iniciativa se centró, prioritariamente, en la financiación de proyectos de infraestructuras básicas de comunicaciones.

### 3.2 EI INTERREG II

El 15 de junio de 1994 se aprobaron las nuevas orientaciones de la Iniciativa INTERREG II, que comprende **tres capítulos**:

- Capítulo A: Cooperación Transfronteriza

Con esta Iniciativa se hace un mayor hincapié en las fronteras exteriores de la Comunidad y el nuevo papel que tienen que jugar en la Unión Europea.

Los objetivos generales formulados para esta nueva Iniciativa en el Capítulo A sobre cooperación transfronteriza son:

- Promover el desarrollo económico y social de forma equilibrada a ambos lados de la frontera
- Contribuir a la fijación de las poblaciones.
- Ordenar el territorio transfronterizo.
- Incentivar los mecanismos de cooperación transfronteriza.

La Iniciativa INTERREG II, en su Capítulo A, se articula en *cuatro Subprogramas*:

#### 1. Desarrollo Socioeconómico

Los **objetivos fundamentales** de este subprograma son: el desarrollo de una economía diversificada, moderna y competitiva, movilizandole la capacidad de iniciativa y de desarrollo rural y local. También se valora el potencial humano, la mejora de la funcionalidad de la economía y de las condiciones de vida de las poblaciones. A su vez, la creación y dinamización de fórmulas de cooperación transfronteriza y la reducción de los obstáculos sociales institucionales y administrativos.

Este subprograma se articula en seis medidas: La agricultura y desarrollo rural; los equipamientos de apoyo a la actividad productiva; la formación profesional, empleo e intercambio educativo y científico; el refuerzo de los equipamientos urbanos; la dinamización y cooperación empresarial y turística y, por último, la dinamización y cooperación social e institucional.

#### 2. Medio Ambiente y Patrimonio Arquitectónico.

Este subprograma se plantea con el fin de proteger y poner en valor los recursos hídricos, los parques y reservas naturales y el patrimonio cultural, elementos básicos para el desarrollo local.

Se articula este en tres medidas: la protección de los recursos hídricos, La protección del Patrimonio Natural, y la recuperación del Patrimonio Arquitectónico.

#### 3. Mejora de la Permeabilidad de la Frontera.

Este programa se formula con el objetivo de mejorar las comunicaciones transfronterizas en el ámbito de la red de carreteras y de las telecomunicaciones, para que ambas contribuyan a la articulación territo-

rial del espacio fronterizo.

Se articula en dos medidas: la conexión y articulación, y la de telecomunicaciones.

#### 4. Gestión y Seguimiento.

Lo que se pretende es garantizar el soporte financiero y organizativo necesario para la adecuada ejecución de la Iniciativa. Igualmente, pretende profundizar en el conocimiento de estas áreas fronterizas para que surjan nuevas formas de intervención, así como promover acciones interregionales de intercambio de experiencias con otras zonas de características similares.

Este subprograma se estructura en dos medidas: Ejecución y divulgación del Programa y Estudios y evaluaciones.

- Capítulo B, cuyo contenido no es relevante para el presente artículo.
- Capítulo C: Cooperación Transnacional

Se añade un tercer capítulo, EL INTERREG II-C sobre cooperación transfronteriza en Ordenación del Territorio.

Aunque centrado en la Ordenación del Territorio, tiene tres aspectos bien diferenciados: El relativo a la Ordenación del Territorio y a las medidas de cooperación transnacional; la Ordenación del Territorio y la prevención de inundaciones; la Ordenación del Territorio y a la lucha contra la sequía.

### 3.3 EL INTERREG III

Partiendo de experiencias adquiridas con las anteriores Iniciativas INTERREG, esta nueva fase se concreta a través de tres capítulos:

- 1- Capítulo A - Fomentar el desarrollo regional integrado de las regiones fronterizas.
- 2- Capítulo B - Contribuir a la integración territorial armoniosa de toda la UE.
- 3- Capítulo C - Mejorar las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión mediante la cooperación transnacional e interregional.

Para alcanzar estos objetivos se desarrollarán estrategias transfronterizas/ transnacionales y programas de desarrollo conjuntos. Se debe promover una coo-

peración y un enfoque ascendentes. Debe existir una complementariedad con los programas de los Fondos Estructurales y un planeamiento más integrado en la aplicación de las Iniciativas Comunitarias. Es preciso tener presente la coordinación eficaz entre INTERREG y los instrumentos de política exterior de la UE, sobre todo en la perspectiva de la ampliación.

Los ejes prioritarios y medidas de esta Iniciativa son:

1. Estrategias de ordenación territorial, incluidas la cooperación entre ciudades y entre zonas rurales y urbanas con el fin de fomentar un desarrollo policéntrico y sostenible.
2. Desarrollo de sistemas de transporte eficientes y sostenibles, y mejora del acceso a la sociedad de la información.
3. Favorecer la conservación del medio ambiente y la buena gestión de los recursos naturales, en particular de los recursos hídricos.
4. La asistencia técnica.

## 4. VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS

Se puede afirmar que los resultados de la primera fase del Programa INTERREG en la zona fronteriza hispano-portuguesa son en conjunto positivos. Ha permitido realizar a ambos lados de la frontera numerosos proyectos, especialmente en la mejora de la red viaria, equipamientos de algunos núcleos de población, creación de espacios industriales y restauración del patrimonio histórico-cultural.

Pero el resultado más importante ha sido que, por primera vez, se han aproximado las poblaciones españolas y portuguesas separadas hasta ahora por los prejuicios y las barreras nacionales.

Sin embargo, la propia Comisión ha señalado algunos aspectos negativos en el desarrollo de la primera fase del programa, los cuales han sido detectados en el estudio de la frontera hispano-portuguesa.

El objetivo prioritario de abrir nuevas comunicaciones en la frontera no se ha conseguido enteramente, el número de pasos fronterizos no ha aumentado y las dificultades de acceso persisten. Es necesario recorrer grandes distancias por carreteras estrechas hasta encontrar algunos de los nuevos pasos que existen en la actualidad en una frontera que se extiende a lo largo de 1.234 km.

Otro factor negativo es la dispersión de acciones en el desarrollo de la primera fase del Programa INTERREG, lo que ha disminuido la efectividad de las inversiones. Las que no afectan directamente a la infraestructura viaria se han realizado de manera discontinua en el espacio y no es posible descubrir un programa global para la zona, ni actuaciones integradas para espacios homogéneos más reducidos o para ámbitos funcionales bien determinados. Ello se debe a la no existencia de un órgano de gestión único que coordine las acciones en el espacio interfronterizo y vigile su desarrollo. Cada gobierno o entidad interesada pretende actuar automáticamente y hace sus propuestas con objetivos individuales.

La Comisión advierte que la **cooperación** a través de las fronteras internas no se consigue por medio de proyectos desvinculados a cada lado de la frontera y habrá que seguir insistiendo en la necesidad de construir **marcos duraderos** para actividades que apoyen el **desarrollo económico conjunto**. La cooperación tiene que lograrse no sólo entre los países sino también entre los grupos y entidades locales y regionales, y otros interlocutores locales, incluidos los representantes de las PYMES.

En este sentido la Iniciativa INTERREG III debe ser sin duda, un nuevo impulso a la hora de conseguir un desarrollo territorial equilibrado y sostenible del conjunto de la frontera hispano-portuguesa.

Si bien se ha intentado dar un repaso a las Iniciativas que han actuado más directamente sobre la frontera desde el campo de la Ordenación del Territorio, es preciso señalar que otras muchas iniciativas comunitarias así como el resto de Fondos procedentes de la UE han tenido, en mayor o menor grado, incidencia sobre esta zona fronteriza.

Sin ir más lejos, los Planes de Desarrollo Regional para las regiones Objetivo nº 1, tanto en España como en Portugal, han favorecido el desarrollo socioeconómico de la frontera.

## 5. CONCLUSIONES

El resultado quizás más importante del programa ha sido en la toma de conciencia colectiva, institucional y personal, de la grave problemática que afecta a estas zonas y en haber instrumentalizado, desde el punto de vista normativo y financiero, una política

**regional específica** con importantes recursos económicos. Se ha creado un marco de apoyo en el que se podrán realizar **acciones coordinadas** por ambos gobiernos y será posible desarrollar iniciativas privadas orientadas a la promoción social y económica de la zona.

El problema es que las acciones se han ejecutado en mayor o menor medida a cada lado de la frontera, pero no se ha definido oficialmente el espacio interfronterizo común, ni se han creado las condiciones jurídicas, ni los órganos de gestión necesarios para llevar a cabo un programa específico de desarrollo.

En este sentido, opino que la frontera entre España y Portugal ha sido una verdadera frontera, ya que era difícil que calasen los contactos entre municipios de ambos países.

Por tanto, concluyo diciendo que para que exista una verdadera evolución de esta frontera se deberían tener en cuenta **dos factores**:

**1- Las infraestructuras.** Apuntar que a menudo son malas, lo que unido a una estructura demográfica débil, unos servicios deficientes y un desarrollo industrial desequilibrado ha repercutido negativamente en el crecimiento de muchas partes de esta zona. La mejora de la situación de este espacio dependerá, en gran medida, de las inversiones en infraestructura básica y de la capacidad de gestión que se lleve a cabo tanto en la UE como las Administraciones centrales, regionales y locales.

**2- La organización.** Está claro que las prácticas administrativas, locales, regionales y nacionales que confieren un carácter más internacional que interregional a las actividades de cooperación entre las regiones y ciudades de la Comunidad ha complicado y complica la evolución futura de este espacio interfronterizo.

Habrà que prestar, por tanto, una atención especial a la posibilidad de mejorar la cooperación económica transfronteriza mediante la eliminación de algunos de los obstáculos creados por las distintas estructuras jurídicas y administrativas donde. Sin duda hay que dar prioridad al aspecto del reordenamiento territorial o a una nueva contemplación de la Ordenación del Territorio.

En esta tarea **el papel de las entidades locales es muy importante** y no puede ser sustituido por otros niveles de administración si pretendemos llegar a una cohesión social imprescindible para la nueva Europa.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS :
  - . Iniciativa INTERREG I
  - . Iniciativa INTERREG II
- INTERREG III COM 479: **Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros**, 1999.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): **Políticas**

### **Regionales de la Comunidad Europea. Europa 2000+: Cooperación para la Ordenación del Territorio Europeo.**

- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1989): **"Informe Previo sobre la Problemática Transfronteriza Hispano-Portuguesa"**, Madrid.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, F. (1993): **La Frontera Hispano-Portuguesa en el Marco de la Nueva Europa.**
- SECRETARÍA DE ESTADO DE AGUAS Y COSTAS (Ministerio de Medio Ambiente, 1999): **Análisis para un Desarrollo Sostenible en los Espacios Rurales Frágiles de la Frontera Hispano-Portuguesa**, Madrid.

# 8

## Distribución Competencial en el Estado Autómico en Materia de Ordenación del Territorio

Mónica Sánchez Villegas

LICENCIADA EN DERECHO

### 1. INTRODUCCIÓN

Una de las finalidades de cualquier actuación planificadora es la determinación de un conjunto de normas que establezcan las reglas de desarrollo de las distintas actividades que se ubiquen o pretendan situarse sobre el territorio objeto de planificación.

La determinación de ese compendio normativo presenta algunos condicionantes ya de partida, dado el esquema político del territorio español. La implantación del **Estado de las Autonomías**, consagrado por **la Constitución Española (CE) de 1978**, implicó cambios considerables en la estructura y el funcionamiento de las instituciones públicas de España. Partiendo de los **artículos 148.1 y 149.1** de la CE y examinando la legislación sectorial, se ha procedido a sistematizar el entramado de distribución de las competencias entre Estado y CC.AA., y en función de esto la capacidad de intervención que las distintas Administraciones Públicas, incluidos los Entes locales, tienen al respecto. Análisis que nos permite poner de manifiesto la complejidad de un sistema calificado por algunos autores de impreciso y rayano en la inseguridad jurídica.

El presente trabajo puede servir de base para poder iniciar un aproximación al estudio de la situación legal y administrativa de una planificación territorial pero, sin embargo, el esfuerzo integrador y de coordinación normativa realizado resultará insuficiente para atender a la problemática que se suscita en la ejecución de la actividad planificadora. En primer lugar, por no estar definitivamente definido el sistema de distribución competencial. El Tribunal Constitucional aún tiene pendiente la resolución de diferentes conflictos de competencias, además de los intermitentes trasposos competenciales del Estado en favor de las CC.AA. En segundo lugar, por ser imprescindible idear mecanismos de colaboración, coordinación o concertación administrativa que permitan la necesaria gestión y ejecución entre las

administraciones implicadas en las materias objeto de desarrollo, sea Estado-CCAA o CCAA entre sí, sin olvidar a los Entes Locales.

### 2. MARCO COMPETENCIAL Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

#### 2.1 Marco competencial

##### 2.1.1 Unión Europea

La Comunidad Europea asume todas las competencias que le atribuye su Tratado Constitutivo, reformado por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y al que España se adhirió en 1986. Dichas competencias o Políticas (Parte tercera del Tratado, Títulos I a XXVII), afectan a las distintas materias con distinto alcance y posibilidad de intervención: Libre circulación de mercancías; Agricultura; Libre circulación de personas, servicios y capitales; Transportes; Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones; Política comercial común; Política social, de educación, de formación profesional y de juventud; Cultura; Salud pública protección de los consumidores redes transeuropeas; Industrias; Cohesión económica y social; Investigación y desarrollo tecnológico; Medio ambiente; Cooperación al desarrollo.

Observamos que los órganos comunitarios carecen de competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio. Sin embargo, sí tienen atribuida competencia en el ámbito medioambiental, con gran incidencia en dichas materias.

La política de la Comunidad Europea en este ámbito debe contribuir a alcanzar los siguientes **objetivos**:

- Conservación, protección y mejora del medio ambiente.
- Utilización prudente y racional de los recursos.
- Adopción de medidas de dimensión internacional para alcanzar un nivel de protección adecuado.

Las competencias asumidas por la Unión Europea las ejecutan, en muchos casos, los propios Estados o regiones a través de sus estructuras administrativas bajo la supervisión de la Comisión Europea.

En cuanto a las medidas de aplicación del Derecho Comunitario (DC) en los Estados-Miembros de la U.E., el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha confirmado el principio de autonomía institucional y procedimental en virtud del cual corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado determinar el procedimiento jurídico conducente a ese resultado.

Particularmente importante con respecto al objeto de cualquier Plan de Ordenación Territorial, es la **Directiva 92/43/CE**, modificada por el Consejo mediante **Directiva 97/62/CE**, relativa a la Conservación de los hábitats naturales. Ha sido transpuesta al derecho español por medio del **RD 1997/1995**, modificado por el **RD 1193/1998**, cuyo art. 6 incide directamente en la aprobación de los planes territoriales y urbanísticos. Así, cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar declarado hábitat natural o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar. Ésta se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado siguiente, las Comunidades Autónomas correspondientes sólo manifestarán su conformidad con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean

necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. En su caso, las Comunidades Autónomas comunicarán al M. de Agricultura, Pesca y Alimentación las medidas compensatorias que hayan adoptado y éste, a través del cauce correspondiente, informará a la Comisión Europea.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, otras razones imperiosas de interés público de primer orden. En este último caso, a través del cauce correspondiente, habrá que consultar, previamente, a la Comisión Europea.

También es importante señalar la **Directiva 85/337/CEE**, relativa a la Evaluación de las repercusiones de determinados Proyectos públicos y privados sobre el Medio Ambiente, que fue transpuesta al ordenamiento español por el **RD leg 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.)**.

Si bien esta normativa no dedica precepto alguno a la ordenación urbanística o territorial, es obvia la incidencia que en su conjunto tiene en la gestión o ejecución de cualquier figura de planeamiento, dado que algunas de las actuaciones previstas por cualquier Plan de O.T. pueden estar sujetas a la previa E.I.A.

### 2.1.2 Estado -CC.AA.

Las CC.AA. tienen competencia exclusiva, aunque concurrente, sobre **materia urbanística, ordenación del territorio y vivienda** (CE art. 148.1.3°). Estas competencias han sido asumidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía. El Estado carece, en principio, de competencias sobre estas materias aunque se le atribuyen títulos que inciden de manera relevante en tales ámbitos.

Sin embargo, esta enumeración de competencias no constituye una lista cerrada ni estricta: ni son todas las que están ni están todas las que son. Por una parte, es preferible hablar de una lista abierta, ya que el Estado no sólo tiene las competencias del artículo 149.1, sino que también tiene todas las que no hayan sido atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Así lo dice el artículo 149.3 en su segundo inciso en el que dispone que "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado". Además, se encuentran competencias estatales en otros preceptos constitucionales. Por ejemplo, los que establecen una reserva de ley orgánica, siempre estatal, para determinadas materias, o el artículo 152.1, que se ocupa de la organización judicial en el ámbito de las Comunidades. Y, por otra parte, no es una lista estricta, ya que la propia Constitución en el artículo 150 establece la posibilidad de que el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas (mediante leyes de delegación legislativa, leyes orgánicas de transferencia o leyes de armonización) facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, con la correspondiente transferencia de medios financieros y la determinación de las formas de control que se reserve el Estado.

Asimismo, la atribución a las CC.AA. de competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan competencias estatales en ese mismo espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico y que el ejercicio de las competencias autonómicas no impida, ni interfiera el ejercicio de las estatales.

En cuanto al último inciso del art. 149.3 de la CE, que determina una cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, ha dado lugar a una doctrina del Tribunal Constitucional (T.C.) que ha ido evolucionando de manera no siempre lineal y que culmina por ahora en dos sentencias fundamentales: las SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo. La primera sobre la Ordenación de Transportes Terrestres y la segunda sobre la Ley del Suelo de 1992.

En un principio, se entendía que había una competencia legislativa universal del Estado, aunque el art. 149.3 no fuera propiamente un precepto atributivo de competencias, sino una cláusula de cierre en un Estado compuesto para garantizar la plenitud del Ordenamiento. Cuestión distinta era que esa legislación estatal estuviera vigente en todo el territorio, es decir, en el ámbito territorial de las CC.AA. con competencia legislativa exclusiva en la materia que se tratara. Allí, en efecto, la legislación estatal, si bien nacida válida, no era aplicable más que con carácter supletorio porque la legislación autonómica tenía el poder de desplazarla y ser de prioritaria aplicación. Los conflictos competen-

ciales se movían, por tanto, en ese terreno de la aplicabilidad y el T.C., cuando declaraba la preferencia de la legislación autonómica, no solía añadir que la norma estatal fuera nula, sino simplemente inaplicable en el ámbito territorial considerado.

El entendimiento de la cláusula de supletoriedad en estos términos se justificaba, además de por otros criterios más generales, por la heterogeneidad existente en las competencias autonómicas.

Pero, poco a poco y con algunos altibajos, la doctrina constitucional se fue desplazando del plano de la aplicabilidad al de la validez a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de ciertas leyes estatales impugnadas por las CC.AA.. El T.C. afirmó expresamente que el art. 149.3 "en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado" (SSTC 15/1989 y 103/1989).

En la STC 147/1991, queda claro que serían nulas "las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las CC.AA. en materias que sean de exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia en exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad".

La tesis central de la STC 147/1991 se entendía pues "compatible con la posibilidad de que el Estado dictase normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia". Así, la STC 118/1996, que añade que si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la CE y los Estatutos de Autonomía a las CC.AA., producir normas jurídicas meramente supletorias, ya que constituiría una vulneración del orden constitucional de competencias.

La doctrina de esta última Sentencia ha sido ratificada por la STC 61/1997, por la que se declara inconstitucional y nulo buena parte del RD Leg. 1/1992, del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS).

En definitiva, el Derecho estatal supletorio habrá de ser buscado e inferido, en caso de lagunas, por el aplicador jurídico. Y en la medida en que la falta de título competencial impide al Estado legislar, la complejidad ordinamental se acentúa, porque en esos casos el Derecho supletorio puede ser el Derecho histórico, es decir, el Derecho estatal anterior a la asunción competencial por las CC.AA.

Por todo ello, la necesidad de una colaboración o interacción administrativa para la gestión coordinada de cualquier Plan de Ordenación Territorial entre las Administraciones Públicas implicadas.

En consecuencia, corresponde a las CCAA emanar normas que afecten a la ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de que tal competencia haya de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que pueden incidir puntualmente sobre la materia territorial o urbanística.

### 2.1.3 Entidades Locales

Por su parte, partiendo del reconocimiento que la CE dispensa a los municipios y a las provincias en sus art. 137, 140 y 141, garantizándoles plena autonomía y otorgándoles personalidad jurídica para la gestión de sus propios intereses, es en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), de 2 de abril de 1985, donde hallamos la concreción de los diferentes servicios que han de prestar los municipios.

Los Entes locales carecen de título en ordenación del territorio, aunque sí tiene el municipio competencia en dos aspectos que inciden sobre ella, como son la protección del medio ambiente (art. 25.2.f LRBRL), la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (art. 25.2.d.LRBRL), y la demarcación y alteración de los términos municipales (arts. 2 a 16 RPDT). En esto último también tienen legitimación activa las provincias y, a la luz del artículo 148.1.2ª de la CE, las CC.AA.

## 2.2 Principios Generales

### Ámbito de aplicación

Es imprescindible comenzar indicando el ámbito espacial sobre el que la actividad planificadora va a actuar. Atendiendo a ese espacio acotado determinaremos la legislación aplicable, los instrumentos de ordenación existentes y la Administración o

Administraciones públicas actuantes.

### Objetivos

Con carácter global lograr un desarrollo socioeconómico endógeno, implicando a las poblaciones locales. Lo que supone:

- Mejorar la calidad y el nivel de vida de la población de la zona.
- Buscar una estrategia de desarrollo equilibrado y sostenible.
- Proteger el patrimonio natural y cultural
- Propiciar la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones.

### Causas de revisión y modificación

La actualización o revisión del plan podrá llevarse a cabo de oficio y coordinadamente, por los órganos competentes en materia de ordenación territorial de las CC.AA., cuando concurren alguna de las circunstancias siguientes:

- Imposiciones derivadas de la Legislación general.
- Catástrofes naturales.
- Por descubrimientos de elementos que impliquen mayor riqueza natural y/o ambiental y sean susceptibles de protección o de explotación económica.
- Por transformaciones socioeconómicas especialmente referidas a sistemas de producción.
- Por notoria alteración de los recursos económicos.
- Por la revisión o modificación de los instrumentos territoriales superiores.
- Por cumplirse el término de su vigencia, si no fuera de carácter indefinido.

### Naturaleza jurídica del Plan de O.T.

El Plan de Ordenación Territorial se insertará en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma respectiva conforme el instrumento territorial de desarrollo que resulte más idóneo, atendiendo a sus características.

Así, el Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Principal del río Mijares (poniendo como ejemplo el proyecto desarrollado por el XXV COT) se introducirá en el ordenamiento jurídico aragonés como Directrices Parciales de Ordenación del Territorio de Ámbito Territorial, y en el valenciano como Plan de Acción Territorial de carácter integrado.

Estas normas están supeditadas a las establecidas por otros planes territoriales de ámbito superior, que en lo que respecta a la parte aragonesa resultan ser

las Directrices Generales de Ordenación Territorial, y en lo que afecta a la zona valenciana el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana. Tienen un carácter complementario de los planes urbanísticos y de otros instrumentos destinados a la regulación de las actividades con incidencia en el territorio, establecidos en la legislación específica correspondiente.

Ahora bien, sus determinaciones serán vinculantes para los planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y de los particulares, de forma congruente con su carácter directriz.

### 3. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA UNA COMARCA

Atendiendo a la legislación autonómica sobre Ordenación del Territorio (en el Plan de O.T del río Mijares las LOTA y LOTV), de los instrumentos de planeamiento territorial recogidos, se consideran idóneos para el Plan objeto del XXV COT los que siguen.

#### 3.1. DPOT de Ámbito Territorial

Las Directrices Parciales de Ordenación del Territorio de Ámbito Territorial (LOTA arts. 11, 25 a 29) se refieren a partes determinantes del territorio aragonés, y cuya finalidad es la ordenación de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o funcionales que, por las circunstancias específicas que en ellas concurren, precisen de una ordenación singular en este ámbito.

#### 3.2. Plan de Acción Territorial de Carácter Integrado

Los Planes de Acción Territorial (LOTV arts. 11 a 20) se redactan en desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, y pueden ser bien de carácter sectorial, o bien de carácter integrado. Estos últimos suponen que suponen un análisis socioeconómico y territorial y el diagnóstico de la situación actual y tendencias. Su contenido debe ser la determinación de la problemática específica del área y fijación de los objetivos del Plan en función de aquella, criterios de actuación, relación de proyectos y acciones de carácter sectorial, determinación expresa de las vinculaciones con los Planes de Acción Territorial de carácter sectorial que incidan en el mismo ámbito territorial, localización de las actuaciones territoriales de carácter supramunicipal, análisis económico y financiero de las

actuaciones previstas, prioridades y programación temporal de las actuaciones del Plan.

### 4. COMPETENCIAS Y AFECCIONES DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

La CE contiene, en el catálogo del artículo 149.1, una amplia lista de materias, de gran importancia respecto de las cuales se reserva el Estado sólo la facultad de establecer las "bases", "las normas básicas" o la "legislación básica", de modo que permite que las CC.AA. asuman poderes legislativos y de ejecución en las mismas. La normación de estos ámbitos materiales es pues así el fruto de la concurrencia de dos voluntades distintas, el Estado y las CC.AA., que proyectan sus poderes legislativos sobre las materias.

A pesar de esta inicial y aparente sencillez en la configuración de este régimen competencial, el T.C. ha realizado una interpretación que introduce una notable complejidad en la cuestión y que provoca problemas de muy difícil resolución. La noción de las "bases" utilizada por el T.C. encierra un contenido complejo. Así, en primer lugar, las "bases" serían el "mínimo denominador normativo común" establecido para el territorio nacional y a partir del cual las CC.AA. deben completar la regulación de las materias afectadas por este régimen, asumiendo todos los poderes de ejecución al respecto. Pero, en segundo lugar, las "bases" confieren al Estado la facultad de formular las políticas unitarias en esos mismos sectores, estableciendo, por tanto, objetivos, fines y orientaciones que constituyen directrices para la actuación de las CC.AA. Lo que se atribuye al Estado es una capacidad para delimitar materialmente competencias, otorgando un valor de delimitación material a la actuación normativa del Estado.

Pero la "noción material" de bases tiene aún otra significación en la Jurisprudencia del T.C., que se encuentra en el origen mismo de la formulación de tal doctrina (STC de 28 de julio de 1981). Las "bases normativas" no es preciso que se encuentren fijadas en una ley formal específica, sino que deben considerarse como tales todas aquéllas que racionalmente pueden deducirse del conjunto del Ordenamiento estatal vigente en un momento dado. Esta doctrina tiene una importante consecuencia favorable para las CC.AA.: éstas, en efecto, no deberán esperar a que el legislador estatal dicte una ley básica en los sectores sometidos a tal régimen competencial para

poder ejercer sus potestades legislativas al respecto. Su competencia legislativa deriva directamente de su Estatuto y no de la Ley estatal, y en ausencia de Ley estatal específica, podrán actuar sus poderes en el marco de los principios que racionalmente se deduzcan de la Legislación estatal ya vigente.

Pero si bien dicha interpretación resultó beneficiosa para la autonomía de las CC.AA. en la primera fase del despliegue del Estado Autónomo, la noción material de bases sobre la que se sustenta ha provocado graves riesgos para la seguridad jurídica actual y de futuro, cuando el Estado Autónomo ha adquirido un considerable rodaje de funcionamiento y puede considerarse suficientemente desarrollado.

La compartición competencial puede también plantearse cuando sobre una misma materia se distribuyen las funciones normativas y las ejecutivas. Al Estado corresponde la legislación en el sentido amplio del término (colaboración ley-reglamento, SsTC 18/1982 y 35/1982), y a la Comunidad Autónoma (C.A.) la ejecución.

En este supuesto los problemas de definición competencial son menores. En todo caso, debe quedar claro que es a cada Estatuto de Autonomía, en virtud del principio dispositivo del artículo 148 CE, al que le corresponde decidir qué competencias son asumidas dentro de las posibles, con qué carácter (si de forma exclusiva o no) y con qué funciones (legislativas o no). Aclarado por el TC el alcance de la expresión "legislación", no existen mayores problemas para determinar qué función corresponde a cada ente. Los problemas de articulación de ambas funciones han sido también analizados con profundidad por la doctrina. Es el artículo 150.2 de la CE el que juega un papel fundamental, ya que determina que a través de una Ley Orgánica se transfieren o delegan funciones ejecutivas a las CC.AA. que en principio la CE reserva al Estado. El ejemplo lo tenemos en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, que en una materia de competencia exclusiva estatal, los transportes que discurrían por más de una CC.AA. (art. 149.1.21º CE), procede a delegar competencias ejecutivas a éstas últimas.

Es necesario, una vez nos hemos aproximado al juego de la distribución competencial de nuestro sistema constitucional, examinar estos aspectos y la determinación de las diferentes afecciones existentes en la regulación sectorial aplicable en materia de

ordenación territorial. Lo que deviene imposible resumir en esta publicación, y para lo cual les remito a la lectura de la monografía "Normativa en Ordenación Territorial" que podrán hallar en la biblioteca de Fundicot.

## 5. CONCLUSIONES

En definitiva, y en lo que se refiere al marco competencial prescindiendo de las materias residuales del artículo 149.3 de la CE, el cuadro resultante es ciertamente complejo, tendencialmente inestable y propicio al conflicto competencial. Básicamente por la dificultad de identificar y "aislar" los títulos materiales (estatales o autonómicos) de los artículos 148 y 149 CE y de los Estatutos de Autonomía, que con frecuencia se entrecruzan dando lugar a conflictos formalizados ante el Tribunal Constitucional. Es éste el que debe decidir cuál es el título prevalente, cuáles son los contornos de una determinada "materia" o qué cuestiones concretas cabe ubicar en cada una de ellas para atribuir la competencia normativa o de gestión al Estado o a las Comunidades Autónomas.

Respecto a la legislación sectorial, tan sólo indicar su carácter de "mínimos" en cuanto a limitaciones de uso y disfrute que cualquier Plan de O.T. puede ampliar, constituyendo así aquellas las restricciones básicas de las que en planificación territorial hay que partir.

Finalmente, destacar el mimetismo resultante tras el proceso de las autonomías entre la A.G.E. y la Administración Autónoma, así como realizar también una crítica a la escasa descentralización en materia de gestión en favor de los Entes Locales, que el fue uno de los fines del proceso autonómico en su origen, y que se ha visto truncado por el excesivo poder ejecutivo asumido por las diferentes CC.AA.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Colección Administrativa de la Editorial Aranzadi.
- [www.aragob.es/sid/bole/boaboa.htm](http://www.aragob.es/sid/bole/boaboa.htm)
- [www.gva.es](http://www.gva.es)
- Centro de Información y Documentación Jurídico Administrativa de la Comunidad Valenciana
- [www.aelpa.es](http://www.aelpa.es) (Asociación Española de Letrados de los Parlamentos Autonómicos)
- SÁNCHEZ VILLEGAS, M. (2000) Monografía XXV COT: "Normativa en Ordenación del Territorio". Madrid

# 9

## Cita con la actualidad



### PRESENTACIÓN

Desde el Segundo Congreso Internacional de Ordenación de Territorio, celebrado en Valencia en 1991, muchos han sido los cambios que se han producido en esta materia en el seno de la sociedad española e internacional. Desde la Conferencia de Río, la creciente preocupación en el seno de Unión Europea por la problemática de un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, la extensión de la preocupación ligada al Programa 21 y a las correspondientes Agendas 21, la búsqueda de definición de Estrategia de Gestión Integrada de distintos ámbitos territoriales (Gestión Integrada de Costas, Programas de Gestión Integrada de Espacios Fronterizos, etc.), el impulso y la importancia de las políticas ligadas a los Fondos Estructurales en la cohesión europea, los Objetivos asumidos en Agenda 2000, el destacado impulso que la Ordenación del Territorio ha alcanzado en España desde la instauración del Estado de las Autonomías, los desarrollos que en materia de investigación nacional e internacional están presentando las actividades ligadas a esta disciplina, con la creciente preocupación por la sostenibilidad ambiental del planeta, y la existencia de trabajos destacados en muchos otros ámbitos de las distintas Administraciones internacionales, las discusiones existentes en la actualidad sobre documentos fundamentales para el territorio español, como el Plan Hidrológico Nacional, el Plan Director de Infraestructuras, etc., recomiendan la realización de este Tercer Congreso de Ordenación del Territorio, continuación en muchos aspectos de los anteriores celebrados en 1988 y 1991, respectivamente.

Con esta convocatoria se pretende también celebrar los 25 años transcurridos desde que, en 1975, se puso en marcha el Primer Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y retomar el proceso de reuniones congresuales iniciados por la Universidad Politécnica de Valencia junta a la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, en 1988, que, atendiendo a sus objetivos fundacionales, trata de buscar el desarrollo, conocimiento y potenciación de la Ordenación del Territorio como disciplina científica, y como práctica social dirigida a la mejora de la calidad y del nivel de vida de las personas, y a la búsqueda de la permanencia y valoración de los recursos y ecosistemas naturales que todavía persisten en la Tierra.

Este Congreso es pues continuación de los celebrados en 1988 y 1991 en el marco de la Universidad Politécnica de Valencia, en aquellas ocasiones centrados, respectivamente, en la dimensión europea y en iberoamericana. Con ello se pretendía sentar las bases para el establecimiento de lazos científicos entre las distintas comunidades centradas en el campo de la Ordenación del Territorio, y recuperar las relaciones entre los ya muchos técnicos europeos e iberoamericanos con formación en estas materias en el seno de las distintas escuelas y organismos que imparten formación en esta temática y, en particular, en el seno de los Cursos de Postgrado de Ordenación del Territorio realizados por FUNDICOT, la Universidad Politécnica de Valencia y, en las últimas ediciones, con la colaboración especial del Ministerio de Medio Ambiente.

La elección del municipio de Gijón como ámbito espacial de celebración del Congreso se encuentra asociada a razones íntimamente ligadas a los propios Objetivos de la Ordenación de Territorio del siglo XXI español. En primer lugar, Gijón se encuentra en una Comunidad Autónoma, el Principado de Asturias, que no sólo es Objetivo 1, sino que es una de las Regiones españolas con menor incremento relativo en su nivel de cohesión hacia la media europea; que ha sido un espacio fuertemente afectado por los procesos de

reconversión de la industria minera y siderometalúrgica, que es un puerto de mar y un municipio costero implicado en los procesos de planificación y gestión integral de zonas costeras; que tiene en marcha una Agenda 21 local y que ha sido objeto de reconocimiento por el programa de Buenas Prácticas de Naciones Unidas, aspectos que hacen del Principado de Asturias y de Gijón un buen marco para la constatación directa de muchos de los procesos que han de ser objeto de tratamiento en el Congreso.

Por último, como en los Congresos anteriores, está prevista la realización de una Exposición simultánea de aquellas iniciativas, planes, proyectos o documentación sobre la temática del Congreso que se recoge en el Programa que, en forma de paneles de exposición, los distintos Organizadores, Patrocinadores o interesados consideren conveniente incorporar.

### CONTENIDO DEL PROGRAMA

Desde la óptica de la concepción de la Ordenación del Territorio propuesta por La Carta Europea de Ordenación del Territorio, se entiende que ésta presente una doble vertiente en su aspecto disciplinar como Análisis y como Planificación Territorial. En cuanto Análisis, la Ordenación del Territorio se comprende como el reflejo espacial de la formación social presente en un tiempo y espacio determinado: es decir, la Ordenación del Territorio se concibe como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de una sociedad determinada. Como Planificación Territorial, la Ordenación del Territorio recoge el conjunto de técnicas, análisis, instrumentos, políticas, estrategias y planes puestos al servicio de la sociedad para adecuar los recursos disponibles a la satisfacción de los objetivos buscados, con la consideración de las distintas interrelaciones y efectos, beneficiados y perjudicados como consecuencia de la "praxis" territorial. Desde esta perspectiva, el Tercer Congreso Internacional se estructura en nueve grupos temáticos de gran importancia en el momento actual, tanto en su dimensión teórica y metodológica como práctica. Estos grupos temáticos giran en torno a los siguientes enunciados:

1. Aspectos ambientales de la ordenación del territorio. la ordenación ambiental y la sostenibilidad ambiental en la ordenación del territorio.
2. La perspectiva económica de la ordenación del territorio; competitividad territorial y la cohesión espacial. política y planificación territorial, desarrollo territorial y crecimiento económico.
3. Desarrollo y cohesión social, territorial y urbana en la ordenación del territorio. los aspectos sociales, culturales e históricos en la integración social y espacial.
4. Las infraestructuras y su efecto territorial. la incidencia de las infraestructuras en la ordenación del territorio.
5. El desarrollo endógeno local en el marco de la ordenación territorial y ambiental. la ordenación urbana y metropolitana en el marco de la ordenación territorial. el programa 21 y la agenda 21 de desarrollo local y territorial.
6. Experiencias, políticas, planes y directrices sobre ordenación del territorio a nivel internacional.
7. Teorías o metodologías y aportaciones epistemológicas en el campo de la ordenación del territorio política regional urbanismo y medio ambiente.
8. El aspecto jurídico y normativo de la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. derecho comparado.
9. Experiencias, políticas, planes y directrices con incidencia en la ordenación del territorio a nivel español.

## NORMAS GENERALES Y DESARROLLO DE LAS SESIONES

### 1.1. ESTRUCTURA GENERAL

Las sesiones se desarrollarán en horario de mañana y tarde. Las mañanas del martes, miércoles y jueves se dedicarán a la exposición del resumen y conclusiones de las Ponencias y Comunicaciones seleccionadas, y a la exposición y discusión de la síntesis del resto de las mismas, efectuada por el relator establecido al efecto.

En las tardes del martes, miércoles y viernes se desarrollarán Conferencias y una Mesa Redonda cada tarde sobre los temas fundamentales de las Áreas definidas.

### 1.2 PONENCIAS Y COMUNICACIÓN

Las Ponencias, con una extensión máxima de 25 hojas en DIN A4, incluidos gráficos, planos o material fotográfico, bibliografía, etc., tendrán que estar escritas en tamaño Times New Roman de letra correspondiente a paso doce (75 pulsaciones por línea), a doble espacio (35 líneas por hoja). Su contenido se inscribirá necesariamente dentro de las grandes áreas temáticas definidas para el Congreso y vendrán precedidas de una hoja inicial, con un resumen de un máximo de 20 líneas del mismo estilo de letra, en castellano, con su correspondiente traducción al inglés, y de un índice de los contenidos.

Las Comunicaciones, con un contenido máximo de cinco hojas en DIN A4, incluidos gráficos, planos o material fotográfico, y escritas en formato similar al de las Ponencias, se referirán necesariamente a trabajos profesionales o de investigación realizados o en realización en el campo de la Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo o Medio Ambiente, dentro de las grandes áreas temáticas definidas. Deberán incorporar necesariamente una hoja inicial, con un resumen de un máximo de 20 líneas del mismo estilo de letra, en castellano, con su correspondiente traducción al inglés, con las principales conclusiones derivadas de dichos trabajos o investigaciones.

El plazo para la Preinscripción y presentación de las Ponencias o Comunicaciones termina, improrrogablemente, el 20 de mayo de 2001.

La presentación del texto de las Ponencias y Comunicaciones se realizará en formato impreso y en formato digital, en WORD, en cualquiera de las Secretarías del Congreso, o podrá ser remitido por e-mail en su formato digital.

La comunicación de la decisión del Comité Técnico sobre la aceptación de la Ponencia Comunicación propuesta para su publicación en las Actas del Congreso, así como sobre la selección de las que serán directamente expuestas por el ponente en el tiempo máximo de 20 minutos, o sobre las

seleccionadas en las que será el relator quien incorpore sus conclusiones al área correspondiente, se comunicará antes del 7 de junio de 2001. La decisión adoptada por el Comité Técnico será inapelable. Todas las ponencias o comunicaciones remitidas y aceptadas se expondrán en una página web del Congreso. La remisión del Programa definitivo del Congreso, se realizará antes del 10 de junio de 2001.

### 1.3 CONDICIONES DE INSCRIPCIÓN

La inscripción en el Congreso se realizará mediante el envío por e-mail, correo o fax, o mediante la entrega de las correspondientes hojas de inscripción de las Secretarías del Congreso.

Los que habiendo presentado Ponencia o Comunicación aceptada, deseen un ejemplar de las Actas del Congreso (que recogerán todas las Ponencias y Comunicaciones presentadas y aceptadas) en CD y el Resumen impreso de las mismas, junto con la hoja de inscripción enviarán el resguardo de ingreso de transferencia de 10.000 ptas., o talón nominativo a nombre de FUNDICOT por dicho importe.

Los que no presenten Ponencia ni Comunicación que sea aceptada por el Comité Técnico, deberán abonar 25.000 ptas, en concepto de inscripción, teniendo derecho a la asistencia a todos los actos incluidos en el Programa, incluidas la comida de clausura y las tres cenas recogidas en el mismo, y a la recepción de la documentación, Resumen y CD con los contenidos de las Actas y Documentación del Congreso.

### 1.4 IDIOMAS OFICIALES DEL CONGRESO

Serán idiomas oficiales el inglés y el castellano disponiéndose en todas las sesiones de traducción simultánea.

#### SECRETARIA

**ADMINISTRATIVA:** Asociación Interprofesional del Ordenación del Territorio, FUNDICOT

**Asturias:** Secretaría del 3er Congreso de Ordenación de Territorio (Antonio Cuartas). Municipio de Corvera de Asturias. 33416. Nubledo. Principado de Asturias. Tfno.: 985 50 57 68. Fax: 985 50 57 65. E-mail: fundicot@trescot.com

**Madrid:** Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT. C/ General Arrando,38 (28010 -MADRID). Tfno. y Fax: 91 308.50.29. E-mail: congreso@fundicot.org

**COMUNICACIÓN:** Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Principado de Asturias

C/ Coronel Aranda, 2 - 1ª Planta. 33005 Oviedo. Tfno.: 985 10 54 90. Fax: 985 10 53 99. E-mail: francigb@princast.es

Horario	Martes 3	Miércoles 4	Jueves 5	Viernes 6
9,00 - 10,00 h.	Inauguración			
10,00 - 14,00 h.	Sesiones 1-2-3	Sesiones 1-2-3	Sesiones 1-2-3	10,00 - 11,00 h. Conferencia 11,30 - 13,00 h. Mesa Redonda 13,00 - 14,00 h. Propuesta de conclusiones finales
14,00 - 17,00 h.		Libre		Comida Clausura
17,00 - 18,00 h.	Conferencia	Conferencia	Conferencia	
18,30 - 20,00 h.	Mesa Redonda	Mesa Redonda	Mesa Redonda	
20,00 - 21,00 h.	Discusión Conclusiones	Discusión Conclusiones	Discusión Conclusiones	
22,00 h.		Cena		

# FUNDICOT

Asociación Interprofesional  
de Ordenación del Territorio

