

Cuadernos de Ordenación del
Territorio

FUNDICOT

Noviembre 2005

5





NUEVA ÉPOCA Nº 5 NOVIEMBRE 2005

Director Jorge M. Román Busto

Diseño y maquetación Pablo Fidalgo García
Jorge M. Román Busto

Edita
FUNDICOT

Presidente: Luciano Sánchez Pérez Moneo
Vicepresidente: Pablo Fidalgo García
Secretario: Nila de Taranco Segovia
Tesorero: Manuel Serrano Roncero
Vocales: Laureano Lázaro Araujo
Enrique Antequera Terroso
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Teresa Villarino Valdivieso
José Luis Nicolás Rodrigo
Inés Calvo Martín
Raoul Servert Martín
Agustín Martín Espinosa
Margarita Ortega Delgado

Redacción, Administración y Suscripciones

C/General Arrando, 38 28010-Madrid
Teléfono-Fax: 91 308 50 29
Correo electrónico: dirección@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

Editorial

Jorge M. Román Busto.....2

XXIX CURSO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

1. Directrices Parciales de Ámbito Territorial de la Comarca de Tarazona y el Moncayo.....3

MONOGRAFÍAS XXIX COT

2. Inmigración en la comarca de La Vera (Cáceres) Rasgos característicos e integración social

Alma Cortés Salgado.....11

3. Valoración de la multifuncionalidad de los bosques

David Cayuela López.....20

4. La iniciativa comunitaria LEADER: estudio detallado y evolución del Plan LEADER Saja-Nansa

Miguel Ángel Noriega Agüero.....25

5. La planificación hidrológica española en el contexto de la aplicación de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE)

Pablo Tostón Díez.....31

6. Desarrollo sostenible y participación ciudadana: la Agenda 21 Local

Paloma Cobertera Rebollo.....38

7. Evaluación Ambiental Estratégica

Pau Rojas Orts.....48

8. Análisis y reflexiones sobre los procesos de Agenda 21 Local en España

Rocío Iglesias Pérez.....56

9. El uso de la huella ecológica como indicador de la sostenibilidad

Rosa Cepeda Fernández.....68

10. Monografías XXIX COT.....76

ARTÍCULOS

11. Ciudades en Red y Redes de Ciudades: una propuesta de Ordenación del Territorio desde la ciudad digital

Maria Luisa Gómez Jiménez.....81

12. De la descoordinación entre Planificación Hidrológica y Ordenación del Territorio Reflexiones sobre el modelo de desarrollo en la Región de Murcia

Juan Manuel González.....88

Editorial

En estos quintos cuadernos de ordenación del territorio hemos querido continuar con la línea iniciada en los últimos números, ampliando la sección dedicada a las monografías de los alumnos del COT y respondiendo así a alguna de las sugerencias recibidas.

Desde el último número se han producido cambios de gobierno en la administración central y en varias comunidades autónomas, con las subsiguientes modificaciones, derogaciones y aprobaciones de nuevas leyes, políticas, planes y programas. Por todo ello, y como especialistas en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, debemos estar atentos ante el amplio abanico de cuestiones que de una u otra forma afectan a nuestro ejercicio profesional.

Con estos cuadernos y sin grandes ambiciones, trataremos de contribuir a una mejor interpretación de estas cuestiones. Analizamos así temas de gran actualidad: "Reflexiones sobre el modelo de desarrollo de la Región de Murcia" y la "Directiva Marco de Agua" en plena época de sequía; o el estudio del "Valor multifuncional de los bosques", a vuelta de un verano en el que, como viene convirtiéndose en triste costumbre, hemos sufrido la pérdida de importantes masas forestales. Gran atención merece el artículo: "Ciudades en Red y Redes de Ciudades: una propuesta de Ordenación del Territorio desde la ciudad digital". También rescataremos otros argumentos olvidados del debate público, pero a los que se ha de prestar continua atención como son: la Inmigración, la Agenda Local 21, la Huella ecológica, etc. Queremos, en suma, contribuir a todos estos debates aportando nuevas visiones.

Respecto a la organización interna, la dirección de Fundicot ha sufrido importantes modificaciones. La designación de Antonio Serrano como Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, ha implicado alteraciones en el organigrama de la asociación. Enrique Antequera Terroso es el nuevo Director del Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Luciano Sánchez Pérez Moneo Presidente de Fundicot y Mónica García Clemente estará a cargo de la Dirección Administrativa.

Tenemos como propósito de los cuadernos estar en continua actualización, y por ello, ya hemos comenzado a preparar el siguiente número. De esta forma pretendemos dar continuidad a la sección de "normativa estatal y autonómica de temas territoriales y ambientales" a cargo de Maria Luisa Gómez Jiménez, así como incluir nuevas secciones y contenidos de interés para todos.

Esperamos vuestras colaboraciones, críticas y sugerencias, y para que así sea no dudéis en contactar con nosotros a través del correo electrónico de la revista o de Fundicot. Deseando que la lectura de este número os sea de interés, nos despedimos hasta la próxima edición.

Un saludo
Jorge M. Román Busto
Director de los Cuadernos de Ordenación del Territorio

1

Directrices Parciales de Ámbito Territorial de la Comarca de Tarazona y el Moncayo

*Aitor Abad de Gail
Celia Albuerne Pérez
David Cayuela López
Rosa Maria Cepeda Fernández
Paloma Cobertera Rebollo
Alma Cortés Salgado
Rocío Iglesias Pérez
Cristina Lanzarote Rojo
Andrés Llanos Roble
Guillermo Martínez de las Cuevas*

ALUMNOS XXIX COT
*Miriam Mengual Campanero
Miguel Ángel Noriega Agüero
Pau Rojas Orts
Begoña Romero Torres
Daniel Rubio Bastida
Carolina Sancho Miguel
Elisa Suárez Antón
Pablo Tostón Díez*

TUTOR: Pablo Fidalgo García

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del marco del *XXIX Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente* se han elaborado estas Directrices Parciales de Ámbito Territorial de la Comarca de Tarazona y el Moncayo, participando los alumnos de dicho curso constituyéndose, como en anteriores ediciones, en un equipo de profesionales de carácter multidisciplinar con el objetivo de obtener una visión integrada del territorio.

Para la elaboración de este proyecto se ha seguido la siguiente metodología. En un primer lugar se ha realizado un Prediagnóstico como primera aproximación al área de estudio, sus características y problemáticas más sobresalientes, estableciendo unos objetivos generales que orienten al análisis y la planificación. A continuación se ha procedido a la fase analítica mediante una Memoria Informativa la cual ha facilitado toda la información referente a medio físico, población, sistema productivo, infraestructuras y servicios, equipamientos, urbanismo, patrimonio cultural, economía y capacidad de financiación y normativa aplicable, permitiendo conocer el estado actual de los indicadores y tendencias observables en cada uno de los aspectos analizados, tanto a través de fuentes bibliográficas como de un trabajo de campo y de los registros correspondientes. La finalidad de esta fase ha sido la de definir las capacidades, limitaciones, potencialidades, y riesgos en relación a

los objetivos propuestos. Como resultado de esta etapa anterior se ha elaborado un Diagnóstico Integrado, documento de carácter sintético en el que se han identificado todos los problemas territoriales derivados del análisis previo, estableciéndose el Modelo Territorial actual. Con la Memoria Justificativa se han redefinido los objetivos y se han jerarquizado estos junto con los problemas vistos en la fase anterior. De igual manera se han propuesto una serie de actuaciones, agrupadas en Programas, las cuales darán solución a los problemas detectados, elaborándose un Modelo Territorial deseado. Como último paso se ha redactado una Normativa, documento de gran importancia, recogiendo en él todas las limitaciones y condicionantes a los usos establecidos para todo el ámbito territorial, de acuerdo con la legislación vigente. De esta forma la Normativa regula el desarrollo y la ejecución del Plan.

2. AMBITO DE ESTUDIO

El ámbito territorial de aplicación del Plan es la Comarca aragonesa de Tarazona y el Moncayo, situada al oeste de la provincia de Zaragoza, limitando con las Comunidades Autónomas de Castilla y León (Soria) por el suroeste, Navarra por el norte y La Rioja al occidente. La superficie de la Comarca es de 451,47 km² y la habitan un total de 14.168 personas (INE, Censo 2001).

Esta Comarca está formada por los municipios de: Malón, Novallas, Vierlas, El Busto, Tarazona, Torrellas, Santa Cruz de Moncayo, Grisel, Los Fayos, San Martín de la Virgen del Moncayo, Lituénigo, Trasmoz, Vera del Moncayo, Litago, Alcalá de Moncayo y Añón.



Como el nombre de esta Comarca nos indica en ella están presentes dos aspectos destacados: el municipio de Tarazona, con el núcleo del mismo nombre como capital de la Comarca, en el cual se concentra la mayoría de la población y de las actividades económicas, y el Moncayo, sierra y punto culminante en altitud del Sistema Ibérico, dominador del paisaje de la zona y en su totalidad bajo la figura del Parque Natural del mismo nombre.



3. PROBLEMAS DETECTADOS EN LA COMARCA

A partir de la información obtenida tras el análisis de la Comarca se han podido elaborar, dentro de la fase de diagnóstico, una serie de fichas problema, las cuales han sido utilizadas para conocer localización y afección, causas, indicadores, evolución tendencial y agentes implicados en cada uno de los problemas encontrados.

De aquí surge la siguiente lista de problemas, estructurada según la relación que tengan cada uno de ellos con los apartados en los que está realizado el análisis del área de estudio:

Problemas relacionados con el medio físico:

- Degradación y/o eliminación de vegetación de ribera de los ríos Queiles, Val y Huecha.
- Abandono de los cultivos.
- Erosión provocada por la degradación de los suelos y la pérdida de cobertura vegetal.
- Escaso aprovechamiento de áreas ocupadas por matorral.
- Impactos derivados de la presa del Val.
- Gran peligro de extinción de la cabra Moncaína.

Problemas relacionados con la población y demografía:

- Concentración de la población en la cabecera comarcal.
- Dinámica regresiva de la población.

Problemas relacionados con la economía y el sistema productivo:

- Escasa rentabilidad de la agricultura de la comarca.
- Escaso reemplazo generacional en la agricultura.
- Alta tasa de paro femenino.
- Peligro de contaminación de suelos debido al purín.
- Concentración de las actividades productivas en el municipio de Tarazona

Problemas relacionados con infraestructuras:

- Inadecuación de la red de carreteras.
- Fuerte desigualdad de los servicios de comunicación entre municipios
- Derroche de recursos hídricos por las deficiencias en la red de abastecimiento.
- Ausencia de una Mancomunidad de agua a nivel comarcal.
- Alto precio del agua del embalse del Val.
- Insuficiencia en la red de saneamiento y depuración.
- Ausencia de recogida selectiva.

Problemas relacionados con el urbanismo y vivienda:

- Abandono de vivienda rural y estado ruinoso de gran número de ellas.
- Presencia de nuevas tipologías constructivas discordantes con el entorno.

Problemas relacionados con los equipamientos:

- Falta de infraestructuras asistenciales para la tercera edad.
- Falta de transporte sanitario para la asistencia de la tercera edad.
- Ausencia de bibliotecas.
- Dependencia con respecto a la cabecera comarcal en lo referente a servicios de la administración.

Problemas relacionados con las condiciones administrativas y normativas:

- Falta de técnicos municipales.

Problemas relacionados con el patrimonio arquitectónico, histórico-artístico y cultural:

- Dificultad de acceso al patrimonio cultural y de su aprovechamiento y disfrute.

vas. Es allí donde se concentran la mayor parte de los equipamientos y donde la población debe acudir para recibir servicios no excesivamente especializados. Para los más especializados deben trasladarse fuera del

- Deterioro del patrimonio cultural y del patrimonio arquitectónico no declarado.
- Escaso aprovechamiento de las potencialidades del Monasterio de Veruela.

Problemas relacionados con el estudio económico financiero:

- Falta de iniciativa privada de inversión en la zona.

4. EL MODELO TERRITORIAL ACTUAL Y TENDENCIAS ESPERABLES

El ámbito de actuación del plan se caracteriza por la forma en que la población que lo habita se asienta sobre él, habiendo sido transformado éste a lo largo del tiempo, en función de las capacidades y limitaciones de los recursos disponibles, desarrollando unas determinadas actividades, estableciendo relaciones entre sus habitantes y generando una cultura propia. Para elaborar el Modelo Territorial vigente se ha tenido en cuenta el sistema de ciudades interno y del área de influencia y las relaciones e interrelaciones territoriales que inciden en éste.

En un primer lugar se ha realizado una jerarquización de los asentamientos de población en sus más diversos aspectos tales como dinámica demográfica, nivel de dotación de equipamientos, niveles de accesibilidad u organización administrativa. Para esta jerarquización se han establecido una serie de rangos o niveles en función de cómo se articula el territorio, determinando sus carencias y potencialidades.

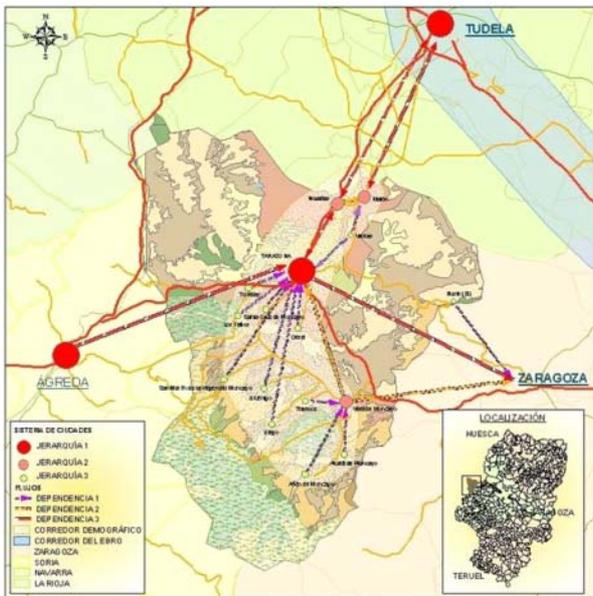
De los 16 municipios, destaca sobre el conjunto de los núcleos Tarazona, ya que concentra las dos terceras partes de la población de toda la comarca. Se caracteriza por ser el núcleo central de nuestra comarca, contando con una población consolidada, siendo el único que puede crecer poblacionalmente y allí donde además se registran la mayor parte de las actividades producti

vas. Es allí donde se concentran la mayor parte de los equipamientos y donde la población debe acudir para recibir servicios no excesivamente especializados. Para los más especializados deben trasladarse fuera del

ámbito comarcal, ya sea a Tudela o a Zaragoza.

También son a tener en cuenta Novallas, Vera de Moncayo y, en menor medida, Ma-

lón como núcleos especiales, relacionados con el fomento de polos potenciales, junto con la citada cabecera comarcal. Estos municipios se caracterizan por ofrecer a su población y a la de los municipios de su área de influencia una alternativa al desplazamiento hacia Tarazona para poder recibir los servicios básicos de ciertas dotaciones.



El resto de los municipios presentan una gran debilidad poblacional, con menos de 450 habitantes cuya evolución ha experimentado altibajos y donde los efectivos poblacionales han tendido al descenso. Este declive se debe a una situación marginal dentro del territorio, una menor accesibilidad y una economía en decadencia. Presentan además una fuerte dependencia para cualquier tipo de actividad con respecto de los núcleos que componen los otros niveles de jerárquicos superiores.

Seguidamente se han estudiado los flujos, tanto internos como externos, que se producen entre los diferentes núcleos de población y su tendencia de evolución. De esta manera, podemos decir que la cabecera ejerce una dominancia clara respecto el resto de núcleos de la comarca, que en un futuro se mantendrá o aumentará debido a los objetivos de la comarcalización, tendentes a centralizar en Tarazona una serie de servicios localizados anteriormente en la capital autonómica. La capital provincial y autonómica, Zaragoza, ejerce un papel de atracción para una serie de servicios especializados como pueden ser, asesoramiento

jurídico, medicina y comercio especializados. Esta dependencia podría disminuirse con la implantación de un sistema de infraestructuras eficaz, que garantizara el acceso rápido de dichos servicios desde la distancia.

Los únicos núcleos que mantienen cierta autonomía respecto de Tarazona son Novallas y Vera de Moncayo. Esta menor dependencia se debe a toda una serie de dotaciones y equipamientos que ofrecen servicio a las poblaciones colindantes. Estas dos poblaciones actuarán en el futuro como núcleos de atracción al margen de la cabecera comarcal debido a factores diferentes según hablemos de una u otra población. En el caso de Novallas se constituirá como un núcleo independiente a Tarazona en donde se situarán servicios para ella misma y para Malón. En el segundo caso, Vera de Moncayo, se erige como destino turístico gracias a su patrimonio cultural y su localización en las cercanías del Parque Natural del Moncayo. El factor turístico propiciará una serie de actividades auxiliares al mismo, que generarán una centralidad para los núcleos colindantes (Alcalá de Moncayo, Añón de Moncayo, Trasmoz y Litago).

El resto de núcleos mantienen sus relaciones de dependencia con Tarazona. Esta tendencia no va a cambiar debido a la falta de alternativas y la escasa distancia en el tiempo que dista la cabecera comarcal para poder acceder a determinados servicios.

Ciertos municipios de zonas periféricas de la comarca experimentan flujos hacia el exterior que nos hacen pensar en una dependencia con las zonas inmediatamente contiguas a nuestra comarca. Así, los núcleos de Novallas y Malón tienen un fuerte intercambio con los pueblos navarros del corredor Tarazona-Tudela, Marchante, Castante y Ablitas. Por otro lado El Buste registra una clara dependencia hacia el municipio de Borja. A su vez, Borja también se muestra atractivo para los municipios de Alcalá de Moncayo, Vera de Moncayo y Añón de Moncayo.

La evolución esperable de todas estas relaciones de dominancia y dependencia se encuentran directamente relacionadas con la evolución de la población y con la im-

plantación o búsqueda de actividades que generen desarrollo. Hoy en día, esas condiciones de desarrollo, evolución positiva o estable de la población o una calidad de vida que fijen la población sólo se encuentra en Tarazona, y en los otros polos de atracción comarcal, Vera de Moncayo y el conjunto Novallas-Malón. Como el resto de núcleos de población experimentan unas claras relaciones de dependencia con estos municipios, y son solo en estos donde sea previsible que se puedan generar oportunidad de desarrollo, las relaciones de dominancia y dependencia se verán mantenidas si no incrementadas en un futuro.

Una vez estudiados los niveles de jerarquización y los flujos se ha planteado un modelo de ordenación que equilibre el territorio bajo las perspectivas de los objetivos planteados para este proyecto.

5. OBJETIVOS DEL PLAN

El análisis del territorio nos lleva a la detección y localización de una serie de problemas, en base a los cuales se definen actuaciones según los objetivos predeterminados.

Los objetivos planteados en la redacción de las presentes directrices se han elaborado teniendo en cuenta los objetivos políticos introducidos por la Unión Europea para la Ordenación del Territorio (*Estrategia Territorial Europea, ETE*) y los reflejados en la *Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, LOTA*. Dichos objetivos fijados son los que a continuación se enuncian:

1. Conseguir un desarrollo equilibrado de todos los municipios de la Comarca de Tarazona y el Moncayo.
2. Aprovechar los recursos endógenos para potenciar las actividades económicas tradicionales de la zona e incentivar la implantación de otras nuevas.
3. Mejorar la calidad de vida.
4. Vertebrar de forma eficiente el territorio mediante las infraestructuras e infoestructuras necesarias.
5. Incrementar la población y mejorar la estructura demográfica de la Comarca.

6. Promover el empleo, la igualdad de oportunidades y fomentar la formación.
7. Garantizar a toda la población el acceso de equipamientos y servicios básicos.
8. Gestionar eficazmente los recursos naturales para conseguir un desarrollo sostenible.
9. Recuperación y conservación del patrimonio natural, cultural y económico.
10. Incentivar la identidad comarcal.
11. Identificar las áreas territoriales que deban ser objeto de especial protección y someterse a una gestión sectorial específica.
12. Mejorar la calidad ambiental.



6. ACTUACIONES Y PROGRAMACIÓN DEL PLAN

Las actuaciones previstas para la Comarca tienen por objeto alcanzar los objetivos deseados y resolver los problemas detectados en la fase de diagnóstico en la cual se han tenido en cuenta las capacidades, limitaciones, potencialidades y riesgos del ámbito de estudio.

Las intervenciones en el territorio deben responder a una lógica integrada y organizada. En este sentido, las actuaciones que se ha considerado oportuno sean puestas en práctica se han agrupado en grandes bloques que hacen referencia a otras tantas problemáticas generales (ambiental/natural, económica, social, formación de

la población, patrimonial y capacidad gestora).

Así, éstas se han agrupado en 6 Programas, a través de los cuales se actúa sobre el territorio. Los programas y actuaciones a realizar son las siguientes:

- **PROGRAMA 1; "Aires del Moncayo": de Conservación y Recuperación del Medio Natural.**

Entre los principales objetivos del Plan destaca de manera evidente la preocupación por la mejora de las condiciones ambientales de la Comarca de Tarazona y el Moncayo. En este sentido las actuaciones que se engloban en este programa y que tienen por fin la preservación y recuperación del patrimonio natural de la Comarca son:

- Programa de mejora y conservación ambiental de espacios forestales y zonas degradadas.
- Centro de recuperación de la cabra moncaína.
- Minimizar los impactos derivados de la construcción de la presa del Val.
- Recuperar la vegetación de ribera del río Queiles y Val.

- **PROGRAMA 2; "Tierra de Emprendedores": de Diversificación Productiva y Mejora de la Competitividad.**

Una estructura productiva lo suficientemente competitiva y adaptada a las condiciones del mercado actual resulta muy importante a la hora de plantear un Plan territorial efectivo que se materialice en un modelo sostenible. Se trata de potenciar una estructura productiva más dinámica y moderna.

Las actuaciones propuestas dentro de este Programa pretenden potenciar además las actividades económicas tradicionales de una forma emprendedora. Las actuaciones son:

- Programa para potenciar la implantación de la agricultura ecológica en la comarca.
- Creación de la Marca Agroalimentaria: "Tierras del Moncayo".

- Creación de tiendas que vendan productos de calidad de la comarca en Zaragoza, Tudela y Soria.
- Concienciar a agricultores y propietarios de los terrenos de la necesidad de evitar el abandono de los cultivos.

- **PROGRAMA 3; "Sin fronteras": de Creación y Mejora del Acceso a Servicios, Equipamientos e Infraestructuras.**

Toda la población de la comarca debe tener garantizadas sus necesidades educativas, sanitarias, culturales, deportivas, religiosas o de ocio en igualdad de condiciones con respecto a los habitantes de ámbitos más dinámicos. De igual manera se debe contar con unos niveles de accesibilidad que faciliten su articulación con la sociedad y el territorio.

El incumplimiento de estas demandas influye de manera muy negativa en la calidad de vida de los habitantes y repercutirá impidiendo la plasmación de un modelo territorial sostenible. Con objetivo de evitar esta situación, el presente plan propone las siguientes actuaciones:

- Variante de Tarazona.
- Renovación y mejora de la red de abastecimiento y de la gestión del agua.
- Mejora de la carretera de acceso al Monasterio de Veruela.
- Mejora de la señalización de tráfico de los municipios.
- Instalación de un repetidor de telefonía móvil en Litago, para mejorar la cobertura en los municipios del Sur de la Comarca.

- **PROGRAMA 4; "Mejorando tu futuro": de Formación y Mejora de la Cualificación.**

Para llegar a un desarrollo pleno de la estructura productiva que suponga la competitividad y la adaptación al mercado, se plantea la formación y mejora de la cualificación desde la base de la pirámide productiva invirtiendo en la población, en base a estas necesidades se plantean las siguientes actuaciones:

- Taller de Educación ambiental.
- Taller gestión de turismo rural.
- Taller ocupacional de hostelería.
- Taller de restauración de patrimonio.
- Curso sobre nuevas tecnologías para los propietarios y operarios de las PYMES de la comarca.
- Proporcionar a los ganaderos la formación e información adecuada para el tratamiento y reciclaje del purín.
- Realización de jornadas para nuevos emprendedores.

- **PROGRAMA 5; "Programa Cultural Cipotegato": de Patrimonio Cultural, Ocio y Turismo.**

Mediante este programa se pretende revalorizar los potenciales endógenos de la comarca en lo que se refiere a su medio físico o a su riqueza histórico-artística y cultural, como base del desarrollo de la actividad turística en la zona.



Todas estas actuaciones además de potenciar el turismo de calidad contribuirán a fomentar la identidad comarcal entre la población y el aumento del empleo y el consiguiente rejuvenecimiento de la población. Las actuaciones dentro de este Programa 5 son:

- Crear un Festival de Cine de Humor, denominado "Paco Martínez Soria".
- Creación de un Parador Nacional en el Monasterio de Veruela.
- Creación de una Granja-Escuela en Añón.
- Realización de las Jornadas Mudéjares.

- Realización de las Jornadas Micológicas.
- Creación de un mirador en la Torre de la Magdalena, Tarazona.

- **PROGRAMA 6; "Una comarca para todas y todos": de la Gestión Supramunicipal.**

Finalmente, y si se pretende que el plan sea realmente operativo y exitoso es precisa la gestión coordinada de la comarca llevada a cabo por agentes económicos, políticos, culturales, sociales, etc. con incidencia en el plan.

Este Programa está compuesto por las actuaciones siguientes:

- Fomentar el asociacionismo, la formación de cooperativas y el autoempleo entre las mujeres.
- Programa de información de ayudas a la inversión privada.

Para la puesta en marcha de todas estas actuaciones, ha sido imprescindible realizar un Estudio Económico-Financiero. Este apartado ha sintetizado la capacidad financiera disponible en la comarca en el horizonte del Plan (2004-2012) y posteriormente adecuarla a las necesidades derivadas de la priorización de actuaciones y así sentar las bases para la programación de la ejecución del Plan de Ordenación.

Varias son las fuentes con capacidad para la financiación de actuaciones en la zona: U.E., Administración General del Estado, Diputación General de Aragón, Diputación Provincial de Zaragoza, Administración Local y Agentes Privados. Es imprescindible tener en cuenta que cada una de las fuentes es competente en unos ámbitos, tiempos y estructuras de funcionamiento concretas y particulares a las que el Plan se tiene que adaptar.

7. MODELO TERRITORIAL RESULTANTE, DERIVADO DE LA PUESTA EN MARCHA DE LAS ACTUACIONES PROPUESTAS Y LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN

El Modelo Territorial deseado es aquel que se obtiene como consecuencia de la implantación y puesta en funcionamiento de las actuaciones propuestas en el Plan. En él obtenemos un territorio más equilibrado gracias a las alternativas existentes a la macrocefalia de Tarazona, tanto en el sistema de ciudades como en los flujos entre núcleos. Estas alternativas son los núcleos de Malón y Novallas, que actúan como uno solo debido a su cercanía, y el de Vera de Moncayo.

Los núcleos de Malón y Novallas se constituyen como alternativa a Tarazona debido a sus actividades ligadas al sector de la agroindustria y al hecho de estar insertos en el corredor Tarazona-Tudela. Por su parte Vera de Moncayo es una alternativa de implantación de servicios y dotaciones a la población debido al sector turístico, es el enclave de entrada natural al Parque del Moncayo y cuenta con el monasterio cisterciense de Veruela.

De esta forma el sistema de ciudades se seguirá basando en un primer nivel constituido por Tarazona del que recibirá relaciones de dependencia de todos los núcleos salvo los de Malón, Novallas y Vera, que constituirán el segundo nivel. Estos núcleos siguen registrando una dependencia de la cabecera comarcal pero se erigen como centros de atracción para los núcleos menores de su entorno.

Por otra parte, encontramos una serie de núcleos que tendrán unas relaciones con el exterior por tener un carácter periférico dentro de la comarca. Dichos núcleos son los de El Buste, que se relacionará con Borja, en la comarca anexa a la nuestra, y Malón y Novallas, que debido a su especialización el sector de la agroindustria mantienen unas relaciones muy intensas con los núcleos navarros de Ablitas, Cascante y Murchante, además de Tudela.

A su vez la Comarca experimentará un acercamiento de flujos con el corredor del Ebro y más concretamente con Tudela, acercamiento que posibilitará un aumento de las relaciones y por consiguiente de las oportunidades de desarrollo.

Inmigración en la comarca de La Vera (Cáceres) Rasgos característicos e integración social

2

Alma Cortés Salgado
Lic. en Ad. de Empresas
Especialista Universitaria en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Definición del objeto de estudio

El objeto de estudio es la evolución de la inmigración en la comarca de La Vera, Cáceres, en los últimos años. También analizar los problemas de integración social; y las asociaciones, instituciones u organismos a los que pueden acudir los inmigrantes, una vez que llegan a la zona, para obtener asesoramiento, ayuda y asistencia de distinto tipo.

Objetivos

Los objetivos que se persiguen con este trabajo son, por un lado, plasmar la situación de la inmigración en la zona de la Vera en los últimos años; cómo ha sido su evolución. Por otro lado, dar a conocer todos los recursos, programas, organismos y asociaciones a los que pueden acudir los inmigrantes una vez que llegan aquí. Estas asociaciones deben proporcionarles asesoramiento y facilitarles el proceso de integración.

Hipótesis de trabajo

Estos municipios podrían no estar preparados para sostener la creciente llegada de personas y por tanto no garantizarían una adecuada acogida. Además las infraestructuras podrían ser insuficientes o estar mal gestionadas afectando los servicios asistenciales.

El índice de crecimiento de la población inmigrante de los últimos años nos permitirá estimar las necesidades de este colectivo: necesidades sanitarias, de educación, de vivienda, de servicios sociales y asistenciales

Delimitación geográfica

El estudio se enmarca geográficamente en la zona de La Vera –Cáceres- que comprende diecinueve municipios: Aldeanueva de la Vera, Arroyomolinos de la Vera, Collado, Cuacos de Yuste, Garganta la Olla, Gargüera, Guijo de Santa Bárbara, Jaraiz de la Vera, Jarandilla de la Vera, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Pasarón de la Vera, Robledillo de la Vera, Talaveruela de la Vera, Tejeda de Tiétar, Torremenga de la Vera, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera, Villanueva de la Vera

Ha sido elegida esta zona dado que en los últimos años está siendo escenario de la llegada de inmigrantes, principalmente del Norte de África, en busca de un trabajo y unas condiciones de vida mejores. Esta comarca, agrícola, es foco de atracción porque demanda empleo sin necesidad de cualificación. La mayoría de las veces, dicho empleo es de carácter temporal, pero permite subsistir transitoriamente. La alta movilidad geográfica entre esta zona y otras -normalmente andaluzas y murcianas- hace difícil el seguimiento y control de este fenómeno.

2. MARCO TEÓRICO

En España el fenómeno de la inmigración es más reciente que en el resto de Europa. De ser emisor de emigrantes durante varias décadas -a partir de los años 50- ha pasado en la década de los 90 a ser un país receptor. Estos inmigrantes proceden del Magreb, África Subsahariana, países de Europa del Este, Latinoamérica y Asia.

Por inmigrante, puede entenderse toda persona que por motivos laborales, económi-

cos o sociales, decide emigrar "voluntariamente", sola o junto a sus familiares, en busca de oportunidades mejores. -El término "voluntariedad", distingue el concepto de inmigrante del de refugiado-.

En Extremadura, la inmigración es de carácter mayoritariamente económico, especialmente en el noreste de Cáceres (donde se encuentra La Vera). Los inmigrantes vienen en busca del trabajo que pueden encontrar en estas zonas agrícolas. Algunos se quedan de forma permanente, aunque la mayoría lo hará de manera estacional. Cuando finaliza la época de recolección se desplazan a otros lugares en busca de trabajos similares.

Un aspecto muy importante al hablar de inmigración es la integración social que puede definirse como la plena incorporación de los inmigrantes a la sociedad receptora. Es importante distinguir entre la mera absorción de una minoría por una mayoría receptora, de un auténtico proceso de integración social de personas con tradiciones, culturas y religiones diferentes.

El punto de partida consiste en disfrutar de los mismos derechos, deberes y obligaciones que los miembros de la sociedad de acogida. Una vez que se consigue esto, el grado en el que cada persona decide participar de las costumbres de dicha sociedad, supone una decisión individual.

Los participantes, responsables de que este proceso sea satisfactorio son, por un lado, los propios inmigrantes, por otro, la población autóctona -que con su actitud facilitará o dificultará mucho dicho proceso-, las instituciones y los agentes sociales.

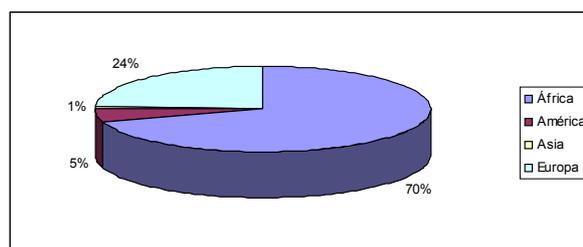
3. POBLACIÓN INMIGRANTE EN LA COMARCA DE LA VERA. RASGOS CARACTERÍSTICOS

Para analizar la importancia del fenómeno migratorio en la comarca de La Vera es necesario conocer, no sólo la proporción de inmigrantes con respecto a la población total que existe en este momento, sino la evolución temporal de dicha proporción en

los últimos años. Para ello vamos a observar la situación en 1996 y en la actualidad, con datos del 2003.

Analizando los datos del padrón del 96, se puede llegar a distintas conclusiones. Una de ellas es que, del total de población empadronada en 1996 en La Vera, solamente el 1% es inmigrante (en términos absolutos 356 personas). La mayoría de ellos procede de África (alrededor de un 70%). Muy por detrás de éstos, se encuentra el grupo procedente de Europa.

Gráfico 1. Inmigrantes según procedencia, 1996



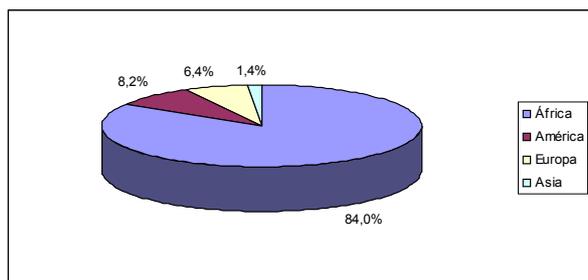
Fuente: padrón habitantes. Elaboración propia

Si introducimos la variable género, se observa que de los inmigrantes extranjeros empadronados el 79% eran hombre. Por tanto se trata de una inmigración masculina relacionada con el trabajo en el campo.

En cuanto a su distribución geográfica dentro de la región se puede observar una alta concentración espacial, ya que es el municipio de Jaraiz de la Vera el que aglutina un mayor número de inmigrantes, -57,6 %.-, siguiéndole Jarandilla con un 13%. El porcentaje restante se reparte principalmente entre Aldeanueva, Villanueva, Collado, Cuacos, Madrigal y Talaveruela.

Siguiendo con el mismo análisis, en el 2003, el porcentaje de población inmigrante respecto al total es del 6,7%. Supera en más de dos puntos la cifra del 2000 y en casi seis, la de 1996. Vuelve a ser Jaraiz la localidad que concentra el mayor número de inmigrantes -53,6%- Le sigue, Losar con el 22% y Jarandilla con el 6,5%. En el gráfico se aprecia el peso de cada continente en la emisión de emigrantes.

Gráfico 2. Inmigrantes según procedencia, 2003



Fuente: Padrón habitantes 2003. Ayuntamientos. Elaboración propia

La mujer agrupa un 31% del colectivo. Se aprecia de nuevo un incremento en este dato. Hubiera sido muy interesante contar con las pirámides de edad para estudiar el reagrupamiento familiar. Sin ese dato, puede suponerse que este incremento se debe a ese proceso de reagrupamiento familiar, pero no se puede concluir con rotundidad.

Tabla 3. Comparación de la situación comarcal. 96-03

	AÑO 1996	AÑO 2003
POBLACIÓN TOTAL	27.418	25.967
TOTAL SIN INMIGR	27.062	24.249
TOTAL INMIGR	356	1.718
PESO RELATIVO INMIGR.	1,3%	6,6%
INMIGR VARONES	282	1.184
INMIGR MUJERES	75	534
%MUJERES	21%	31%
% PROC. ÁFRICA	70%	84%
% PROC. AMÉRICA	5%	8,2%
% PROC. EUROPA	24%	6,4%
% PROC. ASIA	1%	1,4%
CREC. RELAT. CON INMIGR 1996-2003		-5,29%
CREC. RELAT. SIN INMIGR 1996-2003		-10,25%

Elaboración propia

Es de suponer que la proporción de mujeres seguirá aumentando. Es necesaria una buena planificación al respecto para poder responder a las necesidades de este colectivo. Al intuir que esto refleja el reagrupamiento familiar, se deberá extender esta planificación al ámbito de los colegios o guarderías, por ejemplo, puesto que con este colectivo de mujeres, también llegan niños pequeños y en edad escolar.

A lo largo de estos años, la población inmigrante en La Vera ha aumentado considerablemente: de 356 que estaban empadronados en el 96 a 1718 del 2003.

El continente de origen que más peso tiene dentro del colectivo inmigrante es África. Es muy importante considerar que al hablar del continente africano, nos referimos al norte, Magreb -esta conclusión es fruto de

los datos de los que se dispone-. Este grupo incluso llega a aumentar su peso sobre el total. También ha aumentado la inmigración procedente de países latinoamericanos, aunque en menor medida que la africana. No pasa lo mismo con los procedentes de Europa.

Las poblaciones que concentran a la mayor parte de los inmigrantes son Jarandilla, Jaraiz y Losar. Esto es lógico puesto que son estas localidades las que se encuentran más cercanas a las explotaciones agrarias y constituyen los núcleos más poblados.

Llama la atención el municipio del Losar, ya que ha pasado de no tener registrado ningún inmigrante en su padrón de 1996, a pertenecer al grupo de los tres municipios con mayor porcentaje.

Esto se explica por su crecimiento económico en los últimos años. Este municipio ha experimentado un desarrollo por encima del resto de la comarca, aprovechando sus recursos endógenos. Cuenta, actualmente, con dos industrias destinadas a la elaboración de quesos de excelente calidad, que se exportan a nivel nacional e internacional; empresas de producción de bombones de higo y otros frutos autóctonos de la zona como las castañas y nueces. Está también en proyecto, una embotelladora de agua natural.

A esto hay que unir la riqueza de las tierras de los alrededores. Entre ellas, la finca de "El Robledo", de propiedad municipal, dotada de escuela para hijos de trabajadores del campo, puesto sanitario con médico y enfermero y viviendas para uso temporal.

Otro motivo por lo que se concentran en Jaraiz, según fuentes consultadas, es que en este pueblo se da una mayor aceptación del fenómeno migratorio, lo que permite un acceso a vivienda digna e incluso a vivienda social.

Existen otras razones: la existencia de un centro de salud, la universidad popular, la promoción de viviendas de protección oficial, la existencia de la sede de sindicato de trabajadores del pimentón, distintos centros educativos, institutos, etc.

Hasta hace muy poco se podía decir que el inmigrante tipo de la zona era: hombre marroquí de mediana edad con escasa cualificación y que desempeñaba faenas agrícolas

Ahora, a este colectivo, se ha unido el procedente de países latinoamericanos - principalmente Perú y Ecuador- y el de mujeres, que cada vez tiene más peso.

En la zona se está produciendo un despoblamiento progresivo. No hay ningún municipio que no haya disminuido en población. Visualizando la tabla 3, lo primero que nos llama la atención es el crecimiento relativo con y sin inmigración. Si no fuera por los inmigrantes, la pérdida de población en la comarca se habría visto doblada.

El fenómeno migratorio contribuye a paliar el despoblamiento paulatino de la zona, fijando población.

La llegada de gente joven supone también el rejuvenecimiento de los pueblos, que cuentan con una población cada vez más envejecida, puesto que la mayoría de jóvenes se desplazan y fijan su residencia en la ciudad, buscando mejores condiciones de vida o un trabajo diferente al que ofrece la zona.

Una buena planificación que garantizara la integración de estas personas en los pueblos traería consigo, por tanto, muchas externalidades positivas para la comarca: un enriquecimiento cultural, el aporte de gente joven en edad de trabajar, compensación de la pérdida de población que sufre la comarca, etc.

4. INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

La localización geográfica de los puntos de atención a la población inmigrante en la Vera son: Jaraiz de la Vera y Losar de la Vera. Habría que incluir las poblaciones de Navalmoral de la Mata y Talayuela que aunque no se encuentran dentro de la delimitación de la zona de estudio son importantes tanto por su proximidad a la zona como por la labor de las asociaciones allí establecidas en la atención a los inmigrantes.

Los aspectos más importantes al hablar de integración de inmigrantes son los siguientes.

- *Atención y asesoramiento en la llegada:*

Universidades Populares:

“Red de información y asesoramiento a la población inmigrante”: a través de ella se atienden a los inmigrantes en relación a trámites de legalización, facilitando información sobre recursos; se realizan acciones de sensibilización, etc.

Este programa se puso en marcha tanto en Jaraiz, como en Losar.

Oficina de Atención al Inmigrante (Talayuela - Navalmoral de la Mata):

Cuando el inmigrante llega a España, el desconocimiento de la realidad jurídico social de nuestro país es absoluto. Para evitar el abuso del que es objeto el inmigrante por parte de determinados individuos o colectivos que aprovechan su necesidad y desconocimiento para lucrarse económicamente, surge esta Oficina de Atención al Inmigrante.

Oficina Permanente de Inmigración (OPI):

Se encuentra en Navalmoral de la Mata. Su objetivo es asesorar a los inmigrantes en materia jurídico-social. Supuestamente desde esta oficina se deberían realizar estudios sobre flujos migratorios, condiciones en las que viven los inmigrantes y así establecer propuestas de integración. Pero debido a la escasez de personal y de medios esto se hace imposible, limitando su actividad a la atención directa a los inmigrantes que lo soliciten.

Centro de Atención al Inmigrante de Cruz Roja Talayuela:

Cruz Roja es un organismo civil, que funciona a nivel nacional y que en esta localidad -en la que el 40% de la población es inmigrante- desempeña una labor muy importante.

En él trabajan un traductor y una trabajadora social. Esta última se encarga de los trámites burocráticos: tanto del NIE o permiso de residencia, como de los reagrupamientos familiares, etc.

El traductor, además de realizar su función -interlocutor entre inmigrantes y personal del centro-, también se encarga del servicio de correo. En el caso de que algún inmigrante fuera incapaz de comunicarse y tuviera que presentarse a algún juicio, acudiría acompañado del traductor. Aunque no son habituales ni los juicios, ni las denuncias.

Asociaciones como "Cáceres Acoge" con sede en Navalmoral, también interviene en este eje de integración.

- *Condiciones de trabajo:*

Uno de los aspectos más relacionados con la integración es la inserción en el mercado laboral.

La mayoría de los inmigrantes (independientemente de su origen) se ubican en el sector primario, trabajando como jornaleros en campañas agrícolas de recolección en explotaciones de regadío. En La Vera hay trabajo en cultivos de tabaco, espárrago y pimiento.

Los inmigrantes que no trabajan en el sector primario, suelen hacerlo en el de la construcción o en el caso de las mujeres como empleadas del hogar. En este último caso, la mayoría de las contratadas son latinoamericanas, debido a que se supera la barrera idiomática y cultural.

El acceso al mercado de trabajo más frecuente es por intermediación de amistades o conocidos.

Debido al carácter estacional del trabajo -actividad temporera agraria-, los contratos son siempre temporales, en el caso de que existan ya que muchas veces son verbales. En este aspecto de integración, está actuando Cruz Roja Talayuela.

Actualmente, se está llevando a cabo un *Programa Plurirregional Operativo de Inserción de Inmigrantes (POI)*. Este tipo de

programas se llevan a cabo durante tres años, y es financiado por el Fondo Social Europeo (FSE) y por la Consejería de Bienestar Social. Hay que tener en cuenta que a este programa se acogen no sólo los inmigrantes instalados en el municipio, sino también los de los alrededores -entre ellos, los de La Vera-. Consta de tres ejes: formación, orientación y empleo.

El eje Empleo, consiste en que, una persona de la institución acude a las fincas, empresas, etc. a mediar con los empresarios, y así de esta forma se garantizan unas condiciones dignas y legales en la contratación.

El eje de Orientación consiste en la elaboración de entrevistas (con ayuda del traductor) a cada inmigrante para conocer mejor sus características personales, intereses y su experiencia laboral o profesional en el país de origen.

Otras asociaciones que intervienen también en este eje son: Asociación de Amigos del Magreb (AMA), con sede en Talayuela y Cáceres Acoge.

- *Nivel de formación y educación:*

La mayoría de los inmigrantes asentados en La Vera carecen de estudios o poseen estudios de nivel básico. De ahí, la dificultad para conseguir trabajos que supongan una determinada cualificación y el motivo de la importancia de ofrecer desde las distintas asociaciones la posibilidad de obtener una mayor formación.

Además, hay que tener en cuenta que, en el caso de los magrebíes, se añade el problema del desconocimiento del idioma a la hora de acceder a los posibles cursos de formación que se les oferte.

Para acceder a dicha formación, los inmigrantes pueden acudir a distintos centros. Desde estos centros se imparten cursos de todo tipo: desde los de enseñanza de la lengua española, hasta otros de informática, fitosanitario, e incluso clases de apoyo escolar a los niños, para intentar paliar las diferencias de nivel y las dificultades con las que se enfrentan a lo largo del curso.

Dentro de la propia comarca están las Universidades Populares (UPs), situadas en Jaraiz y Losar, dependientes de la Junta de Extremadura, de carácter público.

En el caso de asociaciones de los propios inmigrantes, encontramos la Asociación de Amigos del Magreb (AMA, Talayuela).

En Cruz Roja Talayuela, dentro del *Programa Plurirregional Operativo de Inserción de Inmigrantes (POI)*, en el eje de Formación, se dan cursos, no sólo de lengua castellana, sino de distintos temas que les puedan servir para desempeñar un empleo en el futuro.

El problema más importante con el que se enfrentan los profesores es que, debido a los horarios y características de los trabajos que desempeñan los inmigrantes, es difícil que asistan a clase con continuidad, complicando el aprendizaje.

Otro aspecto muy importante a tener en cuenta es el trabajo que se realiza en los centros educativos. La mayoría de los niños que se incorporan al sistema educativo desconoce el idioma y proceden de países con culturas muy distintas a la occidental -es el caso, por ejemplo, de los niños musulmanes- exigiendo un gran esfuerzo docente

En el centro educativo de Talayuela, por ejemplo, el sistema pedagógico que se sigue es de aprendizaje progresivo, basado en la no segregación del alumnado que no habla castellano, respecto del alumnado que sí lo hace. El criterio de incorporación de los alumnos es fundamentalmente la edad. Se establecen tres niveles de dominio del castellano, en los que se ubican los alumnos. A medida que éstos van aprendiendo el idioma y van accediendo a un nivel superior comparten cada vez un mayor número de clases y asignaturas con los alumnos extremeños de la misma edad.

- *Vivienda:*

La mayoría de los inmigrantes de la comarca, viven en pisos en alquiler (aquellos que ya están más asentados, o los que vienen y se instalan con conocidos o amigos), o en las vegas y secaderos, cerca de las fincas en las que trabajan.

Desde las distintas asociaciones no se interviene en ningún aspecto relacionado con la vivienda. Podría ser interesante que en alguno de los centros se actuase al respecto, creando una "oficina" desde la que se pusiera en contacto personas de la localidad de acogida que posean pisos vacíos, con los inmigrantes interesados. La intermediación sería una garantía para evitar el engaño y el abuso por parte del arrendador, ya que crearía un clima de confianza puesto que la asociación podría actuar como "aval" -no necesariamente económico pero sí "psicológico"- en todo el proceso.

- *Acceso a la sanidad pública*

En España está garantizada la asistencia médica a los inmigrantes independientemente de su situación legal, no sólo en caso de emergencia sino también en caso de afecciones o problemas cotidianos. Con el certificado de empadronamiento se obtiene la tarjeta sanitaria -el empadronamiento se solicita en el municipio con independencia de la situación administrativa de residencia-.

La única asociación que se encarga de acompañar a los centros médicos a inmigrantes es la AMA.

Éste es un aspecto primordial que hay que cuidar, puesto que la mayoría de los inmigrantes pueden no tener conciencia de la necesidad de visitar al médico con asiduidad, como puede pasar, por ejemplo, en el caso de las mujeres con la visita al ginecólogo. Es tan importante proporcionarles el acceso a la sanidad, como enseñarles a utilizarla, creando el hábito de acudir al médico asiduamente para controlar su salud.

- *Religiosidad, costumbres y valores culturales y participación social:*

La mayoría de los inmigrantes que residen en la región son magrebíes, de religión musulmana -casi todos practicantes-, por lo que este aspecto es muy importante al hablar de integración. En general los extremeños se muestran abiertos a la libertad de culto y religión aunque se oponen a la

construcción de mezquitas con fondos públicos.

La barrera del idioma es clave en la participación, así los iberoamericanos, que son minoría en la zona, participan más en las actividades sociales, mientras que los magrebíes son más herméticos en este sentido.

En un primer momento, no se producen relaciones más allá de lo laboral. Aunque una vez que se conoce el idioma la participación social es mayor.

Para facilitar la integración, la mezcla entre culturas y la interacción, se realizan actividades de todo tipo desde las diferentes asociaciones de la zona: Universidades Populares -Jaraiz, Losar-, Cáceres Acoge, Asociación sociocultural de inmigrantes de España de Navalmoral, Asociación de Amigos del Magreb -AMA, Navalmoral-, Asociación multicultural NEXO en Talayuela y la Asociación socio-cultural Mujeres que Ayudan -Navalmoral-

Como síntesis de todo ello se presenta la siguiente tabla:

ACOGIDA	EJE DE INTERVENCIÓN				PARTICIPACION SOCIAL
	TRABAJO	FORMACIÓN	VIVIENDA	SANIDAD	
- Universidades Populares,(UPs)	- Cruz Roja	- UPs		- Asoc. Amigos del Magreb	- UPs
- Cruz Roja	- Asoc. Amigos del Magreb, AMA	- Cruz Roja			- Cáceres Acoge
- Oficina de Atención Inmigrante	- Cáceres Acoge	- Asociación de Amigos del Magreb			- Asoc. Amigos Magreb
- Oficina Permanente de inmigración (OPI)					- Asociac. Sociocultural de inmigrantes de España
- Cáceres Acoge					- Asoc. Multicultural Nexo
					- Asoc. Mujeres que ayudan

En el se puede ver de forma sintetizada la relación entre los distintos centros y las actividades que en ellos se realizan.

Desde las distintas asociaciones y desde la administración se están acometiendo diversas iniciativas para poder atender las necesidades de este colectivo ante el continuo incremento de la población inmigrante que se espera en los próximos años.

Aún así, podemos comprobar que desde la administración, no se cubre la asistencia en todos los factores clave para la integración. Hay ejes importantes, como las condiciones

de empleo, la sanidad o la vivienda que no se abordan desde sus instituciones.

Las Universidades Populares dependen de la Consejería de Educación. La Oficina Permanente de Inmigración y la Oficina de Atención al Inmigrante, de la Consejería de Bienestar Social. Cáceres Acoge recibe subvenciones de la Junta.

Se observa que Cruz Roja es el organismo que cubre mayor diversidad de necesidades.

La escasez de personal y de medios se hace patente al visitar cualquiera de estos centros de los que se ha hablado. Algunos de ellos, se encuentran en edificios con escasas prestaciones y comodidades para realizar el trabajo. Por ejemplo, sin calefacción o con escasez de aulas. Llama la atención la falta de personal. En el caso de la OPI, por ejemplo, solamente hay dos trabajadores, por lo que la labor de estudio del fenómeno de la inmigración, el control del mismo en la zona que les corresponde, es imposible. Se limitan a atender y asesorar a los inmigrantes que acuden a ellos.

En el caso de las Universidades Populares, el mayor problema es que los proyectos, y por lo tanto los contratos, son temporales. Siendo inferiores, en la mayoría de los casos, al año. De esta manera se hace imposible conseguir una continuidad en los programas y en el trato a los inmigrantes. Cuando empiezan a conocer y a confiar en el personal del centro se les acaba el contrato y entra personal nuevo. Se produce un corte en el trato que entorpece la integración.

Una vez que el inmigrante llega a la comarca, es fundamental que disponga de un buen asesoramiento sobre sus derechos, deberes y las características más importantes de la sociedad de acogida. En este sentido la dotación de la comarca para ofrecer este servicio es insuficiente. Sólo existen centros en Losar y Jaraiz -cierto es que en estos municipios es donde se concentra la mayoría de la población inmigrante-. De esta manera, un inmigrante que llega a cualquier otro municipio, deberá desplazarse a estos centros para obtener dicho asesoramiento.

Para solucionar este problema, se podría crear una "Ventanilla única del inmigrante" en cada municipio. En esta ventanilla se ofrecería todo tipo de información imprescindible en este primer momento, facilitando el contacto con las asociaciones y centros a los que pueden acudir para solucionar los distintos problemas que tengan que afrontar. Se trata de crear un centro al que puedan acudir para obtener información general y posteriormente para resolver problemas concretos pudieran acudir a otros centros más especializados.

En temas laborales, se comprueba que solamente en Talayuela, donde el 40% de la población es inmigrante, se cubre la función de intermediar entre empresarios y este colectivo. Siendo éste un aspecto muy importante dado que es la única vía para garantizar unas condiciones de contratación y de trabajo dignas.

Respecto a la formación, los cursos son prácticamente idénticos en todas las asociaciones. Los más solicitados, como es lógico, son los de castellano. Pero el problema al que se enfrentan los profesores, como ya se ha comentado anteriormente, es el absentismo, debido a los extensos horarios de trabajo, lo que dificulta la continuidad en el aprendizaje.

En cuanto al acceso a la sanidad, prácticamente todos los inmigrantes conocen su derecho a la asistencia sanitaria. Pero la diferencia entre culturas, estilos y condiciones de vida hace que cobre una gran importancia la labor de acompañamiento a las consultas médicas. No sólo por la barrera idiomática, sino también para crearles un hábito del que carecen. En este sentido, la comarca no dispone de medios y personal suficientes.

En el tema del esfuerzo por conseguir la integración cultural, la "mezcla" entre culturas, es donde más recursos y esfuerzos se destinan. Son muchas las asociaciones que realizan actividades o campañas de sensibilización para lograr una convivencia sin fricciones ni conflictos.

Es cierto que en la comarca de La Vera sería necesario incrementar los centros de asistencia a inmigrantes, ya que únicamen-

te disponen de ellos Losar y Jaraiz, pero lo que es realmente urgente, es la coordinación entre los centros existentes, no sólo a nivel comarcal, sino en toda la zona. Hay muchos aspectos que se solapan y se ofrecen en todos los centros, pero en cambio, hay otros servicios básicos que no se cubren. Es por ejemplo el caso del acompañamiento en las visitas médicas o en la búsqueda de empleo, o el acceso a la vivienda. En ningún centro se realiza la intermediación o labor de búsqueda de pisos para inmigrantes, para crear un clima de confianza y que la gente no se muestre reacia a alquilar viviendas a inmigrantes. Es muy escaso el servicio de acompañamiento en la búsqueda de empleo y en las consultas médicas. Se percibe una descoordinación entre los diferentes centros.

Como solución a este problema, podría crearse una comisión, con miembros de cada organismo, que se reuniera cada cierto tiempo y pusiera en común lo que están haciendo en cada uno de ellos, los resultados que se están obteniendo, las posibles carencias asistenciales que pueda haber, etc., realizando la función de coordinar a todas las asociaciones.

Aunque se trata de centros que dependen de organismos distintos -de la administración central, de la Junta de Extremadura, organizaciones civiles, o asociaciones de inmigrantes-, deberían ser capaces de aunar los esfuerzos hacia un objetivo común y único, como es la integración adecuada del colectivo en la sociedad de acogida.

Parece descuidada la labor de investigación del fenómeno migratorio. Los organismos -por ejemplo, la OPI- encargados de llevar a cabo el estudio, se ven colapsados con la atención directa a los inmigrantes.

Sería conveniente establecer algún tipo de convenio entre la Junta de Extremadura y la Universidad que permitiera realizar el estudio desde esta última. Así se evitaría la sobrecarga de trabajo en las organizaciones y se permitiría un estudio riguroso.

Aunque la Junta de Extremadura tiene ya comprometidos recursos para estudiar este fenómeno, puede que se precise un esfuerzo mayor. Garantizar la comprensión entre

las culturas y una adecuada integración, es la clave para un futuro de enriquecimiento mutuo y convivencia entre los inmigrantes y las poblaciones de acogida.

5. BIBLIOGRAFÍA

BARBOLLA, D. (2001): *Inmigración marroquí en la zona de Talayuela, Cáceres. 1992-1996*, Editorial Regional de Extremadura, Mérida.

Guía de Recursos para la inmigración, elaborado y publicado por la Junta de Extremadura

La integración social de los inmigrantes en Extremadura, elaborado y publicado por el Consejo Económico y Social de Extremadura CES, 2003

Los inmigrantes y el mercado laboral extremeño, elaborado y publicado por el CES de Extremadura, 2003

TÉCNICOS DE LA MANCOMUNIDAD DE CUACOS, (2000): *Inmigración, juventud y desarrollo en la comarca de La Vera*.

Direcciones de internet:

Universidades populares de Extremadura:
<http://www.aupex.org>

Ministerio del interior: <http://www.mir.es>

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:
<http://www.mtas.es>

Imsero: <http://www.seg-soc.es/imsero>

Instituto Nacional de Estadística:
<http://www.ine.es>

Junta de Extremadura:
<http://www.juntaex.es>

Cruz Roja:
www.cruzroja.es.comarcadelavera.es

Consultas directas:

- Universidades Populares de Jaraiz y Losar
- Oficina Permanente de Inmigración,

Navalmoral

- Cruz Roja, Talayuela
- Ayuntamientos de los diecinueve municipios de la comarca
- Cáceres Acoge
- ATIME, Madrid

Valoración de la multifuncionalidad de los bosques

3

Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

David Cayuela López

Ing. Agrónomo

(XXIX COT)

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA MONOGRAFÍA

Cualquier decisión que afecta al uso del suelo o a la gestión de los recursos naturales en un espacio geográfico determinado supone una valoración en la que se integran los factores abióticos, bióticos y antrópicos que en él concurren. Una visión de los espacios de dominante forestal necesariamente ha de contemplar las múltiples funciones que realizan al menos incorporando tres dimensiones básicas como son su funcionalidad ecológica, la funcionalidad social, y su funcionalidad económica.

Con la excepción de la funcionalidad económica, las dos categorías restantes no cuentan con una valoración en términos de mercado (precio), lo que hace que a menudo no aparezcan adecuadamente recogidas cuando se pretende integrar estos espacios en aquellos análisis que se apoyan en una cuantificación monetaria para la toma de decisiones, tales como las diferentes variantes de análisis coste-beneficio que implican una traducción en términos económicos de la corriente de flujos de costes y beneficios asociados a la actuación que se analiza. Muchos de los conflictos entre los diferentes usos forestales asimismo, podrían evitarse si se prescindiera de esa visión unidimensional de productividad en el manejo de los recursos maderables.

Su significación no se agota por tanto en los aspectos productivos siendo necesario considerar un conjunto de valores indirectos entre los que cabe señalar:

-El uso social del monte para actividades recreativas de senderismo, turismo rural, excursionismo, mountain-bike, etc.

-Efectos en la protección hidrológica como

minoración de la escorrentía, disminución de riesgos de avenidas, recarga de acuíferos, filtración y depuración del agua, etc.

-La protección del suelo frente a la erosión

-El valor paisajístico asociado a la diversidad y calidad del paisaje

-La protección atmosférica

-Sumidero de contaminación

-La protección de la biodiversidad y el patrimonio genético, al configurar diferentes hábitats para la fauna y flora

Los objetivos a desarrollar en la monografía intentan mostrar la situación actual en que se encuentra la valoración de los bosques y sus criterios, así como una reconsideración de los objetivos y principios generales para determinar su valor bajo las múltiples funciones que realizan.

-Identificar todas aquellas funciones que son capaces de desarrollar y mantener los espacios forestales.

-Identificar los sectores y grupos que se benefician de los bosques y los criterios que habitualmente intervienen en el otorgamiento de características de mérito o valor.

-Definir las ventajas y establecer los objetivos de su sustentabilidad y equilibrio.

-Dar una definición del concepto de valor que cabría aplicar recogiendo las múltiples funciones que cumplen

-Describir los métodos de valoración existentes.

2. LOS CONCEPTOS DE VALOR. CONSIDERACIONES GENERALES

Todo país cuenta con recursos naturales. Éstos, en muchos de ellos, son fuentes de ingresos, por lo cual se hace necesario un mejor uso y valoración óptima. En este sentido los aspectos básicos para una estrategia de desarrollo incluyen las diferentes etapas de cuantificación y valoración, así como categorización, y comercialización del recurso forestal.

Cuantificación: Es conocer la cantidad y tipo de recursos forestales con que se cuenta.

Valoración: Consiste en estimar el valor económico que aporta cada hectárea de las diferentes categorías de bosque por los diferentes usos de éste (madera, leña, absorción de carbono, protección de suelos, etc.)

Categorización: Consiste en priorizar aquellas áreas que por su ubicación, características, valor, etc. son de mayor importancia.

Comercialización: Realizar todas las gestiones necesarias que permitan el pago por los beneficios ambientales.

La asignación de una producción forestal al concepto de externalidad o al de producción económica es en los extremos absolutamente clara, por ejemplo la madera (directo) y la producción de oxígeno a través de la fotosíntesis (externalidad). Sin embargo en otros casos la distinción no es tan clara.

- *Los diferentes conceptos de valor aplicables al bosque:*

La naturaleza del bien económico que se le confiere a un recurso (agua, bosque, etc.) constituye el motivo básico del interés por su valoración económica. Este interés aumenta conforme aumenta la escasez relativa del recurso, y en este sentido la estimación de su valor económico es un requisito esencial para diseñar estrategias que permitan un mejor uso.

En relación con los recursos naturales y en concreto el bosque, es necesario plantear qué va a considerarse como valorable. El

valor económico del bosque está compuesto por los valores que se determinan a través del mercado (bienes con precio de mercado y negociables, disfrutados por el propietario como pueden ser: ingresos por madera, leña, fruta, etc.), y por el valor de los servicios ambientales, (bienes sin precio de mercado disfrutados libremente por la sociedad). En economía ambiental el valor económico total corresponde a los bienes con y sin mercado y se extiende más allá del habitual valor económico del uso directo, incluyendo el valor de uso (directo e indirecto), y el valor de no-uso del bien.

Algunos conceptos integrantes del valor económico de los bienes ambientales según su carácter se pueden observar en la siguiente tabla.

Valores de uso		Valores de no-uso	
Usos directos	Usos indirectos	Valores de opción	Valores de existencia
Producción maderera	Ciclo de nutrientes	Usos futuros e indirectos	Biodiversidad
No maderables	Protección de cuencas		Herencia cultural
Recreo y ecoturismo	Fijación de carbono		Habitats amenazados
Biodiversidad			Paisajes
Investigación			
Educación			

3. LA NECESIDAD DE VALORACIÓN DE LAS DIFERENTES FUNCIONES

El desconocimiento del valor económico de los recursos naturales ha contribuido en gran medida a su deterioro, por lo cual una valoración adecuada de los beneficios ofrecidos por los recursos naturales tanto aquellos que cuentan con precio y mercado, así como de los bienes ambientales sin precio, sin mercado, y no tasables, facilita el diseño e implementación de políticas acordes a las necesidades de la población, permitiendo salvaguardar la naturaleza y los sistemas productivos que posibilitan el desarrollo.

Hay que distinguir claramente entre precio y valor. El precio no incorpora directamente el valor ni las funciones ecológicas de los recursos, siendo estos subvalorados, lo cual debe ser corregido a través de la generación de información al respecto y mediante el perfeccionamiento de técnicas para valoración de bienes ambientales que no tienen mercado explícito.

Es necesario plantear una valoración económica, social y ambiental, a través de di-

ferentes métodos que permitan la interrelación, así como la internalización e identificación de externalidades.

4.DIMENSIONES CARACTERÍSTICAS DE LA MULTIFUNCIONAL DEL BOSQUE

En el enfoque clásico, los recursos naturales son valorados exclusivamente como materias primas que a través de los correspondientes procesos de transformación se convierten en productos que satisfacen determinadas necesidades (valores productivos). Cada vez en mayor medida, sin embargo, se tiene en cuenta que la sociedad también satisface sus necesidades contemplando un paisaje o disfrutando de la naturaleza en un bosque, etc. (valores recreativos), de igual modo que existe una percepción creciente de que los ecosistemas son capaces de ofrecernos servicios muy importantes (valores ambientales) como puede ser la protección del suelo que genera una buena cubierta vegetal, el impacto positivo sobre la calidad del agua en los embalses debido a los bosques; etc.

Es dentro de este moderno concepto en el que "el medio ambiente debe comprenderse como un capital que ofrece unos rendimientos en forma de bienes de distinta naturaleza (públicos y privados) que producen los tres tipos básicos de funciones económicas que contribuyen a satisfacer las necesidades humanas":

-Provisión de bienes productivos (Valor productivo)

-Provisión de servicios suministrados por los ecosistemas (Valor ambiental)

-Provisión de bienes recreativo-culturales (Valor recreativo)

- *Diferentes funciones asociadas al bosque:*

En los términos referidos, una visión de los espacios forestales necesariamente ha de contemplar las múltiples funciones que realizan. El recurso forestal, que comprende: bosques, plantaciones forestales, sistemas agroforestales, proporciona beneficios no ambientales (madera, leña, frutas, etc.) y beneficios ambientales (fijación de carbono,

protección de suelos, agua, biodiversidad, etc.). El propietario obtiene ingresos por leña y madera o si las transforma en uso agrícola o urbanizaciones. Si se considera una clasificación tradicional (Cardells 1997), al bosque aparecen asociados:

-Bienes o productos directos

-Beneficios indirectos o externalidades

a) Productos directos

Renovables:

-Madera

-Leña

-Pastos

-Resina

-Corcho, Caza, Pesca, Apicultura, Frutos...

-Plantas aromáticas, medicinales y condimentarias

-Otros bienes silvestres (espárragos, setas, caracoles, líquenes, muérdago etc.)

Bienes no renovables:

-Extracciones minerales, tierras y rocas

-Uso urbanístico

b) Bienes indirectos o externalidades

Uso social del monte

-Actividades recreativas: excursionismo, senderismo, etc.

-Actividades educativas: educación y formación

Protección hidrológica

-Minoración de escorrentía: disminución de riesgos de avenidas

-Recarga de acuíferos, defensa contra la salinización costera

-Filtración, depuración del agua

-Captación de las aguas de lluvia: cripto-precipitaciones

Protección del suelo

-Erosión de suelos forestales

-Defensa de suelos agrícolas

-Disminución de la tasa de aterramiento de embalses

-Generación de suelo

Protección paisajística

- Diversidad y calidad del paisaje

Protección atmosférica

- Fijación de CO₂
- Producción de O₂
- Filtración de polvo atmosférico y retención contaminantes
- Amortiguación de las temperaturas extremas
- Disminución de la velocidad del viento en superficie

Protección de la biodiversidad y el patrimonio genético

- Hábitat para la fauna
- Hábitat para la flora
- Hábitat para seres vivos no conocidos en la actualidad

Protección social

- Oferta laboral en áreas deprimidas
- Oferta laboral en época de paro estacional

5. LOS MÉTODOS DE VALORACIÓN

Valorar activos naturales constituye una de las tareas más difíciles de la economía ambiental; normalmente no se dispone de valores de mercado, incluso los datos relativos a los costes por lo general tienen carácter hipotético. Tal y como recomienda el Banco Mundial en el análisis económico para la medición de costes y beneficios ambientales, se deben considerar cuatro aspectos básicos como son los relativos a la determinación de impactos, valorización de los impactos, tasa de descuento, y de riesgo e incertidumbre.

La valoración en términos monetarios requiere de una estimación del valor del ambiente y los recursos naturales. Debido a que estos bienes no tienen precio de mercado, su valoración se hace a través de diferentes metodologías de estimación. Los procesos de valoración más extendidos en la bibliografía específica (Azqueta, 1995, Cardells F., 1995, Pearce et al., 1995, Castellano et al., 1997) se centran en nueve métodos básicos con sus consiguientes va-

riaciones:

-*Método de los costes evitados o inducidos:* Se cuantifica el valor de un bien ambiental a través de los costes que evita o los que induciría su pérdida.

-*Método de los costes de las medidas de protección, prevención y control:* Basado en el principio de sustitución entre bienes sociales/medioambientales -o algunas de sus características- y bienes privados, con precio de mercado.

-*Método de los costes de las medidas de corrección:* Como el método anterior, se basa en la propiedad de sustituibilidad de los bienes.

-*Método de las preferencias reveladas o precios hedónicos:* Trata de discernir en el precio de un bien cual es el incremento o decremento de su precio en función de encontrarse en una posición ambiental favorable o desfavorable.

-*Método del coste de viaje:* Se aplica a la valoración de espacios abiertos dedicados al ocio o recreo, y se basa también en las relaciones de complementariedad.

-*Método de preferencias declaradas o valoración contingente:* Se lleva a cabo mediante la realización de una encuesta y se analiza la valoración que da la sociedad a un determinado bien ambiental.

-*Método de costes de compensación:* Basado en sentencias judiciales, impuestos, etc. que asignan un valor de compensación a los daños causados.

-*Costes comparados:* Cuando no se dispone de datos homogéneos para los distintos componentes de los recursos a valorar se ponderan los valores a través de un panel de expertos.

-*Valoración multicriterio:* Diferentes autores han opinado recientemente que los problemas de valoración ambiental podrían plantearse fructíferamente alejándonos, por una parte, de la ortodoxia neoclásica y aproximándonos, por otra, a la teoría de la decisión multicriterio.

Bajo una estrategia de desarrollo sostenible, el objeto de valoración económica es el conjunto de bienes, con independencia de su naturaleza, que de una forma sostenible pueden obtenerse de los ecosistemas. No es por tanto el valor total de los bienes productivos sino el valor del aprovechamiento sostenible de los mismos el aspecto fundamental, con lo que los aspectos productivos se contemplan como una renta que complementaría el fin principal que es la persistencia o compromiso de legado con las generaciones futuras. Por tanto, la actividad forestal debe tener como objetivo no sólo el de asegurar el aumento continuo y estable de la producción maderable, de fruto, uso turístico, sino, al mismo tiempo, asegurar que se mantengan los diversos servicios ambientales que prestan los bosques y, de ser posible, que éstos aumenten.

6. BIBLIOGRAFÍA

AZQUETA, D. (1995): *Valoración económica de la calidad ambiental*. McGraw-Hill/Interamericana de España SA.

CARDELLS, F. (1997): *¿Cuanto valen los montes valencianos (I)?* Montes nº48, 45-51.

CASTELLANO, E. GONZALEZ ALONSO, S. RÁBADE, J. (1997): *Generalización del modelo geográfico para la valoración económica integral de los ecosistemas forestales aplicado a la Comunidad de Madrid*. II Congreso Forestal Español, Pamplona.

COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Tragsatec. (1996): *Valoración económica integral de los ecosistemas forestales de la Comunidad de Madrid*.

DUNN, M. C. (1974): *Landscape evaluation techniques: An appraisal and review of the literature*. University of Birmingham, Centre for Urban and Regional Studies.

ELORRIETA, J.I. CASTELLANOS, E. (1999): *La valoración económica de la Biodiversidad. Monetización de los valores de No uso: Biológico y de Conservación*. Congreso de Ordenación y Gestión sostenible de Montes. Santiago de Compostela.

ELORRIETA, J.I. CASTELLANOS, E. (1999): *Valoración integral de la Conservación de la Biodiversidad de la Comunidad Foral de Navarra*. III. Congreso de Economía de Navarra .Pamplona.

KOPP, R.J. Y PORTNEY, P.R. (1999): *Mock Referenda for Intergenerational Decision-making, Discounting and intergenerational equity*, eds. Portney, P.R. y Weyant, J.P., Washington: Resources for the future.

RIERA, J. (1994): *Manual de Valoración Contingente*. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

ROMERO, C. (1994): *Economía de los recursos ambientales y naturales*. Alianza Editorial, Madrid.

MADRIGAL, A. (1995): *Ordenación de montes arbolados*. Colección Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

MONTOYA, R. Y PADILLA, J. (2001): *Utilización de un SIG para la valoración de la calidad y fragilidad visual del paisaje*, Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles. Oviedo, Universidad de Oviedo-AGE, pp. 181-184.

4

La iniciativa comunitaria LEADER: estudio detallado y evolución del Plan LEADER Saja-Nansa

Miguel Ángel Noriega Agüero
Geógrafo

Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

Tras algo más de una década de vida de la Iniciativa Comunitaria LEADER, los territorios beneficiados de esta han visto emerger nuevos sectores o se han ido consolidando los tradicionales, dinamizando la economía rural y mejorando el nivel de vida de las poblaciones que los habitan. LEADER (Liaisons Entre Activités de Développement Economique Rurale) nace en 1991 presentándose como un nuevo enfoque de desarrollo en áreas rurales con dificultades, afectando en el primer plan a 217 territorios rurales en toda la Unión Europea, cifra que ha sido sobrepasada con creces, ya que en estos momentos se supera el millar. Sin duda lo atractivo de la iniciativa y la posibilidad de complemento con otros proyectos o programas regionales, nacionales o europeos han hecho de LEADER una figura atractiva para el medio rural.

La comarca Saja-Nansa ha crecido y se ha desarrollado con el LEADER. Dos valles cantábricos y un sector costero, allí en donde desembocan los dos ríos que dan nombre a esta unión no administrativa de quince municipios occidentales de Cantabria, conforman la Comarca Saja-Nansa que gracias a la labor del Grupo de Acción Local, la población local, las administraciones y asociaciones y entidades colaboradoras ha ido viendo como se desarrollaban tres generaciones de LEADER.

1. LA SITUACIÓN DEL ESPACIO RURAL Y LEADER COMO PROYECTO DE DESARROLLO DURADERO DE ESTOS TERRITORIOS

1.1. La necesidad del desarrollo rural

En el medio rural español se encuentran ciertas áreas que sufren una aguda crisis desde hace unos años, más aún con la in-

roducción de la agricultura dentro de un sistema agroindustrial, lo cual conlleva modernización, nuevas tecnologías, formación de los activos agrarios,..., y, frente a eso, ciertos espacios rurales en crisis no han sabido ni luchar ni unirse a ello. Todo ello tiene como resultado una pérdida de peso económico originando despoblación y consiguiente abandono de determinados territorios. En lo político cabe destacar el papel de las administraciones favoreciendo la localización de actividades en áreas urbanas y periurbanas, acuciado, por qué no decirlo, por el poco peso electoral de la población rural.

El desarrollo del medio rural debe ir más allá de lo agrario, diversificando las economías rurales de una manera sostenible y endógena, potenciando nuevas actividades, acordes con el territorio y la población que lo habita y dando satisfacción a la demanda urbana, mediante la búsqueda de la calidad. Se hacen por tanto necesarias políticas y actuaciones integradas y coordinadas entre todos los sectores y agentes.

Los espacios rurales de la Región Cantábrica poseen unas peculiaridades y características siendo los grandes inconvenientes a la hora de potenciar su desarrollo: el aún marcado carácter familiar de las explotaciones, la dependencia del ganado vacuno y continuando con las explotaciones de tamaño reducido, lo cual origina unos bajos niveles de renta. Todo ello unido a tres factores clave recientes: la entrada de nuestro país en la U.E., los procesos de modernización y la necesidad de entrar en una nueva articulación de las explotaciones.

1.2. LEADER: un proyecto que ha calado con éxito en el mundo rural

Comienza el primer proyecto, LEADER I (1991-1994), orientado a zonas rurales de las regiones menos desarrolladas (regiones Objetivo 1) y zonas rurales frágiles (en regiones Objetivo 5b). En 1995 se amplía también a zonas rurales de regiones nórdicas con densidad de población muy baja (regiones Objetivo 6).

La Iniciativa LEADER, presenta de manera general, según el Observatorio Europeo LEADER, siete especificidades:

-Enfoque territorial. Es necesario la definición previa del territorio a aplicar y unas líneas de intervención según la zona.

-Enfoque ascendente. Participativo, por parte de la población local.

-Grupos locales. Con la idea de delegar a escala local el trabajo de definición y gestión: G.A.L. u otra forma de agente colectivo.

-Innovación. Propuesta de acciones de carácter innovador.

-Enfoque integrado y multisectorial. Mediante la búsqueda de vínculos entre las acciones, no entendido como una simple suma de proyectos.

-Red y cooperación. Que comprende formación y transferencia mediante el intercambio de conocimientos y experiencias (siendo una cooperación interterritorial y transnacional)

-Descentralización de la gestión y la financiación.

Desde la U.E., pieza clave en la coordinación y seguimiento de los LEADER, se proponen una serie de trabajos comunes y esenciales a la hora de analizar y evaluar los diferentes proyectos. Así por ejemplo, cada beneficiario de la iniciativa elabora un Programa de Innovación Rural (P.I.R.) en el que han de quedar plasmadas las estrategias y medidas a seguir. Es clave también la elaboración de un Plan de Acción Local en el cual se plasman tanto la definición del G.A.L., así como la aplicación en un territorio definido. En este último aspecto han de cumplirse unas normas básicas a la hora de

la definición territorial como es la relativa poca extensión, mediante municipios que se agrupan en mancomunidad y con una población no superior de 100.000 habitantes ni menor de 5.000.

La mayor aportación económica la aportan las administraciones, siendo necesario también el trabajo de fomento de la iniciativa privada.

La entrada de LEADER en el medio rural presenta unos resultados desiguales dependiendo de los territorios, pero lo que sí ha supuesto es la plasmación del desarrollo local en el medio rural, unos espacios y sociedades marginados y en crisis en los últimos años.

LEADER I (1991-1994). Además de "romper el hielo" sentó las bases del éxito de la Iniciativa, gracias a un objetivo principal claro: el desarrollo rural mediante un enfoque territorial integrado y participativo. Con LEADER I se crearon en la Europa comunitaria 217 grupos, con una inversión total de 1.154 millones de ECUS y con una participación comunitaria de 442 millones de ECUS. Se llegó a una superficie de 364.057 Km² y a una población de once millones y medio de personas. En España se presentaron 108 programas de los cuales vieron la luz 52, sobre una superficie de 81.855 Km² y para una población de 1.854.305 habitantes (densidad media 22,6 hab./Km²). En el aspecto económico la inversión en nuestro país ascendió a 45.000 millones de Pts., con una aportación del 35,6 % por parte de la UE.

LEADER II (1994-1999). El éxito de LEADER I trajo consigo la convocatoria de un segundo proyecto cuyos objetivos continuaban con lo logrado y deseado anteriormente. Así, se pusieron en marcha en España 133 programas (en Regiones Objetivo 1, 96, y en Regiones Objetivo 5b, 37) y casi el millar en toda la UE. A nivel nacional, el coste total llegó hasta los 1.162 millones de ECUS (en el que la financiación privada fue del 49,6%), afectando al 45% del territorio español y a un 12% de la población de nuestro país.

LA INICIATIVA ACTUAL LEADER +, 2000-2006. Durante el periodo 2000-2006 se

está llevando a cabo el tercero de los programas el cual plasma como el anterior el éxito de esta iniciativa, viéndose reflejado en el número de territorios en los cuales se lleva a cabo. En toda la UE se están llevando a cabo 938 programas (1.320 si unimos los PRODER) ocupando el 72% del territorio europeo (UE) y de los cuales 145 se encuentran en España (junto a 162 PRODER II). Para este periodo el 5,35% de los Fondos Estructurales de la UE está dirigido a II.CC. (periodo 94-99 un 9%) de lo que ha LEADER y EQUAL le corresponden un 2,5% del total de los FF.EE. En total y gracias a la aportación del Estado, los Fondos Comunitarios, las CC.AA., las entidades locales y el sector privado la financiación en nuestro país para esta iniciativa es de 5.046,5 millones de Euros. De manera general en nuestro país un LEADER + recibe una dotación económica media desde lo público de alrededor de 5 millones de Euros aportándose (ese es al menos el objetivo) desde lo privado unos 3-4 millones de Euros.

2. PRESENTACIÓN DE LA COMARCA SAJA-NANSA

La comarca Saja-Nansa, territorio en el cual se aplica la iniciativa LEADER (no posee un carácter administrativo), presenta los rasgos naturales y socio-económicos típicos de la Región Cantábrica: áreas de litoral, de transición y de media y alta montaña, salpicada por entidades de población y unas actividades agrarias ligeramente diferenciadas según su ubicación. En total hoy en día está formada por 15 municipios: Polaciones, Tudanca, Los Tojos, Cabuérniga, Ruento, Rionansa, La Masón, Peñarrubia, Herrerías, Valdáliga, Val de San Vicente, San Vicente de la Barquera, Udías, Mazcuerras y Cabezón de la Sal, estos tres últimos de reciente incorporación (en 2000). En total tenemos una comarca habitada por 25.670 personas (INE, 2002).

Al igual que la mayoría de los espacios rurales de Cantabria ha sufrido diversas transformaciones en las dos últimas décadas. Los cambios socio-económicos derivados de la entrada de nuevas actividades en las áreas rurales, acuciado todo ello tras la integración de nuestro país en la Unión Europea, han traído consigo varias consecuencias importantes para este espacio ru-

ral, tradicionalmente agrario.

EL MEDIO FÍSICO. Por un lado las áreas de litoral que presentan una marcada influencia marina lo que proporciona una destacada diversidad, dotando al área de extraordinarios enclaves naturales y presentando extensas praderas, una sucesión de playas y acantilados, grandes arenales y por supuesto, las rías del Nansa (Tina Menor) o la del Escudo en San Vicente de la Barquera (Marismas de Pombo y de Rubín). La mayor parte de este territorio costero de la comarca, unas 5.000 hectáreas, se encuentra bajo la figura del Parque Natural de Oyambre. Por otro lado, adentrándonos hacia el sur de los valles, el territorio se nos presenta con un cada vez mayor carácter montañoso. Aquí los núcleos en los fondos de valle, rodeados de prados y huertas y en lo alto las brañas y los puertos, como islotes entre las masas boscosas de hayedos y robledales. Y en los límites meridionales de la comarca las áreas montañosas, que llegando a los 2.000 metros de altitud, ejercen de cabecera de los valles, destacando las Sierras de Peña Sagra y de Peña Labra.

EL POBLAMIENTO Y LA DEMOGRAFÍA. Las características del poblamiento se asemejan a las generales de la Región Cantábrica. La población de la zona se dispone repartida en núcleos de pequeña entidad, generalmente en los fondos de valle, y en cabezas de comarca: San Vicente de la Barquera y Cabezón de la Sal. Ninguno de estos dos núcleos se ven beneficiados por la Iniciativa LEADER, entendiéndose que son núcleos urbanos de relativo peso tanto demográfico como económico. La comarca, como todas las rurales cantábricas, lleva perdiendo población desde la década de los cincuenta. Así, en lo que a los años de ejecución de LEADER se refiere, el conjunto de los municipios ha perdido algo más de 300 habitantes, siendo de mayor problema el envejecimiento de la población, sobre manera en los municipios más meridionales, los que están situados en la cabecera de ambos valles.

LA ENTRADA DEL TURISMO Y EL SECTOR AGRARIO. La actividad agrario-pecuaria, muy marcada por la orientación ganadera vacuna láctea o cárnica, es fruto de unas tradiciones y costumbres bien asentadas.

La mecanización reciente del trabajo agrícola no está exenta de dificultades: excesiva parcelación, condiciones orográficas, etc. En definitiva, de una economía mixta tradicional se ha pasado a una relativamente moderna y especializada, en la que sobresale la ganadería bovina frisona orientada hacia la producción lechera y el continuismo con la raza vacuna tudanca, autóctona de estos valles, con fines únicamente cárnicos.

El aumento del número de segundas residencias en núcleos costeros, unido todo ello a un turismo activo ligado con actividades deportivas en plena naturaleza, ha permitido el desarrollo turístico. Sin duda alguna ha sido San Vicente el municipio que más a visto desarrollar este sector, sobre todo la villa capital de éste, San Vicente, núcleo beneficiado por el Plan de Excelencia Turística, y, por qué no decirlo, también por el "fenómeno Bustamante". Podemos citar también varios campings, los dos campos de golf, diversos núcleos catalogados como Conjunto Histórico Artístico Nacional y, por supuesto, la calidad de los paisajes. Este auge turístico se ha visto acrecentado gracias a la construcción de la Autovía del Cantábrico, la cual discurre por los municipios costeros de la comarca.

La unión de lo agrario y lo turístico produce en numerosas familias una complementariedad de actividades, lo cual aminora una posible dependencia turística que puede traer consigo una estacionalidad perjudicial para ciertos sectores y actividades, debido a problemas de sobreocupación y déficit, según sea la época del año.

3. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES LEADER PUESTOS EN MARCHA Y FINALIZADOS EN LA COMARCA

En estos momentos seis proyectos de desarrollo rural están funcionando en la Comunidad de Cantabria, todo ello compone la Red Cantabra de Desarrollo Rural. El más veterano es el LEADER Saja-Nansa.

Las actuaciones han sido muy diversas y siempre han estado orientadas hacia una mayor dinamización del área y la diversificación de actividades. Este programa está destinado a regiones que estén dentro del Objetivo I (como lo era Cantabria, hasta el

periodo 94-99) y Objetivo 5b, todas ellas con áreas necesitadas de un impulso al desarrollo rural. En estos momentos la Comunidad Autónoma cántabra se encuentra fuera de lo que estrictamente se califica como Región Objetivo 1, catalogándose ahora como: Región Objetivo 1, en ayuda transitoria. Veamos a continuación y de manera resumida lo que han supuesto los tres programas ejecutados en el área:

LEADER I SAJA-NANSA (1991-1994). En primer lugar se ha llevado a cabo la ejecución del LEADER I Saja-Nansa, el cual ha contado un presupuesto de 794,7 millones de pesetas, siendo un 45,2 % de inversión privada.

El LEADER Saja-Nansa tuvo en sus inicios varios objetivos muy claros: Formación. Orientado hacia el empleo, centrándose especialmente en las actividades económicas alternativas a las tradicionales, turismo de calidad, potenciación de las actividades empresariales y sensibilización por el patrimonio natural y cultural.

Grupo de Acción Local Saja-Nansa. Se creó en 1991 el G.A.L. Saja-Nansa con el objetivo principal de gestionar la iniciativa en la comarca. Uno de los primeros objetivos fue la creación de una red de alojamientos rurales. En el periodo 92-94 se crearon 53 nuevas iniciativas turísticas de las que 40 fueron empresas de alojamiento que totalizaron 640 nuevas plazas. Este objetivo se completó como ya veremos en el periodo de ejecución del LEADER II.

ECOMUSEO. En 1993 se crea el ECOMUSEO Saja-Nansa, sin duda la apuesta más arriesgada del G.A.L. Su definición nos dice que todo el territorio pasa por ser todo él un gran ECOMUSEO de mil km², incluyendo su patrimonio histórico, los paisajes, su etnografía, sus pueblos, y representado por el espacio y la sociedad que lo habita; estamos ante un gran museo vivo.

Varias son las actuaciones más destacadas del ECOMUSEO Saja-Nansa a lo largo del desarrollo de las tres Iniciativas LEADER en la comarca: Guía y Mapa del Ecomuseo Saja-Nansa, Centro Receptor de Visitantes, Oficinas de Información de Saja-Nansa, Paneles informativos, Paneles con señaliza-

ción de rutas, Pequeños museos temáticos con la reconstrucción y muestra del funcionamiento de la Ferrería de Cades y Las Fábricas de la Luz. Para continuar con esta vía, el G.A.L. tiene previsto incrementar la red de elementos del ECOMUSEO con la creación, dentro del periodo de LEADER +, de dos nuevos centros culturales: el Museo de la Agricultura y Ganadería y el Museo de la Pesca.

LEADER II SAJA-NANSA (1994-1999). Durante el periodo 1994-1999 se continuó con todo lo conseguido o en proyecto gracias a la aplicación de LEADER II, desde el G.A.L. Saja-Nansa se siguió con el apoyo en la creación de iniciativas turísticas, surgiendo en esos años un total de 44 nuevas empresas, ofertando alrededor de 500 camas y generando con ello 50 nuevos empleos en este sector. Con este paso, gracias a LEADER II, en la comarca se superaron las 1.000 plazas en establecimientos hoteleros de todo tipo.

Asociación Empresarial para Desarrollo y Promoción de Saja-Nansa. El G.A.L. Saja-Nansa apoya en este periodo y colabora con AEDEP Saja-Nansa, la cual en 1996 crea su propia Central de Reservas a la que se adhieren empresas ya acogidas a la Iniciativa LEADER y otras de la comarca.

LEADER + SAJA-NANSA (2000-2006). En 2000 entró en funcionamiento el último de los Planes, LEADER + Saja-Nansa 2000-2006 con un montante total de la financiación en la comarca de 11.040 miles de Euros que fueron repartidos de la siguiente manera: UE. 3.468 miles de Euros, otras entidades públicas 1.740 miles de Euros y sector privado 5.832 miles de Euros.

Un rosario de empresas se encuentran acogidas a LEADER Saja-Nansa: de fabricación de muebles, casas de madera y carpintería; de helicultura; textiles; de elaboración artesanal de quesos, pan, pastelería, anchoas y embutido; de joyería; de cantería; etc. Así mismo, es de destacar la labor formativa que desarrolla el GAL Saja-Nansa, impartándose actualmente cursos formativos sobre: Conocimiento de plantas medicinales y aromáticas, Guías turísticas, Iniciación a la cerámica, Manipulador de especies en el medio natural, Manipulador

de productos fitosanitarios, Nuevas tecnologías de la información, Monitor de tiempo libre, Pastelería y repostería, Cata de vinos y El cultivo del manzano.

Programa de Innovación Rural 00-06. Dentro del LEADER + Saja-Nansa se incluye el Programa de Innovación Rural Saja-Nansa el cual se está desarrollando en estos momentos, teniendo un peso fuerte aquellos proyectos de carácter productivo: turismo rural, empleo, comercialización, etc.

Las posibilidades que presenta la comarca y el trabajo del G.A.L. pueden hacer viables nuevos proyectos los cuales no harían sino desarrollar endógenamente el territorio y aumentar la oferta de la comarca como atractivo a los visitantes. En mi opinión hay una serie de proyectos que podrían ser viables, como por ejemplo: Reconstrucción de Torres Medievales, Ferias agroalimentarias y de artesanía, temas de educación ambiental, mayor cooperación entre Planes, proponer una Red de museos y centros culturales y afianzar más los cursos formativos.

4. CONCLUSIONES

Este ambicioso proyecto LEADER tiene diferentes visiones según los autores. Quizá en lo que más críticas se pueden encontrar es en lo relacionado con el papel que juegan las Administraciones y su interpretación de la Iniciativa. JIMENEZ y SEGARRA (2003) opinan que estas han realizado un "secuestro" de los LEADER, privando, en ocasiones, a los G.A.L. y a la población del territorio de mayores competencias y posibilidades de tomar decisiones libres y seguras. TROITIÑO (2003), nos plantea la necesidad de apoyo y voluntad política, sin la cual en ocasiones no se puede llevar a cabo un desarrollo sostenible territorializado. También considera que la apuesta de LEADER + por establecer conexiones interterritoriales abrirá más el proyecto y se darán así a conocer mejor propuestas, éxitos y programas.

En lo económico y productivo también salen a la luz opiniones diversas. Este mismo autor señala como clave la diversificación económica. Eso si, en general se tiende a centrar demasiado las actuaciones en un tema en concreto, siendo esto muy critica-

do desde la Red Española de Desarrollo Rural (REDR). Se cree, por tanto, que es básico poner sobre la mesa varios enfoques, facilitando con ello el desarrollo de un programa más flexible. La REDR aboga para que los G.A.L. participen más en la elaboración del procedimiento y los criterios de selección.

Es clave la dinamización económica rural. Eso puede ser llevado a cabo, y la prueba está en la comarca fruto de este trabajo, gracias al turismo rural, realizando actuaciones que mejoren la calidad de lo que se ofrece al visitante. Es necesario actualizar y mejorar cualitativamente lo que éste "pide" de un territorio, así como dar una formación adecuada a los activos turísticos, habitantes del medio rural "novatos" en esa materia. Ahora bien, un serio peligro llega cuando los programas como LEADER no alcanzan plenamente los objetivos, quedándose en una mera fuente de inversiones por empresas, a veces externas al medio rural, o en un generador de ingresos a asociaciones y colectivos reducidos.

Por último creo que es importante continuar la labor de comarcalización, iniciada de manera administrativa en diversas regiones y planificada desde otro punto de vista desde los LEADER y PRODER, ya que puede ser un revulsivo para zonas con serias dificultades. La comarca, como área aglutinadora de municipios pequeños en crisis, es una solución frente al poco peso socioeconómico de las entidades locales por separado, el despoblamiento y el envejecimiento.

5. BIBLIOGRAFÍA

La autovía del Cantábrico. Centro de Estudios Rurales, Santander, (1993).

Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha 1996-2001. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, DOXA, Madrid, (2003).

CORBERA, M.: "*Las políticas de desarrollo rural en la región cantábrica: Los Programas LEADER.*". en Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración en la UE..

CORBERA, M. (coord) (1995): *Guía del Ecomuseo Saja - Nansa*. Grupo de Acción

Local Saja - Nansa.

GARCÍA M.: "*El impacto de la autovía y la evolución previsible de la marina occidental de Cantabria*" en Autovía del Cantábrico

JIMÉNEZ, M. Y SEGARRA, J.(2003): *Aspectos críticos sobre la normativa y reglamentación que regula la aplicación del PIC LEADER +*. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza.

KAYSER, B. (1990): *La renaissance rurale*. Ardmand Colins, Paris.

LAZARO, L. (coord.) (2002): *Acciones estructurales comunitarias en España y sus CC.AA., periodo 2000-06*. Tomos 1 y 2. Comisión Europea, representación en España, Madrid.

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER, (1998): *Guía Metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación*. Bruselas.

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: *Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER*. Cuaderno nº 4, Bruselas.

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1999): *Tener en cuenta las enseñanzas de LEADER en las futuras políticas rurales*. Informe del Observatorio nº 3, Bruselas.

REGIDOR, J. G.(2000): *El futuro del medio rural en España. Agricultura y desarrollo económico*. CES, Madrid.

RUIZ DE LA RIVA: *El modelo tradicional y urbano del occidente de Cantabria*, en Autovía del Cantábrico.

SINEIRO: *Tendencias y perspectivas de las explotaciones familiares gallegas en el contexto de la Cornisa Cantábrica*. Agricultura Familiar en España 1999, Fundación de Estudios Rurales, UPA, Madrid.

TROITIÑO, M. A. (2003): *Iniciativas europeas de desarrollo local: del desarrollo agrario al desarrollo rural integrado*. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza.

5

La planificación hidrológica española en el contexto de la aplicación de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE)

Pablo Tostón Díez
Geógrafo

Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

1. RESUMEN

En la presente monografía se aborda el salto que supone la aplicación de la Directiva Marco del Agua, nombrado en el texto como DMA, en la planificación hidrológica española.

Esta Directiva se traspone al ordenamiento jurídico español desde el uno de enero del 2004, y ello supone poner como primera preocupación de la planificación hidrológica nacional la calidad de las aguas, entendidas estas en toda la extensión de la palabra.

De esta forma se pone fin a casi un siglo de continua preocupación por la disponibilidad de recursos para pasar a una nueva etapa en la que la conservación y protección del medio acuático pasan a ser prioritarios. Todo un giro en el enfoque de la planificación, que gracias a una serie de medidas descritas en el presente documento, aborda el uso del agua desde la demanda y no desde la oferta.

Dentro de este nuevo enfoque y tal y como se establece en los considerandos de la Directiva, se afirma que la calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población. La nueva ley aplica otros elementos novedosos como es la recuperación de costes, bajo el principio de que quien contamina paga, reconociendo que el agua no es un bien comercial más sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal.

En esta monografía se intenta analizar lo que supone la aplicación de la Directiva Marco del Agua desde la ordenación del territorio así como sus consecuencias a la hora de abordar la planificación hidrológica,

sin mayores pretensiones que el resalte de las diferencias de enfoque existentes entre los diferentes reglamentos jurídicos que regulan esta práctica, y de esta forma poder extraer conclusiones.

2. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA. APROXIMACIÓN HISTÓRICA

La ordenación del territorio puede ser concebida en un sentido amplio de conformidad con la Carta Europea de Ordenación del Territorio firmada en Torremolinos bajo los auspicios de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de la Ordenación del Territorio (Carta Europea de Ordenación de Territorio, CEMAT, 1984) como la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológicas de toda la sociedad. Esta expresión se hace de cara a conseguir un uso y disfrute equilibrado y sostenible del territorio, así como de sus recursos naturales, compatible con su gestión, protección y mejora.

Dentro de este enfoque consideramos que la primera actuación histórica de ordenación del territorio en temas de agua se produjo con la creación de las Confederaciones Hidrográficas en 1926. Estos organismos son los encargados de una multitud de aspectos como los usos del agua, la regulación del dominio público hidráulico o toda una serie de competencias correspondientes a la Administración Central del Estado, y tienen como objetivo fundamental la planificación hidrológica.

Así, desde la creación de las diferentes Confederaciones Hidrográficas la planificación hidrológica se ha venido realizando con ciertos cánones que, pasados ya más de

tres cuartos de siglo, conviene revisar.

La Unión Europea haciéndose eco del problema que representa un enfoque ya caduco en la planificación hidrológica, empieza a trabajar desde 1996 para fijar una reglamentación comunitaria que determine un nuevo marco de actuación que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2004.

3. LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Es la plasmación legal de la voluntad de la Unión Europea de crear un marco jurídico para la protección de todo tipo de aguas. De esta forma la Directiva Marco del Agua, Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre, complementa y/o reemplaza a treinta directivas, cada vez más inconsistentes, que abordaban diferentes temáticas relacionadas y que se fueron aprobando a lo largo de las últimas décadas, con responsabilidades e incidencia en parte directas y en parte indirectas para los sectores relacionados con el agua.

El objetivo principal de la Directiva Marco del Agua (DMA) es el de establecer un marco para la protección y mejora de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición (que según la DMA, son las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce), las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

- Prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de aguas, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos.
- Promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles.
- Tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la su-

presión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias

- Garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones
- Contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

Tratando así y gracias a esta serie de objetivos de contribuir a:

- Garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal y como requiere un uso del agua de forma sostenible, equitativa y equilibrada.
- Reducir de forma significativa la contaminación del agua subterránea.
- Proteger las aguas territoriales y marinas.
- Lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino, mediante medidas comunitarias previstas en el apartado 3 del artículo 16 (Art.16"Estrategias para combatir la contaminación de las aguas", apartado 3), a efectos de interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales.

Para este gran objetivo la Directiva prevé una serie de objetivos previos diferenciados para los diferentes medios acuáticos: una buena calidad ecológica y química en las aguas superficiales, un buen estado químico y cualitativo de las aguas subterráneas, así como un buen potencial ecológico de todas las masas de agua.

Esto supone que desde la práctica, la planificación hidrológica actual se verá sometida a importantes cambios debido a que las medidas a adoptar serán distintas puesto que los objetivos deseados son distintos

(con la Directiva los conceptos rectores de la política hidráulica van a experimentar una profunda revisión). Ello supone que el instrumento de planificación por excelencia, el Plan de Cuenca, tendrá que modificarse con nuevos contenidos.

Para resumir, se puede afirmar que la Directiva Marco del Agua, pretende avanzar en la legislación comunitaria acerca del agua, garantizar su calidad ecológica y, agrupar las distintas normativas sectoriales y constituir una referencia común a partir de la cual poder desarrollar otros instrumentos normativos o de planificación.

Sin embargo, el camino para llegar hasta la actual Directiva no ha sido fácil. El Parlamento Europeo presentó un borrador inicial en 1997 en el que los temas de calidad de las aguas eran casi los únicos que se podían leer en él, dejando en un segundo plano aspectos cuantitativos y de gestión de la demanda, temas clave en países como España. El Consejo Europeo, no asume inicialmente este primer borrador, y será en 1998 cuando se consiga un acuerdo político que fije la propuesta en un texto más conservador, sin aportaciones notables a la normativa actual sobre la materia de cada Estado.

Esta propuesta no presentaba, como se ha dicho, cambios sustanciales respecto de la normativa actual, mientras que la postura del Parlamento era claramente más innovadora dando un mayor peso a aquellas cuestiones relacionadas con el uso sostenible de los recursos, y la conservación y mejora de su estado ecológico. A pesar de este acuerdo político, las divergencias siguen presentes y tras un largo diálogo se adopta la propuesta de la Comisión Europea, tendente a presentar un documento final entre las dos posturas anteriores.

4. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE LA MATERIA

Existe una multitud de leyes que tienen por objeto la regulación del agua desde las necesidades de múltiples materias. Sin embargo la principal ley referente a temas hidrológicos es la Ley de Aguas, siendo aprobado su texto refundido mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 2 de Julio

(ley que viene a modificar la anterior ley de aguas; Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas)

Dicha ley tiene por objeto regular el denominado Dominio Público Hidráulico, el uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en materias relacionadas con el Dominio Público Hidráulico.

Después de esta ley la normativa que más afecta a la materia es el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, que fue aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de Julio. Es en dicho reglamento donde se fundamentan los principios rectores de la planificación hidrológica que se ha efectuado en España hasta ahora. En concreto es en el artículo 70 donde se definen los objetivos de la planificación hidrológica.

Dichos objetivos son los de conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y de equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial mediante el incremento de las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y haciendo un uso racional en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales, todo esto último acorde con lo expresado en la Ley de Aguas en su artículo 38.1. Seguidamente, en el artículo 71 de dicho reglamento se afirma cómo los Planes de Cuenca son los instrumentos precisos donde se contempla la Planificación Hidrológica a través de las Cuencas Hidrográficas.

Para acabar la secuencia lógica en la legislación en la materia es necesario hacer referencia al artículo 91 del reglamento comentado anteriormente donde se hace referencia a un nuevo instrumento de planificación sobre el agua, el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Plan que tiene rango de ley con necesidad de ser aprobada en el Parlamento, aprobación que tuvo lugar en Junio de 2001 (Ley 10/2001, de 5 de Julio, de Plan Hidrológico Nacional). Dicho artículo alude a éste documento como el coordinador de todos los planes hidrológicos de cuenca, y como el elemento necesario para la puesta en práctica de soluciones para posibles alternativas, previsiones y condiciones de transferencias de los recursos

hidráulicos entre distintos ámbitos territoriales (con distintos Planes de Cuenca), así como las posibles modificaciones de planificación en el uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para el abastecimiento de poblaciones o regadíos.

Después, en el Artículo 92, se vuelve a hacer referencia a que el Plan Hidrológico Nacional es el documento encargado de coordinar los diferentes Planes de Cuenca, y se añade: "considerando las diversas planificaciones sectoriales de carácter general, en particular la agrícola, la energética y la de ordenación del territorio, así como la protección del medio ambiente y la naturaleza, todo ello en el marco de la política económica general del Estado".

5. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA ESPAÑOLA DE ACUERDO CON LA NORMATIVA ACTUAL

Los poderes legislativo y ejecutivo, atendiendo al artículo 42.2 de la Constitución, en el que se establece que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la solidaridad colectiva", son conscientes de la necesidad de efectuar una regulación de la actividad de la planificación hidrológica.

Tal y como se ha visto en el anterior capítulo, son los Planes de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional los instrumentos desde los cuales se hace la planificación hidrológica en España, tal y como se recoge en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica y las Leyes de Aguas y del Plan Hidrológico Nacional vigentes.

En el caso del Plan Hidrológico Nacional, con rango de ley, se recoge la necesidad de establecer una planificación puesto que se contempla España como un país en el que se registran graves desequilibrios hídricos, en el que el agua es un recurso escaso, que necesita de una adecuada gestión para su aprovechamiento.

De esta manera se define al PHN como el instrumento encargado de corregir estos

desequilibrios, en el que "desde una perspectiva global, ha de contemplar para ello un uso armónico y coordinado de todos sus recursos hídricos capaz de satisfacer de forma equilibrada los objetivos de la planificación". Toda una serie de objetivos que están encaminados al abastecimiento y aprovechamientos hídricos a pesar de que el primer objetivo que se muestra es del buen estado ecológico del Dominio Público Hidráulico.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurría en la ley de aguas de 1985, el PHN en su exposición de motivos, sin que se haya hecho referencia con anterioridad a sus objetivos, dice: "la planificación no puede entenderse en nuestros días sin que el medio ambiente sea la principal referencia de su contenido". Momento en el que el Legislador hace referencia a la necesaria coordinación con la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre, por la que se establece un marco comunitario de las aguas. Esta mención no es baladí puesto que el Estado español está obligado a incorporar en la normativa nacional dicha Directiva Marco del Agua, haciendo suyos los principios inspiradores de la legislación comunitaria. Entre esos principios inspiradores podemos encontrar la participación de la sociedad en la elaboración de la política hidrológica como garantía de una transparencia en el proceso planificador, la recuperación de costes, y el buen estado ecológico de todas las masas de agua. A todos estos principios rectores que inspiran la legislación europea sobre aguas, la ley de PHN también recoge, su función coordinadora de los diferentes Planes de Cuenca.

Dado que el PHN debe coordinar los diferentes Planes de Cuenca, planificación descentralizada, y sabiendo que uno de sus objetivos es el de la regulación de las transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de diferentes Planes de Cuenca, el Legislador reconoce que el eje central sobre el que pivota la ley es precisamente este último objetivo. El Legislador afirma que es esta opción por la que ha optado para procurar una satisfacción racional de las demandas en todo el territorio nacional, siendo la opción "más eficiente tras considerar las diferentes alternativas y proceder

a un riguroso análisis coste-beneficio de las transferencias, valorando las variables ambientales, socioeconómicas y técnicas de las mismas y sometiendo todo ello a un amplio debate social". Además, dado que las transferencias entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos constituye la solución última y la más comprometida, el PHN no se limita únicamente a esas transferencias, sino que contempla otras medidas para la racionalización y optimización de los recursos hidráulicos.

Pero la ley delega el uso racional y coherente de los recursos hídricos a los usuarios, por lo que su papel respecto a esta parte tan fundamental en la planificación hidrológica se limita a "fomentar particularmente las prácticas de ahorro y uso sostenible y las campañas de concienciación y sensibilización ciudadanas". Si las consecuencias sociales de esta medida y el hecho de que figuren entre las intenciones de la presente ley son positivas, no lo es tanto el hecho de que no se indique como se va a favorecer un uso sostenible y racional de agua, así como con qué medidas se pretende potenciar el ahorro del líquido elemento.

Se afirma igualmente, con respecto al ahorro del agua, que la ley tiene la firme voluntad de restringir los usos de las aguas cedidas en las cuencas receptoras. Bajo el gran principio histórico de la política hidráulica, el del abastecimiento, dice que el agua que se transfiere entre cuencas sólo podrá ser utilizada para el abastecimiento urbano, y nunca para la ampliación de nuevos regadíos. Para el caso de los regadíos se especifica una excepción que es la de revertir una situación de precariedad, por la falta de recursos hídricos, en aquellos que estén haciendo un uso racional y sostenible del agua, o para resolver situaciones de insostenibilidad medioambiental.

6. UNA NUEVA FORMA DE PLANIFICACIÓN EN LA DMA

Como se ha dicho en apartados anteriores la Unión Europea haciéndose eco de la necesidad urgente de dotar a todos los países miembros de una legislación sobre el agua integradora de toda la legislación que desde diferentes sectores afectaban a dicho recurso procede al dictamen de una nueva Direc-

tiva del agua.

Dicha Directiva tiene como eje fundamental de desarrollo la protección integral de los recursos hidráulicos y alcanzar un buen estado ecológico de todas las masas de agua, constituyendo este objetivo el paso previo a un correcto abastecimiento de todos los asentamientos y actividades humanas. También encontramos otros conceptos como la recuperación de costes de construcción y mantenimiento de infraestructuras hidráulicas, una nueva forma de gestionar las cuencas hidrográficas al llevar a la práctica la indivisibilidad de cuenca para todo el territorio europeo y, de esta forma, conseguir alcanzar mediante los Planes de Cuenca el objetivo fundamental del buen estado ecológico de las masas de agua y, como garantía de esto último, en los considerandos se recoge que las decisiones deben tomarse lo más próximo posible a los lugares donde se usa el agua o donde esté degradada.

Dada la complejidad del texto de la Directiva, que impone un férreo calendario a los Estados Miembros con un alto grado de exigencia, se establecen algunos puntos novedosos entre los que encontramos los siguientes:

La fórmula de integración principal que se plantea en la Directiva Marco es a través de la realización de los Planes Integrados de Cuenca que incluyen un plan de medidas que ayuden a conseguir los objetivos de calidad ecológica propuestos. Estos planes contendrán parte de los documentos comentados con anterioridad en el apartado 2, un plan de medidas que incorporarán aquellas actuaciones ya contempladas en las Directivas de calidad anteriores (códigos de buenas prácticas agrícolas, plantas de depuración, límites de vertido, etc.).

Tal y como se ha dicho anteriormente la directiva marco requiere en su artículo 5 y Anejo III, la identificación, valoración y el análisis coste-eficacia de las medidas, encaminado a conseguir un buen estado ecológico de las aguas. La Directiva Marco establece también en su artículo 9.1 que "los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, in-

cluidos los costes ambientales y los relativos a los recursos, de conformidad con el principio de quien contamina paga”.

Se establece la cuenca, sea o no transfronteriza, como unidad básica de gestión. Además, junto a las aguas superficiales continentales y aguas subterráneas, la DMA integra las aguas de transición y las costeras en la planificación y gestión del agua. De este modo se reconoce definitivamente la estrecha dependencia de sistemas como deltas, plataformas costeras y dinámica litoral respecto de la gestión de las aguas continentales, lo que constituye un cambio radical en relación con la planificación y gestión del agua en España.

La DMA obliga a establecer objetivos explícitos de calidad para todas las masas de agua y establece una serie de mecanismos y procedimientos comunes y estandarizados para demostrar que esos objetivos se cumplen en función de las características ecológicas de cada territorio.

La DMA, respondiendo a su carácter de Directiva Marco, recoge e integra las distintas normativas actuales que inciden en la calidad del agua. De forma similar, utiliza explícitamente el enfoque combinado, es decir, considera normativas y medidas sobre emisiones (valores límite de emisiones y vertidos) y sobre el propio estatus de calidad de las distintas masas de agua.

7. CONCLUSIONES

En este último apartado se intentan mostrar algunas de las conclusiones desprendidas del proceso lógico que nos ha llevado a estudiar la legislación hidráulica española y la Directiva Marco del Agua.

En primer lugar se puede afirmar que con la trasposición de la DMA la política hidráulica en España experimenta un profundo cambio. Esto es así por dos motivos. Primero, porque es de obligado cumplimiento por cada uno de los Estados Miembros que componen la Unión Europea, esto tendrá como consecuencia que al menos en la forma se cumplirá. Y segundo, porque si lo es en la forma lo tendrá que ser obviamente en el fondo puesto que se trata de una ley más del ordenamiento jurídico español.

Es precisamente esta última etapa, la de la forma, la de la implementación, la que es bastante cuestionable que se aplique puesto que depende del legislador que se tomen medidas necesarias para conseguir los objetivos de la DMA, que dice que hace suyos.

A pesar de estas carencias hay ciertos elementos que nos permiten vislumbrar un cambio tendencial en la forma de concebir la planificación hidrológica en España.

Así, tal y como se ha dicho con anterioridad, la DMA introduce también la necesidad de utilizar una política de precios que proporcione incentivos adecuados para dicha recuperación de costes. La introducción de este principio, pese a las inevitables resistencias y necesarios plazos de adaptación, obligará a revisar los Planes de Cuenca.

Finalmente la DMA establece una serie de garantías de información y participación pública incluyendo, entre otros mecanismos, pleno acceso a los documentos base utilizados para la elaboración de los Planes de Cuenca y seis meses de exposición pública para la presentación de observaciones y alegaciones por escrito. Todo ello constituye un paso imprescindible para la definitiva modernización de la planificación y gestión del agua en nuestro país.

8. BIBLIOGRAFÍA

Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre)

Análisis de Trasposición y procedimientos de desarrollo de la Directiva Marco del Agua. Consejo Nacional del Agua-Ministerio de Medio Ambiente.

Ley del Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional)

Texto refundido de la *Ley de Aguas* aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 2 de julio.

Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio.

Documento de síntesis del Libro Blanco del Agua. Consejo Nacional del Agua-Ministerio de Medio Ambiente.

ESTRELA, T: *La evaluación de las guías de la Directiva Marco Europea en política de aguas en aspectos relacionados con las aguas subterráneas en la cuenca del Júcar, España*, Confederación Hidrográfica del Júcar.

Se han consultado las siguientes páginas web:

www.mma.es
(Ministerio de Medio Ambiente)

www.chebro.es
(Confederación Hidrográfica del Ebro)
www.cedex.es
(Centro de estudios dinámicos y de Experimentación)

www.hispagua.cedex.es
(Sistema Español de Información sobre el Agua)

www.portal-agua.com
(Nueva Cultura del Agua)

www.agua-dulce.org

www.wwf.es
(wwf / adena)

www.ecologistasenacción.org (Ecologistas en Acción)

6

Desarrollo sostenible y participación ciudadana: la Agenda 21 Local

Paloma Cobertera Rebollo
Socióloga
Especialista Universitaria en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se viene hablando mucho del desarrollo sostenible: diferentes definiciones y soluciones prácticas. En el presente estudio se darán algunas pinceladas relacionadas con la participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local. Además, lo más importante no es lo que se ha dicho sino lo que se ha hecho, porque el desarrollo sostenible implica acción y su éxito radica en su implantación en la realidad.

En estos momentos, el desarrollo sostenible es una filosofía que viene a decir que la sociedad global actual debe tener en cuenta, en la misma medida, los tres elementos fundamentales que la constituyen (el económico, el social y el medioambiental) a la hora de buscar su prosperidad. Además, los medios que se utilicen para ello no pueden suponer un impedimento para que las generaciones futuras puedan hacer lo mismo.

Pero, ¿qué implica seguir los pasos del desarrollo sostenible? Implica un cambio, en muchos aspectos radical, del rumbo actual. Implica pensar que los hábitos de consumo actuales occidentales deberían decrecer si queremos un mundo distribuido de manera justa. Implica tomar conciencia de los problemas de todos los seres humanos, sin distinción de ningún tipo, que conforman la sociedad global, tanto la actual como la venidera. Implica que los medios para conseguir los fines sean unos concretos: los inspirados en la solidaridad y el compromiso social verdadero. En definitiva, implica un cambio social que transforme el actual estado de pensamiento.

Toda esta teoría, cargada de buenos propósitos, no es tan fácil cuando se lleva a la

realidad. Integrar los elementos económicos, sociales y medioambientales en cualquier acción, por pequeña que sea, implica la consideración de tantos aspectos que es muy difícil que algunos de ellos no entren en conflicto.

En la práctica, ¿cómo se está reaccionando?, ¿qué se está haciendo para seguir el camino del desarrollo sostenible? Algunos países, no todos, están tomando medidas que como se ha podido ver en la Cumbre de Río+10, han sido insuficientes. Entre las medidas adoptadas destacan las estrategias de desarrollo sostenible, tanto nacionales como supranacionales, los protocolos internacionales y las agendas 21 locales.

La peculiaridad de la Agenda 21 Local, respecto a otras medidas sostenibles, radica en su carácter local. Esta característica es importante por dos razones. Por un lado, es el ámbito local donde, en última instancia, se muestran las consecuencias de un desarrollo no sostenible y se establecen las medidas de actuación pertinentes. Por otro lado, únicamente en el ámbito local se posibilita la actuación de un elemento clave en pos del desarrollo sostenible: la participación ciudadana. Clave porque involucra a la sociedad en la toma de decisiones de su municipio, reforzando la democracia participativa y porque conciencia a los ciudadanos en la consecución de un desarrollo sostenible, ya que si la población no se conciencia, no actuará en consecuencia y no se podrá conseguir tal desarrollo. Prueba de esta filosofía es la célebre frase: "Piensa globalmente, actúa localmente".

2. HIPÓTESIS

Como el interés del presente estudio es hacer un análisis cualitativo del desarrollo

de las Agendas 21 Locales en España se han planteado unas hipótesis que sirven de punto de partida para estudiar la participación ciudadana que en ella se establece:

- Aunque en teoría cada municipio debe elaborar su Agenda 21 Local en función de sus características intrínsecas, en la realidad se están llevando a cabo estrategias muy similares, por no decir iguales, en municipios diferentes.
- Este tipo de programa únicamente será posible en estados democráticos donde todos sus ciudadanos tengan voz y voto por igual.
- Es necesario que las entidades locales tengan recursos tanto económicos como humanos para poder implantar proyectos. De este modo, los municipios deben estar integrados en un estado mínimamente descentralizado.
- Su éxito en el futuro está influido significativamente por los sistemas de participación que se incorporan en las Agendas 21 Locales para canalizar la participación ciudadana.
- La participación ciudadana, en la práctica, no tiene tanto poder de decisión como en la teoría.

3. OBJETIVOS

Teniendo en cuenta la generalidad de las hipótesis y las limitaciones del estudio, los objetivos que se persiguen son los siguientes:

- Establecer en qué consiste una Agenda 21 Local.
- Conocer los elementos clave para realizar un análisis cualitativo del desarrollo de las Agendas 21 Locales.
- Mostrar la situación española en relación al análisis de la participación pública en las Agendas 21 Locales.

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Para tener una visión general sobre como ha surgido y evolucionado el significado del desarrollo sostenible, y así encuadrar la Agenda 21 Local, se muestra la relación de tratados y conferencias que han ido acotando el término hasta nuestros días.

- 1972: Conferencia de Estocolmo
- 1973-1977: I Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente
- 1977-1981: II Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente
- 1982-1986: III Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente
- 1987: Informe Brundtland
- 1987-1992: IV Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente
- 1992: Conferencia de Río de 1992, La Cumbre de la Tierra
- 1992-1999: V Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente, "Hacia un Desarrollo Sostenible"
- 1994: Primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. (Aalborg)
- 1996: Segunda Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Lisboa
- 1997: Cumbre extraordinaria Río + 5. Nueva York
- 2000: Tercera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Hannover
- 2001-2010: VI Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente
- 2002: Conferencia Mundial Río + 10. II Cumbre de la Tierra. Johannesburgo (Sudáfrica)

5. LA AGENDA 21 LOCAL

La Agenda 21 Local es un documento que desarrolla un Plan Estratégico Municipal basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio, que surge de la participación y toma de decisiones consensuadas entre los representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanos del municipio.

Este instrumento de gestión, de carácter no vinculante, surge del "Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI", enmarcado dentro de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible", celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992. Dicho Programa, denominado Programa 21, sienta las bases

para desarrollar una política ambiental global y mundial de forma estructurada, programada y cuyo desarrollo sea iniciado y promovido por las entidades locales o regionales. De este modo, en su capítulo 28 se hace un llamamiento a las autoridades locales para que elaboren una Agenda 21 Local.

Ahora, si nos planteamos en qué consiste realmente una Agenda, como se desarrolla en la realidad lo primero que hay que subrayar es el hecho de que no existe una metodología estricta que indique como se ha de llevar a cabo una Agenda 21 Local. Esto es normal si tenemos en cuenta que estamos hablando de un instrumento de gestión municipal dirigido a todo tipo de municipios independientemente de sus características o su país. Así, desde la Cumbre de Río se insta a que cada municipio elabore su agenda en función de sus propias características locales.

Por esta razón, la Agenda 21 Local no es un plan técnico y acabado sino que es un continuo proceso, ya que una agenda no acaba cuando se han realizado las diversas fases en que la dividan, sino que está constantemente en movimiento adaptándose a los cambios que se vayan produciendo.

A pesar de lo mencionado, en la práctica, se están llevando a cabo agendas locales muy similares siguiendo unos patrones que indican unas fases de actuación bastante definidas. En lo referente al territorio español, la mayoría de las Agendas 21 Locales analizadas siguen uno de los siguientes modelos:

- EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias)

- GUIA EUROPEA PARA PLANIFICACIÓN DE AGENDAS 21 LOCALES del ICLEI (International Council Local Environmental Initiatives).

5.1. Modelo FEMP

El modelo de la FEMP divide el proceso en dos herramientas de gestión medioambiental que pueden tener una aplicación conjunta, independiente o combinada dependien-

do de la voluntad política y de los recursos disponibles.

5.1.1. Auditoría ambiental

Diagnóstico

Plan de Acción Ambiental

Plan de Seguimiento: sistema de indicadores

Declaración Ambiental

5.1.2. Plan de participación social.

Instrumentos de Participación

"Reglamento de participación ciudadana"

Plan de Comunicación

-Métodos tradicionales

-Nuevas iniciativas

Educación Ambiental

5.2. Modelo ICLEI

La "Guía Europea para la Planificación de las Agenda 21 Local" está elaborada por el ICLEI (International Council for the Local Environment Initiatives) como servicio para la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles.

La Guía sugiere que cuatro órganos se encarguen de la implementación de una Agenda 21 Local (la Comunidad o Ciudadanía, el Foro de Medio Ambiente, la Administración supralocal y el Ayuntamiento) y que se tengan presentes todos estos pasos:

1. Creación del foro de medio ambiente
2. Acordar la filosofía
3. Identificar problemas y causas
4. Definir objetivos generales
5. Priorizar problemas
6. Identificar opciones para la acción y establecer objetivos específicos
7. Crear programas para abordar objetivos
8. Formalizarlos en un plan de acción
9. Aplicar y comprobar
10. Evaluación y retroalimentación

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A continuación el presente estudio se va a centrar en la participación ciudadana española. En la información disponible sobre el tema queda patente que es la parte menos desarrollada e implantada de toda la agenda, seguido de la poca o nula transversalidad sectorial de la Administración. Si tenemos en cuenta que estos aspectos son clave para el desarrollo sostenible queda claro que aún queda mucho camino por andar.

Por estas razones, se van a anotar algunos aspectos de interés a la hora de analizar la participación ciudadana en los procesos de Agendas 21 Locales. Asimismo se expondrán algunos datos acerca de lo que se está haciendo en España al respecto, recogidos

del "Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas Locales en España (2003)". Dicho informe publica los resultados de una encuesta realizada a una muestra representativa de aquellos municipios españoles que están llevando a cabo una Agenda 21 Local.

En primer lugar, anotar que la participación pública española en el ámbito del desarrollo e implantación de las Agendas 21 Locales, ha estado y está fuertemente condicionada por dependencias históricas tales como el proceso de democratización tardía del país o la escasa cultura participativa de los ciudadanos españoles.

Además, vincular la participación ciudadana a los procesos de desarrollo sostenible plantea varios interrogantes. Por ejemplo, cómo articular y estimar una participación duradera, inclusiva y de fácil acceso; qué fórmulas participativas, de entre las muchas existentes, resultan más adecuadas en cada momento y lugar; cómo puede la participación ciudadana mejorar la calidad de las intervenciones públicas y qué papel deben de asumir las administraciones públicas en los procesos participativos.

Todas estas cuestiones deberán ser tomadas en cuenta por los municipios a la hora de implantar las herramientas participativas que más se ajusten a su realidad local. Ya que, al firmar la Carta de Aalborg se adquiere el compromiso de: "Colaborar con todos los sectores de la comunidad (ciudadanos, empresas, grupos de interés...) en la concepción de los planes locales de apoyo al V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE, "Hacia un desarrollo sostenible", y compartir la responsabilidad de la aplicación del programa entre todos los sectores de la comunidad".

Seguidamente se muestran diversos aspectos a tener en cuenta en la elaboración de planes de participación ciudadana.

6.1. Herramientas de participación ciudadana:

Las herramientas participativas más desarrolladas por las autoridades locales españolas son:

- Foro de Medio Ambiente

- Mesas de trabajo: mesas de trabajo temáticas
- Comités sectoriales
- Cursos de formación
- Seminarios
- Charlas

En este sentido, la herramienta participativa más extendida en la realidad española, ha sido la promoción y desarrollo de los denominados Foros de Medio Ambiente (foro de discusión diseñado para la intervención de representantes municipales, agentes socioeconómicos, expertos en la materia y ciudadanos en general donde se presentan propuestas específicas de actuación y se informa a la ciudadanía del desarrollo global de la Agenda Local 21).

En segundo lugar, por su grado de implantación, están las Charlas informativas y las Mesas de trabajo temáticas. Estas herramientas permiten a los ciudadanos opinar acerca de las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos y realizar aportaciones acerca de las necesidades sentidas por la ciudadanía así como las posibles soluciones.

En tercer lugar, se han implantado, aunque en menor medida que las herramientas anteriores, los Comités Sectoriales y los Seminarios temáticos. Estas fórmulas son mucho más especializadas en la detección de debilidades y fortalezas locales a través de las cuales se proponen medidas de actuación concretas.

Por último señalar que en muchas entidades locales se utilizan varias herramientas combinándolas para crear sus propios sistemas de participación ciudadana, que en definitiva es como se debe elaborar una agenda local.

6.2. Principales actores implicados:

En este apartado se va a diferenciar entre quién organiza, quién participa activamente y quién coordina y dirige las herramientas de participación anteriormente mencionadas. Los datos que se muestran a continuación nos dan una panorámica de cómo se están llevando a cabo en España los sistemas de participación ciudadana.

A saber que, los actores más comunes im-

plicados, de una forma u otra, en los Planes de Participación Ciudadana son:

- Ayuntamiento
- Mancomunidad de municipios
- Diputación Provincial
- Administración Autonómica
- Administración del Estado
- Universidades
- ONGs
- Asociaciones
- Ciudadanos

En primer lugar, en lo referente a quién organiza en España los Planes de Participación Pública, es lógico que, en un 95% de los casos, son los Ayuntamientos quienes se encargan tanto de organizar como de poner en marcha los Planes de Participación Ciudadana.

A su vez, este trabajo lo hacen en colaboración con diversas asociaciones y colectivos sociales, en el 59% de los casos; ciudadanos no asociados, en el 41%; y administraciones públicas de rango supramunicipal, en un 46% de los ayuntamientos.

También se detecta la participación, aunque en menor medida, de otros organismos y/o entidades públicas y/o privadas tales como universidades (23%) y ONGs (14%).

En segundo lugar, en cuanto a los principales actores implicados en los Planes de Participación Pública, se denota una enorme similitud con los porcentajes que se acaban de mostrar en el apartado anterior. Así, se puede decir que existe una continuidad entre la organización y la participación en los planes. Por tanto, los Ayuntamientos demuestran que están asumiendo su responsabilidad en la movilización social de la comunidad.

En tercer lugar, si se atiende a quién dirige los Planes de Participación Pública, prácticamente en la mayoría de los municipios, son los Ayuntamientos los que cumplen con esta misión. Este hecho no es de extrañar ya que cumple con los criterios del Programa 21 de las Naciones Unidas para la implantación de la Agenda 21 Local.

6.3. Tipos de participación:

En aras de clarificar los objetivos de este estudio, seguidamente se recoge la tipología de participación así como datos de la realidad española, extraídos del informe anteriormente citado.

La participación ciudadana puede organizarse de diferentes maneras, dando lugar a tres tipos de participación:

- **PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA:** que está compuesta por mecanismos de participación que permiten el acceso a ciudadanos organizados y/o asociados. Puede ser:

- De base territorial: se basan en el análisis de la realidad local dividida por zonas (barrios).

- De base sectorial: se basan en el análisis de la realidad local dividida por sectores sociales y/o áreas de actividad (industria, empleo, sanidad, comercio, emigración, ...)

- **PARTICIPACIÓN PERSONAL:** que está compuesta por mecanismos de participación que abren el proceso de toma de decisiones al conjunto de la ciudadanía sin necesidad de encontrarse organizada y/o asociada. Puede ser:

- De base intensiva: basados en la intervención de colectivos reducidos de ciudadanos que comparten una casuística social (como los vecinos de un barrio no agrupados)

- De base extensiva: se basan en la intervención del mayor número posible de ciudadanos a título individual (referéndum).

- **PARTICIPACIÓN MIXTA:** compuesta por mecanismos de participación que compatibilizan la presencia de entidades asociativas y ciudadanos agrupados o no en un mismo canal participativo.

En España, como es lógico si tenemos en cuenta que cada entidad debe aplicar el sistema de participación más adecuado a sus características, se dan los tres tipos de participación. No obstante, se está produciendo un discreto incremento de las tipologías mixtas de participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local. Así, las entidades locales buscan conocer y generar

el consenso de todos los ciudadanos, estén asociados o no, combinándolo con la intervención de expertos en materias concretas y así generar un buen clima de debate social.

De este modo, la elección de un modo u otro de participación está muy relacionado con el plan estratégico local que establece cada entidad local. Sin embargo, también se han encontrado algunas generalidades, que si bien no determinan la elección de los sistemas participativos, sí que ofrecen una orientación de las tendencias actuales en España. Así, dependiendo del tipo de municipios, según su tamaño y organización, se pueden aportar las siguientes anotaciones, ya que suelen recurrir al mismo tipo de herramientas participativas.

I- Municipios de rango poblacional elevado:

- Herramientas participativas asociativas territoriales, basadas en los barrios y/o distritos como divisiones político-administrativas de ejecución de estrategias de gestión municipal en las grandes ciudades.

- Herramientas participativas personales tanto intensivas, como extensivas, debido a que, se necesita de una participación social con mentalidad de barrio y/o distrito, así como de una participación social general.

II- Municipios de rango poblacional medio con población compacta:

- Herramientas participativas asociativas sectoriales, debido a la existencia de sectores de actividad locales fuertes que soportan la economía local y son identificados por los ciudadanos como indicadores de su calidad de vida.

- Herramientas participativas personales intensivas, respondiendo a sociedades mucho más organizadas y menos individualistas.

III- Municipios de rango poblacional medio con población dispersa:

- Herramientas participativas asociativas territoriales, debido a la existencia de núcleos poblacionales dispersos (barrios, al-

deas, parroquias) dentro de una única administración territorial.

- Herramientas participativas personales extensivas (referéndum, encuestas), respondiendo a sociedades con reducido nivel asociativo.

IV- Municipios de rango poblacional reducido:

- Herramientas participativas personales extensivas, debido a lo reducido de la población, lo cual hace difícil, sino imposible, cualquier tipo de asociación.

En principio, en los municipios con población reducida y/o dispersa geográficamente es donde se encuentran las mayores dificultades a la hora de planificar las estrategias participativas necesarias para una Agenda 21 Local.

Por último, señalar que otro de los condicionantes de la participación ciudadana es la información de que disponen los ciudadanos. Para informarles, tanto del significado del desarrollo sostenible como del progreso del municipio a raíz de la implantación del plan de acción local, se establecen los Planes de Comunicación. Se refieren al concepto de Educación Ambiental que podría definirse como "educación para la sostenibilidad".

Así, la información expuesta establece un necesario flujo direccional entre Ayuntamientos y ciudadanía, básico para el desarrollo de la participación ciudadana y para la sensibilización de la población en temas relacionados con el desarrollo sostenible.

7. OTRO ASPECTO A TENER EN CUENTA: LA TRASVERSALIDAD

A la hora de elaborar e implantar una Agenda 21 Local, la participación activa de la ciudadanía es un elemento clave, si se quiere tener un éxito duradero a largo plazo. Esto significaría que se ha creado una correcta agenda. Pero, además de la participación, es necesario que ésta se constituya como un proceso transversal en el que han de estar contemplados y analizados conjuntamente todos los aspectos que definen y dan forma al concepto de Desarrollo

Sostenible. Ya que, esa transversalidad representa el carácter plurisectorial y multi-temático de los procesos sostenibilistas, entre los que se encuentra la Agenda 21 Local.

Como se indicaba anteriormente la transversalidad sectorial es el otro aspecto, junto con la participación pública, menos desarrollado en los procesos de Agendas 21 Locales. Para aclarar esta cuestión se van a mostrar los resultados del análisis realizado para la elaboración del "Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas Locales en España (2003)". No obstante, estos resultados del análisis vienen a corroborar una tipología de Agendas utilizada ya en diferentes estudios acerca del desarrollo sostenible y las Agendas Locales (Universidad de Barcelona, por ejemplo).

Si se cruzan las variables características de los procesos sostenibilistas: transversalidad y participación, con su respectivo nivel de implantación: mayor o menor, se obtienen cuatro escenarios diferentes que definen los diferentes tipos de estrategias locales de sostenibilidad (Figura 1)

El primer escenario corresponde a una Agenda que tiene un carácter simbólico, es decir, consiste en poco más que un documento programático desprovisto de un compromiso real con la noción de sostenibilidad y carente de los recursos políticos, técnicos, económicos y sociales necesarios para iniciar un proceso de transformación del modelo de desarrollo local.

Figura 1: Integración de transversalidad y participación

		NIVEL DE PARTICIPACIÓN (Integración ciudadana)	
		-	+
NIVEL DE TRNSVERSALIDAD (Integración temática)	-	Simbólica	Pluralista
	+	Tecnocrática	Estratégica

El segundo escenario, denominado pluralista, sería aquel que, incrementa la implicación ciudadana en el desarrollo local sostenible, pero no arbitra mecanismos adicionales de articulación horizontal de la red temática a desarrollar. Así resulta una Agenda Local poco comprensiva y globalizadora a escala local.

El escenario tecnocrático corresponde a un modelo de Agenda avanzado en cuanto a la idea de transversalidad, en el que el protagonismo recae sobre técnicos y expertos, pero en el que los actores sociales y los ciudadanos quedan excluidos del proceso. Este tipo de modelo difícilmente podrá incidir en el cambio cultural de la sociedad, básico para que las políticas sostenibles se lleven a cabo con garantías de éxito.

Así, el escenario denominado estratégico es el más deseado ya que corresponde a aquellas Agendas que articulan una amplia red temática y de actores sociales situados en el centro mismo de la estrategia de acción municipal. Es en este caso cuando se arbitran soluciones globales que integran y combinan los parámetros que han de caracterizar a una Agenda 21 Local.

De este modo, la escala de gradación de las diferentes tipologías de Agendas va, desde los procesos simbólicos en los que se aportan soluciones a los efectos negativos generados conocidos como modelos correctores, a procesos estratégicos que tratan de plantear soluciones a las causas de esos mismos efectos antes de que acontezcan que serían los modelos estratégicos.

Referente a España existe una tendencia inversa a lo óptimo en cuanto a la implantación de modelos de Agendas se refiere. Es decir, aunque el escenario más deseable consistiría en un predominio de las Agendas Estratégicas sobre el resto, en base a su importancia cualitativa, se produce el fenómeno contrario en el que las Agendas Simbólicas, siendo los procesos de menor peso cualitativo, son las que predominan el panorama sostenible español.

8. DOS EJEMPLOS DE AGENDAS 21 LOCALES ESPAÑOLAS

Ahora nos vamos a detener en algunos casos prácticos de Agendas 21 Locales en España analizadas desde los presupuestos teóricos anteriores. Así, después de analizar múltiples Agendas se muestran dos que son claro ejemplo de la panorámica actual.

8.1. Agenda de Pamplona:

- AÑO EN QUE SUSCRIBIÓ LA CARTA: 1998

•HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS:

- Foro Agenda 21 Local (2000) de carácter consultivo: formado por 60 personas: representantes de entidades públicas y privadas, instituciones, asociaciones ciudadanas, ecologistas, mundo empresarial y sindical, universidades, grupos políticos...

- Encuesta de opinión (2001) realizada para conocer el indicador europeo: "Satisfacción de los ciudadanos con su comunidad local". Se hizo para conocer la opinión de la ciudadanía sobre los 17 problemas socioambientales priorizados por el Foro.

•ACTUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL FORO:

- 1º fase: por un lado, identificar y priorizar los principales problemas socioambientales de Pamplona; por otro, proponer y priorizar los programas y acciones para abordarlos, a partir de la declaración Ambiental.

- 2º fase: selección y evaluación de los indicadores necesarios para verificar la evolución de los problemas detectados en la ciudad.

•RESULTADOS:

- 1º fase: Por un lado, de 30 problemas, 17 fueron diagnosticados por la auditoría previa y 13 por miembros del Foro. Por otro, de 39 acciones debatidas, 1 surgió del Foro.

- 2º fase: el foro seleccionó y evaluó 44 indicadores, entre los que estaban 6 europeos comprometidos por el ayuntamiento. A posteriori, el Área Municipal de Medio Ambiente fijaba en 20 los indicadores integrantes del sistema de indicadores de sostenibilidad, en función de la valoración del Foro.

Según estos datos parece que realmente existe una participación ciudadana en el proceso. Se observan herramientas participativas personales, tanto intensivas como extensivas y asociativas con lo que estamos ante un modelo mixto. A su vez, el sistema de participación denominado "Foro" es uno de los más utilizados en España.

8.2. Agenda de Zaragoza:

•AÑO EN QUE SUSCRIBIÓ LA CARTA: 2000

•HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS:

- Consejo Sectorial de Medio Ambiente: tiene como finalidad facilitar la participación de los ciudadanos y canalizar la información de las entidades asociativas en los asuntos municipales. Está formado por: asociaciones de consumidores, organizaciones, sindicales, ecologistas y empresariales, colegios profesionales, universidad, organizaciones no gubernamentales, juntas de distrito e instituciones.

- Comisiones 21: son lugares de trabajo y encuentro de los diferentes agentes sociales que pertenezcan al mismo sector y que, de manera voluntaria, quieran participar en el proceso de la Agenda. Su composición es de carácter mixto ya que participan en ellas representantes y técnicos municipales, los correspondientes a otras instituciones así como los agentes locales implicados en sectores específicos en función de la temática a tratar. Los resultados de estas comisiones se dan a conocer en el Consejo Sectorial.

•ACTUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN:

Según la información recabada de la Agenda las herramientas participativas indicadas ya anteriormente están presentes en todas y cada una de las fases de su elaboración y puesta en marcha.

•RESULTADOS:

No están especificados ni se muestran datos concretos con los que valorar.

Con estos datos, se pueden observar herramientas participativas más de tipo asociativo que personal así como un predominio de la participación asociativa de base sectorial. Es una Agenda en la que no queda clara la aportación de la ciudadanía a pesar de tener establecido y definido un sistema de participación. Esto hace pensar que la participación no está tan presente en la elaboración y desarrollo de la Agenda ya que de no ser así estaría indicado, como en la Agenda anterior.

9. CONCLUSIONES

La información recabada para el presente informe, en referencia a la Agenda 21 Local, como medio para conseguir el desarrollo sostenible de las comunidades locales, corrobora las hipótesis iniciales.

Las Agendas 21 Locales únicamente pueden implantarse en países democráticos que a su vez estén descentralizados para que las comunidades locales dispongan de poderes y recursos que les permitan llevarla adelante. Pero, aunque este requisito se cumpla, además es necesario que se produzca un cambio en la relación de las Administraciones hacia la ciudadanía. Es necesario que se produzca una transferencia de responsabilidad de los poderes públicos a la ciudadanía y que se establezca una corresponsabilidad en todo lo que atañe al municipio. Esto no es más que fortalecer la democracia a través de un reparto de poder y de responsabilidad entre todos los ciudadanos.

En España, las Agendas que se están implantando siguen unos patrones muy parecidos a pesar de que en teoría cada municipio debería crear su estrategia de desarrollo. No obstante, dado que la Agenda es un programa nuevo y poco conocido, que los Ayuntamientos tengan una guía facilitada que se implante en más municipios de los que se haría si no la hubiera. Por lo tanto, hasta que las Agendas y sus repercusiones en los municipios sean ampliamente conocidas por los Ayuntamientos las guías cumplen un papel positivo en pos del desarrollo sostenible. No obstante, sería recomendable que no tuvieran unos pasos a desarrollar tan concretos sino más bien unas pautas para que cada municipio las adapte a su realidad social.

La participación ciudadana es uno de los elementos más influyentes en el éxito de una Agenda. Es necesario que la ciudadanía participe, porque sabe mejor que nadie los problemas que le atañen y porque al sentirse participe se siente responsable y en definitiva actuará en consonancia con las medidas propuestas. Por desgracia, al ser este aspecto uno de los menos desarrollados en las Agendas 21 Locales, su éxito futuro ha de observarse con escepticismo ya que, con estas carencias es difícil que se consiga un

desarrollo sostenible.

Respecto a la participación ciudadana que se está llevando a cabo en las Agendas 21 Locales españolas, algo que queda demostrado es el hecho de que los sistemas de participación tradicionales están anticuados y deben ser actualizados al nuevo panorama que exige que la ciudadanía esté presente en la toma de decisiones. Se deben crear nuevos cauces que hagan efectiva la participación de una forma más activa, bidireccional y constante en todo el proceso de la Agenda y no quede reducida a una consulta general en un momento puntual, como normalmente suele pasar.

La herramienta participativa más utilizada en España es el Foro, comúnmente conocido como Foro de Medio Ambiente, seguido de las Mesas de trabajo temáticas y las Charlas informativas. Aunque, muchas entidades locales utilizan varias herramientas, combinándolas para crear sus propios sistemas de participación ciudadana, que en definitiva es como se debe elaborar una agenda local. El nombre que el Foro normalmente recibe indica su origen de corte medioambiental, lo que puede hacer creer que únicamente se utiliza para discutir problemas de ese tipo. Esto no representa un problema si al referirse a medioambiente no se limitan a protección del medio natural y además abarcan todo el entorno que rodea al ser humano. Pero, como esta creencia está ampliamente extendida, para no crear equívocos sería aconsejable cambiar el nombre del foro y que se llamara Foro del Desarrollo Sostenible. Llegados a este punto, para no caer en el mismo problema, el concepto de desarrollo sostenible, con sus tres perspectivas integradas (y no únicamente la medioambiental) tendría que ser conocido por toda la ciudadanía.

Los planes de participación actuales dependen casi exclusivamente de los Ayuntamientos ya que son ellos quienes los crean, los dirigen y están más implicados, en comparación con el resto de actores sociales de un modo u otro están involucrados. Así existe una fuerte dependencia de la ciudadanía respecto a su Ayuntamiento, lo que hace pensar que una Agenda Local no se lleva adelante sin un fuerte compromiso político.

A la hora de hacer efectiva la participación ciudadana, la participación puede organizarse colectivamente que sería la "participación asociativa", individualmente "participación personal" o de forma "mixta" combinado las dos formas anteriores. En España, se usan las tres fórmulas, como es lógico si tenemos en cuenta la diversidad del territorio. Así, cada municipio elige una en función de la estrategia que adopte pero, últimamente se tiende a utilizar la forma mixta que, a mi parecer, es la que mejor posibilita la participación de todos los sectores de la población.

Además de la participación ciudadana, otro aspecto a tener en cuenta si queremos implantar una Agenda 21 Local duradera en el tiempo es la transversalidad sectorial de las políticas de gestión. La problemática medioambiental debe estar presente en todas las decisiones que se tomen y no únicamente en lo referente a la protección del medio natural. Todas las concejalías de un Ayuntamiento deberían tener presente el desarrollo sostenible y cooperar para llevar a cabo una eficaz estrategia sostenible como es la Agenda 21 Local. Pero, en la práctica este aspecto está aún menos implantado que el de la participación ciudadana, ya que cambiar la forma de trabajar de las Administraciones siempre es costoso y lento.

De este modo, si se cruzan las variables participación y transversalidad, resultan cuatro tipos de Agendas, según sea mayor o menor la implantación de dichas variables. De las cuatro Agendas, la denominada "Estratégica" sería la mejor y la "Simbólica" la peor, pasando por las intermedias "Tecnocrática" y "Pluralista". Si recordamos que las dos variables cruzadas son los aspectos menos implantados satisfactoriamente, no es de extrañar que en España predominan las Agendas Simbólicas, aquellas en las que la participación de la ciudadanía y la transversalidad sectorial es prácticamente nula.

En definitiva, para que el desarrollo sostenible se imponga como modelo de desarrollo aún queda mucho tiempo y mucho interés por cambiar el rumbo de desarrollo actual. Entre las asignaturas pendientes sobresalen:

- lograr una participación más activa en el proceso de toma de decisiones para lo cual hay que actualizar los canales de comunicación entre Administración y ciudadanía para que respondan a las nuevas exigencias que exige una Agenda 21 Local.

- implantar el carácter transversal que conlleva la Agenda 21 Local en la política de gestión de los Ayuntamientos para que a la hora de tomar decisiones se tengan en cuenta todas las cuestiones que atañen a la calidad de vida de la ciudadanía.

Pero, esto no significa que no se haya avanzado nada porque ha habido cambios desde que se empezó a hablar de desarrollo sostenible, entre los que cabe destacar:

- ahora se aboga por una política regida por una estrategia de futuro para anticiparse a los problemas y no como antes, que las políticas eran reactivas a los problemas ya existentes.

- existe una mayor concienciación de la población respecto a los problemas que quiere solucionar el desarrollo sostenible, incluso respecto a los de tipo medioambiental, cosa que antes no existía.

Es necesario que estos aspectos positivos no se queden en buenas intenciones y se transformen en hechos que realmente consigan un desarrollo sostenible.

10. BIBLIOGRAFÍA

Carta de Aalborg (1994)

FONT N. (2000).: *La Agenda 21 Local en España*.

VI Congreso de Medio Ambiente. (2002)

Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España. Junta de Andalucía y Diputación de Barcelona. (2003)

www.ayto-zaragoza.es/azar/ciudad/medioam/red/AGENDA21.PDF

www.cfnavarra.es/MedioAmbiente/agenda/Municipios/Pamplona/Pamplona.html



Pau Rojas Orts
Ing. de Caminos, Canales y Puertos,
Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

RESUMEN

El objetivo principal del artículo es realizar una aproximación a la metodología de la Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas, que a partir del 21 julio de 2004 será obligatoria en la legislación estatal española debido a la transposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En primer lugar se realiza una introducción al concepto de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y se hace un repaso a la legislación existente en el ámbito español y europeo. A continuación, se realiza un análisis detallado del contenido de la Directiva 2001/42/CE y se plantea un esquema metodológico para la EAE. Finalmente se analizan en dos ejemplos prácticos de EAE, de gran incidencia en el Estado Español: el Plan de Infraestructuras (PIT 2000-2007) y Plan Hidrológico Nacional.

1. DEFINICIÓN

Se puede definir la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), en inglés Strategic Environmental Assessment (SEA), como un proceso sistemático para la evaluación de los impactos biofísicos, económicos, sociales y políticos derivados de las decisiones tomadas en los niveles de formulación de políticas, planes o programas. En realidad, hablar de EAE puede resultar ambiguo, pues poco tiene que ver la Evaluación Ambiental (EA) de planes con la EA de programas, y mucho menos aún con la EA de las políticas, desechada por el momento a nivel europeo, por lo que me referiré únicamente a la EA de planes y programas.

La implantación de la EAE supone extender y anticipar la evaluación ambiental a etapas de la planificación más generales y anterior-

res a la de redacción de proyectos, introduciendo las consideraciones ambientales en el proceso de planificación y de toma de decisiones estratégicas. De esta forma, se asegura la consideración de aspectos ambientales (naturales, sociales y económicos) desde un principio, pudiendo detectarse a tiempo los posibles efectos ambientales, incluso con anterioridad al diseño de programas y proyectos concretos.

Por otro lado, los efectos biofísicos, económicos, sociales y políticos generados por un proyecto pueden ser admisibles cuando se consideran aisladamente, pero inaceptables al tener en cuenta los efectos tanto directos como indirectos de varios proyectos actuando sinérgicamente. La realización de EAEs constituiría una poderosa herramienta para la articulación de diversos proyectos en un diseño, realización y gestión complementarios, coherentes y al mismo tiempo respetuosos con las condiciones ambientales, sociales, políticas y económicas.

De esta forma, el proceso de evaluación ambiental y el de toma de decisiones podrían representarse en paralelo, según el siguiente esquema en cascada: la EAE constituye el encuadre necesario para contribuir al diseño estratégico de la política; sus resultados sirven de marco para la posterior formulación de planes y después de programas; y por último, la EIA desciende hasta el nivel de proyecto. De esta manera, la EAE refuerza y canaliza la evaluación de impacto ambiental de proyectos, proporcionándoles un contexto en el que se identifica tempranamente impactos potenciales y efectos acumulativos y evaluando aspectos relacionados con la justificación y localización de propuestas.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EAE EN EL ESTADO ESPAÑOL Y EN LA UNIÓN EUROPEA.

No existe en el momento actual, en el Estado Español, legislación estatal de Evaluación Ambiental Estratégica, siendo regulada la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos, por la Ley 6/2001. La legislación de las distintas Comunidades Autónomas sobre evaluación ambiental, se caracteriza por su gran variedad de procedimientos y criterios. A nivel estratégico, algunas CC.AA han ido abordando normativamente dicha incorporación con diferentes enfoques y mayor o menor grado de profundidad.

-Legislación autonómica

Las Comunidades Autónomas han regulado la evaluación ambiental mediante normas jurídicas de distinto rango y diversos procedimientos con denominaciones diferentes. La mayoría de las veces la diversidad de procedimientos se justifica por la profundidad a la hora de abordar el Estudio Ambiental, en base a la importancia de los impactos esperados del proyecto o actividad sobre el medio ambiente.

Seis Comunidades no hacen referencia alguna a Planes y Programas (Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia y La Rioja), haciéndolo el resto. De las 11 Comunidades Autónomas que hacen referencia a una posible evaluación estratégica, en 7 de ellas no es más que una simple mención a que se evaluarán determinados planes y programas con el mismo procedimiento que se determina para los proyectos y actividades. Estas Comunidades son: Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias, Extremadura, Murcia, Navarra y Valencia.

Cuatro Comunidades Autónomas no solo hacen referencia a la evaluación estratégica, sino que definen un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) diferenciado de la EIA. Estas Comunidades son: Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid y País Vasco.

Comunidad Autónoma	Norma legal	Procedimientos	Referencia a planes y programas	Procedimiento Específico EAE
Andalucía	Ley 7/1994	Evaluación de Impacto Ambiental Informe Ambiental Calificación Ambiental	Si	No
Aragón	Decreto 45/1994	Evaluación de Impacto Ambiental	No	No
Asturias	Ley 1/1987	Evaluación de Impacto Ambiental	No	No
Islas Baleares	Decreto 4/1986	Evaluación de Impacto Ambiental detallada Evaluación de Impacto Ambiental simplificada Evaluación de Impacto Ambiental preliminar Evaluación de Impacto Ambiental previa a la decisión Evaluación de Impacto Ambiental previa a la autorización Evaluación de Impacto Ambiental posterior a la autorización	Si	No
Cantabria	Decreto 50/1991	Evaluación de Impacto Ambiental Informe de Impacto Ambiental	No	No
Islas Canarias	Ley 11/1990	Evaluación Básica de Impacto Ecológico Evaluación de salida de Impacto Ecológico Evaluación de Impacto Ambiental	Si	No
Castilla-La Mancha	Ley 5/1999	Evaluación de Impacto Ambiental, régimen general	Si	Si
Castilla y León	Decreto Ley 1/2000	Evaluación estratégica de planes y programas Evaluación ordinaria de Impacto Ambiental Evaluación simplificada de Impacto Ambiental	Si	Si
Cataluña	Ley 3/1998	Régimen de autorización y control ambiental Régimen de licencia y control ambiental Régimen de comunicación y control ambiental	No	No
Extremadura	Decreto 45/1991	Estudio de Impacto Ambiental detallado Estudio de Impacto Ambiental abreviado	Si	No
Galicia	Decreto 442/1990	Evaluación de Impacto Ambiental Estado de Efectos Ambientales	No	No
La Rioja	Resolución 28/88	Estado de Evaluación de Impacto Ambiental	No	No
Madrid	Ley 2/2002	Análisis ambiental de Planes y Programas Evaluación de Impacto Ambiental por procedimiento ordinario Evaluación de Impacto Ambiental procedimiento abreviado Evaluación Ambiental de Actividades	Si	Si
Murcia	Ley 1/1995	Evaluación de Impacto Ambiental Calificación Ambiental	Si	No
Navarra	Decreto 229/1993	Estado de Afecciones Medioambientales	Si	No
País Vasco	Decreto 27/1989	Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental Evaluación Individualizada de Impacto Ambiental Evaluación Simplificada de Impacto Ambiental	Si	Si
Valencia	Decreto 162/1990	Evaluación de Impacto Ambiental Estimación de Impacto Ambiental	Si	No

Fuente: Calderón Balzamoguis, E., Rodríguez Moya, J.A.(2003) "Situación Actual de la EAE en España y en la UE. Perspectivas de futuro a la luz de la Directiva 2001/42/CE". IV Congreso Nacional de la Ingeniería Civil. Tomo I. pp. 417-427.

-EAE en otros Estados europeos

El ordenamiento de la Evaluación Ambiental Estratégica en otros Estados, tiene características similares al existente en la legislación autonómica existente en el Estado Español; unos tienen sólo reglamentación EIA, otros han incorporado la evaluación ambiental de planes y programas y en algún caso también de políticas con idénticos criterios que la EIA; por último algunos han incorporado legislación específica EAE.

De los 15 Estados miembros de la Unión Europea, en 8 de ellos no hay requerimiento legal de EAE de planes y programas: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Portugal y Reino Unido. En 5 estados miembros el requerimiento legal es en el ámbito estatal (Dinamarca, Finlandia, Holanda, Luxemburgo, y Suecia) y en 2 de ellos en el ámbito regional (Italia y Estado Español). En todos los Estados con ordenamiento EAE y en aquellos que aún no tienen legislación aprobada, pero se están realizando estudios piloto, el proceso EAE comienza antes del borrador del plan o programa, excepto en el caso de Dinamarca.

Estado	Requerimientos legales EAE		¿Cuándo comienza en la práctica el proceso EAE?	
	Nacional	Regional	Antes del borrador del PPP	Después del borrador del PPP
Austria			X	
Bélgica			X	
Dinamarca	X			X
Francia			X	
Finlandia	X			
Alemania				
Grecia				
Italia		X		
Irlanda				
Luxemburgo	X			
Holanda	X		X	
Portugal				
España		X		
Suecia	X		X	
Reino Unido			X	

Fuente: Calderón Balzamoguis, E., Rodríguez Moya, J.A.(2003) "Situación Actual de la EAE en España y en la UE. Perspectivas de futuro a la luz de la Directiva 2001/42/CE". IV Congreso Nacional de la Ingeniería Civil. Tomo I. pp. 417-427.

3. LA DIRECTIVA 2001/42/CE

La aprobación de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas (DOCEL 197/30, de 21 de julio de 2001), abre también la puerta a un cambio en el tratamiento del medio ambiente en las primeras fases de la toma de decisiones, ya que establece la evaluación obligatoria para ciertos planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

El verdadero objetivo de la Directiva es el de que, en las decisiones que se toman en los planes, incluso en la definición de objetivos, se integren consideraciones ambientales. Así, en el Considerando 4, se dice:

“La evaluación de impacto medioambiental constituye un instrumento importante de integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros, pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales planes y programas.”

En el Artículo 2, la Directiva define los conceptos que serán empleados en la Legislación:

“a) planes y programas: los planes y programas incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:

-cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;

b) evaluación medioambiental: la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9;

c) informe medioambiental: la parte de la documentación del plan o programa que contiene la información requerida en el artículo 5 y en el anexo I;

d) público: una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos.”

Los planes y programas que han de ser sometidos a la aplicación de la Directiva, vienen detallados en el Artículo 3:

- Agricultura
- Silvicultura
- Pesca
- Energía
- Industria
- Transporte
- Gestión de residuos
- Gestión de recursos hídricos
- Telecomunicaciones
- Turismo
- Ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE.
- Planes que atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren de una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

Se deja a la definición de los Estados miembros si otro tipo de planes y programas diferentes a los que se incluyen en el listado de la Directiva, siempre que éstos establezcan un marco para la autorización de proyectos, pueden tener efectos ambientales significativos y, por tanto, deben ser sometidos a la evaluación ambiental que establece la Directiva.

Cada estado miembro podrá incluir en la obligación otro tipo de planes, estudiando los planes caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o bien combinando ambos métodos. En la Anexo II de la Directiva se incluyen una serie de criterios que contribuirán a definir la significación de efectos ambientales.

ANEXO II
<p>Criterios para determinar la posible significación de los efectos a que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 3</p> <p>1. Las características de los planes y programas, considerando en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> -la medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos, -el grado en que el plan o programa influye en otros planes y programas, incluidos los que estén jerarquizados, -la pertinencia del plan o programa para la integración de aspectos medioambientales, con el objeto en particular de promover el desarrollo sostenible, -problemas medioambientales significativos para el plan o programa -la pertinencia del plan o programa para la aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente (por ejemplo, los planes y programas relacionados con la gestión de residuos o la protección de los recursos hídricos). <p>2. Las características de los efectos y de la zona de influencia probable, considerando en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> -la probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos, -el carácter acumulativo de los efectos, -la naturaleza transfronteriza de los efectos -los riesgos para la salud humana o el medio ambiente (debidos, por ejemplo, a accidentes) -la magnitud y el alcance espacial de los efectos (zona geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas), -el valor y la vulnerabilidad de la zona probablemente afectada a causa de: <ul style="list-style-type: none"> -la características naturales especiales o el patrimonio cultural -la superación de niveles o valores límite de calidad del medio ambiente, -la explotación intensiva de la tierra, -los efectos en zonas o paraísos con estatuto de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional. <p>Fuente: Directiva 2001/42/CE.</p>

La Directiva no es de aplicación a los planes y programas que tengan como único objetivo el servir los intereses de defensa nacional y casos de emergencia civil y a los de tipo presupuestario o financiero.

La Directiva obliga, Artículo 4, a efectuar una evaluación ambiental durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa. Planteando que el procedimiento se integre en los procedimientos vigentes en los Estados para la adopción de planes o programas y teniendo en cuenta en todo momento la jerarquía existente de planes y programas.

La evaluación medioambiental implica la realización de un informe ambiental, Artículo 5, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa. La información que se habrá de facilitar al respecto se menciona en el Anexo I

ANEXO I
<p>Información a que se refieren el apartado 1 del artículo 5</p> <p>La información que habrá que facilitarse con arreglo al apartado 1 del artículo 5, a reserva de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de dicho artículo, será la siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes; 2. los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa; 3. las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa; 4. cualquier problema medioambiental existente que sea importante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las designadas de conformidad con la Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE. 5. los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o del Estado miembro que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración; 6. los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores; 7. las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa; 8. un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida. 9. una descripción de las medidas previstas para la supervisión, de conformidad con el artículo 10; 10. un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes. <p>Fuente: Directiva 2001/42/CE.</p>

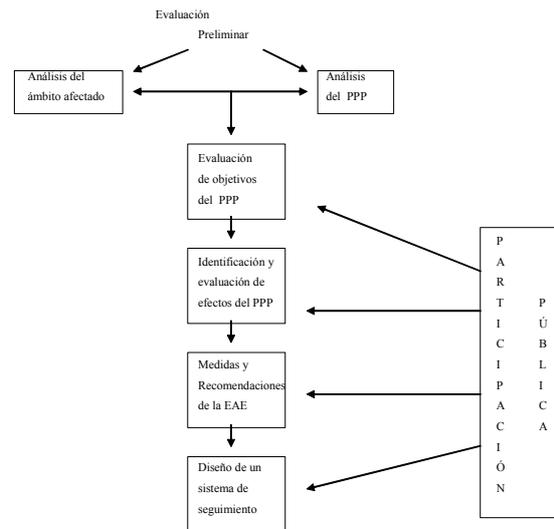
4. ESQUEMA METODOLÓGICO PARA LA EAE

El esquema metodológico presentado a

continuación está extraído de la publicación "Evaluación Ambiental Estratégica. La evaluación Ambiental de Políticas, Planes y Programas" de Oñate, J.J., Pereira, D., Suárez, F., Rodríguez J.J. y Cachón, J. (2002).

Para comprender adecuadamente la metodología de la EAE es necesario tener presente qué se pretende extraer de la evaluación. Todo el proceso descrito a continuación tiene su origen y se organiza entorno a los tres objetivos principales de la EAE, que pueden resumirse de la forma siguiente:

- Elaborar un diagnóstico de los efectos ambientales del PPP (Políticas, Planes y Programas) que permita abordar una decisión sobre su aceptabilidad.
 - Proponer medidas y recomendaciones necesarias para integrar de forma efectiva las dimensiones ambientales en el diseño del propio PPP.
 - Diseñar un sistema de seguimiento que vigile si se cumple lo previsto, permitiendo adoptar, en su caso, medidas complementarias. Este sistema es el único instrumento eficaz para garantizar que todas las incertidumbres del proceso de planificación, así como de la propia evaluación, se resuelven de forma satisfactoria.
- Junto a estos tres objetivos hay que considerar la participación pública efectiva en todo el proceso, que es, en última instancia, la garantía de que las conclusiones de la EAE sirvan a las prioridades de integración ambiental.



Fuente: Oñate, J.J., Pereira, D., Suárez, F., Rodríguez, J.J. y Cachón, J. (2002). "Evaluación Ambiental Estratégica: la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas". Ed. Mundi-Prensa, Madrid.

Observamos la presencia de la filosofía y el articulado de la Directiva 2001/42: informe medioambiental (Artículo 5), consultas (Artículos 6 y 7), toma de decisiones (Artículo 8), información (Artículo 9) y supervisión (Artículo 10).

Para poder cumplir estos objetivos es fundamental comenzar por un análisis detallado del PPP, identificando las propuestas que plantea y sus posibles diseños alternativos; teniendo especial cuidado en no ocupar ámbitos de decisión correspondientes a los poderes públicos.

Previamente al análisis detallado hay que tomar la decisión de evaluar el PPP, determinar el alcance del estudio y seleccionar las técnicas a utilizar en la evaluación; tareas que conjuntamente se denominan evaluación preliminar, puesto que ya hay una primera aproximación al diagnóstico de cuáles son los efectos más significativos, cuáles son los valores del medio potencialmente afectados y que propuestas de las contempladas en el PPP son más beneficiosas o perjudiciales.

Existen una serie de fases en las que se estructuran las líneas maestras de la metodología general de EAE y que son las siguientes:

- 1-Análisis del PPP (considerando su contexto administrativo y socio-político relacionado).
- 2-Análisis del territorio (considerando las prioridades de conservación y desarrollo sostenible del mismo).
- 3-Evaluación de los objetivos del PPP.
- 4-Identificación y diagnóstico de los efectos del PPP.
- 5-Adopción de las recomendaciones y medidas necesarias para integrar ambientalmente el PPP.
- 6-Diseño de un sistema de seguimiento para controlar si la evolución real del PPP y de sus efectos se ajusta a lo previsto en la evaluación.
- 7-Participación pública efectiva, a lo largo de todas las fases.

Una estructura tan simple como la anterior ofrece ventajas, pero también algún inconveniente. El primer aspecto positivo es que al ser muy general, es coherente con cualquier aproximación metodológica particular, con independencia de la visión de cada autor, del marco normativo en el que se encuadre la evaluación o de sus circunstancias particulares. Esto quiere decir que cualquier EAE puede ser relacionada con el esquema anterior, lo cual facilita la comprensión global del proceso. La segunda ventaja es que ofrece una panorámica general del contenido de una EAE. De esta forma, si un estudio deja entrever que no se ha desarrollado cualquiera de las fases anteriores suficientemente, se tratará de una EAE incorrecta o incompleta. Por su parte, el principal inconveniente es que, con tan poco detalle, no es posible comprender en profundidad cómo va a ejecutarse cada una de las fases del proceso, ni cuáles son las opciones posibles a la hora de adaptar el esquema a cada caso particular.

5. METODOLOGÍA DE EAE EN EL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS (PIT 2000-2007)

Se presenta la metodología para una EAE del Plan de Infraestructuras 2000-2007, realizada por L.G. García-Montero, I. Otero y M.A. Casermeiro, dentro de un proyecto de investigación promovido por el Ministerio de Fomento para el 2003-2004, titulado "Evaluación económica y ambiental del Plan de Infraestructuras 2002-2007".

La metodología propuesta presenta las siguientes etapas:

1. *Screening (cobertura o revisión)*: se realiza una valoración ambiental básica para ver si el Plan requiere EAE y se examina el alcance de su posible incidencia en el medio ambiente.
2. *Scoping (alcance)*: se pretende garantizar que los temas, criterios y valores que integran la EAE sean relevantes en la toma de decisiones que concierne al Plan.
3. *Generación de un informe ambiental*: el informe permite evaluar la repercusión ambiental del Plan y sus alternativas. Se identifican, describen y evalúan los efectos am-

bientales significativos y se exponen conclusiones, alternativas, medidas de corrección y proceso seguido.

4. *Análisis y descripción del Plan*: se procede a la discusión de objetivos, plazos, información necesaria para la EAE y las características del Plan.

5. *Metodologías empleadas para la evaluación ambiental del Plan*: se realiza un análisis comparado de impactos entre el "Escenario 0 (do-nothing) o escenario sin actuaciones del Plan" y los "Escenarios futuros", que incluirán diversos tipos de alternativas (optimista, pesimista, worst case).

6. *Revisión y participación pública*: se realizan consultas a organismos, autoridades ambientales y público interesado, en plazos adecuados.

7. *La toma de decisiones*: tiene gran importancia para lograr una decisión final sobre la adopción del Plan propuesto y bajo qué condiciones. Fase que tiene lugar durante la preparación del Plan y antes de la adopción o tramitación legislativa.

8. *Monitorización, auditoría, vigilancia ambiental*: el Estado supervisará los efectos del Plan para identificar con prontitud los efectos no previstos y adoptar medidas de reparación adecuadas.

La metodología expuesta cubre todos los aspectos planteados en el esquema metodológico general realizado en el apartado anterior. Sin embargo, es necesario prestar atención a los siguientes hechos:

El actual Plan de Infraestructuras (PIT) arranca en el año 2000, la Directiva 2001/42 es aprobada el 27 de junio de 2001, y el Ministerio de Fomento plantea un proyecto de investigación sobre EAE para el PIT en el año 2003-2004. Con fecha de 17 de diciembre de 2003 se presentó el balance parcial del PIT por parte del Ministerio de Fomento, en el que se reflejaba que para el ciclo 2000-2004 la inversión realizada ascendía a 54.673 M€, superando el objetivo inicial de 46.605 M€ para dicho periodo; un ritmo de inversión superior al previsto y que permite asegurar a los gestores el cumplimiento total del Plan.

Llegado este momento se plantean las siguientes cuestiones: ¿qué sentido tiene una EAE de un plan con posterioridad a su aprobación y con el grado de cumplimiento presupuestario existente?, ¿cómo incorporar la EAE al proceso de toma de decisiones si gran parte del plan ya está ejecutado?, ¿qué hay del carácter preventivo de la EAE?

A efectos prácticos la EAE expuesta carece de validez, puesto que se realiza a posteriori: el Plan se encuentra en proceso de ejecución (en este caso muy avanzado), y no se incorpora la evaluación al proceso de toma de decisiones y además el carácter preventivo de la EAE resulta inútil.

No obstante, hay que reconocer el esfuerzo que ha realizado la Administración, ya que el hacer esta evaluación no es obligatorio, y aunque no puede introducir cambios reales sí tiene valor metodológico puesto que se trata de un prototipo, válido para sentar las bases de un modelo y servir de análisis y elemento de discusión.

La participación pública considerada no tiene razón de ser, puesto que no es posible incorporar los comentarios públicos de un plan que ya está ejecutado, aunque a nivel institucional puede tener un valor puesto que se puede tener en cuenta para posteriores evaluaciones.

La metodología planteada por L.G. García-Montero, I. Otero y M.A. Casermeiro es válida como prototipo para una EAE de un plan de infraestructuras, pero carece de sentido para el PIT 2000-2007.

6. METODOLOGÍA DE EAE EN EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

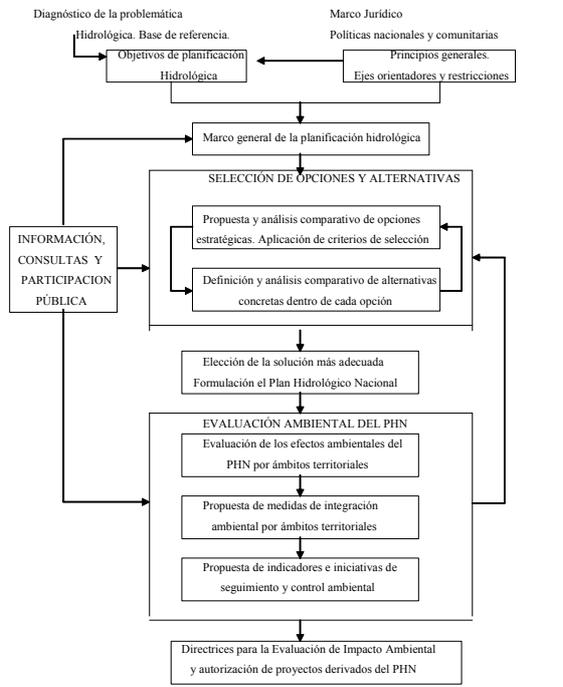
Se presenta a continuación la metodología de EAE que aparece en el Documento de Síntesis del Plan Hidrológico Nacional (PHN) redactado por el Ministerio de Medio Ambiente.

En este esquema, existe un error conceptual:

La "Elección de la solución más adecuada y la Formulación del PHN" ha de ser posterior a la EAE, puesto que ésta debe formar parte del proceso de análisis y de toma de decisiones del Plan.

La evaluación realizada carece de validez puesto que se basa en la solución adoptada, lo que hace que sea sesgada. El promotor, en este caso el Ministerio de Medio Ambiente, redacta un documento ad hoc para el Plan adoptado.

Como en el caso del PIT el esquema propuesto por la Administración tiene un valor metodológico como prototipo.



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente. "Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico Nacional. Documento de síntesis".

7. CONCLUSIONES

Desde que la Unión Europea promulgó la Directiva 85/337/CEE del Consejo, del 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en la que introducía la Evaluación de Impacto Ambiental, la importancia y consideración de la integración de los proyectos en el Medio Ambiente fue creciendo, como demuestran las sucesivas Directivas y transposiciones a la legislación estatal.

Consecuencia de esta evolución, es la aprobación de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el Medio Ambiente. Mediante esta Directiva la Unión Europea pretende incorporar el tratamiento del Medio Ambiente en las fases iniciales de planificación, asegurando así la considera-

ción de aspectos ambientales (naturales, sociales y económicos) desde un principio, ya en la definición de objetivos, permitiendo detectar posibles efectos ambientales antes del diseño de proyectos concretos. Como se ve en el Considerando 4 de la Directiva:

“La evaluación de impacto ambiental constituye un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros, pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales planes y programas.”

La EAE pretende ser más eficiente en el resultado final de la planificación, planteando como objetivo la prevención ante la acumulación de efectos de diferentes proyectos analizados de forma independiente: se debe estudiar el resultado de una planificación como un todo, y no como suma de actuaciones independientes; ejemplo son los corredores de comunicaciones y los proyectos de carreteras.

La EAE pone de relevancia al territorio como elemento fundamental de la planificación, al ser incorporado ya en las fases iniciales del proceso planificador.

En el proceso de EAE es fundamental la participación pública, como recoge la Directiva 2001/42 en su articulado. De la misma forma, las Autoridades Comunitarias consideran esencial el control y el seguimiento de los planes y programas ejecutados.

El esquema metodológico presentado para la EAE ha sido extraído de la publicación “Evaluación Ambiental Estratégica. La evaluación Ambiental de Políticas, Planes y Programas” de Oñate, J.J., Pereira, D., Suárez, F., Rodríguez J.J. y Cachón, J. (2002). La metodología es básica y general, con las limitaciones que eso conlleva; sin embargo, resulta válida como base de trabajo y para realizar un primer análisis de una evaluación ambiental, permitiendo poner de manifiesto sus aciertos y defectos.

El análisis de dos ejemplos, el Plan de In-

fraestructuras (PIT 2000-2007) y el Plan Hidrológico Nacional, ha permitido observar las dificultades de un proceso que carece de una legislación y una metodología unificada de trabajo.

Una falta de legislación y de metodología que no parece que vaya a ser corregida para la fecha límite de la transposición de la Directiva (21 de julio de 2004) , como apuntaba Rosa M. Arce en el mes de noviembre de 2003, en el IV Congreso Nacional de la Ingeniería Civil en su comunicación "La Evaluación Ambiental Estratégica como herramienta de sostenibilidad de planes y programas":

"Parece que queda ya poco tiempo para que el Ministerio de Medio Ambiente español logre transponer la Directiva sin las prisas habituales de última hora, o incumpliendo los plazos, como ha sucedido con la transposición de la 97/11. De camino, podría aprovechar la oportunidad para reflexionar sobre su propio papel en todo este proceso, para negociar con los organismos e instituciones competentes en la elaboración de la aprobación de los planes y programas, tanto las fases de realización, como los criterios y objetivos a tener en cuenta para que los planes sean más "sostenibles". Difícilmente se va a lograr ya."

La Administración deberá hacer un esfuerzo junto con los profesionales para hacer de la Evaluación Ambiental Estratégica una herramienta eficaz de trabajo en el futuro.

8. BIBLIOGRAFÍA

ARCE RUIZ, R., (1999): *La Evaluación de Impacto Ambiental y la Obra Pública. Perspectivas de futuro*, III Congreso Nacional de Ingeniería Civil. Tomo I. pp. 165-170.

ARCE RUIZ, R., (1999): *El Proceso de Planificación, Diseño y Construcción de Infraestructuras de Transporte y el Medio Ambiente. El Aprendizaje de la Experiencia y los Retos de los Próximos Años*, IV Congreso de Ingeniería del Transporte. pp.778-787.

ARCE RUIZ, R., (2002): *La Evaluación de Impacto Ambiental en la encrucijada. Los retos del futuro*". La Ley. Madrid.

ARCE RUIZ, R., (2003): *La Evaluación Am-*

biental Estratégica como herramienta de sostenibilidad de planes y programas, IV Congreso Nacional de la Ingeniería Civil. Tomo I. pp. 409-415.

ARCE RUIZ, R., GULLÓN N., (2002): *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas de Infraestructuras*, I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente. Vol 1. pp. 701-710.

CALDERÓN BALAZANTEGUIS, E., RODRÍGUEZ MOYA, J.A., (2003): *Situación Actual de la EAE en España y en la UE. Perspectivas de futuro a la luz de la Directiva 2001/42/CE*, IV Congreso Nacional de la Ingeniería Civil. Tomo I. pp. 417-427.

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

GARCÍA-MONTERO, L.G., OTERO, I., CASERMEIRO, M.A., (2003): *Protocolo de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Infraestructuras 2000-2007*, IV Congreso Nacional de la Ingeniería Civil. Tomo I. pp. 401-408.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico Nacional. Documento de síntesis*.

OÑATE, J.J., PEREIRA, D., SUÁREZ, F., RODRÍGUEZ, J.J. Y CACHÓN, J., (2002): *Evaluación Ambiental Estratégica: la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*, .Ed. Mundi-Prensa, Madrid.

RODRIGO JILIBERTO, M., MANUEL ÁLVAREZ-ARENAS, B., (eds) (2000): *Evaluación Ambiental Estratégica de P, P y P. Una aproximación analítica*.

RODRÍGUEZ, J. I., (2003): *El PIT supera sus objetivos* Revista del Ministerio de Fomento. pp. 4-19.

Análisis y reflexiones sobre los procesos de Agenda 21 Local en España

8

Rocío Iglesias Pérez
Lic. CC. Ambientales
Especialista Universitaria en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivos

Desde hace unos años a esta parte se puede observar que se está introduciendo en muchos de los documentos técnicos, elaborados desde diferentes disciplinas, el término "sostenible", "sostenibilidad" o se habla e incluye el concepto que engloba a ambos de "desarrollo sostenible"; por tanto, suponemos que muchos de los lectores de estas páginas han oído ya hablar de dicho concepto, aunque podría ser probable que suceda como con los grandes clásicos literarios, de los que todo el mundo ha oído hablar pero pocos son los que realmente saben a ciencia cierta su argumento. (¿Quién no ha oído hablar de Romeo y Julieta?, ¿cuántos lo han leído?...). Del mismo modo ocurre con el Desarrollo Sostenible, es igualmente probable que muchos de nosotros hayamos escuchado algo sobre el Informe Brutland o de la Agenda 21 de la Cumbre de Río, pero ¿quién ha tenido tan siquiera en sus manos alguno de estos documentos?

En la misma línea, y quizás en un ámbito más cercano a quienes estén un poco relacionados con disciplinas como la planificación territorial, el desarrollo local o la gestión ambiental seguro que también le suena otro concepto muy relacionado y cercano al desarrollo sostenible como es la "Agenda 21 Local".

La Agenda 21 Local, en pocas palabras, podríamos decir que proviene de la necesidad de hacer realidad el Desarrollo Sostenible. Este concepto surge concretamente en 1992, en la Cumbre de la Tierra, como herramienta de planificación local a nivel

mundial para la introducción de la sostenibilidad. La consolidación de la misma ocurrirá en esta última década. En el ámbito español, su aparición y puesta en marcha es bastante más reciente, a pesar de que las primeras Agendas 21 Locales se elaboran tímidamente entre principios y mediados de los noventa, no es hasta el inicio del nuevo milenio cuando se produce el boom de implantación de la Agenda a lo largo y ancho de España.

En muchos de los casos, cuando ocurre un fenómeno así en el que en un periodo relativamente corto de tiempo una nueva herramienta de planificación territorial aparece y empieza a desarrollarse, se suceden un sin fin de documentos de carácter metodológico. Pero a lo largo de esta producción de documentos el tiempo transcurre y hasta ahora ha sido difícil encontrar algún tipo de artículo que haga una reflexión a nivel teórico que cuestione o valore cómo se están desarrollando los acontecimientos; cómo ha sido el salto de la teoría a la práctica; como se están desarrollando las diferentes metodologías; si todas ellas son o no válidas en una realidad territorial concreta, en que ha variado la teoría inicialmente escrita respecto de la realidad; si dicha teoría esta siendo o no desvirtuada al ser plasmada en el territorio; o si se alcanza finalmente el objetivo perseguido de introducir la sostenibilidad.

Por ello, sintiendo la carencia de un documento con estas características, en esta monografía, enmarcada dentro del XXIX Curso de Ordenación del Territorio y en estas líneas sintetizada, se pretende hacer una pequeña reflexión sobre el proceso en el que se encuentra inmersa la joven Agenda 21 Local, la metodología para su puesta

en marcha y la realidad a la que se está enfrentando en el ámbito español.

Los objetivos fijados para este trabajo fueron los siguientes:

- Dar a conocer una herramienta de planificación local como la Agenda Local 21.
- Esbozar los pilares teóricos en los que se fundamenta y de los que surge. (Contexto histórico en el que nace el desarrollo sostenible, la necesidad de cambio de modelo de desarrollo...)
- Analizar y valorar cómo está siendo llevado a la práctica esta teoría en España.
- Invitar y motivar a planificadores y técnicos implicados en los procesos de implantación y desarrollo de la Agenda Local 21 a reflexionar y volver la vista atrás sobre la evolución que está sufriendo y el camino hacia donde se dirige esta herramienta de planificación.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para situar en su contexto histórico la materia en estudio es de obligada referencia el remontarnos a la década de los setenta, punto de partida internacional desde donde se empieza a desprender la necesidad de actuar hacia un modelo de desarrollo más acorde con la realidad mundial del momento. Planteamiento que da lugar a la primera "Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano" (Conferencia de Estocolmo, 1972).

A partir de este hito, en la década de los ochenta, en 1983, la ONU crea la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo y en 1987 este mismo órgano publica otro informe llamado "Nuestro Futuro Común", más conocido como el "Informe Brutland", donde por fin se formaliza la definición del concepto de Desarrollo Sostenible, latente desde los 70, como "aquel que responde a las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas".

Una vez que se crea un órgano internacional que trata de velar por la protección del medio ambiente, surge la necesidad de se-

guir avanzando hacia un plano más pragmático, por ello en 1992, en Río de Janeiro se celebra la "Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo" o "Cumbre de la Tierra", punto de inflexión internacional en donde se consolida el concepto de Desarrollo Sostenible y se traza un Plan de Acción para "la determinación de políticas empresariales, gubernamentales, así como la adopción de decisiones personales con las que adentrarnos en el próximo siglo" (Agenda 21, Cumbre de la Tierra.1992).

La Agenda 21, uno de los cinco documentos nacidos de esta Cumbre, establece un conjunto de sugerencias tendentes al logro de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico, constituyendo un manual de referencia para la determinación de políticas empresariales y gubernamentales, así como de decisiones personales que en definitiva nos acerque cada vez más a introducir los aspectos ambientales en la cotidianidad de lo económico y social. En su capítulo 28: "Autoridades Locales y Agenda 21" se establece la necesidad e importancia de actuar a nivel local para solventar problemas que se dan a nivel mundial, por lo que también desde la propia Agenda 21 se propone como uno de los objetivos a alcanzar el de establecer una serie de consultas a nivel local promovidas por las autoridades municipales de cada país que logren un consenso sobre una "Agenda 21 Local".

Posteriormente a esta Cumbre, la Unión Europea inicia sus propios mecanismos para alcanzar el objetivo de hacer a las ciudades y pueblos europeos más sostenibles y así cumplir con la meta fijada en la Cumbre de la Tierra de introducir la sostenibilidad.

En 1994, se celebra la "Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles" organizada por el ICLEI (Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales) donde se elabora la Carta de Aalborg, que no es más que una declaración de principios consensuada por los 80 países participantes. En ella se exponen los problemas a los que se enfrentan las ciudades y los factores en los que se debe incidir para introducir la sostenibilidad en ellas.

Dos años más tarde, en Lisboa se celebra un segundo encuentro para la revisión de la campaña iniciada con la Carta de Aalborg y una puesta en común de las primeras experiencias de Agenda 21 Local en Europa.

Desde ésta segunda conferencia europea en Lisboa hasta la tercera en Hannover (2000) se realizan varias declaraciones más, donde se expresa la necesidad de actuar a nivel local (Declaraciones de Turku, Sofía, Sevilla y la Haya).

Por último, para concluir esta breve recapitulación por la historia de la Agenda Local 21, debemos volver al plano mundial con el último evento internacional, destacable por sí mismo, y donde se realiza una evaluación y "vista atrás" a una década de Agenda 21 Local y en definitiva de desarrollo sostenible; "Río + 10", foro celebrado en Johannesburgo donde se elogió el esfuerzo realizado por las Autoridades locales en la implantación de las Agendas 21 Locales.

En esta pequeña evolución de las Agendas 21 a nivel internacional quedan implícitas una serie de ideas importantes para el desarrollo de este trabajo por lo que se enumeran a continuación de manera más explícita:

-Las conferencias internacionales en materia de medio ambiente, ponen de manifiesto la crisis ambiental que afecta a la mayoría de los países del mundo. Crisis provocada por el actual modelo de desarrollo, que ha basado su crecimiento infinito en unos recursos naturales finitos, y la baja efectividad de la filosofía de las políticas ambientales desarrolladas hasta los ochenta, basadas en la búsqueda de soluciones al final del proceso, es decir, se tendía a la solución o corrección del problema en lugar de a la prevención (por ejemplo, se incentivó muchísimo la investigación sobre depuración de aguas o eliminación de residuos pero se abandonó el diseño de una política de reducción de volumen de residuos o disminución del consumo de agua). Esto plantea la necesidad de cambio de modelo de desarrollo: necesidad del desarrollo sostenible.

-La definición de desarrollo sostenible ha ido evolucionando a lo largo de este tiempo, queda claro que surge como "fórmula"

desde la que paliar/resolver los problemas ambientales existentes, y que estos problemas no pueden solucionarse sin tener en cuenta los aspectos sociales y económicos, es decir, la integración de los aspectos ambientales en los sociales y económicos de manera transversal. En su evolución se avanza hacia la idea de que no hay desarrollo sostenible sin justicia social ni equilibrio económico, hasta que los tres pilares del desarrollo tengan el mismo peso no podrá alcanzarse la sostenibilidad. Por tanto el desarrollo sostenible surge para integrar el medio ambiente en la economía y la sociedad.

-La consolidación de este concepto y el intento de llevarlo a la práctica revela el papel clave que juegan las autoridades locales y, en definitiva, las ciudades y municipios en la resolución de problemas globales (piensa globalmente actúa localmente). Como herramienta para introducir la sostenibilidad a nivel local surge la Agenda 21 Local.

3. METODOLOGÍA Y PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE UNA AGENDA 21 LOCAL

Desde los diferentes organismos internacionales se han ido desarrollando documentos donde se refleja al menos la filosofía que debe contener el proceso de implantación de una Agenda 21, intentando ser una guía de apoyo para su planificación. Uno de los organismos que más apuesta por el desarrollo de la Agenda 21 Local es el ICLEI.

El ICLEI (*Internacional Council for Local Environmental Initiatives*), asociación de autoridades locales comprometidas a contribuir localmente para mejorar de forma significativa el medio ambiente global, elabora en 1995 la Guía Europea para la planificación de las Agendas 21 Locales (ICLEI. 1995). Primera guía que intenta "esbozar un proceso, paso a paso, para elaborar y gestionar un Plan de Acción Ambiental que pueda ser utilizado por una autoridad local como orientación para desarrollar su propio modelo de Agenda 21 Local" (Guía Europea para la planificación de las A21L, 1995, p. 11).

Quizás, lo más destacable de esta guía sean

las premisas imprescindibles que establece para la implantación de una Agenda 21 Local, por lo tanto, premisas para alcanzar la sostenibilidad:

1. El análisis hecho sobre el municipio debe ser desde una perspectiva integradora, es decir, debe analizarse la variable ambiental dentro de los aspectos tanto sociales como económicos. Debe quedar claro en este punto, que desde el ICLEI se lanza la idea de que la transversalidad de los temas ambientales demanda una evaluación integrada. Por otro lado, este documento, elaborado en 1995, todavía se queda en la tendencia más ambiental del concepto de desarrollo sostenible, habla de transversalidad, pero en ningún momento considera que el plan deba contener programas económicos o sociales en su más pura concepción, de hecho, el programa de acción es denominado Plan de Acción Ambiental.

2. La participación ciudadana como clave en la elaboración de la Agenda 21 Local. Por un lado, porque se considera de gran importancia la percepción que tienen los habitantes de un municipio de la situación del mismo para así definir cuales son los problemas que les preocupan y aportar de manera activa soluciones ya que las personas deben elegir sus opciones ambientales con conocimiento de causa tanto a nivel de educación como haciendo posibles esas opciones (una persona no sólo debe saber los impactos ambientales de los diferentes transportes locales sino que debe tener todas las alternativas a su disposición). Por otro lado, la participación activa de los grupos sociales en la elaboración del documento, la implicación en el establecimiento de los objetivos líneas estratégicas y actuaciones de los diferentes colectivos, y que ello se haga alcanzando un consenso, es de suma importancia para que el posterior desarrollo de las actuaciones no fracase.

3. La Agenda 21 Local como instrumento versátil, es decir, cada municipio es único, tiene sus propias características, circunstancias y problemas por lo que la Agenda 21 Local no debe convertirse en un instrumento aplicable de forma estandarizada, a cada lugar lo rodea un contexto diferente y habrá de considerar prioritarios unos u otros aspectos según sus necesidades, así

como variable será el grado de implicación de la ciudadanía. Por ello, cada municipio debe adaptar la Agenda 21 Local a sus circunstancias, tal y como describe muy bien la Carta de Aalborg:

“Puesto que todas las ciudades son diferentes debemos hallar nuestras propias vías hacia la sostenibilidad”.

De este modo, desde Europa se dan los primeros pasos y se facilitan las primeras referencias metodológicas para que cada Estado Miembro inicie sus propios procesos de implantación de Agenda 21 Local. Ahora, queda en manos de las autoridades locales el inicio del proceso de Agenda 21 Local. A continuación se hará un breve repaso de los inicios y estado de la cuestión en el ámbito español.

3.1. Metodologías y evolución de los procesos de implantación de la Agenda 21 local en los municipios españoles

En nuestro país a mediados de los noventa se inician las primeras Agendas, de manera un poco aislada, pero sentando precedente. Serán referente en todos los documentos sobre Agenda 21 Local que se elaborarán en nuestro país y servirán como modelo en muchos municipios que inician el proceso algo más tarde, por ello se les hará especial mención en este apartado.

La metodología que siguen, es en cierto modo, la anteriormente planteada, ya que se basarán en los mismos documentos de partida: la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra y la Carta de Aalborg europea y por tanto, las tres las premisas de integración de aspectos ambientales y aspectos sociales y económicos, participación ciudadana y adaptación a la realidad local.

Dichos referentes son las iniciativas puestas en marcha por la Diputación de Barcelona en los municipios de la provincia, en Calviá (Baleares) y en Vitoria.

En cada uno de estos lugares, la perspectiva desde la que se hace el análisis del municipio y posteriormente se elabora el plan de acción marca la diferencia entre ellos. En el proceso catalán y vasco el enfoque de la Agenda se hace desde un punto de vista

ambiental, es decir, el primer análisis se hace para visualizar la situación ambiental del municipio desde una perspectiva transversal; se analizan los factores ambientales y estructurales intentando integrar todos los vectores que los componen y se elabora un Plan de Acción Ambiental, como herramienta para facilitar la gestión ambiental local (como su propio nombre indica), como un primer acercamiento hacia la sostenibilidad. En cambio, el modelo de Agenda definido en Calviá, ya en su análisis de la situación de partida establece la premisa de "Sistema Local Integrado" por lo que se incluyen como áreas clave la Economía y el Turismo y la Integración y Calidad de Vida. Éste es, por tanto, un modelo absolutamente integrado, tiene en cuenta todos los aspectos locales, por lo que podría decirse que en este caso el enfoque de la Agenda 21 Local es más bien el de ser una herramienta estratégica de desarrollo integral del municipio, en la que quizás, su función más destacada podría ser la de "paraguas" bajo el cual se encuentran el resto de políticas del municipio, una forma de evaluar y controlar si el desarrollo del municipio se está haciendo de una manera sostenible.

Por tanto, de estos procesos podríamos definir tres tipos de Agendas 21, o al menos dos modelos claramente diferenciados y una variante de uno de ellos, que serían:

1. *Modelo Integrado*: se visualiza el municipio como un conjunto indivisible y se analizan todas sus variables, llevando a la Agenda 21 a ser una herramienta de planificación estratégica integral a nivel local.

2. *Modelo Ambiental*: Se realiza un diagnóstico desde una perspectiva ambiental y la Agenda pasaría a ser una herramienta de gestión ambiental local.

3. *Modelo Ambiental de Vitoria*: aquel en el que se realiza un análisis de los factores ambientales y la Agenda queda como instrumento de planificación complementario a otros ya existentes.

Tras estas primeras experiencias, desde las que ya asoma la existencia de diferentes modelos y tipos de Agendas que pueden surgir según las necesidades de cada municipio, en un intento por unificar criterios o

incluso normalizar el proceso de implantación de la Agenda 21 Local nacen desde diferentes CC.AA, iniciativas, guías y documentos de apoyo a la elaboración de las agendas que tratan de ser un acercamiento de esta herramienta de planificación a nuestros municipios.

A partir de este punto, en los últimos cinco años, se suceden los procesos de Agenda Local 21 en los diferentes municipios de todo el territorio español (1)¹. Según las diferentes variables que muevan a cada municipio a iniciar una Agenda 21, está adquirirá forma de plan estratégico de desarrollo local o forma de plan para la gestión ambiental local, siempre en términos de sostenibilidad. Esto nos lleva a plantear una serie de cuestiones al respecto, ya que ¿debe ser una Agenda 21 una herramienta estratégica de gestión integrada? ¿Puede serlo tal y como esta planteada? ¿Sólo a través de la Agenda se puede introducir la sostenibilidad a un nivel local? ¿Es eficaz como herramienta global? ¿Tendría validez en ciudades donde existen otros instrumentos de planificación? ¿Cómo se articulan entre ellos? Considerando que estas cuestiones emanan del propio proceso de ebullición en el que actualmente se encuentra envuelta la joven Agenda 21 Local en nuestro país, a continuación, se tratará de aportar algunas reflexiones a éstos y algunos interrogantes más.

4. LA OTRA CARA DE LAS AGENDAS 21 LOCALES: LA REALIDAD A LA QUE SE ENFRENTAN

Siendo conscientes de que hemos dejado una serie de reflexiones en el aire, hemos considerado interesante la alternativa de entrar un poco más en detalle en un análisis crítico sobre el contexto actual que rodea a las agendas, ya que tenemos el convencimiento de que es éste el principal condicionante de la forma de implantación

¹ Ciudades como Zaragoza realizan su agenda desde una perspectiva ambiental, en cambio Huelva o Valladolid la han elaborado desde una perspectiva integrada, municipios de menor tamaño como una gran parte de los de la provincia de Córdoba, Albacete o la Comunidad Navarra y un largo etc se han adherido o lo están haciendo a programas impulsados por diputaciones y otras entidades supramunicipales siguiendo en mayor medida el modelo más ambiental de la Agenda.

de la misma y por tanto, decisorio sobre el rumbo que toma una Agenda 21 Local hacia uno u otro modelo de los que se ha planteado anteriormente.

Por ello, a continuación se llevará a cabo una comparativa sobre el modelo teórico de la Agenda e implantación real que, desde nuestro punto de vista, ha tenido en diversas entidades locales españolas como Vitoria, Valladolid o Córdoba.

De la manera más objetiva posible, la realidad que rodea a casi totalidad de los procesos de aplicación de la Agenda 21 Local en España es la siguiente:

A.-Son muchos los municipios en donde la Agenda Local 21 convive con otras herramientas de planificación como planes estratégicos o planes generales de ordenación urbana.

B.-Las entidades supramunicipales, principalmente las Diputaciones, son las que proporcionan el apoyo técnico y económico a la mayoría de los municipios (a excepción de las capitales de provincia) interesados en la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local. El apoyo técnico se suele realizar a través de la consultoría externa.

C.-La Agenda 21 Local no es vinculante, es decir, la adopción de esta herramienta de planificación es absolutamente voluntaria y no existe ningún tipo de legislación que la haga "de obligado cumplimiento" o la respalde a la hora de materializarla en el territorio.

D.-El grado de respuesta de los ayuntamientos ante la adopción de esta herramienta es muy diferente, es decir, difiere la voluntad y esfuerzo político de llevarla a cabo.

E.-Las motivaciones que mueven a los ayuntamientos a implantar la Agenda suelen ser diversas.

Ahora bien, tras una consulta algo más exhaustiva de documentos de Agenda 21 Local de varios municipios, de los programas impulsados por varias diputaciones junto con un análisis más en profundidad de la bibliografía existente, podemos realizar una

lectura de la situación actual desde un punto de vista algo más crítico y personal como exponemos a continuación:

A.-Normalmente en la mayoría de las ciudades, la Agenda convivirá con otros instrumentos de planificación territorial existentes a nivel local como planes estratégicos y los de ordenación urbana, por lo que si se quiere conseguir eficacia en la planificación, ésta debería pasar por el establecimiento de una estrecha colaboración y coordinación que dé lugar a sinergias positivas entre los diferentes planes. De otro modo, los esfuerzos hechos en la elaboración y desarrollo de los mismos podrían caer en saco roto.

Son ya algunas las ciudades que tienen planes estratégicos y Agenda 21 Local, por un lado, casos como el de Valladolid, ciudad que ha planteado una Agenda 21 Local con un "modelo integrado", donde se establecen líneas de actuación a nivel ambiental, económico y social. Si partimos de la premisa de que el enfoque más adecuado para una Agenda 21 Local es aquel que sea más eficaz para la introducción de la sostenibilidad en esa realidad urbana, podríamos hacernos la pregunta de si sería éste el modelo más adecuado en una ciudad como Valladolid, donde ya existen suficientes herramientas de planeamiento urbanístico y de desarrollo socio-económico como son el PGOU y el Plan Estratégico.

En este ejemplo, parece, según nos dice Mongil (2003) en su monografía sobre el plan estratégico de Valladolid, que "el plan estratégico jamás se ha puesto en marcha". Se produjo un cambio de partido en el gobierno local en las elecciones de 1995 que paralizó el plan antes de que llegara a la fase de ejecución quedando inconcluso, por tanto, ¿podría esperarse que la Agenda Local tampoco se ponga en marcha?. Afortunadamente esto no es así, la Agenda 21 Local se terminó en 2001 con una serie de objetivos generales que se dividen en otros tantos específicos que a su vez quedan detallados en actividades para la consecución de los mismos. Estas actividades tienen establecidas fechas concretas en las que deberían estar realizadas (p. ejemplo, actividad 2.C.7" En el 2002 se definirá en el PGOU la ordenación y programación de

parques y jardines y espacios de recreo peatonal a fin de reequilibrar el espacio por áreas...). En cambio, el informe elaborado por Ecologistas en Acción-Valladolid sobre el Consejo de Agenda 21 Local celebrado en octubre de 2003, deja constancia del incumplimiento de plazos y objetivos fijados, de hecho se hace referencia a los objetivos relacionados con urbanismo como aquellos que no se han alcanzado en ninguno de los aspectos planteados. Esto nos demuestra que en Valladolid se elaboró un documento de Agenda 21 Local de carácter integrado bastante ambicioso del cual no ha podido cumplirse ni el 50% (2²), debido probablemente a motivos como la falta de voluntad política, el esfuerzo técnico y económico que supone para un ayuntamiento, o cómo no, la falta de coordinación que suele existir entre las diferentes áreas o departamentos implicadas en el proceso.

Del otro lado, (algo más esperanzador) nos encontraríamos con el caso opuesto al de Valladolid y ya mencionado, de la ciudad de Vitoria, en donde la larga tradición planificadora se hace notar con una puesta en marcha de una Agenda 21 Local de carácter ambiental, pero coordinada y complementada con el plan estratégico, de manera que no se doblan los esfuerzos, sino que se complementan, lo que le daría desde nuestra óptica, una perfecta validez a un modelo ambiental de Agenda 21 Local, ya que introduciría el pilar ambiental en un tejado donde ya existe un consolidado soporte socio-económico, lo que daría un paso más hacia la sostenibilidad.

B.-Normalmente el organismo impulsor de las Agendas 21 Locales en España es la corporación local, aunque en los casos específicos de núcleos rurales (municipios de menor tamaño) éstas suelen apoyarse en organismos públicos de rasgo supramunicipal para obtener el apoyo financiero y técnico necesario para la puesta en marcha del proceso. Los organismos que mayor impulso y apoyo le están dando a esta iniciativa local son las diputaciones provinciales. Sin embargo, el doble filo de este apoyo se presenta al tener en cuenta dos cuestiones

² Informe del Consejo de Agenda 21Local de Valladolid. Reunión de 22 octubre 2003. (Ecologistas en Acción-Valladolid)

como la metodología y el apoyo técnico externo.

Por un lado, el programa de apoyo elaborado por la diputación establece a priori la metodología de trabajo con independencia de las características del municipio que se adhiera a la iniciativa. Un ejemplo claro, estudiado algo más de cerca, es el de la Diputación de Córdoba. Dentro de su Plan provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible define un programa de cooperación y coordinación institucional dentro del cual se enmarca un subprograma de "Apoyo a Iniciativas de Agendas 21 Locales en los municipios cordobeses", iniciativa abierta a cualquier municipio que desee adherirse. Debemos recordar que en la provincia de Córdoba existen localidades que van desde los 500 habitantes hasta las que sobrepasan los 50.000; para todos ellos se adopta la metodología de la FEMP como guía a seguir y en todos se implanta un SGMA de forma paralela a la Agenda Local 21. Haciendo un poco de memoria recordaremos que el "código de buenas prácticas ambientales" que edita la FEMP tiende hacia un modelo ambiental de la Agenda 21 Local, por tanto, este será el enfoque de las agendas locales de todos los municipios de la provincia de Córdoba. En principio, es un enfoque válido si las características del municipio así lo requieren, pero quizás habría que plantear si dicho modelo definido por la FEMP es aplicable en cualquier caso, es decir, es bastante probable que las necesidades que deba cubrir una Agenda 21 en un municipio de 500 habitantes como puede ser La Granjuela (Córdoba) no sean ni mucho menos las mismas que las que tenga Baena (20.000 habitantes, Córdoba), por tanto si una Agenda 21 Local debe adaptarse a la realidad de cada lugar, el modelo de desarrollo de la agenda tampoco debería ser el mismo. Al igual ocurre con la novedad introducida desde esta Diputación en la incorporación de un Sistema de Gestión Ambiental en la corporación local, iniciativa muy loable, pero que puede perder su sentido en municipios en donde los técnicos municipales para la gestión diaria son todo un lujo, por lo que podríamos imaginar donde quedaría el sistema de gestión una vez terminada la asistencia técnica externa.

Esto lleva de la mano el cuestionar también

la controversia que crea la elaboración de guías y programas de apoyo por parte de las organizaciones supramunicipales, ya que queda claro que son un pilar decisivo de impulso y puesta en marcha de la Agenda 21 Local, y que quizás sin estas no hubiera sido posible que esta herramienta tomara el peso que ha adquirido en nuestro país en los últimos años. Pero no podemos obviar que la elaboración de guías y manuales en cierto modo contribuye a que se caiga fácilmente en la elaboración de clichés que hacen perder la esencia personal de cada municipio.

El otro filo peligroso y a tener en cuenta en este apoyo supramunicipal es la asistencia técnica externa para el proceso de elaboración de las agendas. Esta se hace a través de contrataciones de empresas de consultoría con el objeto de realizar un diagnóstico hecho por profesionales, pero con el peligro de caer en prototipos de agendas elaboradas en serie. Es habitual que en este tipo de trabajos se establezca una generalización y estandarización del documento elaborado lo que da lugar a que a veces, el documento corresponda más a una cadena de trabajo automatizada que a las necesidades locales a las que en teoría debería responder.

C.-Si entramos en el análisis de los motivos que mueven a un ayuntamiento a incorporar una Agenda 21 local en su municipio, estos son de diversa índole pasando desde la creación de una herramienta de planificación ambiental estratégica, el desarrollo de una estrategia política condicionada por el sentir de la ciudadanía, el desarrollo de una herramienta de gestión adecuada a la resolución de los problemas ambientales y socioeconómicos hasta llegar al de la captación de subvenciones procedentes de otras entidades administrativas (3³). Según este Informe el motivo predominante es el de establecer una herramienta de planificación ambiental estratégica y la captación de subvenciones.

No hay duda del atractivo político que su-

³ Motivaciones recogidas del resultado de las encuestas realizadas a 100 municipios para el "informe sobre el estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España" (Diputació Barcelona, Junta Andalucía. 2002)

pone la adhesión a una iniciativa como la Agenda 21 Local cuando además ésta tiene un coste mínimo para la corporación municipal y, como se cita anteriormente, puede ser una fuente de captación de subvenciones económicas. Esto implicaría la existencia de municipios en los que realmente no hay muchas expectativas sobre la Agenda 21 Local, es decir, no se han parado a reflexionar sobre que repercusiones puede tener sobre el municipio, qué necesidades desean que cubra o simplemente para qué les servirá.

Desafortunadamente hay más casos de los que desearíamos de corporaciones locales que se adhieren a un programa determinado sin saber muy bien la finalidad del mismo y con el objetivo principal de beneficiarse de las diferentes subvenciones y ayudas que una diputación o entidad supramunicipal pueda otorgarles, por el simple hecho de que es algo que les supone un coste cero y que además reporta beneficios políticos al ejecutivo que se halle en ese momento gobernando municipio; ya que hoy en día la incorporación de cualquier "plan verde" en una entidad local esta muy bien valorado entre la ciudadanía, aunque no se tenga demasiado claro qué es ese "plan verde" (la Agenda 21 local) o la sostenibilidad.

Alguien podría plantear que no importa cuales son las motivaciones que lleven a un municipio a implantar una Agenda Local 21 si de lo que se trata es de implantarla a toda costa, pero no, esto no es tan sencillo como puede parecer ya que no se trata de elaborar un "bonito documento" que quede muy decorativo en la estantería del ayuntamiento, sino más bien de elaborar un documento útil que de paso al desarrollo y ejecución de los programas y acciones que han quedado reflejadas. El problema es que la Agenda 21 Local no es vinculante, es decir, no existe ninguna legislación que obligue a la ejecución de los programas que recoge, quedando en manos de la corporación local su posterior desarrollo, evaluación y seguimiento, por tanto, depende total y absolutamente de la voluntad política del ejecutivo local de gobierno para su puesta en marcha. Por ello, se ha de considerar fundamental el alcanzar el consenso de todos los grupos políticos locales para su

implantación.

Este compromiso por parte de los mismos garantizaría que si hay un cambio de gobierno la Agenda no quede paralizada y continúe su normal desarrollo, así como la movilización de los agentes sociales y ciudadanía para que la participación ciudadana sea la mayor posible

Si a lo largo de estas páginas hemos repetido hasta la saciedad que los diferentes enfoques de Agendas planteados son válidos siempre y cuando respondan a las necesidades de la localidad donde se aplique, la falta de convencimiento político a nivel local por esta herramienta puede hacer que la agenda 21 quede tan sólo en agua de borrajas.

5. ALGUNOS RETOS, REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Hemos intentado reflejar a lo largo de estas páginas cómo se produce el salto de la teoría a la práctica de las Agendas 21 Locales en España, cómo se han abierto diferentes caminos y enfoques desde un mismo punto de partida teórico y como en ocasiones esta plasmación en la realidad puede acabar desvirtuando e infravalorando el objetivo de la misma, dejándola vacía de contenido.

Para que esto no suceda así y realmente la agenda 21 local sea una herramienta de planificación útil y operativa desde aquí proponemos algunos retos a superar:

-El apoyo técnico y económico dado desde las administraciones supra-municipales debería hacerse de una forma más personalizada, es decir, se debería plantear primero la capacidad del municipio tanto económica como técnica para desarrollar la Agenda y hacia que enfoque puede o quiere llevarla. Como hemos visto, la implantación de la Agenda Local 21 está fuertemente influenciada por el tamaño y dinámica del municipio, por lo que debería definirse municipio a municipio el enfoque hacia donde se quiere llevar y no hacerlo para todos los municipios igual. Del mismo modo, cuando el municipio es de pequeño tamaño y con una capacidad económica y técnica débil (algo bastante común en el mundo rural español) quizás habría que cuestionarse si no es más

rentable que en estos municipios la agenda local 21 se realice de forma mancomunada o comarcal, porque, ¿de que serviría realizar el esfuerzo para elaborar una agenda 21 local para la que luego existe una dificultad enorme en desarrollarla? Si no existen medios ni económicos ni técnicos para su puesta en marcha entonces la Agenda quedará en un cajón. En este caso, ¿no sería mejor entonces apostar por aunar esfuerzos y elaborar una agenda local a un nivel territorial algo superior? Desde esta perspectiva una Agenda Local 21 puede ser una herramienta muy útil para la valorización del territorio, entendiendo ésta más allá del propio soporte físico, incluyendo a las personas y agentes que actúan en territorio y los productos que este posee. La definición de una Agenda Local 21 a nivel comarcal dará ventajas sobre todo a nivel técnico y económico, ya que siempre será más fácil dotar de técnicos y presupuesto a una comarca que tiene la fuerza y el respaldo del conjunto de municipios que la componen, que a un solo pueblo, de forma que en este tipo de agenda podrían definirse tanto acciones conjuntas como específicas para cada uno de los municipios.

-En la misma línea, ya que en cierto modo se establece una pequeña perversión en el apoyo dado por las organizaciones supra-municipales, pues por una parte, gracias a ellas y sus iniciativas las agendas 21 locales se están elaborando en los municipios españoles, pero en muchos casos se realiza simplemente por "estar subvencionado". Desde este documento proponemos que tras haber elaborado la Agenda 21 Local no se abandone el trabajo realizado y se establezca una comisión de control y seguimiento por parte de la diputación o entidad subvencionadora que evalúe el estado de la cuestión y realice un seguimiento de las agendas ya finalizadas. Si esto se estableciera así es probable que se consiguiera que en muchos de los municipios donde la Agenda se abandona tras finalizar el proceso de elaboración se hiciera un esfuerzo por ponerla en marcha o al menos el que el ayuntamiento reflexionara un poco más despacio las implicaciones y el compromiso que debe adquirir para realizarla y ponerla en marcha.

-Por otro lado, otro gran reto para la admi-

nistración local, sea cual sea la condición, tamaño y dinámica del municipio, es el de conseguir poner en marcha y desarrollar la Agenda 21 Local. Recordamos, que al no ser vinculante, no existen herramientas legales que obliguen a ponerla en marcha o peor aún, que la doten de presupuesto para ello, por lo que tan sólo nos queda el compromiso político y ético del gobierno municipal para su desarrollo. Para alcanzar este reto hay dos factores que juegan un papel clave; uno sería el de la ciudadanía ya que, aunque en este análisis se haya pasado de puntillas por el tema de la participación ciudadana debido a la existencia de un trabajo paralelo a éste que lo trata en profundidad, no podemos olvidar que la participación de la población es un pilar básico en el proceso de creación de la agenda. Ella es la que ha de exigir a sus gobernantes locales el cumplimiento del compromiso adquirido. Otro factor clave sería la evaluación y seguimiento de la agenda, esta fase de la Agenda Local 21 no debe quedar en el tintero, la batería de indicadores definida debe evaluarse y debería contemplarse la creación de un observatorio o comité de seguimiento que pueda hacer una valoración de la situación en el transcurso del tiempo, ya que como en toda planificación territorial, tan importante es la puesta en marcha del plan como el análisis y evaluación del cumplimiento de los objetivos a alcanzar.

-En el caso de ciudades donde existen otras herramientas de planificación, la coordinación con estos planes es crucial para su puesta en marcha, ya que aunque la agenda no tenga un carácter vinculante, si por ejemplo el Plan General de Ordenación Urbana y la Agenda no se dan la espalda y se establece un compromiso de incorporar en el plan de ordenación alguna de las acciones que se contemplan en la agenda, el establecimiento de este vínculo, en cierto modo, implica un mayor grado de compromiso con la agenda contribuyendo con ello a su materialización en el territorio. Insistimos en que si no hay coordinación entre las diferentes herramientas de planificación territorial existentes y no se establecen los vínculos necesarios entre ellas buscando los objetivos comunes y la forma de alcanzarlos conjuntamente, se están duplicando esfuerzos que de otro modo podrían desembocar en efectos sinérgicos muy positi-

vos.

-Llegado este punto, nos gustaría realizar una reflexión sobre otro reto a superar, las expectativas que la elaboración de una Agenda Local 21 puede crear en un municipio. En principio, en un arrebatado de optimismo, partiremos de la premisa de que en los municipios donde se están implantando existe el convencimiento y la voluntad política para su puesta en marcha a pesar de las grandes dificultades económicas y técnicas existentes para su posterior desarrollo. Si estas expectativas que se crean van dirigidas y encaminadas a establecer en el municipio una herramienta de planificación estratégica e integradora de los aspectos sociales, económicos y ambientales habría que considerar si realmente es viable en el municipio este enfoque, no podemos obviar los grandes obstáculos que suelen plantearse a la hora de llevar a cabo muchas de las actuaciones planteadas y el peligro de dispersión y pérdida en el camino que se corre con la elaboración de una herramienta de planificación territorial enfocada en cierto modo a ser una panacea. Creo que es fácil intuir que normalmente cuando se elabora este tipo de documento tan ambicioso al final sólo queda en eso, un mero documento sobre papel que al cabo de los años, cuando se vuelve la vista atrás, uno se da cuenta de que la mitad (siguiendo en la línea optimista de antes...) de los proyectos no se han realizado o ni siquiera se han intentado ejecutar y que al pretender ser tan amplio los esfuerzos dedicados suelen diluirse entre los aspectos sociales, económicos y ambientales. Por tanto, las expectativas fijadas en este tipo de Agenda no se cumplirían, lo que podría implicar incluso un cierto clima de frustración.

De este modo, como hemos intentado reflejar en el comienzo de este trabajo, el desarrollo sostenible surge de la necesidad de solucionar y evitar problemas ambientales apostando por la planificación y prevención frente a la dinámica correctora que se venía planteando hasta la década de los ochenta, y para ello es necesario actuar e intervenir a nivel local en la búsqueda de soluciones a estos problemas.

Hoy por hoy, en España las políticas y estrategias ambientales están todavía en pa-

ñales quedándonos mucho camino por recorrer, por lo que tal vez la Agenda 21 Local nos brinda una oportunidad de darle protagonismo a los factores ambientales y de introducir una política de gestión ambiental a nivel local tan importante y necesaria como las políticas de desarrollo social y económico, convencida de que la Agenda Local 21 enfocada a alcanzar unas expectativas ambientales es bastante más viable que el enfoque integrador (aunque ambas sean perfectamente válidas...) en el territorio español. Desde mi punto de vista la clave no está en elaborar "la panacea" como Agenda sino en establecer un objetivo más cercano y palpable que haga partícipe a la ciudadanía de la realidad ambiental de su municipio y le proporcione a la autoridad local una estrategia para la gestión ambiental local, si además se consigue coordinación y cooperación con las estrategias de desarrollo social, económico y con el resto de planes como los estratégicos o de ordenación urbana, se podría llegar a obtener unos efectos sinérgicos que den lugar al tan deseado y necesario equilibrio social, económico y ambiental.

6. BIBLIOGRAFÍA

Agenda 21 Preámbulo y cap 28. Cumbre de la Tierra, 1992.

ALVAREZ LÓPEZ, C, CRECENTE MASEDA, R et al., (2003): *Valorización de un territorio: implantación de una agenda 21 local como motor del desarrollo endógeno. Caso de la ADR PRODER II comarca de Pontevedra*". IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fundicot.

APARICI, V, (2003): *Agendas 21 como marco de concertación de objetivos a largo plazo*, IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fundicot.

AYUNTAMIENTO DE CALVIÁ. (2000): *Agenda 21 Local Calviá*.(Documento de Trabajo).

AYUNTAMIENTO DE MANRESA.(2000): *Agenda 21 Local Manresa*. (Documento de Trabajo).

AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, (2002), *Agenda 21 Local Valladolid*. (Documento de

Trabajo)

AYUNTAMIENTO DE VITORIA, (2000): *Agenda 21 Local Vitoria*, (Documento de Trabajo)

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, (2001) *Agenda 21 Local Zaragoza*. (Documento de Trabajo)

Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, (1994): *Carta de Aalborg*. Aalborg.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. ONU, (2002): *Second Local Agenda 21 Survey*, Paper Nº 15.ICLEI. 2002

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, (2000): *Código de Buenas Prácticas Ambientales*.

GOBIERNO VASCO, (2000): *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda Local 21 en los municipios de Euzkadi*, Departamento de Ordenación del territorio, vivienda y medio ambiente. Gobierno Vasco.

ICLEI, (1995): *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*.ICLEI. Friburgo.

ICLEI, (2002): *Local Government and the Johannesburg Summit*. ICLEI.

JUNTA ANDALUCIA, DIPUTACIÓN DE BARCELONA, (2003): *Informe sobre el estado del arte de las Agendas 21 Locales de España*, Junta Andalucía, Diputación de Barcelona.

MINISTERIO DE FOMENTO, (2003): *Cuarto catálogo de Buenas prácticas*, Hábitat II. Ministerio Fomento.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, (2002): *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Ministerio Medio Ambiente.

MONGIL, D, (2003): *Análisis crítico de la planificación estratégica; la necesaria búsqueda de alternativas: la ciudad de Valladolid como ejemplo*. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fundicot.

PASTOR CALVET, N. (2004): *Aportaciones de la agenda 21 local a la ordenación del territorio*, Cuadernos de la Ordenación del Territorio .Nº 4.pp 47-50. Fundicot. 2004

Plan de Actuación de Lisboa: De la Carta a la Acción. Lisboa, 1996.

Webs consultadas:

www.iclei.org

www.diba.es

www.dipucordoba.es

www.sustainable-cities.org

www.euskadi.net

El uso de la huella ecológica como indicador de la sostenibilidad

9

Rosa Cepeda Fernández

Bióloga

Especialista Universitaria en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX COT)

El desarrollo de la monografía sobre la huella ecológica presenta varias partes. Una primera trata de determinar los conceptos que se utilizan en el estudio: sostenibilidad, capacidad de carga, déficit ecológico y el mismo término de huella ecológica. En segundo lugar, se analiza la metodología que se aplica en el cálculo de la huella ecológica en los casos concretos de Andalucía, Navarra en España y el Valle de Aburrá en Colombia, todos ellos elegidos por la accesibilidad a la información. Por último se concluye el trabajo haciendo una valoración de la metodología de cálculo y de su validez como indicador de sostenibilidad.

1. SOSTENIBILIDAD. DESARROLLO SOSTENIBLE

La sostenibilidad ha sido un tema preocupante desde la antigüedad. A lo largo del tiempo se han extraído recursos del medio sin pensar en cuanto podría tardar la naturaleza en reponerlos. Empezó a ser un problema cuando se pasó de una agricultura de subsistencia, a una producción más intensiva, debido en gran parte a la necesidad de abastecer a núcleos con excesiva concentración de población, momento en que aparece lo "urbano" frente a lo "rural". Las ciudades demandaban más de lo que los propios límites de la ciudad podían ofrecer, llegando así a un intercambio, un comercio y una explotación de ecosistemas que no estaban directamente en contacto con dicha población.

"La sostenibilidad significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables, no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo

de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre" (Carta de Aalborg, 1994).

El Desarrollo Sostenible se entenderá como aquel que "ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales de los que dependen el ofrecimiento de esos servicios" (Comisión Europea, 1994).

2. INDICADORES AMBIENTALES

Un indicador ambiental es una variable o estimación ambiental que provee una información agregada y sintética, sobre un fenómeno más allá de su capacidad de representación propia.

Medir la sostenibilidad de una forma directa es una tarea difícil e incluso imposible, de ahí, que hayan surgido los indicadores de sostenibilidad.

Un indicador ambiental es, por tanto, una variable que ha sido socialmente dotada de un significado añadido al derivado de su propia configuración científica, con el fin de reflejar de forma sintética una preocupación social con respecto al medio ambiente e insertarla coherentemente en el proceso de toma de decisiones.¹

¹ Definición tomada el libro "Indicadores Ambientales una Propuesta para España" pág.16 (2000).

3. CAPACIDAD DE CARGA

El concepto ecológico de capacidad de carga (K), se entiende como "máxima población de una especie concreta que puede ser soportada indefinidamente en un hábitat determinado sin disminuir permanentemente la productividad de éste" (Rees, 1996).

La capacidad de carga aplicada a los seres humanos, plantea una realidad y una dificultad diferentes puesto que se trata de una especie capaz de variar las condiciones previas del medio, mediante las diferentes tecnologías y servicios que puede llegar a crear, y de ésta manera ir aumentando esa capacidad de carga natural que el medio podría soportar en condiciones normales sin que tuviera lugar ninguna modificación artificial.

La carga humana no sólo va en función de la cantidad de población sino también del consumo *per cápita*, por lo que la capacidad de carga humana aumenta más rápido de lo que lo haría sólo por el incremento de la población.

La especie humana, aunque tenga la posibilidad de ir aumentando su capacidad de carga sigue dependiendo de los recursos ecológicos y energéticos, tanto para satisfacer sus necesidades como para fabricar los distintos artefactos de los que hace uso.

4. LA HUELLA ECOLÓGICA

La huella ecológica es un indicador ambiental de sostenibilidad. Parte del supuesto de que cada categoría de consumo de energía y materia, así como cada descarga de residuos necesita un área finita de agua o de suelo. Si sumamos las demandas de suelo para todas las categorías de consumo y descarga de desechos de una población determinada, el área total representa la huella ecológica de ésta población en el planeta, sin que tenga que coincidir con la región de origen de esta población.

La huella ecológica de una población o economía determinada puede definirse como el área de tierra o agua ecológicamente productiva, de varias clases (tierra agrícola, pastizales, bosques, etc.) que se necesita en forma continua para proporcionar todos los recursos energéticos y materiales con-

sumidos, y absorber todos los desechos generados por ésta población con la tecnología predominante, en cualquier parte del planeta.²

Se contabiliza por tanto el área de suelo utilizada por una población que además ya no está disponible para ninguna otra población.

"La huella ecológica analiza la sostenibilidad en términos sencillos y comprensibles, utilizando los datos científicos disponibles más fiables; lo que permite a las personas en general, analistas, políticos y a los gobiernos, medir y manifestar el impacto en los sectores económico, ambiental y de seguridad, originado por el uso que hacemos de los recursos naturales"

Se contabilizan las importaciones y las exportaciones, y se puede adoptar la totalidad del planeta para satisfacer estas necesidades.

La huella ecológica va a facilitar la comparación entre regiones. También es posible su aplicación a otros análisis de sostenibilidad: se puede calcular la huella individual en el planeta y así poder comparar y concluir qué disponibilidad con una proporción justa debería haber por habitante. Se calcula que es de 1,5 hectáreas de terreno productivo por habitante. Resulta de gran utilidad saber que la huella ecológica de un ciudadano mundial es de 2,9 ha y es un dato comparable para cualquier ciudadano o territorio de cualquier lugar del mundo. Otro dato que resulta de gran relevancia para los estudios de huella ecológica es saber la Capacidad de Carga global que es de 2,1 ha por habitante. La mayoría de las regiones están incurriendo en un déficit ecológico nacional al sobrepasar ésta capacidad de carga.

5. EL DÉFICIT ECOLÓGICO

El déficit ecológico es el nivel de consumo de recursos y recarga de residuos por parte de una economía o población definida, que sobrepasa la capacidad de producción o

² Tomada del libro "Nuestra huella ecológica" Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra, de los autores Mathis Wackernagel y William Rees. (2001)

asimilación natural.

Calculando la huella ecológica de una población y comparándola con el territorio que ocupa, se calcula si es superior o no, es decir, si la capacidad de carga local es inferior, igual o superior a su huella ecológica. En el caso de ser inferior se registrará un déficit que tendrá que ser exportado de alguna parte por medio del comercio si es el caso de productos o bienes de consumo, pero puede darse el caso que lo que se tenga que exportar sean recursos naturales obteniéndose en este caso del capital natural con un deterioro ecológico consiguiente en otras regiones.

El déficit ecológico es una medida de cuánto se ha sobrepasado este consumo, comparando la capacidad de carga local con su huella ecológica.

6. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA HUELLA ECOLÓGICA

El cálculo de la huella ecológica se basa en expresar en términos de territorio productivo todos los consumos materiales y energéticos, y también la absorción de los residuos, teniendo en cuenta que todos requieren de territorio para su producción o eliminación. Incluir la totalidad de los consumos o desechos llevaría consigo una cantidad de información difícil de manejar. Debido a ello se ha ido utilizando una aproximación simplificada pero suficiente para capturar la esencia de la realidad y tener valor de diagnóstico.

Existe otra serie de premisas en el cálculo de la huella ecológica como son el presuponer prácticas agrícolas, ganaderas y forestales sostenibles, es decir, que no produzcan por sí mismas pérdidas de suelo por erosión, ni que produzcan ningún tipo de contaminación.

Hay sucesos como la contaminación del suelo, la destrucción de la capa de ozono, y otros impactos similares que por su dificultad a la hora de contabilizarlos no se tienen en cuenta en el estudio.

Si un territorio tiene la posibilidad de figurar dos veces por contener diferentes servicios a la vez, se intentará que compute una

sola vez.

Se va a incluir la superficie de mar u océano necesaria para proveer a la población de las proteínas marinas suficientes.

Para determinar el total de la superficie de tierra se procederá de la siguiente manera:

A partir de la información nacional o regional se estima el consumo individual anual promedio de artículos específicos mediante la división del consumo total de éstos por el tamaño de población.

Lo siguiente consiste en estimar la superficie de suelos apropiada *per cápita* para la producción de cada uno de los principales apartados de consumo. Para ello se divide el consumo anual promedio de cada consumo entre el rendimiento anual del mismo.

Se computa el total de la huella ecológica de una persona sumando la totalidad de las superficies para todos los artículos consumidos, ya sean bienes o servicios.

Finalmente obtenemos la huella ecológica de la población estudiada multiplicando la huella *per cápita* promedio por el tamaño de la población.

Con suficiente información es posible estimar huellas ecológicas, bastante exactas a nivel local, de unidades de consumo tan pequeñas como municipalidades determinadas, hogares y hasta individuos.

Para simplificar la recopilación de datos, y basándose en las estadísticas oficiales, se separa el consumo en cinco categorías principales: alimentación, alojamiento, transporte, bienes de consumo, servicios. Para análisis más detallados se pueden subdividir estas categorías de consumo tantas veces como sea necesario.

Se pueden usar numerosas fuentes para cuantificar el consumo directo y los recursos incorporados asociados. Estadísticas sobre los flujos de desechos, gastos de hogares y gastos nacionales, tasas de metabolismo, dietas, flujos de comercio y de recursos, pueden ser consultadas verificándose los unos en los otros.

El siguiente paso consiste en convertir estos servicios y consumos en áreas de suelo para los análisis de la huella ecológica.

Consumo de energía. Se puede calcular por varios métodos:

1.-Calcular la tierra requerida para producir un sustituto del combustible fósil líquido, producido biológicamente. El etanol por ejemplo es uno de los potenciales soportes de energía renovable, y reúne unas características, técnica y cualitativamente, similares al combustible fósil. Es un combustible homogéneo y concentrado, que se almacena y transporta fácilmente, y que puede potenciar los procesos humanos en la misma forma que los hidrocarburos fósiles. Por estas razones ya se usa en algunos lugares como suplemento a la gasolina.

Por lo tanto el área de suelos que corresponde al consumo de los combustibles fósiles puede ser representada como la tierra productiva necesaria para producir la cantidad equivalente de etanol. Esta área incluye la tierra necesaria para hacer crecer la materia vegetal (biomasa), tanto para el combustible mismo como la energía necesaria para procesarlo.

Las estimaciones más optimistas de la productividad del etanol sugieren una productividad neta de 80 gigajulios por cada año y hectárea de tierra ecológicamente productiva.

2.-Un segundo método sugiere calcular el área de suelos necesaria hoy día para secuestrar el CO₂ emitido mediante la quema de combustibles fósiles. Los ecosistemas capaces de asimilar éste CO₂ son los bosques y las turberas. Los bosques jóvenes de 50 a 80 años, acumulan CO₂ a una tasa muy elevada. Una hectárea de un bosque medio puede secuestrar anualmente la emisión de CO₂ equivalente a la generada por el consumo de 100 gigajulios de combustibles fósiles.

3.-Otra forma sería convertir el uso de energía fósil en el área de suelos correspondiente para reconstruir el capital natural a la misma tasa que el combustible fósil que está siendo consumido. Los cálculos

muestran que una hectárea de un bosque regular podría acumular aproximadamente 80 gigajulios de energía recuperable de biomasa por hectárea y año (una vez que las reservas de combustibles fósiles estén agotadas y que empecemos a cosechar la tierra con fines energéticos, este método converge con el primero).

El método que se utiliza para el cálculo de la huella ecológica es el segundo, es decir, de 100 gigajulios por año y hectárea.

Las fuentes de energía renovable tendrían productividades más altas que el combustible fósil. Para la energía procedente de las hidroeléctricas, se estima la tierra inundada por las presas, más el área ocupada por los trazados de las líneas eléctricas de alto voltaje, por su producción anual de electricidad. Las productividades dependen de si la presa está en el curso alto del río (15.000 gigajulios), o si está en el curso medio (1.500 a 5.000 gigajulios), o en el curso bajo (160 a 480 gigajulios) referidas por hectárea y por año. Como término medio se utiliza por cada hectárea 1.000 gigajulios con una capacidad generadora continua. Si se unen además la energía fotovoltaica o la eólica darían unas productividades altísimas. El uso de energías renovables reduciría notablemente la huella ecológica. No se incorpora la energía nuclear porque a pesar de su alta productividad, si se descuenta el riesgo de catástrofe y los desechos radiactivos, hacen de ella una opción energética inviable.

Tierras construidas. Se incluyen en este apartado tierras asphaltadas, edificadas, seriamente erosionadas o de alguna forma degradada, que sean biológicamente improductivas.

Provisión de agua. En muchas regiones del mundo el consumo de agua dulce para el uso humano compromete los otros posibles usos de esta agua o de la tierra requerida para almacenarla o extraerla. De manera adicional se consume energía y materiales para transportarla. En áreas secas el terreno dedicado a estas funciones puede representar un área substancial.

Absorción de desechos. La capacidad de la naturaleza para absorber los desechos ge-

nerados por los seres humanos es finita. Sin embargo, flujos significativos de nutrientes y desechos orgánicos domésticos, distribuidos adecuadamente, pueden ser descompuestos y los subproductos, reciclados por ecosistemas locales, sin mucha sobrecarga para la huella ecológica. Sólo las tierras requeridas para tratamiento de aguas residuales deben ser incluidas. En el estudio de la huella ecológica no se tiene en cuenta la absorción de desechos, ni el daño por contaminación.

Terreno protegido para la biodiversidad. La diversidad está amenazada por la pérdida irreversible y la fragmentación de las áreas silvestres en todos los continentes. Esta área se debe mantener intacta por motivos de seguridad global.

Una vez definidas las principales categorías de consumo, se definen los vínculos entre cada categoría de consumo y sus demandas de suelo correspondientes, mediante el proceso de cálculo descrito anteriormente. Luego se agregan los datos a una matriz que vincula el consumo (filas) con los usos del suelo (columnas) (ver tabla siguiente). Cada una de las celdas con sus datos respectivos en la matriz representa un caso particular de consumo en término de su área de suelo "apropiada" correspondiente.

Consumo	Usos del suelo						Total Huella Ecológica
	A Energía	B Degradada	C Huertos	D Cultivos	E Pastos	F Bosques	
Alimentación							
Alojamiento							
Transporte							
Bienes de consumo							
Servicios diversos							
Huella Ecológica							Huella ecológica total

La columna A representa el equivalente de suelos en términos de uso de energía fósil para cada uno de los artículos del consumo, utilizando un cociente tierra/energía de una hectárea por 100 gigajulios por año.

La columna B indica la cantidad de tierra construida y degradada.

La columna C representa los huertos, es decir, la tierra usada principalmente para la producción de verdura y fruta (normalmente será la tierra más productiva).

La columna D contiene otras tierras de cultivo.

La columna E corresponde a los pastizales destinados a la producción de lana, carne y productos lácteos.

La columna F incluye la tierra destinada a proporcionar los productos forestales.

La columna Total muestra la ocupación agregada de suelos para cada categoría de consumo.

Como se ve en la tabla, estimar el área de suelos ecológicamente productiva y necesaria para producir los recursos naturales y los servicios usados por un individuo tipo, lleva consigo los siguientes pasos:

Primero, se recopilarán los datos estadísticos relativos a las cinco categorías de consumo y producción de desechos, luego dividimos los totales obtenidos entre las distintas categorías de la población total, para determinar los valores medios para cada concepto. El consumo incluye el consumo directo de los hogares, el consumo indirecto, el consumo de energía incorporada en los bienes de consumo y el consumo de las empresas e instituciones, etc. Los servicios se refieren a educación, policía administración o servicios de salud.

En segundo lugar, se convierten estos datos sobre el consumo medio (carga ecológica), a sus áreas de suelos correspondientes, basándonos en la productividad ecológica de los tipos ecosistémicos relevantes. Se suman las demandas de los suelos para las distintas categorías de consumo/ desecho y se obtiene la huella ecológica.

La fuerza del análisis de la huella ecológica es su habilidad para comunicar en un solo índice, la esencia de las relaciones humanas con la naturaleza, en la forma en que se manifiestan a través del consumo.

7. ANÁLISIS DE ESTUDIOS SOBRE LA HUELLA ECOLÓGICA

Este apartado, en la monografía original se corresponde a tres estudios diferentes en los que se ha aplicado el cálculo de la huella ecológica, y se ha seguido en todos ellos la metodología estándar con algunas modificaciones o adaptaciones necesarias para el ámbito de estudio.

8. CONCLUSIONES

8.1 ¿Cumple los requisitos de un indicador según la OCDE?

Las características o requisitos que deben poseer los indicadores según la OCDE se explican a la luz de la huella ecológica, viendo hasta que punto puede ser considerada un indicador:

Ser representativos de la situación ambiental actual.

La huella ecológica representa de forma clara la situación ambiental respecto al uso de unos recursos en un territorio en función de la disponibilidad de recursos que ofrece dicho territorio, entonces representa la situación ambiental de ese territorio. Por otra parte y fijándose en las premisas desde las que parte el método de cálculo, se recuerda que se presuponen unas prácticas agropecuarias sostenibles e ideales, que no se suelen corresponder con la realidad (cultivos intensivos, uso y abuso de abonos artificiales y pesticidas, ganado engordado hormonalmente, etc.), por lo que el reflejo de la situación ambiental en este punto podría no ser del todo fiable.

Tener validez científica y estar bien fundamentados.

La huella ecológica se basa en unos datos estadísticos. Por una parte está la calidad con la que han sido recopilados que no siempre es fiable. Uno de los problemas más frecuentes a la hora de hacer un estudio de huella ecológica es la de encontrar datos de todos los consumos para el mismo año y a la escala a la que se esté haciendo el estudio, por lo que en la mayoría de los casos se tiene que recurrir al promedio de datos que están disponibles a una escala mayor (es decir, que se puede estar haciendo un estudio a nivel local y tener que utilizar estadísticas nacionales o regionales promediadas). Otro problema que se encuentra en el tratamiento de la información es el hecho de no encontrarse en las unidades ideales, es decir en unidades de superficie, ya que muchos datos son recopilados en términos monetarios por ejemplo.

Ser simples, claros y fácilmente comprensibles por los no especialistas.

La huella ecológica es una cifra en unidades de superficie, muy simple y muy clara de entender, que además ofrece la posibilidad de desagregarse en diferentes huellas parciales y dar así mucha más información. Se pueden obtener datos de la huella ecológica producida sólo por el transporte, o por el consumo de alimentos, etc.

Ser comparables con datos de otras regiones (nacionales o internacionales)

La huella ecológica es un dato fácil de comparar entre regiones diferentes ya que la metodología empleada varía muy poco en todas las aplicaciones consultadas .

Mostrar la evolución de las tendencias en el tiempo.

La huella ecológica no informa sobre la tendencia sino que habla de un momento concreto. Lo que si se puede es comparar huellas de distintos momentos en el tiempo y comprobar si aumentan o disminuyen, e informarnos así de la tendencia.

Ser viables económicamente, tanto en la obtención de los datos como en el manejo de la información.

El gasto económico exacto no está disponible, pero se estima que va en función de los datos disponibles en la región, con lo que no se trataría de gastos directos, sino que se basa en utilizar una serie de datos ya existentes.

Ser sensibles a los cambios de tendencia en el medio o en las actividades humanas.

Al ser la huella ecológica un indicador basado en consumos de la población es muy sensible a cualquier cambio que se puedan dar en éstos, siempre y cuando comparemos distintas huellas ecológicas de diferentes momentos y podamos ver así la tendencia. No necesita incluir todos los consumos y deshechos para tener un valor de diagnóstico.

Ser predictivos y permitir alertar sobre tendencias negativas.

La huella ecológica no predice nada sólo da nota de la situación actual. Si es posible que con su valor nos pueda alertar sobre formas poco sostenibles de consumos, y de ésta manera provocar un cambio de actitudes en la población y en los poderes políticos.

8.2. Valoración de las metodologías empleadas

La muestra disponible de estudios de huella ecológica resulta insuficiente para poder realizar una valoración exhaustiva y comparativa, no obstante cabe destacar algunas consideraciones.

Las distintas metodologías siguen fielmente la propuesta de la metodología estándar, salvo alguna modificación en cuanto a tratar de manera diferente alguna categoría de consumo, como por ejemplo la alimentación o el nombre que se le da al terreno improductivo. En la metodología de Andalucía se incluye el mar productivo como una categoría distinta de suelo.

También se aplica en todas los factores de equivalencia que comparan los valores de productividad mundial con los locales, dato que según los distintos estudios resultan muy eficaces a la hora de comparar las distintas huellas ecológicas, pero que para mi punto de vista es excesivo el querer comparar las productividades de los distintos hábitat del planeta, con condiciones ambientales, económicas, culturales, etc, tan diferentes. El baremo se establece en países occidentales, con determinados ecosistemas que nada tienen que ver con otros como un desierto o una tundra, con categorías de suelo productivo que no son comparables, con poblaciones humanas que tampoco lo son, etc.

8.3 Principales problemas actuales para el cálculo de la huella ecológica.

El problema principal es la adquisición de datos, las bases estadísticas no se hacen para un posterior tratamiento ambiental, además de con la asiduidad que sería necesario para un buen análisis tendencial, de lo que viene ocurriendo. La solución podría estar en la administración que se creara a nivel estatal en el Ministerio de Medio Am-

biente, o a nivel de Comunidad en las concejalías o incluso, a nivel de la comunidad europea o escala mundial, una base estadística específica de datos ambientales, de contaminación, de biodiversidad, de espacios protegidos, de usos del suelo, etc, para que los expertos pudieran disponer de ellos.

En la huella ecológica es necesario que todos los datos se conviertan en unidades de superficie, lo que supone una gran dificultad para algunos sectores como la energía o la industria en los que es necesario hacer unas conversiones a groso modo, que suministran al estudio poco rigor científico.

8.4 ¿Para que puede servir la huella ecológica ahora?

La huella ecológica es una herramienta que ayuda a analizar en qué medida la población hace uso de la naturaleza. Como se ha ido viendo a lo largo del estudio, la huella ecológica de una población, determina el área necesaria para producir los recursos que satisfagan a una población definida o un individuo y absorber los desechos que produzcan. Sabiendo que todos los habitantes de cualquier región pueden consumir productos de todo el mundo, la huella ecológica suma y estima el tamaño de las tierras utilizadas sin importar donde se encuentren.

El cálculo de la huella ecológica transforma el concepto de sostenibilidad a objetivos y cifras concretas. Como hemos visto en la primera parte, la sostenibilidad es una preocupación creciente en la actualidad y va cobrando cada día más importancia.

¿Puede ser la huella ecológica una herramienta eficaz para reflejar el camino a la sostenibilidad?. La huella ecológica puede responder a muchas preguntas, nos dice en que consumo concreto se está excediendo una población, de una manera clara. Para los órganos decisorios de los habitantes puede ser muy sencilla de utilizar, y así proceder en función de sus resultados.

El desarrollo de una política ambiental implica un largo proceso de toma de decisiones, que debe partir de una preocupación ambiental y debe acabar en la adopción de medidas encaminadas a solventar los dife-

rentes problemas detectados. En todo este proceso es de vital importancia disponer de una información adecuada, pero ésta no debe constar sólo de datos científicos sobre el problema en cuestión sino que estos datos científicos deben transformarse a unos pocos parámetros claros y concisos que ofrezcan a cualquier lector la posibilidad de enterarse de la causa del problema, de su situación actual y de su tendencia futura. Estos parámetros no son otros que los indicadores y sistemas de indicadores.

Después de ver como se enfrenta a los requisitos de un indicador se ve que responde positivamente a la mayoría de ellos, pero un indicador debe responder a un objetivo principalmente que es: ¿a quién va dirigido y para qué?

En el caso de la huella ecológica se trata de un indicador que nos señala el déficit ecológico de una región y que puede a nivel político ayudar a la toma de decisiones respecto a la sobrecarga que se esté haciendo en dicha región en relación a algún consumo de recursos. Pero no sólo se queda en los políticos sino que es capaz de responsabilizar hasta nivel de individuo.

El análisis de la huella ecológica puede reforzar los argumentos propuestos en los procesos de acuerdos internacionales sobre cómo compartir de forma más equitativa los bienes comunes globales y la capacidad productiva de la Tierra, así como las formas de usarlo más cuidadosamente.

La huella ecológica puede responder a objetivos de ordenación del territorio, y utilizarse como herramienta en la planificación de ciudades, controlando su crecimiento y protegiendo aquellos aspectos que contribuyan de manera crucial a aumentar la huella ecológica de la ciudad.

Opino que primero hay que analizar el territorio y encontrar el para qué es necesario el dato que nos proporciona el indicador y posteriormente elegir los indicadores apropiados para ese territorio que nos informen de la tendencia o intensidad de algo, para poder obtener conclusiones y decisiones. Casi cualquier dato ambiental o estadístico puede servir como indicador, lo importante es que sea útil para una gestión ambiental

de desarrollo sostenible, y sirvan de apoyo a la formulación de las distintas políticas ambientales.

9. BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO PATIÑO, L. C. (2002):. *Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella Ecológica y ecosistemas estratégicos en Medellín, Colombia*, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. FUNDICOT,

GARCIA CAÑETE, J. y otros autores. (1999): *Propuesta de indicadores ambientales para la Comunidad de Madrid*, Consejería de medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

GONZÁLEZ- BERNALDEZ, F. (1981): *Ecología y Paisaje*, Blume ediciones. Madrid.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ- MELLADO, S. (2003): *Sistema de indicadores para un Desarrollo Urbano Sostenible*, 28 curso de postgrado de Ordenación del Territorio. Monografía

JILIBERTO HERRERA, R. y otros autores. (2000): *Indicadores Ambientales una propuesta para España*, Serie Monografías. Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental

SALAZAR, C. Y SANCHO ROYO F.. (2001): *Estimación de la Huella ecológica de Andalucía y su aplicación a la aglomeración urbana de Sevilla*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía

TYLER MILLER, JR. (1994): *Ecología y Medio Ambiente*, Grupo Editorial Iberoamérica.

WACKERNAAGEL, M. Y REES, W. E. (2001): *Nuestra huella ecológica: Reduciendo el Impacto Humano sobre la Tierra*, Colección ecológica & Medio Ambiente. Lom Ediciones, Santiago de Chile

10

*Miriam Mengual Campanero
Andrés Llanos Robles
Begoña Romero Torres
Carolina Sancho Miguel*

*Celia Albuérne Pérez
Cristina Lanzarote Rojo
Elisa Suárez Antón
Guillermo Martínez de las Cuevas*

Especialistas Universitarios en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
(XXIX) COT

-EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

*Miriam Mengual
Lic. CC Ambientales*

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un instrumento preventivo de gestión ambiental, que pretende controlar las repercusiones ambientales de las actuaciones a nivel de proyecto antes de que sea ejecutado.

La Evaluación Ambiental Estratégica (también conocida por sus siglas EAE) está emergiendo en el mundo como una forma distinta a la tradicional evaluación de impacto ambiental de proyectos. El término representa un modo convenido para referirse al proceso formal y sistemático de incorporar consideraciones ambientales en el nivel de preproyecto de la toma de decisiones.

En otras palabras, la EAE es el proceso de evaluación de Políticas, Planes y Programas, llevado a cabo para asegurar que las consecuencias ambientales de dichos instrumentos sean consideradas en el proceso de toma de decisiones, junto con las consideraciones de orden económico y social.

La Evaluación Ambiental Estratégica es considerada hoy día uno de los más completos instrumentos de ayuda a la decisión sobre iniciativas de desarrollo de amplio alcance con potenciales efectos sobre el medio ambiente. Al mismo tiempo, es considerada como un proceso para integrar el concepto de sostenibilidad desde los más altos niveles en que se adoptan las decisiones acerca de los modelos de desarrollo.

Las visiones medioambientales más recientes defienden que someter los planes y programas a E.I.A. supone la adopción de un enfoque verdaderamente preventivo y la forma más lógica, eficaz y racional de llevar a cabo la gestión ambiental, dado que es el momento en que se pueden aplicar medidas realmente válidas.

Desde que el "V Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible" de la Comisión Europea, introdujera como herramienta preventiva la evaluación de impacto ambiental de planes y programas, la utilización de la misma en España ha sido muy desigual.

La inexistente transposición al ordenamiento jurídico español de este mecanismo de prevención ambiental, las diferencias de interpretación y regulación jurídica de las distintas comunidades autónomas, y la ausencia de una metodología consensuada para su aplicación específica configuran un panorama incierto.

-LA IMPORTANCIA DEL POLÍGONO INDUSTRIAL DE LA VEGA EN EL DESARROLLO DE LA COMARCA DE LA BUREBA (BRIVIESCA, BURGOS). EFECTOS DE UNA SUPUESTA DESLOCALIZACIÓN

*Andrés Llanos
Geógrafo*

Con la realización de esta monografía, se busca analizar la influencia que ha tenido sobre Briviesca (Burgos) el desarrollo del Polígono Industrial La Vega. Su creación data del año 1973, y buscaba el cumplimiento de una doble función, consistente por una parte en el desarrollo de un nuevo

sector, y unido a ello el conseguir primero la fijación de población para su posterior crecimiento.

Para poder llevar a cabo este estudio, lo primero que haremos será realizar el análisis de la evolución desde la creación del polígono. Una vez realizado el análisis, estudiaremos las consecuencias que tendría en la comarca la deslocalización de algunas de las empresas más importantes (concretamente de Repostería Martínez). A su vez, para poder hacer un análisis válido, hemos decidido tomar otra comarca, concretamente la de Arlanza, para poder hacer una comparación de ambas, y sobre todo de sus dos capitales que son Briviesca y Lerma.

Finalmente buscaremos actuaciones para conseguir un desarrollo paralelo al industrial para que, si se produjese esa hipotética deslocalización, el efecto fuese el menor posible y de esta manera conseguir al menos mantener los niveles de desarrollo que se han alcanzado en los últimos 30 años. Entendemos por deslocalización la salida de una empresa de un municipio por estrategia empresarial con el fin de buscar una nueva localización que le suponga mayores beneficios.

Se obtienen dos conclusiones principales. La primera de ellas es que Briviesca, se ha convertido en un centro comercial dinámico debido a la creación de su polígono industrial. Por otro lado, veremos como la deslocalización traería consigo efectos muy negativos.

-UN ESPACIO VIVO, DINÁMICO Y CRECIENTE. EL CASO CONCRETO DE ZARAGOZA

*Begoña Romero
Geógrafa*

El objetivo principal de la monografía es analizar la influencia del sistema de transporte e infraestructuras en la configuración de la ciudad y cuáles son los cambios que se observan de la red urbana, respondiendo a las siguientes preguntas; qué, dónde y cómo se generan y cómo se reflejan en el espacio urbano, entendido éste como un espacio vivo, dinámico y creciente siendo el mayor y el más complejo artefacto que la

humanidad ha creado.

El procedimiento en el que se basa, es en el estudio de aquellos aspectos que han ido modelando el espacio urbano para luego aplicarlos en el caso práctico de la ciudad de Zaragoza. Se caracteriza principalmente por el estudio de la imagen urbana como percepción y como paisaje urbano ya que analizar el plano y el parcelario del mismo es una tarea laboriosa y extensa y que por tanto se escapa de la limitación de la misma. Así pues, el estudio y análisis del paisaje urbano se realizará desde un punto de vista global, a vista de pájaro como si se tratara de una fotografía aérea donde lo que prima en primer lugar es el emplazamiento y por tanto aquellos factores físicos que condicionan el crecimiento de la ciudad de una forma determinada dando lugar a esa mancha difusa que ha ido evolucionando a lo largo de los siglos hasta el momento actual, primando el emplazamiento y estudio del plano de Zaragoza y el sistema de transporte y carreteras.

Igualmente se analizan los aspectos históricos, sin incidir en profundidad pero destacando la época que vivía Zaragoza, ya que cada momento de la historia se caracteriza por elementos singulares al igual que cada época deja huella y constancia de su legado en el plano de la ciudad.

Teniendo en cuenta que uno de los factores determinantes del crecimiento y desarrollo de la ciudad es la red de transporte como eje vertebrador del territorio y otro la planificación que se ha llevado a lo largo de los años y cuyo reflejo es el paisaje urbano, ambos factores van a ser analizados como causantes directos de desarrollo y que además producen una interacción en el territorio y que impactan en el espacio físico de la ciudad.

Lo que se pretende es una aproximación a la evolución de la ciudad en conjunto, analizando si el planeamiento se adecua a las necesidades de los zaragozanos o si por el contrario la planificación y la red de transporte no siguen una evolución paralela. Sucediéndose primero una evolución de las infraestructuras y luego el desarrollo urbanístico.

-ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD DE LAS PRÁCTICAS AGROECOLÓGICAS FRENTE A LA AGRICULTURA CONVENCIONAL INDUSTRIAL

Carolina Sancho
Lic. CC. Ambientales

La preocupación suscitada por los efectos negativos, y sobre todo ambientales, que producen los sistemas agrarios industriales llevó a plantearse la necesidad de reconvertir las prácticas agrícolas y ganaderas en otras menos contaminantes. En esta monografía, según indica su título, se pretende analizar la posibilidad de la implantación de la agricultura ecológica como alternativa a los cultivos y las ganaderías de índole industrial. Para ello es preciso conocer las características de cada sistema agrario, (convencional y ecológico), en los aspectos ambientales o ecológicos, económicos, sociales y territoriales. De esta forma, se puede llegar a establecer un balance entre las ventajas e inconvenientes de cada sistema.

El análisis realizado en este caso, apunta hacia la agricultura ecológica como un medio de producción eficaz y sostenible ambientalmente, ya que contiene prácticas agronómicas respetuosas con los recursos naturales y garantiza la producción de alimentos saludables exentos de elementos químicos (fertilizantes, fitosanitarios de síntesis). En el ámbito económico, la agricultura ecológica es bastante desconocida, aunque cada vez menos, en el mercado español. Esto supone la dependencia, por parte de los agricultores y ganaderos, de las subvenciones pecuniarias. Además, el alto precio de los productos de origen ecológico no favorece su venta y, por tanto, el desarrollo de estos sistemas. Por otro lado, los cultivos ecológicos generan efectos territoriales menos devastadores con la dinámica natural de las áreas rurales que los que produjo la industrialización agrícola y ganadera.

Pese a la superioridad de las prácticas agroecológicas para con el territorio, resulta imprescindible que se eduque a los operarios y a los consumidores con el fin de concienciarles de las numerosas ventajas que tienen. A su vez, esta educación e informa-

ción pública debe ir acompañada de un proceso de investigación tecnológica y de innovación que ayude a hacer posible la implantación de estos sistemas ecológicos frente a los industriales.

-APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE PAISAJE, SU RELACIÓN CON LA CULTURA Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Celia Albuerne
Socióloga

Cultura y paisaje son dos términos tan extendidos en el lenguaje habitual como complejos y ricos en significados.

Se pretende hacer ver que también son términos complementarios y relacionados. Para ello se trata de definir con precisión qué es paisaje y cómo conforma una cultura (Valores e identidad), así como el tipo de relación entre ambos. Por último se da una visión del paisaje desde el punto de vista del desarrollo territorial y cual es su situación dentro de la Ordenación del Territorio.

Palabras Claves: paisaje, cultura, valores, identidad, desarrollo territorial, Ordenación del Territorio

-EL TURISMO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. EL CASO DE LIÉBANA.

Cristina Lanzarote
Geógrafa

La creciente demanda de turismo en espacios naturales y rurales, plantea la necesidad de una planificación adecuada para conjugar la conservación de los valores ecológicos y culturales con el desarrollo económico y social del área dónde se ubica. La monografía se centra en el caso de la comarca de Liébana (Cantabria), que tiene incluido un 24% de la superficie del Parque Nacional de Picos de Europa.

Una vez conocidas las características socioeconómicas de la comarca, se puede determinar la influencia del turismo de forma cualitativa, aunque es necesaria una investigación de los impactos negativos y

positivos del turismo en el Parque de Picos de Europa, desde el Plan de Desarrollo Sostenible del PRUG, que todavía no se ha realizado. Es importante llevar a cabo las medidas que se proponen desde el Plan Rector de Uso y Gestión, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y los Programas de Actuaciones gestionados desde la Agencia de desarrollo Local, para ofertar un turismo sostenible.

Se debe mantener el turismo, siempre que no se degraden los recursos y siga interesando a los visitantes de Liébana. De esta manera, se debe crear un modelo de eco-desarrollo para facilitar oportunidades tanto para visitantes, como para residentes mediante programas específicos en los que se desarrolle económicamente la comarca.

-REDES MIGRATORIAS Y MEDIO RURAL: IMPLICACIONES DE LAS MIGRACIONES EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

*Elisa Suárez
Socióloga*

El objeto de esta monografía es el estudio de la inmigración en municipios rurales y sus consecuencias demográficas, sociales y económicas.

Se tratará de comparar dos zonas de la geografía española de muy diferentes características. Una interior, Castilla y León, y otra costera, Valencia.

Los objetivos principales de este trabajo son la realización un análisis de las redes migratorias en el medio rural de las dos zonas geográficas anteriormente mencionadas, así como el estudio de la inmigración como factor de desarrollo rural, desde el punto de vista económico y social.

Con este análisis, por medio de datos estadísticos y bibliografía se ha intentado demostrar la existencia de dichas redes. Las conclusiones obtenidas tras el trabajo, pueden resumirse en tres:

1- La cercanía de algunos de los municipios estudiados y el similar origen de los inmigrantes que en ellos se concentran, sugieren la existencia redes de inmigración mo-

deradas. Es probable que estas redes incipientes lleguen a consolidarse en un futuro.

2- La evolución poblacional de los municipios rurales es en la mayoría de los casos decreciente, siendo la inmigración un factor clave para evitar su desaparición.

3- Si la evolución de la inmigración sigue las pautas hasta ahora vistas, de un fuerte crecimiento en las áreas rurales, dichas zonas tendrán que adaptarse para dotar a la población de los servicios e infraestructuras necesarios.

-LA DICOTOMÍA DEL PEQUEÑO COMERCIO EN EL CASO DE CAMARGO (CANTABRIA)

*Guillermo Martínez
Geógrafo*

El contexto en el que se enmarca la monografía es la compleja situación actual del comercio, en la que conviven extremos como la tradicional tienda de la esquina con modernas formas de venta (grandes superficies especializadas, hipermercados,...) y que supone una enorme crisis al comercio tradicional, sector que todavía representa un elevado número de empleos. Así entre el comercio minorista en el municipio de Camargo se distinguen dos modelos de pequeño comercio, el moderno adaptado a las nuevas formas comerciales y por otro lado su variante tradicional en situación de fuerte crisis, al que se presta atención para desarrollar un conjunto de propuestas tendentes a la ordenación de esta actividad económica en el marco del desarrollo sostenible.

La estructura que sigue la monografía esta compuesta de tres apartados: presentación y objetivos, análisis del pequeño comercio y propuestas de ordenación. En primer lugar la presentación recoge tanto el encuadre geográfico del área de estudio, la situación en la que se encuentra el complejo sistema comercial en España y por último los objetivos perseguidos con el trabajo. Pasando al cuerpo central de la monografía en el que se analiza el sector comercial en España, destacando apartados como la reciente transformación del comercio y la diferenciación de tipologías a partir de sus técnicas

comerciales. Respecto a las características comerciales propias de Camargo, se diferencia el comercio tradicional del moderno, el régimen de venta, la localización del comercio, la antigüedad del comercio y la organización comercial.

Un último apartado recoge las conclusiones expresadas como propuestas para la ordenación comercial en Camargo desde el marco del desarrollo sostenible. Distinguiendo por un lado las medidas de ordenación del comercio de forma general, desde las más complejas orientadas al comercio moderno a las más básicas destinadas al comercio tradicional, como la modernización del local, las mejoras en las técnicas de venta o el asociacionismo comercial. Por otro lado las medidas más complejas y costosas como la relocalización de la actividad en áreas de demanda como los centros educativos y culturales, en el sector central de Muriedas y Maliaño y en relación con las infraestructuras de transporte (aeropuerto, estaciones de tren, paradas de autobús, Puerto de Raos). Por otro el aprovechamiento de la historia de Camargo, a través de los personajes ilustres de este municipio como Juan de Herrera o Pedro Velarde. El apoyo en el Centro de Empresas del Polígono Industrial. Inclusión de nuevas tecnologías como servicios de venta a través del comercio electrónico, voluntad política y actuaciones concretas como la planificación comercial (Plan de Actuación Comercial ó Plan Especial de Revitalización Comercial). No olvidando que en primer lugar es el comerciante del que depende el éxito o fracaso de las medidas de intervención sobre sus comercios, ya que la atención al cliente, el conocimiento y la calidad del producto o la flexibilidad en los horarios dependen del vendedor.

Ciudades en Red y Redes de Ciudades: una propuesta de Ordenación del Territorio desde la ciudad digital

11

Maria Luisa Gómez Jiménez
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN

Que las ciudades son estructuras complejas, o ecosistemas abiertos, es algo que ha sido puesto de manifiesto ya tanto por ecólogos, como por urbanistas, o filósofos¹, y cuantos desde su particular rama del saber se han aproximado a la conceptualización de los procesos que inciden en la dinámica urbana. La ciudad, crisol de caminos, de cultura y de esfuerzos condensa hoy el espacio como "trama de relaciones que tienen su plasmación en una estructura física determinada, estructura que se constituye en "hábitat", de millones de seres humanos sobre el planeta.

Pues bien, la ciudad tal y como la conocemos hoy se extiende mas allá de si misma, a través de las redes de transportes, con el avance de las comunicaciones, haciendo converger lo urbano con la rural creando ambientes rurbanos², que extienden en su complejidad los procesos urbanos, más allá del ámbito urbanizado, superando las hasta ahora limitaciones territoriales reconocibles para el urbanista. Y es, justamente, en este proceso de crecimiento y deslocalización, en donde encuentra sentido una necesaria aproximación a los procesos de ordenación territorial de la red de ciudades en la que estamos inmersos.

Por un lado, porque nuestra sociedad integra las sinergias de una globalidad en las comunicaciones y en los sistemas de transportes que relativizan la aplicación de los

esquemas tradicionales de la planificación física. Por otro lado, porque la ordenación territorial, debe proyectarse en las redes de ciudades, como realidad manifiesta.

No obstante, ambos procesos coexisten con las inacabadas deficiencias de una ciudad imbuida en su propia dinámica, que la configuran internamente más o menos cohesionada. Deficiencias, que revelan de manera inmediata las carencias de una falta de coherencia en los esquemas de actuación públicos, cuando al atender a la resolución de problemas puntuales, desconocen la interacción de la malla urbana en su conjunto y su configuración como ciudad- red. Este es el contraste que pone de manifiesto, el examen de un lado de la dinámica de deslocalización de actividades y crecimiento de las redes de ciudades, respecto de la aplicación de los esquemas normativos que desde la legislación sectorial dan respuesta a todos los elementos que integran la red urbana. De ese contraste, y del reto que supone para nuestras Administraciones Públicas su toma de conciencia trataremos en el presente trabajo.

2. PROGRESIVA DESLOCALIZACIÓN DE LO URBANO EN LA SOCIEDAD- RED.

Asistimos, a un proceso de evolución sorprendente desde el punto de vista tecnológico. Las nuevas tecnologías han transformado nuestra vida³. Los avances se suceden sin apenas dar tiempo a su asimilación, sin el adecuado tiempo para la racionalización de su uso, saltando las posibles previ-

¹ Así, para TERRADAS, JAIME (Ecología Urbana. Barcelona. 2001) afirma que las ciudades son sistemas abiertos.

² NOVO VILLAVRERDE, MARÍA: "Ciudad y medio Ambiente: Una visión Social y Educativa", en HERNÁNDEZ DÍAZ, J. M^a; LECUONA NARANJO Y VEGA GIL: LA educación y el medio Ambiente natural y humano. Ediciones Universidad de Salamanca

³ De todos los avances que han supuesto una nueva concepción y entendimiento de las relaciones interpersonal no cabe la menor duda de que destaca el uso de la Red, o internet. Algunas de las transformaciones operadas fueron ya anunciadas por CEBRIÁN, J. L.: *La Red*. Madrid. 1998.

siones incursas en su planificación y programación territorial.

Manuel Castells, lo ha expresado con acierto, al calificar nuestra sociedad como una sociedad- red. Y ello, no solo por la incidencia de las redes de telecomunicaciones o de acceso a Internet, sino por la transformación social que lleva aparejada y que opera un cambio histórico. Dos axiomas, deben recordarse al respecto: 1) La tecnología es sociedad; 2) La tecnología en si misma no determina la sociedad.

Se trata de la superación del determinismo tecnológico⁴, puesta de manifiesto cuando de justicia social se trata⁵. Ya que el acceso a las nuevas tecnologías no es uniforme. Si bien, son justamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación las que ha permitido superar y llegar a aspectos sociales y de ejercicio de acciones solidarias como nunca antes fue posible. A menudo, el uso de Internet (como recurso), puede abrir una ventana esperanzadora de comunicación para determinadas zonas con el resto del planeta. Así, se ha puesto de manifiesto recientemente en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre la Sociedad de la Información, celebrada del 10 al 12 de diciembre de 2003, en Ginebra en cuya Declaración de Principios puede leerse⁶:

"Somos plenamente conscientes de que las ventajas de la revolución de la tecnología de la información están en la actualidad desigualmente distribuidas entre los países desarrollados y en desarrollo, así como en las sociedades. Estamos plenamente comprometidos a hacer de esta brecha digital una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más marginalizados".

⁴ En este sentido, nueva es la perspectiva que sobre la tecnología se lee EN ATENCIA, J. M., Y DIEGUEZ, A (Coords): *Tecnociencia y Cultura a comienzos del Siglo XXI*. Thema. Universidad de Málaga. 2004.

⁵ Pues los avances tecnológicos no se distribuyen en las mismas proporciones en todo el planeta.

⁶ Punto núm. 9 de la Declaración de Principios aprobada en Ginebra en diciembre de 2003.

Pues bien, esta deslocalización progresiva de lo urbano, se manifiesta en la superación de la centralidad y la periferia ciudades, como señala Susana Finquelievic⁷:

"...este cambio se caracteriza por la superación de las ciudades industriales, en cuanto elemento estructurante dominante de la organización en diferentes escalas (niveles); se identifican señales del surgimiento de una sociedad basada en formas inéditas de convivencia social que deja de tener su base en las formas clásicas cotidianas (familia, vecindario y comunidad (local), y que eventualmente abandonan sus anclajes territoriales para tejer redes sociales globales."

Con esta percepción se da entrada a nuevos conceptos de ciudad, ciudad informacional, ciudad o sociedad red, o inclusive ciberciudad y con ello a nuevas disciplinas que se encarguen de su estudio, como el recién acuñado término de la urbamótica⁸, en relación con otros -como ciberespacio, telemática o conectividad- cuya consagración institucional, se ha operado ya felizmente, en nuestro país⁹. O la no menos afortunada consagración de la solidaridad digital¹⁰, para hacer referencia a la supera-

⁷ "Ciudades en el espacio de las redes: Nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional". Una versión anterior de este artículo se publicará próximamente como capítulo en el libro coordinado por Ana Clara TORRES RIBEIRO: "El nuevo rostro de América Latina: Ciudades, planeamiento y acción". Puede verse en <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/antiores/14/Editorial.htm>

⁸ Este término recientemente acuñado por JEFF CHAPARRO en (CHAPARRO Jeff Domótica: la mutación de la Vivienda, Scripta Nova [en línea] Barcelona. Universidad de Barcelona., 1 de agosto de 2003, Vol. VII. Núm. 146 < [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(136\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(136).htm) > ISSN 1138-9788, que la define como ciudades teleoperadas, o ciudades en red en proyección de lo que significa la domótica para las viviendas.

⁹ Así, puede verse las definiciones de ambos términos en SÁNCHEZ BLANCO, A: *Internet. Sociedad, Empresa y Poderes Públicos*. Comares. 2000. Pág 7, que recoge los trabajos de la Comisión Especial del Redes Informáticas del Senado. Diario de Sesiones del Senado, de 30 de junio de 1998.

¹⁰ Pues gracias a la capacidad de las TIC para reducir las consecuencias de muchos obstáculos tradicionales, especialmente el tiempo y la distancia, por primera

ción que la brecha de acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han planteado.

Así pues, la importancia relativa de la relación ciudad- región, parece disminuir con respecto a la importancia de las relaciones que interconectan ciudades diferentes, regiones y países. Las nuevas actividades se concentran en polos específicos y ello implica el incremento de las disparidades entre los polos urbanos y sus respectivos entornos.

Lo que puede llevar a incidir en la configuración de lo central o periférico. Esto es, en un esquema de ciudades globales, o ciudades informacionales¹¹, la función que ésta desempeñan en el espacio muta, y lo hace al mismo tiempo que opera una distinta configuración del espacio y de la ordenación territorial. Porque como expusiera Finquelievich, las ciudades que logren integrar la tecnología, la sociedad y la calidad de vida en un sistema interactivo, ocuparán un lugar central en la nueva sociedad. En cambio, las que no puedan desarrollar estos medios permanecerán en la periferia¹². Si se tiene en cuenta el efecto de superación de distancias que las TIC incorporan, estamos seguros que esto contribuirá a operar un nuevo mapa de centralidades y periferias urbanas.

El papel de las ciudades en la Era de la Información –dice Finquelievich– es ser medios productores de innovación y de riqueza, capaces de integrar la tecnología, la sociedad y la calidad de vida en un sistema interactivo, que produzca un círculo virtuoso de mejora, no sólo de la economía y de la tecnología, sino de la sociedad y de la cultura

vez en la historia se puede utilizar el vasto potencial de estas tecnologías en beneficio de millones de personas en todo el mundo.

¹¹ CASTELLS ARRECHE, M: *La era de la información. Vol. 1. La Sociedad Red*. Madrid. 2000.

¹² La idea no obstante no es nueva, y ha sido puesta de manifiesto respecto del efecto de las infraestructuras del transporte en el desarrollo urbano, y en el Sistema de Ciudades. (Vid. Serrano Rodríguez, A: "Sistema de ciudades, Urbanización y ruralización", en materiales del Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. FUNDICOT.1993.

En este escenario la delimitación de la intervención público administrativa será fundamental.

3. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICOS EN LA CIUDAD: EL ESPACIO DONDE CONVERGEN LAS REDES SECTORIALES

Las telecomunicaciones, tienen un alto valor estratégico para cualquier gobierno, tanto desde el punto de vista de seguridad como de desarrollo económico¹³. Y que justamente son los gobiernos los que ven desplazar su presencia en el plano global por el mayor protagonismo en el plano de hardware y software sobre el que se basa la creación del ciberespacio. Con ello, se plantean problemas sobre el gobierno o la autoridad que deba regir en las redes de telecomunicaciones a escala global, y por ende su conectividad. El Plan de Acción aprobado por las Naciones Unidas en la Conferencia de Ginebra de diciembre de 2003, antes reseñada, hizo un inciso especial a este tema, para lo cual abogó porque todos los gobiernos nacionales alentasen antes de 2005 la preparación de ciberestrategias¹⁴ nacionales y en particular las encaminadas a la creación de las capacidades humanas necesarias. Además, en la concepción e implementación de ciberestrategias nacionales, "las partes interesadas deberán tener en cuenta las necesidades y preocupaciones locales, regionales y nacionales. Para aprovechar al máximo los beneficios de las iniciativas emprendidas, éstas tienen que in-

¹³ Esta idea se desarrolló atinadamente por JUAN LUIS CEBRIÁN, en *La Red*. Suma de Letras. Madrid. 2000. Pág. 131

¹⁴ El termino de ciberestrategia, utilizado en los documentos de la ONU, es de nuevo un neologismo que permite registrar la impregnación de todos los proceso de planificación y previsión urbana respecto de lo cibernético. Pues en el mismo sentido en que se institucionaliza el uso de la expresión ciberestrategia, porque no podría hacerse uso de la expresión ciberplan?, o ciberprograma?. Evidentemente, la prudencia se impone cuando la calificación jurídica apenas acaba de integrar en sus enunciados normativos la idea de ciudad. Así, exponíamos en GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L: "La ausencia de una expresión Jurídica de Ciudad", *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política Regional, urbanismo y medio ambiente*. Gijón. 2001.

cluir el concepto de sostenibilidad. Debe invitarse al sector privado a participar en proyectos concretos de desarrollo de la sociedad de la información en los planos local, regional y nacional¹⁵”.

Para ello, el documento afirma que debe “Iniciarse en cada país un diálogo estructurado entre todas las partes interesadas, por ejemplo, a través de asociaciones entre los sectores públicos y privado, para elaborar ciberestrategias encaminadas al logro de la sociedad de la información y para intercambiar prácticas óptimas”.

Ahora bien, y en este marco descrito, cabría preguntarse cual es al estrategia española respecto de las TIC, o mejor dicho, cuales son los condicionantes que desde nuestro ordenamiento jurídico operan en la configuración de las nuevas redes de telecomunicaciones, configuradoras como apreciamos del nuevo escenario internacional. Lo primero que cabe destacar, en este sentido, es el lamentable desajuste “de los referentes jurídicos para la cultura tecnológica del ciberespacio”¹⁶. Y ello por cuanto, de un lado, los aspectos relacionados con las nuevas tecnologías han sido objeto de una legislación sectorial prolija, dispersa, centrada en los aspectos parciales del problema, y por lo general, paradójicamente poco interconectada.

Así ha sucedido por ejemplo, con la legislación de Régimen Local (Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local Ley 7/85), que sólo muy recientemente (Ley 57/2003 de 16 de diciembre. de Modernización del Gobierno Local), ha comenzado a prestar atención a la problemática de las grandes ciudades, para el establecimiento de criterios de gobernanza¹⁷ y organización administrativa local diferenciada. Dado que los

¹⁵ Punto C1 de las Líneas de Acción recogidas en el documento reseñado.

¹⁶ SÁNCHEZ BLANCO, A: *Internet. Sociedad, empresa y poderes Públicos*. Comares. Granada 2000.

¹⁷ Sobre la relación de los niveles de gobernanza local y las redes puede verse ALLI ARANGUREN, J. C: “La gobernanza Local”.en Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica (REALA). Núm. 291. Enero – Abril 2003. (Homenaje a Sebastián Martín Retortillo).INAP.MAP

grandes núcleos de población, integran una mayor complejidad de gestión Pública¹⁸, y en ellos tienen mayor desarrollo las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), es decir, se concentran los recursos y las potencialidades que en el mapa que diseñábamos pueden operar como las nuevas centralidades territoriales.

Además, la legislación sectorial del transporte había hecho ya uso de la dinámica de las redes del transporte, planteándose la necesidad de articulación de las infraestructuras a escala europea, mediante la formulación de las Redes Transeuropeas del Transporte, aun en desarrollo. Y en similitud y contraste, la regulación de las telecomunicaciones, objeto de reciente reforma (Ley 32/2003 de 3 de noviembre), excluye de su ámbito “la regulación y prestación de servicios sobre las redes de telecomunicaciones que no consistan principalmente en el transporte de señales a través de dichas redes”, y con ello se reconduce a la Ley 34/2002 de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de la Información y Conocimiento Electrónico. La diatriba, expresada en la propia Exposición de Motivos de la norma entre comunicaciones electrónicas y telecomunicaciones, como redes de infraestructuras del transporte de la información, en un contexto de liberalización de la prestación de servicios, ponen de manifiesto la complejidad del marco normativo, que tras progresivas reformas¹⁹ intenta dar res-

¹⁸ Así, en la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 se señala: “El Régimen Local Español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones. necesidades específicas de su gobierno y administración, cuyas conclusiones deben ser tenidas en cuenta en la reforma del régimen local español. Fruto de todo ello es el nuevo modelo orgánico-funcional previsto en esta Ley para los municipios con gran población”.

¹⁹ A modo ejemplificativo de esta evolución normativa: Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales,

puesta a una realidad cambiante y dinámica como es la que genera la sociedad red. Con cierta evidencia, de que el tema de fondo excede de la regulación de las telecomunicaciones en sentido estricto.

Así, la proyección, de los referentes jurídicos, en la realidad del uso de Internet, además de plantear importantes retos a los Poderes Públicos, no puede desconocer sus potencialidades. Pues como expresara Sánchez Blanco: "si a los Poderes Públicos les corresponde abrir caminos para que la sociedad y las actividades empresariales se desarrollen incorporando renta y riqueza, que distribuya sus efectos inducidos en el conjunto de la comunidad, prestando atención a los desajustes que actúan de modo negativo a la cohesión del conjunto social. Internet es una vía consolidada por efecto de la mutua confluencia de sociedad y empresas".

Por ello, se exige en primer lugar que los Poderes Públicos²⁰ atiendan como referen-

administrativas y del orden social. Registro de los nombres y direcciones de dominio de Internet bajo el código de país correspondiente a España (.es); REAL DECRETO 164/2002, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Redes; LEY 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; Resolución de 23 de diciembre de 2002, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Entidad Pública Empresarial Red.es, por el que se encomienda la gestión de determinados programas y actuaciones para el fomento de la Sociedad de la Información; Orden CTE/662/2003, de 18 de marzo, por la que se aprueba el Plan Nacional de nombres de dominio de Internet bajo el código de país correspondiente a España (.es); LEY 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica; Resolución de 15 de diciembre de 2003, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se da publicidad a la prorrogación del Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y la Entidad Pública Empresarial Red.es para la encomienda de gestión a esta última de determinados programas y actuaciones para el fomento de la Sociedad de la Información. La legislación completa puede verse en <http://www.mcyt.es/grupos/grupo_legislacion.htm>

²⁰ SÁNCHEZ BLANCO nos ha ilustrado sobre los principales aspectos que plantean problemas: la autorregulación de la red, la seguridad jurídica, la salvaguarda del derecho a la intimidad, la necesaria confluencia de lo público con el tejido empresarial y la toma de posicionamiento de los Poderes Públicos al respecto.

cia inicial a las necesidades técnicas que requiere la sociedad de la información²¹, y en segundo lugar, que el mandato constitucional de remover obstáculos- que nuestro texto constitucional consagra²² - implique la lucha contra los desequilibrios sociales y territoriales, sobre los que Internet se proyecta, en lo que no es más que la definición a escala nacional de la ciberestrategia demandada ya por instancias supranacionales. Lo que sin duda, está siendo exigido, desde la necesaria implementación de los recursos telemáticos en la gestión pública, que permiten hablar ya de registros telemáticos y de Administración electrónica.

4. DE LA CIUDAD-RED A LAS REDES DE CIUDADES: UNA APUESTA DE FUTURO

En suma, dado que el escenario está cambiando debe cambiar también la forma de organización.

La Carta Europea de la Autonomía Local, ha reconocido en el Artículo 10 a las ciudades capacidad de asociarse a otras entidades homogéneas. Esta capacidad de asociación, se ve potenciada cuando se toma conciencia de que la nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades. De ahí, la importancia de la actuación coordinada de las mismas a escala nacional y lo que es más importante a escala internacional. Las estrategias que se han desarrollado al respecto han incidido en la importancia de las conexiones entre las ciudades²³.

Según pusiera de manifiesto Tona, Mascafeñas²⁴, esta integración de las ciudades en

²¹ SANCHEZ BLANCO, Op. Cit. pág. 58.

²² Artículo 9.2 de la Constitución: "Corresponde a los Poderes Públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

²³ Así por ejemplo, el proyecto de Eurocities, (www.eurocities.org)

²⁴ "Consolidación de un sistema mundial de ciudades".en VIII Conferencia del CIDEU. Málaga de 26-28

redes tiene dos fases. En la primera las ciudades compiten por atraer inversiones y tecnologías y en todo caso para ser puntos clave en el sistema internacional de comunicaciones y para ser atractivas e innovadoras. Se trata de la puesta en marcha de políticas de promoción que permitan asegurar su proyección internacional y garantizar su desarrollo económico.

En la segunda, las ciudades deben priorizar y establecer relaciones de complementariedad con otras ciudades para la promoción conjunta, y para la actuación entre los gobiernos nacionales u organismos internacionales.

A ello hay que añadir que la ordenación de redes de ciudades, en su doble fase, presenta una serie de ventajas y desventajas añadidas. Respecto de las ventajas, Mascareñas, apunta:

- .-permitir a sus miembros presencia y actividad en un sistema de relaciones superior
- .-acceso privilegiado a la información
- .-permitir desarrollar una política exterior, de promoción, e imagen de la ciudad
- .-permiten el desarrollo de la competitividad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- .-permitir reconocimiento internacional que apoya el reconocimiento nacional

Junto a lo anterior, la existencia de redes de ciudades, puede por el contrario, plantear conflictos de intereses que pongan en juego la continuidad de las relaciones inter administrativas entre las ciudades. Además, es posible que las redes potencien los elementos más activos, lo que se exigirá un reequilibrio territorial y además, el desarrollo de los proyectos comunes puede plantearse a veces en una multiplicidad de escenarios.

Esta doble hipótesis trasladada a la Unión Europea, encuentra un primer obstáculo en la inexistencia de una política comunitaria específica sobre ciudades, más que a través de la política regional y de las políticas que

de abril de 2000. "De la Planificación a la Gestión estratégica de las ciudades".

inciden en el desarrollo urbano²⁵. Y sin embargo, ello no impide la aparición de redes de ciudades, como instrumento de representación complementario, o alternativo. Lo que denota, que el desajuste jurídico a que antes hacíamos referencia a escala nacional lo es también a escala internacional.

De ahí, que sea preciso integrar una nueva concepción que trate de implementar la actuación pública en todos los niveles territoriales, para lograr el aprovechamiento de las sinergias derivadas de todas las políticas sectoriales que inciden en el territorio. Y esto, sólo puede hacerse desde una ordenación del territorio que tenga en cuenta este proceso de impacto de las Tecnologías de Información y Comunicación²⁶ y permita modelizar con criterios de red de ciudad lo que hasta ahora ha sido modelizado a través de instrumentos de planificación territorial o física. Lo importante no serán los vectores territoriales, sino la distribución de los recursos económicos en función de la concentración y capacitación de las ciudades para ofrecer respuestas a las demanda de la sociedad red en las que estamos inmersos. El derecho va tarde, apenas diseñando estrategias para el desarrollo de la primera fase de las redes de ciudades. Esto es, para la potenciación de la competitividad entre núcleos que concentren recursos de TIC. La interacción con los agentes sociales, y con las empresas en este proceso es trascendental. Si somos capaces de minimizar la brecha digital que desde instancias internacionales se están apuntando ya como uno de los principales problemas de la concentración de las TIC, y establecer mecanismos compensatorios de la desigualdad del proceso, la interacción de las ciudades será una realidad y la implementación de los recursos podrán permitir al fin la elevación del nivel de vida de toda la población, en

²⁵ Así viene a suceder por ejemplo con las políticas de Medio Ambiente y los programas de consecución de una red de ciudades sostenibles. En la Carta de Ciudades sostenibles de la Unión y la Carta de Aalborg de la Unión Europea, en las que se busca la existencia de una política urbana de la Unión.

²⁶ Esto es, haciendo uso del termino acuñado por García Bellido, coranomía, para referirse a las redes de ciudades sería el transito de la coranomía a la urbamómica.

nuestra sociedad – red.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALLI ARANGUREN, J. C: *La gobernanza Local*, en Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica (REALA). Núm. 291. Enero – Abril 2003. (Homenaje a Sebastián Martín Retortillo).INAP. MAP. Madrid.

ATENCIA, J. M., Y DIEGUEZ, A (Coords): *Tecnociencia y Cultura a comienzos del Siglo XXI*. Thema. Universidad de Málaga. 2004.

CASTELLS M.: *La era de la Información. Vol.1. La Sociedad Red*. Alianza Editorial. Madrid. 2001.

CEBRIAN, J.L.: *La Red*. Suma de Letras S.L. Mayo 2000.

CHAPARRO Jeff *Domótica: La mutación de la Vivienda*, Scripta Nova [en línea] Barcelona. Universidad de Barcelona., 1 de agosto de 2003, Vol. VII. Núm. 146
< [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(136\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(136).htm) > ISSN 1138-9788

FINQUELIEVICH, S.: *Ciudades en el espacio de las redes: Nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional*, <http://www.argiropolis.com.ar/mundourban/antteriores/14/Editorial.htm>>

GOMEZ JIMÉNEZ, M. L.: *La ausencia de una expresión Jurídica de Ciudad*, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política Regional, urbanismo y medio ambiente. Gijón. 2001.

MASCAREÑAS, TONA.: *Consolidación de un sistema mundial de ciudades*, en VIII Conferencia del CIDEU. De la Planificación a la Gestión estratégica de las ciudades. Málaga de 26-28 de abril de 2000.
<<http://bcnweb2.bcn.es:8885/cideu/documentacion/d310.html>>

NOVO VILLAVERDE, M.: *Ciudad y medio Ambiente: Una visión Social y Educativa*, in HERNÁNDEZ DÍAZ, J. Ma; LECUONA NARANJO Y VEGA GIL: *La educación y el medio Ambiente natural y humano*. Ediciones Universidad de Salamanca.

SÁNCHEZ BLANCO, A: *Internet. Sociedad, empresa, y Poderes Públicos*. Comares. Granada. 2000.

SERRANO RODRÍGUEZ, A: "*Sistema de ciudades, Urbanización y ruralización*", Materiales del XIX Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. FUNDICOT. Madrid. 1993.

TERRADAS, J: *Ecología Urbana*. Barcelona. 2001.

12

De la descoordinación entre Planificación Hidrológica y Ordenación del Territorio

Reflexiones sobre el modelo de desarrollo en la Región de Murcia

Juan Manuel González

La derogación vía decreto de ley el pasado 19 de Junio de los artículos del Plan Hidrológico Nacional referentes al Trasvase del Ebro, ha sido fuertemente criticada por los portavoces de las administraciones de las Comunidades Autónomas Valenciana y de la Región de Murcia. En estas dos Regiones se localizan los principales déficit hídricos de las cuencas receptoras, que pretendían solucionarse con el malogrado trasvase.

Fue la expansión de una floreciente industria agrícola basada en cultivo intensivo de productos hortofrutícolas destinados a la exportación, la que alteró el delicado equilibrio hídrico de estas cuencas, generando los déficit que motivaron la inclusión del trasvase en el Plan Hidrológico Nacional.

Ambas regiones registraron el más fuerte crecimiento acumulado del Producto Interior Bruto del Estado en el periodo 1995-2002 (INE 2003). El fuerte dinamismo de sus economías acelera unas tendencias territoriales comunes a todo el arco mediterráneo como son:

-La concentración poblacional en el litoral, donde se registra también un rápido y desordenado desarrollo urbanístico alentado por los flujos turísticos que se concentran en los periodos de estiaje.

-Una creciente competencia por el llano territorio costero entre actividades muy intensivas en recursos hídricos como son la agricultura de regadío y los servicios relacionados con el sector turístico.

Ambas actividades han generado importantes aportaciones a la creación de riqueza de estas regiones. Según los datos publicados por el INE este mismo junio, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia volvió a situarse a la cabeza del crecimiento medio del PIB en el periodo 1998-2003.

Que la Región de Murcia, cuyo PIB per cápita aún está más de 10 puntos por debajo de la media nacional, genere riqueza, es una reivindicación legítima, pero la rapidez con que se está llevando a cabo este proceso y su concentración espacial, está generando una presión tal sobre los recursos hídricos en determinadas zonas, que amenaza con agotarlos definitivamente forzando una reconversión del actual sistema socioeconómico.

La responsabilidad de los poderes públicos en la forma en la que se está llevando a cabo este proceso está, atendiendo al artículo 40 de la Constitución, fuera de toda duda. En el caso de los recursos hídricos, la gestión del recurso en cuencas intercomunitarias como la que nos ocupa, corresponde a la administración central. Por ello es obligado dirigir nuestra atención a las planificaciones llevadas a cabo por los distintos gobiernos. Estos impulsaron durante décadas primero a través del Ministerio de Obras Públicas y a partir de 1996 a través del Ministerio de Medio Ambiente, la expansión de la superficie de regadío en el todo el estado. Esta política acusó las inercias heredadas de los grandes planes de obras hidráulicas de la II República y la Dictadura.

Las Comunidades de Regantes fueron creadas respondiendo a los incentivos llegados desde la administración. Los usuarios privados de aguas subterráneas por su parte utilizaron los medios técnicos a su alcance para extender también la superficie regada. En las zonas más áridas del sureste peninsular se popularizó el cultivo bajo plástico que disminuye la fuerte evaporación del terreno. La competencia por las tierras más fértiles y llanas del litoral llevó a los agricultores a extender la superficie de regadío fuera de las áreas de mayor vocación agrícola, condenando otras al abandono. Los nuevos cultivos ocupan muchas veces lade-

ras que hasta entonces estaban destinadas a cultivos de secano y que necesitan para su transformación, de sistemas de riego por presión. Este modelo que tan buenos resultados económicos había tenido en la Provincia de Almería fue importado con todas sus consecuencias por los agricultores murcianos. Sus efectos sobre el estado de las aguas subterráneas y los procesos de erosión no se hicieron esperar. En las murcianas sierras de Mazarrón y Águilas la realización de desmontes para el cultivo en laderas contribuye a acelerar el avanzado proceso de desertificación.

El resultado fue la aparición de unidades productivas con un aprovechamiento muy eficiente del agua a nivel de las explotaciones, pero con una dimensión sectorial tal, que rompió el frágil equilibrio hídrico del sistema de la cuenca hidrográfica. La respuesta de la administración central ante estas primeras situaciones de escasez fue la realización del Trasvase Tajo-Segura, que debía servir para consolidar los regadíos existentes así como para extender la superficie regada. El proyecto alentó unas expectativas tales que en 1978 antes de que se hubiera trasvasado una sola gota la superficie regada a cargo y en espera del trasvase era ya la mitad de lo previsto inicialmente en el plan y en 1988 era ya un 77% mayor (ver Fernández y Esteve en Arrojo 2001 Pag. 177).

Esto solo fue posible a costa de aumentar la presión sobre los ya sobreexplotados acuíferos, multiplicando los casos de intrusión, afección y contaminación difusa e intrusión marina en la franja costera. Cuando se terminó la infraestructura del trasvase, los caudales efectivamente trasvasados fueron mucho menores de lo planeado, situándose su nivel medio en torno al 33% de lo prometido. El resultado de este proceso que Martínez Fernández y Esteve Selma han bautizado como espiral de insostenibilidad fue un abultado déficit hídrico, y un sistema productivo agrícola crecientemente dependiente del exterior. Esta dependencia se muestra tanto para la comercialización de la producción en los mercados centroeuropeos como para el abastecimiento de los insumos necesarios para el desarrollo de la actividad (agua, sustrato, fertilizantes, insecticidas, plásticos, semillas y mano de

obra).

Las rentas producidas quedan concentradas en unas pocas empresas exportadoras, lo que, unido a la baja calidad del empleo generado pone en entredicho el interés social de destinar recursos públicos a esta actividad. El nivel de sobreproducción de algunas de las variedades cultivadas, así como el inminente desmontaje de las barreras comerciales para variedades similares cultivadas en otros países mediterráneos, ponen en entredicho su rentabilidad a medio plazo y hacen aconsejable una reordenación de la actividad. La llegada de nuevos recursos externos que habría supuesto el Trasvase del Ebro en el caso de haberse llegado a realizar, habría alentado inevitablemente el incremento de la superficie de regadío, consolidando las superficies previamente transformadas y aumentando aun más si cabe, la creciente inercia del sistema. La inestabilidad de los caudales trasvasados (como reconocía el propio plan) habría llevado, en épocas de escasez coyuntural, a intensificar nuevamente la presión sobre los recursos de la región, haciendo necesario nuevas transferencias. La inercia que va cobrando este proceso, parece difícil de contrarrestar con los instrumentos utilizados por la administración.

Cada vez son más las voces que afirman que el ansiado equilibrio no puede alcanzarse actuando solo sobre la oferta del recurso, sino haciéndolo también sobre la demanda y estabilizando la superficie regada. Los intentos de la administración de reducir el consumo hídrico en las explotaciones, mediante la modernización de los regadíos tradicionales han llevado muchas veces a nuevas ampliaciones de la superficie regada, al no poder los concesionarios de los derechos sobre el agua, transferir los derechos sobre las cantidades ahorradas a otros usuarios. Estos derechos tampoco pueden ser revisados a la baja por las Confederaciones Hidrográficas una vez otorgados, y su validez por 75 años, supone una limitación clara para adaptar la demanda ante cambios en la disponibilidad del recurso.

Aunque se puede apreciar un cambio de tendencia en la Administración Central, las Comunidades Autónomas pueden adelantarse a estos cambios controlando la forma

que las distintas actividades humanas adoptan sobre su territorio.

Las autoridades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a pesar de contar con todas las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Promoción Económica Regional, y tras haberse dotado de una Ley del Suelo y otra de Ordenación del Territorio en los años 1991 y 1992 respectivamente, decidieron adoptar una actitud permisiva respecto a la creciente superficie de regadío, actuando a remolque de las directrices que emanaban del Gobierno Central y de las inercias del pasado. Así, ante la creciente competencia por las llanas y fértiles tierras del litoral se resolvió descatalogar hasta el 20% de la superficie de los espacios naturales protegidos del litoral. Mas del 40 % de la superficie de regadío no esta incluida en las estadísticas regionales, y si nos limitamos al cultivo bajo plástico, las diferencias entre superficie regable y efectivamente regada, llegan al 100% (véase de nuevo Fernández y Esteve).

A más de 20 años de la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sus autoridades deben hacer una apuesta valiente y clara por un modelo de desarrollo que permita seguir creando riqueza sin agotar el rico patrimonio superficial y subterráneo de la región, evitando poner en peligro el medio que sostiene a su población.

Las competencias en materia de Ordenación del Territorio, Impacto Ambiental y Promoción Económica Regional son suficientes para desarrollar mecanismos que permitan controlar y limitar la superficie regada, fomentando formas de cultivo menos intensivas en recursos externos, corrigiendo la situación actual, y transfiriendo recursos a otras actividades según el modelo que los murcianos deseen para ellos y para sus hijos.

Para ello deben exigir una mayor participación de las consejerías que realizan planificaciones sectoriales que afectan a la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos y en los organismos de participación de la Confederación Hidrográfica del Segura. Asegurándose así la coordinación entre el Plan Hidrológico de Cuenca y los planes

regionales y subregionales de ordenación del territorio en elaboración. La colaboración entre las Comunidades Autónomas limítrofes que comparten la Cuenca Hidrográfica en el nuevo marco introducido por la reforma del Senado, permitirá abandonar paulatinamente el modelo de relación vertical Gobierno Central-Comunidades Autónomas.

La Directiva Marco del Agua, a la que en este mismo número se dedica una monografía, supone un cambio en la forma de realizar la planificación hidrológica. Este nuevo marco jurídico incide especialmente en la participación y publicidad del proceso de realización de los planes de Cuenca. Por vez primera la población de las cuencas podrá participar en este proceso y decidir sobre su propio futuro. A pesar de sus limitaciones, la Directiva es lo suficientemente clara como para ser invocada por las administraciones regionales en caso de litigio frente a la administración central, y es por tanto un instrumento válido a disposición de las regiones y sus habitantes para conservar y mejorar el estado de sus recursos hídricos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, R. et al : *La España de las Autonomías*. (Espasa Calpe) Madrid 1981.

ARROJO, P.: *El Plan Hidrológico Nacional a Debate*. Bilbao (Bakeaz) 2001.

HILDENBRAND, A.: *Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias en los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas*. In: Ciudad y Territorio. Estudios territoriales 104 1995 C3 Pag. 297-313.

LEACH, G. 1975 en TIVY, Joy; O'HARE, Greg: *Human Impact on the ecosystem*. New York 1982.

OSTROM, E. et. al.: *Rules, Games, and Common Pool Resources*. (U. Of Michigan Press) 1994.

PRETTY, J.: *Regenerating Agriculture, Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*. London (Earthscan Publications) 1995.

STONE, DEBORA A.: *Policy paradox and political reason*. Illinois (Scott, Foresman and C.O.) 1988.

SUMPSI J. M. et al: *Economía y Política de la Gestión del Agua en la Agricultura* (MAPA y Mundiprensa) Madrid 1998.

Instituto nacional de estadística:
<http://www.ine.es>



FUNDICOT

Asociación Interprofesional
de Ordenación del Territorio

Instituto de la Ingeniería de España

C/ General Arrando, 38
28010 MADRID
Tfno. y Fax: 91 308 50 29

Correo electrónico: direccion@fundicot.org

(horario de Secretaría: de 9 a 15)

<http://www.fundicot.org>

