

LAS ÁREAS URBANAS ESPAÑOLAS.
CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS

PABLO FIDALGO GARCÍA.

Geógrafo. Diplomado en Ordenación del Territorio. ARGEA CONSULTORES. S.L.

JOSÉ LUIS NICOLÁS RODRIGO.

Sociólogo. Diplomado en Ordenación del Territorio.

0. ÍNDICE

0.	Índice	1
1.	Condicionantes administrativos y estadísticos en la definición de las áreas urbanas.....	4
2.	Antecedentes y definición de los ámbitos urbanos en España.....	7
3.	Características de las áreas urbanas españolas y su localización en la actualidad.....	13
4.	Dinámica de las áreas urbanas.....	19
4.	Conclusiones y Tendencias	23
5.	Bibliografía.....	25

RESUMEN

En las últimas décadas se ha consolidado el proceso de concentración de la población en las zonas urbanas en España. Este proceso se ha caracterizado por realizarse principalmente sobre el sistema de ciudades que existía en nuestro país a mediados de siglo. Las Áreas urbanas de finales de siglo son más grandes, más complejas y más extensas no solo por el crecimiento de las ciudades sino sobre todo por la extensión del fenómeno urbano a límites espaciales cada vez más lejanos y difusos.

Por un lado, en las Áreas urbanas más maduras, las ciudades cabecera han cedido el crecimiento demográfico a la red de ciudades que forman sus diferentes coronas mientras que ellas pierden población a medida que aumenta su especialización en usos residenciales y terciarios en detrimento de los industriales. Así mismo, el modelo de desarrollo urbano se está difuminando espacialmente y las coronas no solo soportan desarrollos basados principalmente en tipologías de construcciones de alta densidad, sino que aquellas zonas de las mismas que presentan un mayor atractivo ambiental o de localización se caracterizan por bajas densidades residenciales de tipologías preferentemente unifamiliares y con grandes consumos espaciales.

Por otro lado continúan consolidándose formas de crecimiento urbano asociadas a iniciativas turísticas sobre nuestro litoral a medida que el crecimiento de la vivienda secundaria y terciaria se han expandido en los últimos años, a partir de la demanda de la población no solo española sino también de algunos países de la Unión Europea.

Por último reseñar el impulso que están demostrando las pequeñas y medianas áreas urbanas en detrimento de las grandes que, en términos generales, han sufrido un estancamiento, aunque hay que constatar la *madurez* de las áreas urbanas septentrionales en contraste con las meridionales, más jóvenes y con un mayor potencial de crecimiento interno.

ABSTRACT

During the past decades it has been consolidated the population concentration process in urban areas in Spain. This process has been considered by being accomplished mainly, on the existing cities system, in our country by the mid of the century. The urban Areas at the end of the century are larger, more complex and vaster not only because of the growth of the cities, but above all because of the extension of the urban phenomenon, to increasingly distant and diffuse spatial limits.

On one hand, in the more mature urban Areas, the head cities have relinquished the demographic growth to the cities network that form their different wreaths, while they lose population as it focuses in residential and tertiary uses increases, in detriment of industrial uses, likewise, the urban development pattern is being spatially stumped and its wreaths support, not only developments mainly based on high density type constructions, but those areas of the wreaths that show an attractive environmental or location, are characterized by low density residential types, mainly single family housing with great spatial consumption.

On the other hand it keeps on consolidating urban growing forms associated to tourist initiatives on our coast-line, while the secondary and tertiary housing growth have been expanded on the last years, starting from the population's demand not only the Spaniards but also that of some countries of the EU citizens.

Finally, to outline the pressure that are showing the small and medium size urban areas in detriment of the large ones that, in general terms, they have suffered an stagnation, though it is necessary to verify the maturity of the northern urban areas in contrasting with the southern younger areas and with a great potential of inner growth.

1. CONDICIONANTES ADMINISTRATIVOS Y ESTADÍSTICOS EN LA DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS URBANAS.

La delimitación de las áreas urbanas, que constituyen la base de reflexión de este trabajo, está condicionada por una serie de factores ajenos a la propia naturaleza de las mismas, pero sin las cuales sería imposible realizar la misma. El primer *obstáculo* para conseguir una aproximación ajustada del fenómeno urbano viene determinado por la naturaleza de la división administrativa municipal española. Esta estructura, resultado de diferentes procesos históricos, ha configurado un mapa con unas fuertes diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas que constituyen el mapa político actual de nuestro Estado tal y como se puede ver en la Figura nº 1.

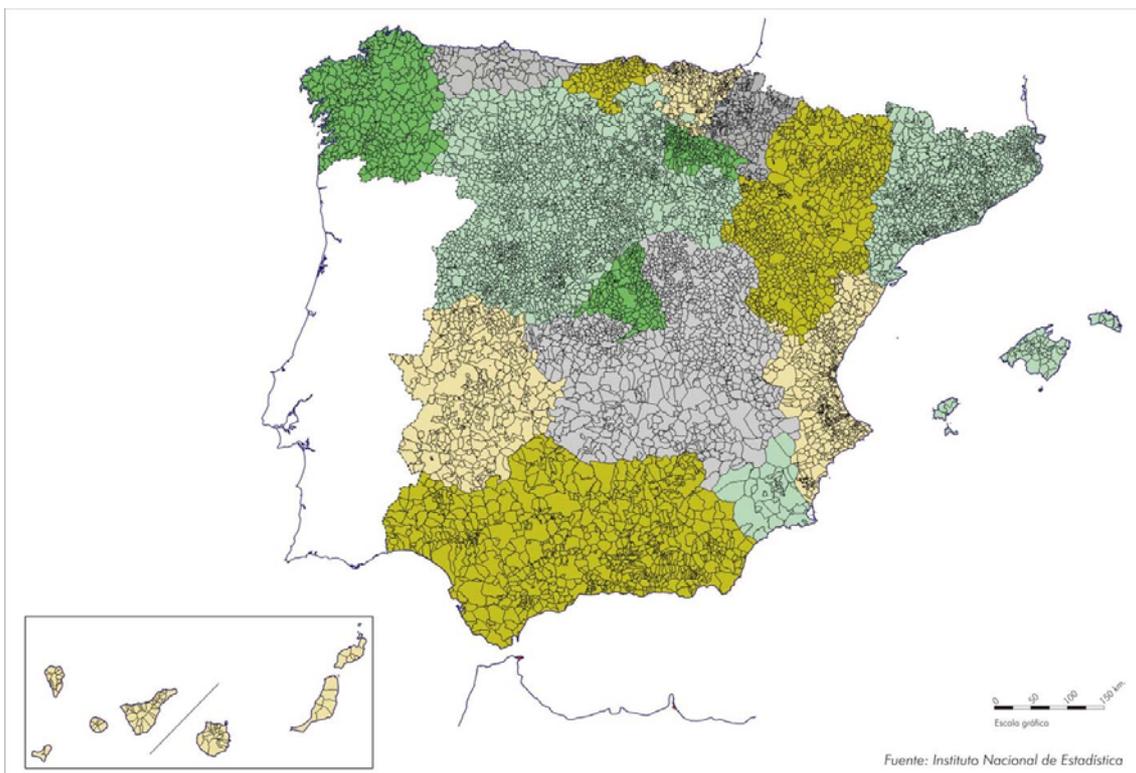


Figura 1. División administrativa municipal

Un dato que permite comprender rápidamente este fenómeno es la distribución de los tamaños municipales; con extremos que van desde los 1.750 Km² del municipio de mayor tamaño a los 0,9 Km² del municipio más pequeño. Esta variedad queda recogida en la Tabla nº 1.

	Km ²				
	0-10	10-50	50-100	100-500	>500
Nº de municipios	694	4.465	1.645	1.233	60
Superficie (Km ²)	4.201	117.774	114.160	222.362	46.469
Población (1996)	2.021.661	11.350.494	7.505.191	13.096.592	5.678.804

Tabla 1. Distribución de los municipios españoles según superficie

Fuente: Elaboración propia a partir de Padrón municipal de Habitantes de 1996. INE

Esta diversidad limita la representatividad de variables tales como la densidad, el tamaño de población o el índice de ocupación de suelo, utilizados frecuentemente en la definición de las áreas urbanas. Así tendríamos municipios que por su rango poblacional tendrían un carácter netamente urbano pero que territorialmente presentarían mayoritariamente un paisaje y una estructura de poblamiento rural, y en el sentido contrario, municipios de escasa población pero integrados dentro de un espacio de carácter netamente urbano, como un apéndice más de un núcleo de mayor entidad.

Por otro lado, y desde la perspectiva puramente estadística, hay que tener en cuenta que los datos municipales, utilizados como base fundamental del análisis territorial, esconden situaciones totalmente diferentes. Así, municipios considerados como urbanos por el tamaño municipal conjunto, presentan un sistema de asentamientos de tipo rural

en las que el municipio no es sino una suma de entidades menores de población, generalmente muy alejadas del núcleo, al que en muchos casos difícilmente se puede considerar como urbano.

Estas limitaciones son las que hacen aumentar la importancia de otras variables de tipo más relacional basadas en los flujos, dependencias o distintitos tipos de especialización dentro de un ámbito territorial más amplio y que sería la que verdaderamente definiría el área urbana.

2. ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DE LOS ÁMBITOS URBANOS EN ESPAÑA

Esta ponencia toma como base de información sobre los ámbitos urbanos los trabajos realizados para la edición del *Atlas Estadístico de la Áreas Urbanas en España*, publicado por el Ministerio de Fomento el año 2000.

Para la delimitación de estas áreas urbanas se partió de un trabajo específico llevado a cabo en la Subdirección General de Urbanismo, ya que no se contaba a nivel del Estado con una política global de delimitación de áreas metropolitanas. La estructura territorial del Estado, derivada del Título VIII de nuestra Constitución, faculta a las Comunidades Autónomas para estructurar su territorio, de forma que nos encontramos con que en algunos casos, se ha procedido a esta delimitación metropolitana, bien de forma oficial, con marco legislativo, o bien de forma operativa para la realización de estudios. Sin embargo, en otros, no se ha producido ninguna actuación tendente a delimitar ámbitos metropolitanos.

Para la delimitación se utilizaron los datos del censo de población de 1991, ya que esta fuente proporciona el mayor nivel de información municipal, para el conjunto del Estado. A partir de ésta los criterios tenidos en cuenta, tanto para matizar algunas de las delimitaciones previas, como para las que directamente se efectuaron fueron los siguientes:

- Tamaños de población de los municipios
- Densidades de población
- Dinámicas demográficas del periodo 1960-1991

- Dinámica en el parque de viviendas del periodo 1970-1991
- Dinámicas urbanas existentes
- Infraestructuras y Redes de transportes

Los resultados obtenidos reflejan la división del territorio nacional en tres tipos de ámbitos, en función de su relación con el fenómeno urbano. Estos ámbitos son los que nos servirán de referencia a lo largo de este documento:

- Grandes Áreas Urbanas
- Áreas Urbanas Medianas
- Pequeñas Áreas Urbanas
- Áreas no Urbanas

GRANDES ÁREAS URBANAS (>500.000 HAB.)

Se delimitaron un total de 10 áreas mayores de 500.000 habitantes. Constituye el primer rango en nuestro panorama urbano y está compuesto, tanto por las grandes ciudades de nuestro país, como por las principales aglomeraciones urbanas.

ÁREAS URBANAS MEDIANAS (50.000-500.000 HAB.)

Se delimitaron un total de 58 áreas (uni o plurimunicipales). Constituye el segundo estrato en nuestro panorama urbano y está compuesto, tanto por ciudades como por las aglomeraciones urbanas. De las 58 áreas, 37 abarcan un sólo término municipal, mientras que las 21 restantes están compuestas por varios municipios.

PEQUEÑAS ÁREAS URBANAS (10.000-50.000 HAB.)

Entre estas que podemos distinguir dos sub-estratos:

- Por un lado, las ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes, no incluidas en los dos primeros niveles (GRANDES Y MEDIANAS ÁREAS URBANAS). Son en total 103 municipios.
- Por otro lado, tendríamos los municipios urbanos entre 10.000 y 20.000 habitantes, si bien este segundo sub-estrato requiere un análisis más pormenorizado.

Nuestra clasificación estadística determina como urbano, "el conjunto de entidades de población con 10.001 o más habitantes". Sin embargo, esta clasificación enmascara muchas situaciones, tal y como se mencionaba en el apartado 1 de esta ponencia, que no son propiamente urbanas. El conjunto de municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes no incluidos en los dos primeros niveles (GRANDES Y MEDIANAS ÁREAS URBANAS), suma un total de 219. A estos, se les han aplicado cuatro filtros con las siguientes características:

- El primer filtro hace referencia a la población del núcleo. Nuestra especial configuración territorial presenta algunos casos (sobre todo en el norte peninsular y en algunas islas) en que la estructura de los asentamientos responde a una concepción multinuclear, de forma que la población se encuentra dispersa en numerosos asentamientos y entidades menores de población, si bien la asignación estadística de población se referencia a un solo municipio. Así, solo

se han tenido en cuenta para este primer análisis aquellos municipios cuya población en núcleo superase los 10.000 habitantes. Para la determinación de la población nuclear se ha utilizado el Nomenclator de 1991, restando del total de población asignado a cada municipio, la que aparece bajo el epígrafe "población en diseminado". La aplicación de este primer filtro elimina a 45 municipios y reduce, por tanto, de la cantidad inicial 219 a 174.

— En segundo lugar, de estos 174 municipios se han eliminado aquellos cuya evolución demográfica en el periodo 1960-1991 resultase negativa, es decir, que hayan perdido población, y por lo tanto, manifiesten una tendencia a bajar del umbral de los 10.000 habitantes. Este segundo filtro provoca la desaparición de 37 municipios, con lo que la cantidad ya se reduce a 137.

— En tercer lugar, se ha tenido en cuenta la población activa por sectores económicos. Es evidente, y así consta en numerosos estudios, que uno de los principales indicadores de urbanización, es el peso del sector servicios en detrimento del agrícola. El umbral de referencia que hemos empleado es comparar los niveles porcentuales de población activa dedicada al sector servicios (comercio y otros servicios), con la media de población activa dedicada al sector servicios del ámbito 2 (ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes no incluidas en el ámbito 1). Todos aquellos municipios que lo igualasen o lo superasen quedarían incluidos en nuestro ámbito. Este tercer filtro se ha manifestado como el más discriminante, ya que reduce el número de municipios a 47, es decir, elimina 90 del conjunto total que nos quedaba después de la aplicación de los dos filtros anteriores.

— En cuarto lugar, y una vez aplicados estos filtros, y estudiando con detenimiento los municipios que habían quedado fuera de la clasificación, se constató que, en

algunos casos, quedaban fuera términos municipales de importancia en el sector turístico, por lo que se decidió aplicar un indicador de "potencial de acogida". Para ello, se tuvo en cuenta el número de viviendas secundarias. El indicador consiste en multiplicar el número de viviendas secundarias por el índice de ocupación medio de España (3.1), y sumarle la población de derecho en núcleo del municipio. De este modo, obtenemos una estimación de la capacidad de acogida del municipio para población flotante estacional. Todos aquellos que superasen el umbral de 15.000 hab., quedarían incluidos en el ámbito (77).

El Balance total de la aplicación de los filtros nos da un ámbito de 124 municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes

En conjunto, los ámbitos urbanos estarían compuestos por 722 municipios.

ÁREAS NO URBANAS

Los 7.375 municipios restantes representan más de un 90% de los municipios españoles, con un 27% de la población y sobre una superficie de un 84%.

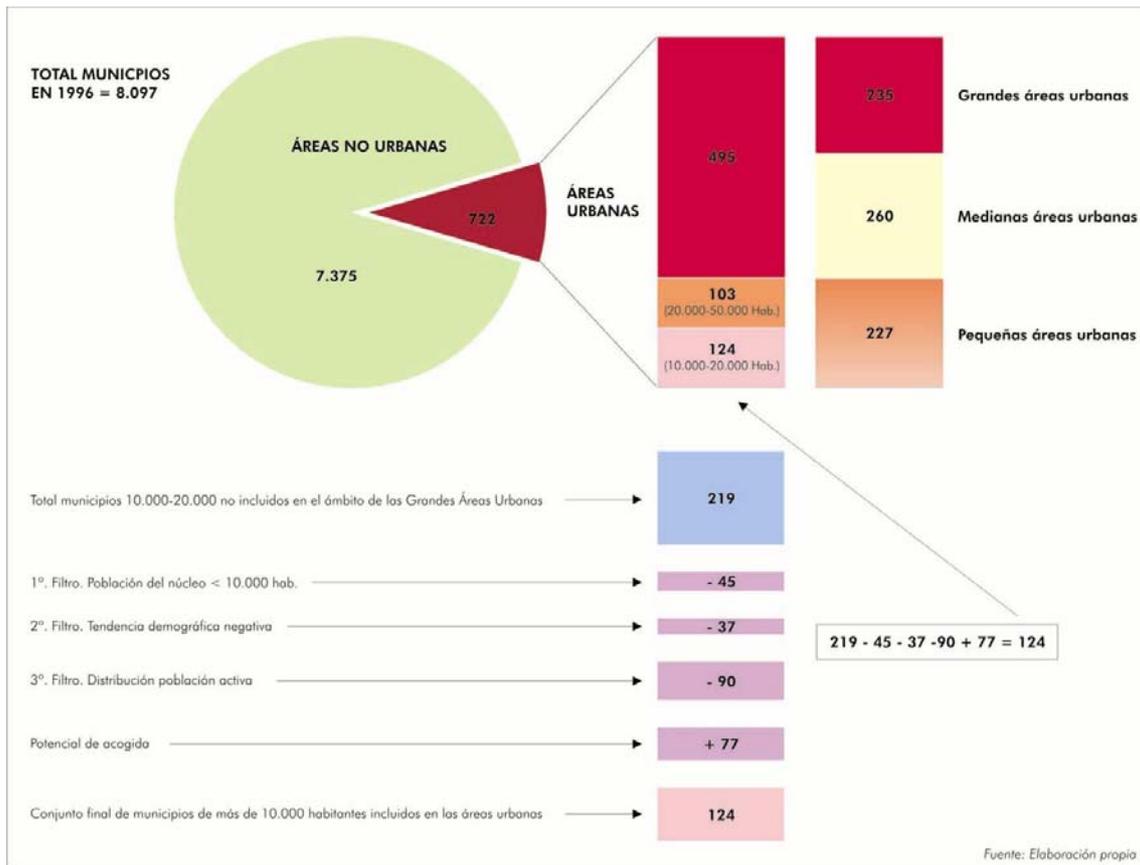


Figura 2. Esquema de distribución de los municipios urbanos españoles

3. CARACTERÍSTICAS DE LAS ÁREAS URBANAS ESPAÑOLAS Y SU LOCALIZACIÓN EN LA ACTUALIDAD

En este apartado intentaremos describir brevemente los indicadores básicos de conjunto que caracterizan nuestras áreas urbanas:

- Los municipios considerados como urbanos son 722, y representan aproximadamente el 9% de los municipios españoles.
- La población residente (población de derecho en 1996) en las áreas urbanas supone casi un 75% del total de la población española, y el que reside en las pequeñas áreas urbanas supone 1/6 parte de la misma. En superficie estos valores son mucho menores, y así el conjunto de las áreas urbanas ocupa escasamente el 16% de la superficie nacional, y la mayor parte de la superficie se corresponde con las pequeñas áreas urbanas.
- Si tomamos en consideración solo las grandes áreas urbanas, aquellas con más de 500.000 habitantes los valores resultantes casi un 40% de la población que reside en menos de un 3% de la superficie nacional. Si solo tenemos en cuenta las 4 primeras grandes AU, (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla) que tienen más de 1.000.000 de habitantes comprobamos que 1 de cada 4 españoles vive en una de estas cuatro áreas en una superficie inferior al 2%.
- La dinámica de población observada en los últimos 40 años, tal y como se muestra en la figura nº 3, presenta un cambio de tendencia en todos los ámbitos territoriales sobre todo a partir de la década de los 80. Las grandes AU presentan los mayores valores en los años 60 y setenta, mientras que las pequeñas AU

sustituyen a estas en las mayores tasas de crecimiento a partir de los años 80.

Aunque quizá el fenómeno que más llama la atención es el cambio de tendencia de las áreas no Urbanas, que después de décadas perdiendo población empiezan a ganarla a partir del censo de 1991.

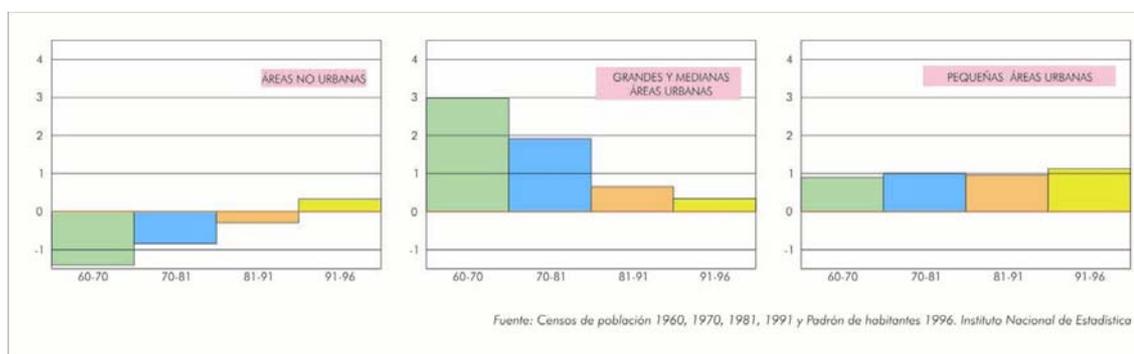


Figura 3. Tasas de variaciones anuales acumulativas por periodos intercensales

- En términos de población activa destacan varios aspectos. En primer lugar es necesario tener en cuenta que al utilizarse datos de 1991 evidentemente se recogen situaciones que en muchas zonas ya han cambiado sustancialmente en esta última década. En segundo lugar que es el sector agrícola el que presenta unos valores más significativos a la hora de caracterizar las AU, ya que si para el conjunto nacional este valor ronda el 10%, en las grandes áreas urbanas no llega al 3%, y sin embargo en las pequeñas alcanza valores de casi un 15%.
- Las tipología y características de parque de viviendas también permite vislumbrar unos nuevos comportamientos de las áreas urbanas. En términos generales se pueden hablar de que las viviendas ofrecen una distribución similar a la de la población aunque con un menor grado de concentración de las mismas en las áreas urbanas (68,8% en viviendas frente a un 73,9% en población); aunque analizando estos datos de forma desagregada y teniendo en cuenta otras variables se observan diferencias muy fuertes entre unas áreas y otras en función

de la especialización de las mismas. Así en las distribución de las viviendas según su uso existe una presencia similar de vivienda secundaria en las PAU y las zonas no Urbanas en contraposición con las grandes AU; teniendo en cuenta la distribución del parque según la fecha de construcción de los edificios, son las áreas no urbanas y sobre todo las pequeñas áreas urbanas las que presentan una mayor renovación en la última década censada, aunque en conjunto sean zonas con un parque de viviendas mucho más envejecidas, sobre todo en el primer ámbito.

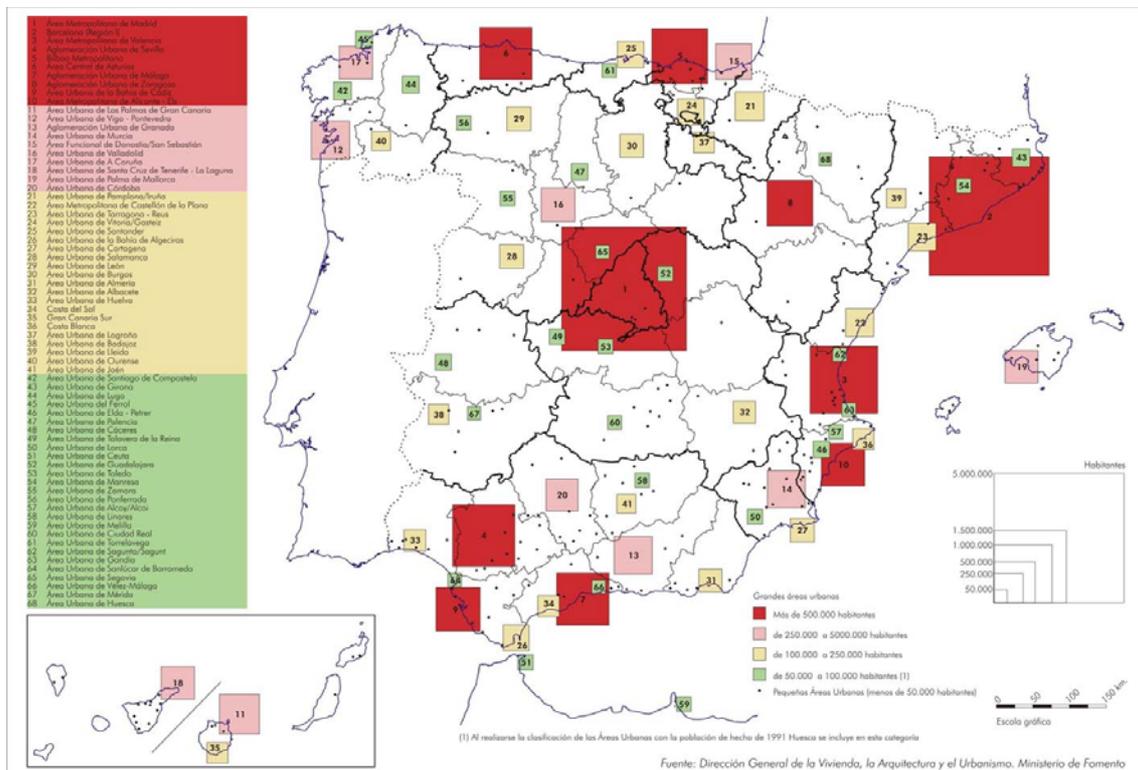


Figura 4. Localización de las Áreas Urbanas

En la figura anterior se observa la desigual distribución de las áreas urbanas sobre el territorio nacional. En ésta se reflejan de forma particularizada las 68 áreas de más de 50.000 habitantes, que son las que vamos a comentar de forma más detallada, ya que el análisis del total de las áreas urbanas rebasa el objetivo de esta ponencia.

Del análisis de este mapa se pueden resaltar los siguientes aspectos.

- De las Grandes AU (más de 500.000 habitantes, 10) destacan las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona, que con más de 4 Millones de habitantes cada una de ellas, se constituyen como los polos de referencia del conjunto del sistema urbano español. Del resto cabe señalar su situación generalmente costera y el hecho de que en solo dos Comunidades Autónomas (Andalucía y la Comunidad Valenciana) se encuentran 5 de las 10 grandes AU de mayor rango.
- Las AU medianas las vamos a analizar en tres bloques:
 - de 250.000 a 500.000 habitantes (10) se estructuran generalmente sobre un núcleo predominante donde se localiza la capital administrativa provincial. Excepto en el caso andaluz y vasco estas áreas no conviven con otras de rango superior, aunque tanto en el caso gallego como en el canario comparten esta situación con otra área de nivel similar.
 - de 100.000 a 250.000 habitantes (22) engloban situaciones muy diversas. Desde conjuntos plurimunicipales de estructura de asentamientos compleja (Área de Pamplona, Bahía de Santander o Bahía de Algeciras), hasta áreas asentadas sobre un solo municipio o donde este tiene un peso prácticamente absoluto (Logroño, Ourense, Almería, etc), pasando por la presencia de áreas de origen turístico desarrolladas a partir de pequeños asentamientos costeros o de espacios de nuevo desarrollo (Costa del Sol, Costa Blanca y Gran Canaria Sur).
 - Y por último de entre 50.000 y 100.000 habitantes (26); casi en su totalidad son de tipo unimunicipal y se asientan fundamentalmente sobre

capitales de provincia de Comunidades Autónomas donde existen áreas de rango superior o sobre ciudades de fuerte componente industrial cuyo crecimiento se ha visto afectado por los procesos económicos de las últimas décadas.

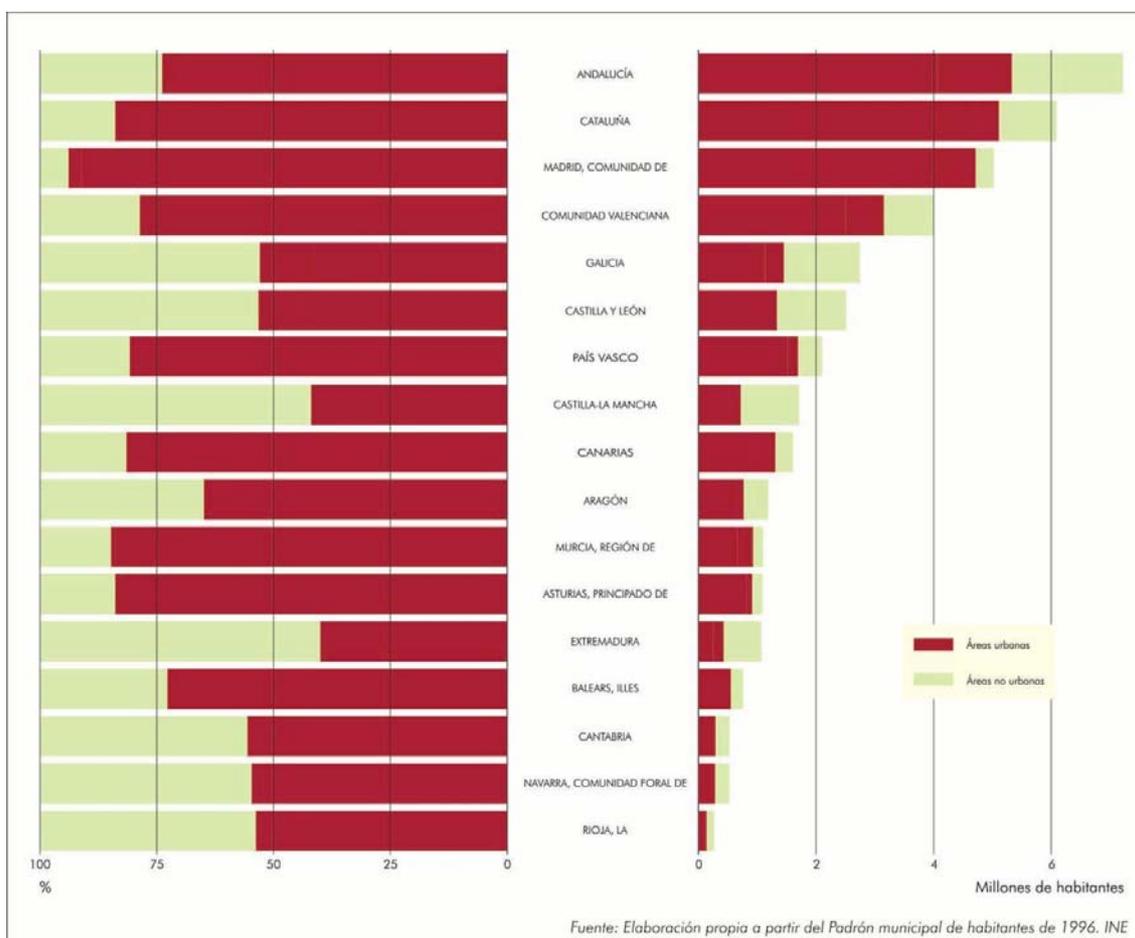


Figura 5. Población según tipologías urbanas y su distribución porcentual

Evidentemente el peso que las AU suponen dentro del conjunto de asentamientos humanos para cada una de las CCAA es muy diferente. Así, tal y como se puede ver en la Figura 4, en la Comunidad de Madrid y Cataluña más del 75% de la población reside en grandes AU y si se incluyen las pequeñas AU estos valores llegan en el caso madrileño a un 90%. Del resto de CCAA hay otras 5 que superan el umbral del 75% de población residente en AU (Región de Murcia, Principado de Asturias, País Vasco,

Canarias y la Comunidad Valenciana), aunque como se puede comprobar casi todas ellas son CCAA de reducida extensión superficial.

Del resto de CCAA destaca por sus bajos valores Extremadura y Castilla-La Mancha, con menos de $\frac{1}{4}$ parte de su población en áreas mayores de 50.000 habitantes, y que al contrario que las anteriores son Comunidades Autónomas de gran extensión territorial.

En términos territoriales esto configura un sistema de asentamientos urbanos muy polarizado en pocas zonas. La histórica ocupación de las áreas litorales afecta no solo a regiones con fuerte peso urbano tradicional (Cataluña, País Vasco o Comunidad Valenciana) sino regiones que apoyadas en las nuevas coyunturas económicas basadas en fuertes desarrollos turísticos están consolidando sistemas urbanos múltiples sobre áreas de constitución reciente (Canarias y las Illes Balears, y en cierta medida a Andalucía).

4. DINÁMICA DE LAS ÁREAS URBANAS

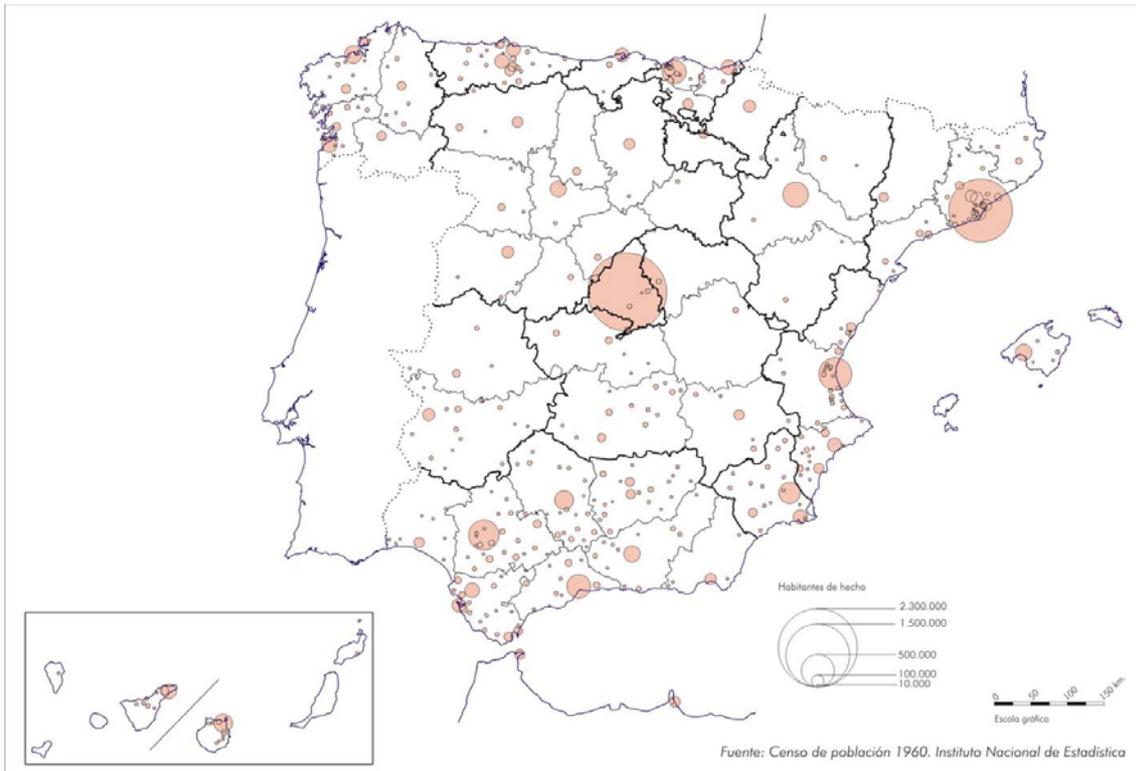


Figura 6. Sistema de Ciudades español en 1960

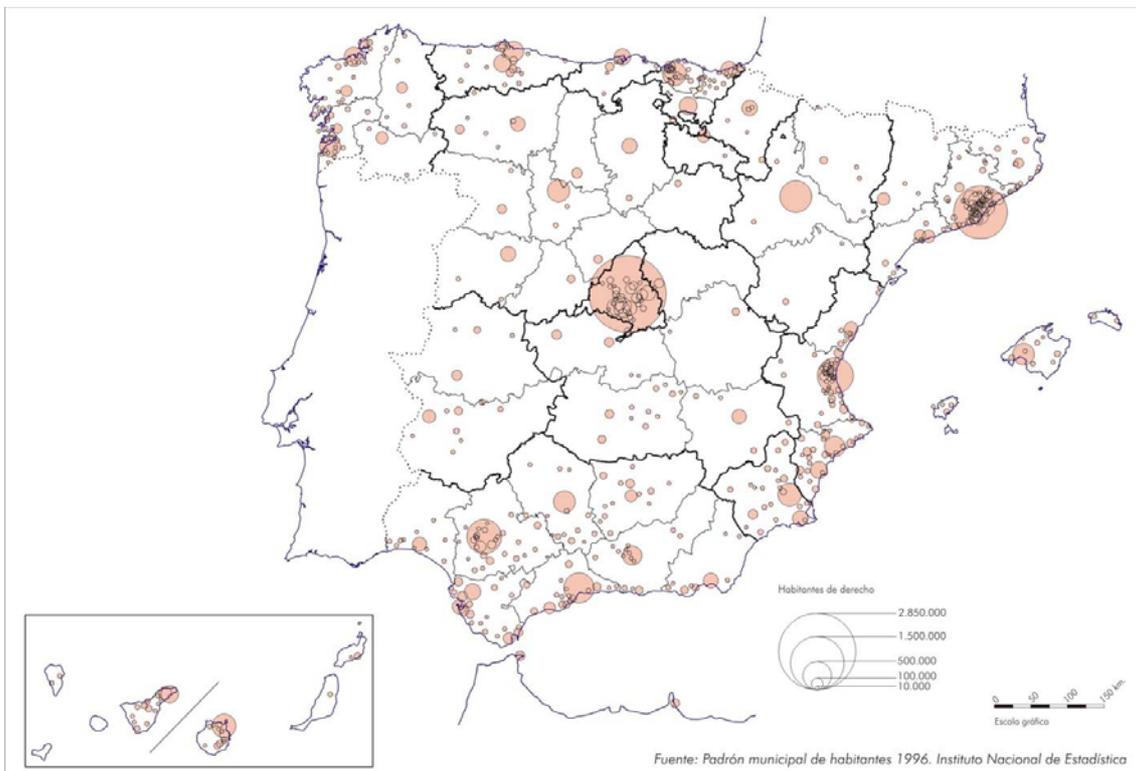


Figura 7. Sistema de Ciudades español en 1996

El las Figuras 6 y 7 de la página anterior, basadas en las poblaciones de hecho municipal de 1960 y 1996 se observa que en general el sistema urbano presenta una fuerte inercia de la estructura heredada de décadas anteriores.

Este fenómeno presenta diferentes características en función de la localización de partida. Así en términos generales se observa que las áreas urbanas se han desarrollado sobre las ciudades ya existentes y mediante la colonización urbana del sistema de asentamientos rurales cercano. También se observan procesos de conurbación funcional de ciudades o sistemas urbanos que se consideraba anteriormente independientes, pero que debido, fundamentalmente a la evolución de los sistemas de transporte, actualmente forman un único espacio urbano.

Señalar también que en algunas regiones la estructura urbana es muy similar a la existente en los años 40 y que incluso algunas de los núcleos considerados como urbanos han perdido esa categoría.

A continuación vamos a comentar los cambios experimentados en varias de las AU en el periodo 1960-1996 ya que nos pueden servir de modelo para otras de carácter similar.

- a. El Área Metropolitana de Madrid como modelo de área de origen uninuclear. Área de fuerte desarrollo, con un aumento de la población de más del 90%, (en términos absolutos más de 2.000.000 de habitantes), aunque la capital tiene un crecimiento de un 20%, que en el último periodo incluso ha sido negativo. Esto se traduce en la aparición de un sistema de núcleos urbanos (de 2 municipios de más de 25.000 hab. en 1960 a 19 en la actualidad, de los cuales 6 tienen más de

100.000 hab.). Así pues han sido estos núcleos los que han soportado fundamentalmente el crecimiento urbano y los flujos tanto internos como externos que ha experimentado el área metropolitana.

- b. La Región metropolitana de Barcelona como modelo de área con una estructura polinuclear. Este área presentaba en la década de los 60 una estructura más compleja y ya existían 9 municipios con más de 20.000 hab. y el peso de la población de la capital sobre el conjunto era de casi 2/3 del total. Actualmente el papel demográfico de la capital ha disminuido a 1/3 parte, aunque por contra el número de municipios con más de 20.000 habitantes supera los 20. En el caso de Barcelona hay que tener en cuenta que su tamaño municipal es mucho menor que el de Madrid por lo que su crecimiento se ha visto condicionado por sus propios límites físicos.
- c. Zaragoza, ciudad modelo de desarrollo sobre sí misma, sin nuevos núcleos significativos. A pesar de que su población casi se ha duplicado el crecimiento se ha polarizado en la misma capital, que aglutina no solo la mayor parte de la población provincial sino más de la mitad de la población regional, en una comunidad autónoma que se caracteriza precisamente por la debilidad de su sistema urbano.
- d. La costa malagueña, zona donde se encuentran un conjunto de áreas urbanas de tipologías diversas pero que presentan casi un continuo a lo largo del Mediterráneo. El Área de Málaga presenta varias características representativas de la zona sur de España, como es el crecimiento constante de su núcleo principal y la aparición de otra serie de núcleos de fuerte crecimiento en las últimas décadas. Así mismo en el corredor de la costa malagueña se ha

desarrollado un área de carácter turístico encabezado por el municipio de Marbella.

- e. Por último el sur de Gran Canaria como ejemplo de los nuevos desarrollos urbanos asociados al sector turístico. Esta zona ha concentrado su crecimiento en la franja costera sobre espacios que anteriormente no estaban poblados o sobre pequeños asentamientos litorales alejados de las cabeceras municipales localizadas en el interior del municipio. Así mismo estas zonas se caracterizan por una gran capacidad de acogida de población en las épocas de mayor afluencia turística que le confieren un rango urbano mayor que el que los datos de población de hecho o derecho les confieren. Una última característica de las mismas es la gran presencia de población de origen europeo (fundamentalmente de la Unión Europea) que ha fijado en las mismas su residencia más o menos temporal.

4. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS

Evidentemente de los apartados anteriores se deducen una serie de hechos y de posibles tendencias que confirman la progresiva urbanización del territorio nacional, no solo por la concentración de la población y de los recursos económicos en un conjunto de municipios escaso, sino por la extensión del modelo de ocupación territorial a zonas cada vez más alejadas de los mismos, y que siguen manteniendo básicamente una tipología rural.

Una de las circunstancias claves en la comprensión de este fenómeno es la fuerte relación entre el desarrollo de las infraestructuras de transporte experimentado por nuestro país en las últimas décadas y el efecto difusor de los asentamientos urbanos que esto ha supuesto. Así, sobre todo en torno a las vías de salida de las grandes ciudades (o grandes áreas urbanas), se está produciendo una oleada de ocupaciones territoriales vinculadas a los núcleos o áreas centrales, que basadas en las mejoras de accesibilidad temporal, sobre todo del transporte privado, está extendiendo el modelo urbano, aunque no con las características de los años, 60, 70 o primeros 80. Muchos de estos enclaves presentan tipologías de ocupación menos densas y asociadas a grandes superficies terciarias y sin un soporte de núcleos tradicionales sobre el que desarrollarse.

- Las AU de mayor tamaño presentan en general un comportamiento netamente metropolitano con un cierto estancamiento demográfico y especialización funcional y productiva de las ciudades cabecera y un fuerte difusión hacia las coronas metropolitanas de las actividades económicas demandantes de grandes espacios. Esto se apoyaría en un cambio en los

modelos residenciales que buscan espacios de mayor calidad ambiental o superficies donde localizar promociones de menor densidad donde se implantan nuevas tipologías residenciales de menor densidad.

- Desbordamiento de los límites administrativos tradicionales con la configuración de regiones metropolitanas de ámbito supraprovincial y en algunos casos con afección a más de una Comunidad Autónoma.
- Mayor dinamismo de las pequeñas y medianas AU (menores de 500.000 habitantes).
- Aparición de nuevas áreas urbanas asociadas a actividades terciarias y con un uso en muchos casos temporal.
- Una parte significativa de la población asociada funcionalmente a las grandes AU reside en el medio rural o en poblaciones medias próximas a las mismas debido tanto a la mejora en la red de transportes como en el alto precio de la vivienda en las grandes zonas urbanas.
- En las grandes AU se está produciendo un aumento en la movilidad no solo de las personas sino de las actividades económicas ligadas a las dinámicas de los precios del suelo y a las plusvalías que las recalificaciones urbanísticas generan.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (1994). **La población de Madrid. Análisis de la dinámica demográfica de la región 1981-1991.** Madrid
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000): **Atlas Estadístico de las áreas urbanas en España.** Ministerio de Fomento. Madrid
- MINISTERIO DE FOMENTO (2001): **Actas de la Octava conferencia sobre investigación urbana y regional.** Ministerio de Fomento. Madrid
- NAREDO, JOSÉ MANUEL (2000): **Ciudades y crisis de civilización.** Revista de Estudios sociales y de sociología aplicada, nº 119. pp. 13-37.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1991). **Cambios de población en el territorio.** Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Censos de población de 1960, 1970, 1981 y 1991 y Padrón municipal de habitantes de 1996.** Madrid

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Gonzalo Acosta Bono ¹

RESUMEN

En la presente ponencia se sintetiza el proceso de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y sus contenidos. En el momento actual se encuentran aprobadas por el Consejo de Gobierno las Bases y Estrategias, documento de avance cuya principal aportación es la definición del Modelo Territorial de Andalucía, referencia obligada para la aplicación coherente de las políticas públicas con incidencia territorial. La naturaleza de un plan territorial, de una región como Andalucía, requiere asimismo abordar una serie de asuntos que constituyen el núcleo central del debate sobre el papel del territorio en el desarrollo regional: la competitividad y la cohesión territorial; desarrollo y sostenibilidad (agua, energía, litoral, paisaje); la política de ciudades; los mecanismos de coordinación de las políticas con incidencia en la ordenación del territorio; los modelos de organización político-administrativa de escala subregional. Las implicaciones de estos asuntos en el conjunto de las administraciones, y la propia sociedad, requieren concebir el proceso de elaboración del plan como un proceso continuo de toma de decisiones en el que los mecanismos de participación, coordinación y concertación son la base de una metodología que debe asegurar la posterior gestión del plan.

ÍNDICE

1. Necesidad y oportunidades de un plan territorial regional
2. El Modelo Territorial de Andalucía
3. Desarrollo de las Bases y Estrategias del Plan
 - Competitividad y cohesión territorial
 - Desarrollo y sostenibilidad
 - La política de ciudades
 - La zonificación del plan y el debate de la comarcalización
 - La coherencia territorial de las políticas públicas

¹ Esta ponencia resume el proceso del POT de Andalucía, elaborado por un equipo mixto compuesto por los técnicos del Servicio de Planificación Regional de la DG Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la consultora ENTORNO, SL.

1. Necesidad y oportunidades de un plan territorial regional

El propósito final de dotarse de un Plan de Ordenación del Territorio para la Comunidad es hacer más efectiva la acción de gobierno, disponiendo de un marco territorial de referencia, denominador común de buena parte de las políticas y responsabilidades de la Administración, y en gran medida responsable de su configuración física. La primera fase del proceso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía consiste en la formulación del **Documento de Bases y Estrategias**, que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto de Formulación, son de ámbito general, es decir multisectorial y para el conjunto de la región. Dichas Bases y Estrategias han sido aprobadas por el Consejo de Gobierno (Decreto 103/1999, de 4 de mayo. BOJA nº 96 de 19 de agosto), siendo operativa no sólo para el propio proceso de redacción, sino para otros procesos de planificación que puedan ir en paralelo pero guardando la debida coherencia, coordinándose, y nutriéndose mutuamente.

La definición de dicho marco o modelo territorial es en sí mismo un reto importante. Comporta la reflexión sobre la actual situación y perspectivas de las transformaciones y tendencias, entre las que hay que destacar las que se han de derivar de nuestra plena inserción en el espacio comunitario. Pero también implica una idea de proyecto, de dirección y de voluntad. El Plan asume, en consecuencia, la función de coordinación e integración de políticas y medidas sectoriales que, pese a su coherencia interna, no siempre se refuerzan unas a otras; es necesario generar efectos sinérgicos a partir de la integración de objetivos desde una perspectiva territorial. En este sentido, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía supone un paso de notable trascendencia para Andalucía desde diversos puntos de vista:

- Tras dos décadas de autogobierno, la Comunidad Autónoma se dota, por primera vez, de un instrumento normativo que aborda la definición del modelo de organización y funcionamiento del territorio a que se quiere llegar a medio y largo plazo.
- Las transformaciones experimentadas por el territorio andaluz en las dos últimas décadas han sido profundas y exigen nuevos planteamientos, nuevos objetivos y nuevas propuestas que den respuesta a los nuevos retos y demandas que se plantea la sociedad andaluza para su futuro.
- En este sentido, el Plan, desde la continuidad con la experiencia desarrollada por las políticas de la Junta de Andalucía, ha de entenderse como el instrumento esencial a través

del que ha de construirse Andalucía, esto es, consolidar Andalucía como un espacio común desde el punto de vista político, económico, social y cultural.

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en tanto que instrumento centrado, fundamentalmente, en la planificación física del territorio, ha de ponerse en relación con el conjunto de las políticas (económicas, sociales, ambientales) que, de una manera u otra, inciden en la organización y funcionamiento del territorio. El Plan, por tanto, se sitúa en la perspectiva de ampliar y profundizar en los mecanismos de gestión del territorio, reafirmando el carácter horizontal de la ordenación territorial respecto a las políticas sectoriales y su eficaz integración.

El logro de un espacio común conlleva, necesariamente, alcanzar un cierto grado de acuerdo respecto a algunas grandes cuestiones de partida:

- La necesidad de conciliar en la mayor medida posible la integración de Andalucía en la economía y la sociedad mundializada con el mantenimiento de su capacidad de autogobierno, en especial en lo que se refiere a la gestión del territorio, de sus recursos naturales y de sus bienes patrimoniales. El Plan de Ordenación del Territorio debe ser una iniciativa clave en ambos sentidos, es decir, en la mejora de la integración de Andalucía en los procesos de modernización económica, y en el ejercicio de su autonomía política, en tanto en cuanto define su propio modelo y organización territorial y define, sobre esa base, los términos de su relación con el exterior.
- El reconocimiento de la complejidad y riqueza de los componentes humanos y naturales del territorio andaluz. Una complejidad que debe ser valorada, preservada y utilizada también como base de integración en el interior de Andalucía y de competitividad en la economía global.
- Frente a procesos territoriales y a formas de entender el territorio que tienden hacia la uniformización y la homogeneidad, es preciso aceptar la complejidad y aprender a gestionarla. El Plan debe ofrecer algunos instrumentos y criterios de gestión en consonancia con dicha complejidad, pero coherentes y eficaces.

En las condiciones actuales, la Ordenación del Territorio tiene por objetivo principal potenciar el papel del **territorio como factor de desarrollo y competitividad**, aportando un Modelo Territorial basado en la identificación de las oportunidades para el desarrollo regional, teniendo en cuenta que:

- El territorio (su estructura y funcionalidad) es un factor esencial de desarrollo y

competitividad tanto a nivel internacional (define la capacidad de atracción de una región en relación a los países y regiones del entorno), como regional (influye directamente en el desenvolvimiento de las actividades productivas así como en los niveles de calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos).

- La política de Ordenación del Territorio aporta una consideración integrada de los objetivos de desarrollo socioeconómico, los objetivos de gestión racional de los recursos naturales, y los objetivos de organización física y funcional del propio espacio regional.
- La Ordenación del Territorio, como competencia específicamente autonómica, ha de establecer las características deseables del modelo territorial regional. Estas características han de entenderse, a la vez, como contribuciones a un mejor proceso de desarrollo territorial y como condiciones u orientaciones para dicho desarrollo.

Una de las principales metas que deben cubrirse en el propio proceso de redacción del Plan es la intensificación de la participación institucional en la ordenación y gestión del territorio. No debe olvidarse que la puesta en práctica de sus determinaciones sólo puede estar asegurada si sus contenidos directivos y normativos responden a un ejercicio permanente de coordinación y concertación con aquellos agentes que, en última instancia, serán corresponsables de la aplicación y desarrollo del Plan. Desde el mismo momento de definición de los contenidos sustantivos del Plan tienen que preverse los mecanismos de actuación y participación que, posteriormente, deben ser utilizados para su gestión. Ésta, en definitiva, comienza con la propia redacción del Plan y no puede entenderse nunca como un proceso independiente de la planificación. El entendimiento de la gestión del Plan como un proceso que debe iniciarse desde la misma redacción obliga a implicar en ésta última a las administraciones que, en suma, tendrán que participar en su ejecución. Ello supone ir más allá de los procedimientos ya previstos (especialmente la Comisión de Redacción y Comisión Técnica) para propiciar una participación más activa de las administraciones con responsabilidad en la ordenación del territorio.

En este campo el esfuerzo más importante está centrado en el conjunto de los municipios andaluces y en los propios departamentos de la administración autonómica. Se trata, sin duda, de los organismos públicos que concentran la mayor parte de las competencias concernidas en las determinaciones del Plan. Sin su participación activa el Plan tendrá pocas posibilidades de incidir efectivamente sobre el territorio regional. Para ello se ha diseñado un proceso de trabajo denominado **Cauce de Participación Municipal**, concebido como el soporte de los contactos institucionales de la Comunidad Autónoma con todos los Ayuntamientos andaluces en las cuestiones relacionadas con los contenidos de la política territorial, en general, y del Plan

regional en particular. Su principal instrumento consistirá en la realización de una entrevista directa con los representantes de los municipios de la región. Esta entrevista estará sustentada en un cuestionario-guión en el que se presentan los temas de interés para la planificación territorial en un formato que permite el posterior tratamiento de los resultados.

La Ordenación del Territorio, de esta forma, tiene por objetivo potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad y, a su vez, orientar dicho desarrollo de acuerdo a una serie de principios básicos. Principios que se hacen explícito en la propuesta o hipótesis de un Modelo Territorial de Andalucía, principal aportación de esta fase.

2. El Modelo Territorial de Andalucía

Un modelo territorial tiene, por su concepción un doble valor: un valor descriptivo, en la medida que contienen el conjunto de elementos interrelacionados que muestran la organización y funcionamiento del territorio; y de otro lado, un valor propositivo, como esquema territorial de referencia y coordinación para las actuaciones públicas y privadas, sirviendo de imagen física de los objetivos globales de la Ordenación del Territorio.

Desde esta perspectiva, el Modelo Territorial de Andalucía se dirige a conseguir una correcta organización interna del territorio regional que sirva para:

- conseguir un sistema urbano polinuclear y equilibrado, a través de la definición de la estructura básica del sistema de ciudades de Andalucía;
- favorecer un adecuado desarrollo de las relaciones territoriales a través de la definición de la estructura básica del sistema de relaciones de Andalucía;
- avanzar hacia la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y territoriales a través de la definición del marco físico-natural de referencia desde el punto de vista geoeconómico y ecológico;
- influir en las tendencias de evolución y transformación del territorio a través de la definición de los principales procesos que contribuyen o dificultan la consecución de los objetivos globales.

El Modelo se fundamenta en una serie de principio orientadores íntimamente relacionados entre sí y con los objetivos últimos del Plan. Constituyen, por consiguiente, los argumentos centrales con los que construir el Modelo:

- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al **principio de cohesión social**. El objetivo último del desarrollo es la mejora de la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos. El principio de cooperación territorial (*infra*) está orientado también con

criterios de solidaridad y de cohesión social, de tal manera que sus resultados contribuyan a la superación de las dualidades de la sociedad andaluza y a lograr un desarrollo equitativo para el conjunto del territorio, superando los desequilibrios y garantizando unos determinados niveles de igualdad de oportunidades entre unas zonas y otras.

- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al **principios de uso racional de los recursos naturales y sostenibilidad ecológica**. El concepto de desarrollo sostenible se incorpora plenamente en los objetivos globales del Gobierno de Andalucía, en los objetivos de sus políticas económica, ambiental y territorial. El Modelo ha de aportar un marco adecuado para ese uso racional de los recursos del territorio, favoreciendo la optimización de su aprovechamiento, así como estableciendo los criterios que garanticen que el desenvolvimiento de las actividades productivas y de los desarrollos urbanos no supongan un deterioro irreversible de tales recursos y de las condiciones ambientales. Por tanto, el Modelo incorpora la base ecológica de cada territorio como referente necesario para sustentar un orden territorial en coordenadas espaciales y temporales globales, considerando los diferentes escenarios de evolución futura como procesos íntimamente ligados a los sistemas de utilización de los recursos naturales, de los que la base productiva andaluza (la más tradicional, pero también la más dinámica e innovadora) es en gran medida dependiente.
- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía a los **principios de preservación y consolidación de las culturas territoriales**. La construcción y transformación del territorio es un proceso que se realiza, en cada momento histórico, sobre unas estructuras heredadas. La aceleración de los procesos de transformación territorial ha llevado, en determinadas fases de nuestra historia reciente, a la pérdida de recursos que se consideran especialmente valiosos como son los del patrimonio territorial/cultural heredado. La preservación de este patrimonio se plantea, pues, como un factor que favorece el desarrollo, y como una condición para el mismo. La preservación de la red urbana de Andalucía (en sus diferentes niveles, tipologías y estilos territoriales), la preservación de la calidad de los paisajes rurales, naturales y urbanos, son algunos de los aspectos esenciales a los que hace referencia el concepto de culturas territoriales.
- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al **principio de la cooperación territorial**. La cooperación es un requisito indispensable para aprovechar de forma integrada las oportunidades y potencialidades de la región desde el punto de vista socioeconómico. Desde las características y situación de Andalucía, la identificación de la cooperación como elemento clave para el desarrollo territorial de Andalucía, parte de los siguientes aspectos

básicos del diagnóstico:

- La gran riqueza y diversidad de elementos territoriales de Andalucía: extensión de la región, sistema urbano, sistemas productivos locales, usos del suelo, recursos patrimoniales naturales y culturales.
- La potencialidad de la integración de dichos elementos en estrategias de desarrollo a todas las escalas, partiendo de la constatación del valor añadido, en términos de eficacia y mejora de la competitividad, que suponen las estrategias de integración y cooperación.
- La constatación de los condicionantes (históricos, económicos y culturales) dificultadores del desarrollo de procesos de cooperación, aunque al mismo tiempo existen otras experiencias recientes e innovadoras de gestión supramunicipal de servicios (aguas, residuos urbanos...), y de fomento económico al amparo de programas comunitarios (Leader, PRODER...).

El Modelo es, en gran medida, una propuesta para establecer ámbitos de cooperación apoyados en las tramas de relaciones sugeridas a través de sus diferentes componentes (tanto con países y regiones de nuestro entorno como entre diferentes espacios y componentes territoriales de Andalucía). El principio de cooperación debe lograr un mayor grado de eficacia y mejora de la gestión territorial mediante el logro de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio y de éste en su conjunto.

El Modelo Territorial de Andalucía -necesariamente complejo en su capacidad de sugerir el marco de relaciones deseables para el desarrollo territorial, y por consiguiente, de imágenes que expresan sus propuestas-, se presenta a través de una primera síntesis gráfica de sus principales componentes:

- a) El **sistema de asentamientos** regional, cualificado a partir de su caracterización como centros económicos y su papel funcional en la distribución de bienes y servicios. Constituyen los elementos claves del Modelo, a partir de los cuales se propone un Sistema de Ciudades, estructurados en redes y sistemas urbanos intermedios, distinguiéndose tres tipos: Centros Regionales (áreas metropolitanas); Ciudades Medias, organizadas en estructuras polinucleares más o menos consolidadas, o bien de carácter centralizada (que ejercen su papel sobre un ámbito generalmente rural); y finalmente las áreas de Asentamientos Rurales, cuyo sistema urbano y centralidades son más débiles, aunque adquieren importancia determinadas pautas de organización históricas.

- b) El reconocimiento de las **relaciones o vínculos entre los núcleos del sistema urbano** que tienen que ver con la complementariedad funcional y las relaciones de cooperación entre ciudades. En unos casos las relaciones son las existentes (con diverso grado de madurez), en otros suponen una apuesta intencionada por reforzar vínculos incipientes o potenciales. Dichas relaciones son el origen, esencialmente, de dos tipos de estructuras: estructuras polinucleares, y estructuras centralizadas. Sin embargo la diferente posición de partida y determinadas particularidades permite diferenciar una tipología más amplia de estructuras territoriales. La articulación regional de dichas estructuras, apoyadas en la distribución territorial de las mismas, permiten identificar **Ejes de Organización Urbana** (eje del Guadalquivir; eje Diagonal intermedio; eje Central; eje Litoral), que presentan nuevas oportunidades y planteamientos estratégicos. Asimismo, la existencia de determinados **Ejes de Carácter Rural** expresan un potencial de relación interna en ciertas tramas de asentamientos rurales y de integración con el resto de la región.
- c) El **sistema básico de referencias ecológicas** y de usos extensivos del suelo, definido según las características del medio y los escenarios de manejo y transformación del suelo. Son los elementos superficiales del Modelo a partir de los cuales se proponen las **Unidades Territoriales**, referencia constituida a partir de las características físicas y procesos tendenciales en cuanto a usos del suelo y modelos de gestión de los recursos naturales. En el Modelo se distinguen 15 unidades con características suficientemente homogéneas como para compartir estrategias comunes de actuación.

3. Desarrollo de las Bases y Estrategias del Plan

Las Bases y Estrategias se completan con la formulación de las líneas maestras que el Plan habrá de concretar en propuestas operativas. Estas líneas están referidas a cada uno de los componentes del Modelo: Sistema de Ciudades y Unidades Territoriales; los Sistemas Regionales Básicos (hidrológico-hidráulico, sistema energético, y sistema de transportes y comunicaciones); las estrategias específicas de relaciones con los ámbitos exteriores (Europa, países del sur del Mediterráneo, y resto de la Península). Un último bloque son las estrategias de carácter instrumental, que habrán de servir de puente entre esta fase y el propio proceso de elaboración del Plan, comprendiendo también los aspectos directamente asociados a su gestión (seguimiento y evaluación), en el que se ponen de relieve los aspectos anteriormente señalados de convergencia entre las diferentes políticas y su dimensión territorial.

El desarrollo de los contenidos y orientaciones del Plan toma como punto de partida las **Bases y Estrategias**, paso intermedio en la elaboración del Plan, cuya vigencia aporta, ya, un referente expreso desde la Ordenación del Territorio para el desarrollo de las políticas públicas. Junto a la definición de la propuesta de Modelo Territorial de Andalucía, es evidente que existen una serie de cuestiones territoriales, esenciales para Andalucía, en torno a las cuales se va a dilucidar en gran medida ese futuro, que el Plan no puede dejar de abordar y, en torno a las cuales, han de establecerse, con claridad, los objetivos que se quiere marcar el gobierno de Andalucía. El Plan tiene ante sí, por tanto, retos importantes, por cuanto supone establecer con rotundidad opciones determinadas en asuntos de enorme trascendencia para el futuro económico, social y territorial de Andalucía. En definitiva, se trata, en gran medida, de establecer estrategias desde una perspectiva de largo plazo que permitan avanzar hacia la construcción consciente de un Modelo Territorial. Entre ellas han de destacarse:

- Competitividad y cohesión territorial.
- Desarrollo y sostenibilidad: el agua, el litoral, la energía.
- La política de ciudades.
- El debate sobre la comarcalización.
- La coherencia territorial de las políticas públicas.

a) Competitividad y cohesión territorial

La propuesta del Modelo Territorial de Andalucía se sustenta en un doble objetivo: hacer más competitivo el territorio andaluz, de manera que se integre y participe adecuadamente en los procesos de transformación e innovación global, garantizan, a la vez, que dichos procesos alcancen de manera equilibrada al conjunto del territorio regional. La opción, por tanto, ha de centrarse en dotar y organizar el territorio de manera que se logre una adecuada inserción de Andalucía en los escenarios internacionales y en los procesos de innovación, potenciando los recursos y oportunidades propios de cada territorio, tanto de aquellos que parten de una posición más favorable en términos de competitividad (áreas urbanas y litorales), como de aquellos menos favorecidos (áreas rurales). Ello supone que cobrarán gran importancia las políticas de cohesión social que garanticen una efectiva igualdad de oportunidades en el territorio para el acceso a los servicios públicos fundamentales y al conocimiento.

El conjunto de las políticas de articulación y dotación del territorio ha de contemplar el diseño de sistemas regionales (de infraestructuras, de equipamientos, de servicios) que atiendan a ese doble objetivo de competitividad y cohesión, a la vez que contemplen las especificidades

de cada ámbito territorial y establezcan, en consecuencia criterios y objetivos de gestión diferenciados.

En cualquier caso, y pese a la importancia que continuarán teniendo los sistemas de regionales de infraestructuras y equipamientos tradicionales, el Plan ha de prestar especial atención a aquellos sistemas directamente vinculados con las dotaciones y servicios de telecomunicaciones y con el acceso al conocimiento. En este sentido, el plan ha de establecer con claridad las estrategias dirigidas a consolidar las redes de ciudades (a nivel regional e internamente en cada una de ellas), a la vez que se haga especial hincapié en garantizar un acceso igualitario a aquellos territorios con menor capacidad de demanda y que requieren preferentemente del impulso de las políticas públicas en este campo.

En cuanto al sistema de ciencia y tecnología, el territorio de la sociedad de la información y el conocimiento, el plan ha de hacer una apuesta decidida por configurarlo como tal sistema territorial. Debe atender de manera prioritaria a una de las cuestiones clave para el futuro de la integración económica del territorio andaluz internamente y con el exterior: los sistemas de telecomunicaciones, como soporte de la nueva sociedad de la información. Las infraestructuras de telecomunicaciones (las nuevas autopistas de la información) y los servicios avanzados serán, a corto plazo, los elementos esenciales para garantizar tanto la competitividad de los territorios, como su cohesión, es decir, la igualdad de oportunidades del conjunto de la población andaluza para el acceso a las nuevas tecnologías, la información y el conocimiento.

b) Desarrollo y sostenibilidad.

Hasta hoy las opciones de desarrollo económico en Andalucía han mostrado claras deficiencias desde el punto de vista de su incidencia en la organización del territorio y desde el punto de vista del modelo de uso y gestión de los recursos naturales en que se han sustentado. La compatibilización entre desarrollo y sostenibilidad es un amplio debate generalizado. La incorporación de los principios de sostenibilidad, hasta la fecha, no han solido pasar de una mera envolvente genérica que, bien es verdad, impregna la casi totalidad de las estrategias de desarrollo aunque, en la práctica, priman claramente los objetivos productivistas y, como mucho, se toman en consideración determinadas medidas correctoras de los impactos ambientales de la actividad productiva. El enfoque de la sostenibilidad (el de un uso racional y eficiente de los recursos que no comprometa su renovabilidad) está, por tanto, lejos de tener visos de realidad por más que exista una plena aceptación de su necesidad a nivel teórico.

Más allá de los planteamientos generales, Andalucía ha de afrontar determinadas cuestiones en las que se plantee con total nitidez la trascendencia del enfoque de la sostenibilidad. Hay territorios y sectores productivos esenciales para el futuro económico de Andalucía que, sin embargo, corren el riesgo de ver comprometidas sus posibilidades de futuro a causa, precisamente, de una sobrepresión sobre los recursos. En estos territorios y estos sectores se juega buena parte del futuro económico de Andalucía y, sobre ellos, es inexcusable que el Plan (como expresión de los objetivos territoriales de futuro de la Comunidad Autónoma) tome opciones claras:

▪ **Agua y Territorio**

El modelo de utilización de los recursos hídricos se ha caracterizado por el predominio de las políticas de incremento de la oferta de recursos lo que ha dado como resultado un modelo altamente ineficiente y que, en la actualidad, se enfrenta a las limitaciones impuestas tanto por la progresiva reducción de las posibilidades de incremento de la regulación como por las dificultades y los conflictos territoriales y ambientales que se plantean para el trasvase desde unas cuencas a otras. El concepto de déficit hídrico ha de entenderse como un concepto relativo. Ese déficit podría seguir incrementándose indefinidamente si siguen aumentando las nuevas demandas. La falta de competencias en la gestión de las cuencas hidrográficas es, evidentemente, una limitación para Andalucía. Pero también lo es la inexistencia de una política hidráulica andaluza claramente diferenciada de la tradicional política hidráulica basada en la oferta de agua.

La necesidad de incorporar nuevos criterios a la política del agua, basados en el uso eficiente de los recursos disponibles (es decir, basada en la gestión de la demanda) hace que, tradicionalmente, se reclame que sea la ordenación del territorio la que aporte un modelo a la política hidráulica.

La evaluación de las demandas, desde la perspectiva de un uso eficiente en términos económicos, sociales, territoriales y ambientales, y la cuantificación de los recursos obtenibles mediante programas de ahorro y gestión de la demanda, han de ser pasos previos para la planificación de nuevas infraestructuras de regulación. La vinculación entre agua y territorio ha de plasmarse en programas específicos para aquellos ámbitos en los que se establece una directa relación entre territorios captadores de recursos y territorios consumidores. En cualquier caso, a nivel regional, es indispensable la definición del horizonte deseable en cuanto a demandas de agua en cada territorio, lo que supone,

fundamentalmente, establecer opciones claras a medio y largo plazo sobre demandas urbanas (procesos de desarrollo urbano) y, sobre todo, demandas agrarias (nuevas zonas regables); pero también las derivadas de otros sectores claves como el turístico, e incluso demandas ambientales. De esta forma, la política hidráulica contará con la debida justificación de sus propuestas como resultado de un modelo territorial consciente y expreso.

▪ **El litoral.**

Sin duda se trata de un espacio estratégico para Andalucía (en él se encuentra el mayor dinamismo demográfico y económico y muchos de los sectores con mayor capacidad de innovación), en el que los procesos de transformación territorial muestran una gran intensidad. También existe acuerdo en reconocer que el modelo de crecimiento económico del litoral (en especial del sector turístico y de las nuevas agriculturas), tanto en el pasado como en la actualidad, muestra importantes carencias territoriales y ambientales. Dichas carencias comprometen hoy, ya, el propio futuro del desarrollo económico del litoral. El mantenimiento de los ritmos y modelos de crecimiento imperantes hasta ahora es evidente que terminarán por reducir notablemente la competitividad del litoral y, de manera probablemente irreversible, comprometerán la capacidad de regeneración de los recursos. Siendo esta una de las grandes cuestiones económicas y territoriales que tiene planteadas Andalucía para el futuro, es evidente que el Plan no puede dejar de establecer unos objetivos y unas estrategias claras sobre la misma.

La necesidad de establecer unos criterios globales sobre el modelo de desarrollo territorial del litoral (mantenimiento de la diversidad de los usos del suelo, protección de valores y espacios naturales y culturales, gestión de la demanda de agua, control sobre los procesos y modelos de crecimiento urbano, control sobre los procesos y modelos de implantación de las nuevas agriculturas, etc.), debe completarse, además, con opciones diferenciadas para las diversas zonas del litoral andaluz en las que aparecen problemáticas específicas.

El Plan ha de plantear un doble objetivo con relación al litoral: por un lado, organizar y dotar al territorio para garantizar su articulación física y su competitividad económica (sistema de ciudades, políticas de infraestructuras y equipamientos, etc.); por otro, establecer objetivos y criterios de ordenación en relación con los procesos de desarrollo urbano e implantación de las actividades económicas, dirigidos a garantizar un modelo de desarrollo territorial y económico sostenible desde una perspectiva de largo plazo. Estos

planteamientos suponen una opción por un modelo de desarrollo territorial claramente diferenciado del actual y, por tanto, tendrán importantes consecuencias en cuanto a las políticas sectoriales y la política urbanística.

- **La energía.**

El sistema energético constituye uno de los pilares en que se sustenta la actual organización territorial y económica. En Andalucía, es aún mayor que en el resto de los países industrializados la dependencia de los combustibles fósiles. Por el contrario, los recursos energéticos propios y renovables (solares, eólicos y de biomasa, principalmente) presentan una elevada potencialidad cuyo aprovechamiento se ve fuertemente limitado por dos factores: su escasa viabilidad económica en la actualidad y la rigidez de un sistema basado en el progresivo incremento del consumo y la intensidad energética y en la dependencia de los combustibles fósiles.

Desde estos presupuestos es evidente que una de las apuestas más importantes para el futuro de Andalucía pasa por la modificación paulatina del actual modelo a largo plazo. Los beneficios de esta opción serán evidentes tanto desde el punto de vista económico (reducción del déficit exterior causado por la factura energética, desarrollo de nuevos sectores productivos innovadores en el campo de las energías renovables) como ecológico (reducción de los impactos derivados del principal sector contaminante) y territorial (capacidad de desarrollar las potencialidades de los diferentes territorios en función de su disponibilidad de recursos y de la implantación de nuevas actividades y nuevos sectores, y capacidad de descentralización de los sistemas de generación acercándolos a las demandas). De manera complementaria al proceso de desarrollo de las energías renovables, para el que han de establecerse objetivos cuantificados a largo plazo, una parte esencial de la estrategia energética en el territorio ha de ser la de progresar en un modelo de baja intensidad energética (que garantice altas prestaciones con un menor consumo) en el que se prioricen las políticas de ahorro, eficiencia y gestión de la demanda, atendiendo a las especificidades de cada territorio. Evidentemente, una de las implicaciones más claras entre energía y territorio ha de darse en el sector de los transportes. La opción a largo plazo por un nuevo modelo energético supone un cambio sustancial en el sector transporte (el principal consumidor de recursos energéticos fósiles) y en el modelo de movilidad, lo cual ha de tener consecuencias directas en las propuestas del plan en materia de infraestructuras de transportes.

- **El Paisaje.**

Constituye una de las ideas-fuerza del plan que sintetiza aspectos cualitativos de la relación con el medio natural, pero también con conceptos de patrimonio cultural y calidad de vida. El paisaje requiere una política regional que otorgue a la acción pública responsabilidad e intencionalidad creativa con un medio tan antropizado y organizado física y funcionalmente, aportando un valor añadido de calidad, de referencia cultural y respeto ambiental.

c) La política de ciudades

Las ciudades son uno de los elementos esenciales para la organización del territorio. Sin embargo este papel se está modificando en la actualidad debido a los nuevos procesos de organización económica en los que el papel del territorio y de las ciudades está adquiriendo nuevas características.

Estos nuevos escenarios justifican que la propuesta de Sistema de Ciudades recoja la enorme diversidad y complejidad del territorio andaluz. Además de la identificación de centros con capacidad para acoger equipamientos y funciones supramunicipales, es necesario, a partir de ahora, considerar otro tipo de funciones más especializadas que cualifican el papel de las diferentes ciudades en el territorio. Ello hace que la propuesta no se base únicamente en la identificación de ámbitos y centros adecuados para la prestación de los servicios públicos supramunicipales (fase en gran parte ya superada y que, en cualquier caso, cuenta ya con los instrumentos sectoriales adecuados). Junto a la centralidad de las ciudades (es decir, una red de centros que garanticen una distribución equilibrada de los servicios públicos en el conjunto del territorio regional), el Plan plantea la necesidad de aprovechar la riqueza y diversidad del sistema urbano andaluz, potenciando su funcionamiento y organización en redes de ciudades, como estrategia esencial para favorecer la articulación del territorio y su capacidad para integrarse en los procesos de modernización económica.

El Plan ha de abordar dos grandes cuestiones con relación a las ciudades: el establecimiento de una propuesta de Sistema de Ciudades de Andalucía, y el establecimiento de estrategias dirigidas a favorecer el desarrollo territorial de cada una de las estructuras que lo conforman.

En primer lugar, el establecimiento de una propuesta de Sistema de Ciudades (es decir, una propuesta de clasificación de las ciudades según el rango y las funciones que han de desempeñar en la organización territorial de Andalucía) que ha de servir como armazón básico a través del

que se organiza e interconecta el territorio. Por ello, incorpora una propuesta sobre dotaciones de equipamientos y servicios públicos para cada nivel del Sistema de Ciudades, a la vez que sirve como base para la definición de los Sistemas Regionales de infraestructuras que articulan el conjunto del territorio.

- El Plan toma una opción clara en cuanto a la apuesta por un primer nivel de ciudades (el **Sistema de Centros Regionales**), lo que supone que Andalucía (con una población incluida en estos ámbitos metropolitanos en torno a los 4 millones de habitantes, similar a la población metropolitana de Barcelona o Madrid pero distribuida de manera descentralizada en todo el territorio) carece de un centro urbano capaz de competir al nivel de las grandes ciudades mundiales y europeas. La opción supone, pues, reforzar los procesos de cooperación e interrelación (territorial y económica) entre esta red de Centros Regionales como requisito indispensable para incrementar su capacidad competitiva y su capacidad de organizar adecuadamente al conjunto de Andalucía.
- El segundo nivel del Sistema de Ciudades está constituido por **las Redes de Ciudades Medias**, una propuesta que intenta aprovechar el potencial urbano y económico de las más de 60 ciudades medias (entre 15.000 y 100.000 habitantes), que conforman uno de los rasgos característicos del sistema urbano andaluz. Su capacidad para articular el territorio y actuar como escalón intermedio entre los Centros Regionales y los asentamientos rurales, así como su capacidad para desarrollar cada vez más funciones urbanas (especialmente en el contexto de los procesos actuales de transformación económica), justifican una opción que pasa, ineludiblemente, por potenciar el grado de interrelación (en definitiva, el funcionamiento en red) de los conjuntos de ciudades medias relativamente próximas y que cuentan con complementariedades y especializaciones compartidas (sistemas productivos locales). El reforzamiento de las Redes de Ciudades Medias (tanto de aquellas que muestran ya un cierto grado de madurez, como de las que forman estructuras aún incipientes) ha de ser una de las más importantes apuestas estratégicas del Plan. La capacidad individual de las ciudades medias andaluzas se ve notablemente reforzada cuando se considera su funcionamiento como Red de Ciudades (algunas de ellas alcanzan volúmenes demográficos superiores a los 200.000 habitantes, equiparables al de una aglomeración urbana de tamaño pequeño). La riqueza de posibilidades que ofrecen las ciudades medias andaluzas es claramente visible al considerar la diversidad de contextos territoriales en que han de ser consideradas: ciudades medias de las y aglomeraciones urbanas (sobre las que se basa gran parte de los procesos de descentralización y deslocalización desde las ciudades centrales), ciudades medias de las

áreas litorales (elementos clave de la dinámica económica y territorial del litoral andaluz), ciudades medias localizadas en las áreas agrícolas interiores (históricas agrociudades que hoy presentan un evidente potencial de crecimiento y diversificación económica), ciudades medias organizadoras de algunas grandes áreas rurales de la montaña andaluza.

- El tercer nivel del Sistema de Ciudades lo constituyen las **Redes de Asentamientos Rurales**. Se trata de aquellos ámbitos en que los hechos urbanos presentan un menor tamaño demográfico y económico, coincidentes en gran medida con las áreas más rurales y las zonas de montaña. La ausencia de ciudades medias en estos ámbitos hace que la organización territorial presente diversas modalidades: ámbitos centralizados por uno o más Centros Rurales (ciudades entre 5.000 y 15.000 habitantes), ámbitos con centralidades compartidas (normalmente por Centros Rurales de escaso potencial) o, finalmente, ámbitos con redes densas de pequeños asentamientos rurales en los que no existen centralidades definidas.

Del reconocimiento de esta complejidad del territorio, el Plan plantea la necesidad de establecer políticas diferenciadas en cada una de estas estructuras rurales, dirigidas a mejorar el acceso igualitario a los servicios públicos y al conocimiento, y a favorecer la movilización de las potencialidades específicas de cada territorio. En este sentido, la propuesta del funcionamiento en red de los conjuntos de asentamientos rurales de cada zona es, igualmente, la apuesta más relevante para favorecer el desarrollo territorial de estos ámbitos.

En segundo lugar, el establecimiento de estrategias dirigidas a favorecer el desarrollo territorial de cada una de las estructuras que conforman el Sistema de Ciudades de Andalucía. Se trata, en definitiva, de la puesta en marcha de una auténtica política específica para las ciudades, atendiendo a la diferente organización interna de las estructuras territoriales antes definidas (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias, Estructuras de Organización de Asentamientos Rurales). La opción es, pues, el establecimiento de una política regional de ciudades desde el gobierno andaluz en la que se lleve a cabo una efectiva coordinación de las políticas sectoriales que intervienen sobre la ciudad (territoriales, urbanísticas, infraestructurales, de vivienda, económicas, ambientales y de equipamientos y servicios públicos) y su efectiva concertación con las administraciones locales.

Es evidente que estas políticas han de atender de manera diferenciada a los Centros Regionales en los que se concentra más de la mitad de la población andaluza y en los que aparecen problemas específicos derivados del modelo de crecimiento urbano. Ello plantea, desde el objetivo de mejorar la organización del espacio urbano, la calidad de vida y la competitividad de cada una de las ciudades, la puesta en marcha de programas específicos en

materia de vivienda, atención social, equipamientos públicos, tráfico y transportes, medio ambiente, empleo y promoción económica, redes de telecomunicaciones, fomento del desarrollo tecnológico...). Así mismo, hace que, en aquellos casos en que los procesos metropolitanos muestran una mayor complejidad (Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Bahía de Algeciras), deba promoverse la institucionalización de las Áreas Metropolitanas como entes de gestión territorial.

En el caso de las Redes de Ciudades Medias, estas estrategias han de dirigirse a desarrollar funciones cada vez más especializadas en estas ciudades, a la vez que se presta especial atención al mantenimiento del patrimonio urbano (no sólo histórico) que suponen estas ciudades (modelo de la ciudad compacta bien integrada en su entorno rural y natural). En determinados casos, en los que los procesos de urbanización han alcanzado una mayor intensidad en épocas recientes, en especial en el litoral la política de ciudades ha de abordar problemas más similares a los de las aglomeraciones urbanas. En todos los casos, ha de atenderse especialmente a la potenciación de aquellos elementos y procesos que favorezcan la cooperación e interrelación entre las ciudades medias de una Red (equipamientos, infraestructuras, suelo para actividades productivas, patrimonio natural y cultural, programas de desarrollo económico, redes de telecomunicaciones, etc.).

La política regional de ciudades a desarrollar sobre las Redes de Asentamientos Rurales ha de atender, especialmente, a la dotación de servicios y equipamientos y la mejora de la accesibilidad, adaptándose a las condiciones de baja densidad y a las especificidades de la organización de los asentamientos en cada zona. En todos los casos se buscará potenciar las capacidades de interrelación y cooperación entre los asentamientos de cada zona. Especial importancia tienen aquí las políticas dirigidas a favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento por lo que la implantación de servicios avanzados de telecomunicaciones habrán de ser apoyados por la iniciativa pública.

d) La zonificación del Plan y el debate de la comarcalización.

El establecimiento de zonificaciones es un objetivo habitual de la ordenación del territorio. Es evidente que el Plan no puede dejar de considerar dicho asunto y hacerlo, además, en el marco del debate en torno a la posible comarcalización de Andalucía. En consecuencia, debe tomar una opción clara sobre éste.

La comarca, como nivel de organización de la administración local, aparece reconocida tanto en la Constitución Española, como en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en la Ley

de Bases de Régimen Local y en la Ley de Organización Territorial de Andalucía. Así mismo, debe destacarse que la Ley 7/93, de Demarcación Municipal de Andalucía, encomienda directamente a la planificación territorial directrices para su aplicación. Pese a ello, en Andalucía no existe desarrollo normativo específico que establezca el proceso y características de la creación de comarcas.

En cualquier caso, es necesario destacar que la creación de comarcas ha de ser un proceso de asociación voluntaria de municipios, es decir, no cabe pensar en una comarcalización general de toda Andalucía delimitada y decidida desde la Junta de Andalucía. En otras Comunidades Autónomas se ha elaborado un mapa de comarcas como propuesta indicativa para aquellos municipios que decidan llevar a cabo el proceso de creación de una comarca. Desde la perspectiva del Plan han de realizarse varias consideraciones sobre la cuestión:

- El Plan opta decididamente por reforzar los procesos de cooperación e integración territorial, especialmente los de cooperación entre municipios y, en definitiva, la consolidación de redes de ciudades. Esta opción, dirigida a favorecer la articulación e integración económica del territorio, y a potenciar la movilización de los recursos y potencialidades de cada zona de Andalucía, se plasma en una propuesta del Sistema de Ciudades basada en redes de ciudades (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias, Redes de Asentamientos Rurales). Dichas redes son, evidentemente, de ámbito supramunicipal, pero no constituyen ámbitos territoriales cerrados, sino que, antes bien, pretenden favorecer el aprovechamiento de la complejidad y riqueza territorial de Andalucía, en el sentido de considerar las diferentes posiciones de cada ciudad.
- La propuesta del Plan pretende dar respuesta a los nuevos modelos económicos y territoriales derivados de los cambios impulsados por la economía global y la sociedad de la información y el conocimiento y, a la vez, adaptarse a las características propias de Andalucía y, en concreto, armonizar en la mayor medida posible los objetivos de competitividad y cohesión territorial.

Por otra parte, los procesos de cooperación son ya una realidad en rápido desarrollo, que demuestran una clara tendencia en el territorio, y que responden a dos tipos de situaciones: las Mancomunidades y Consorcios creados para la gestión supramunicipal de determinados servicios públicos (agua, residuos...); y las asociaciones surgidas para la puesta en marcha de programas de desarrollo socioeconómico más generales, que hoy conforman ya un mapa “comarcal” de toda Andalucía (a excepción de los Centros Regionales), a través de los Programas Leader y Proder.

Desde la perspectiva regional cabe diferenciar varias situaciones en cuanto a los procesos de cooperación supramunicipal:

- En los ámbitos de los Centros Regionales es evidente la existencia de problemas que afectan al conjunto de los municipios y cuya solución sólo puede ser abordada en la escala supramunicipal (desarrollo económico y empleo, transportes, equipamientos, medio ambiente, crecimiento urbano, vivienda, suelo industrial y comercial, etc.). Hasta el momento, se han consolidado potentes sistemas de gestión supramunicipal de determinados servicios (agua, residuos), pero, sin embargo, no existen mecanismos adecuados para una gestión supralocal de las políticas públicas más importantes. Sólo recientemente se han puesto en marcha los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y Planes Intermodales de Transporte en varias aglomeraciones urbanas. Se trata, en ambos casos, de instrumentos impulsados por la Administración Autonómica y, por tanto, no son propiamente instrumentos de gestión y cooperación intermunicipal. La intensidad de los problemas de carácter supramunicipal hace que el Plan deba promover la creación de Áreas Metropolitanas (de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1993, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía) a corto plazo en los ámbitos de Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Bahía de Algeciras (en los que los procesos metropolitanos están más consolidados), a la vez que prever su necesidad en el resto de ámbitos en los que a medio-largo plazo, serán realidad los procesos metropolitanos.
- En el caso de las Redes de Ciudades Medias existen importantes potencialidades para la cooperación intermunicipal (y de hecho existen Mancomunidades de servicios y Mancomunidades para el desarrollo económico), pero han de ser reforzadas aún en gran medida. El incremento de la capacidad competitiva de las Redes de Ciudades Medias requiere, por una parte, la puesta en marcha de agendas de cooperación intermunicipales que permitan diseñar estrategias comunes en campos como el urbanismo, la vivienda, los servicios públicos, el suelo para actividades productivas, el transporte, el medio ambiente, etc.; y por otra, la puesta en marcha de políticas específicas para las ciudades medias desde la Junta de Andalucía en esos mismos campos.

Sin embargo, la delimitación de comarcas con límites precisos puede presentar numerosos problemas e, incluso, inconvenientes. En el caso de las Redes de Ciudades Medias más consolidadas (caso por ejemplo de la Costa del Sol, el sur de Córdoba o el noroeste de Jaén), los ámbitos en los que cobra sentido la cooperación supramunicipal rebasan con mucho lo que serían ámbitos comarcales tradicionales (más reducidos y en los que, normalmente, una

ciudad actúa claramente como centro comarcal). La potencialidad de las Redes de Ciudades Medias es, precisamente, su carácter polinuclear, así como su carácter abierto que puede aprovechar oportunidades de relación con otras ciudades medias o incluso con Centros Regionales próximos.

- En el caso de las Redes de Asentamientos Rurales se detecta, igualmente, un intenso proceso de mancomunación y cooperación supramunicipal para favorecer el desarrollo económico y la prestación de servicios. Como antes se indicó, los Programas Leader y Proder han impulsado en gran medida estos procesos (que afectan también a las ciudades medias). En determinados casos, parece adecuada la consideración tradicional de la comarca, especialmente cuando los asentamientos rurales aparecen claramente centralizados por una cabecera (ciudad media o centro rural), pese a que ha de considerarse también la existencia de redes de asentamientos sin centralidades bien definidas pero con claras identidades geográficas, históricas y culturales (Alpujarras, Filabres, Andévalo) y, en todos los casos, ha de atenderse a las condiciones de baja densidad característica de estos ámbitos.

En suma, pueden plantearse tres conclusiones principales en referencia a las propuestas a desarrollar por el Plan en relación con el debate de la comarcalización:

- El Plan ha de ofrecer una propuesta de Sistema de Ciudades basada en la potenciación de las redes de ciudades (es decir, el funcionamiento de estructuras supramunicipales) con un sentido abierto y flexible (es decir, que no plantee ámbitos territoriales cerrados).
- Paralelamente, como instrumento para potenciar los procesos de cooperación intermunicipal, el Plan ha de establecer criterios territoriales que han de seguirse para la constitución de entidades supramunicipales (tamaño poblacional mínimo, campos competenciales, condiciones de proximidad, etc.), o eventualmente comarcales ante la hipótesis de un desarrollo del marco jurídico necesario para la puesta en marcha de procesos de comarcalización, siempre con la inequívoca participación voluntaria de los municipios.
- En el caso de los Centros Regionales, el Plan ha de promover, de manera prioritaria, la creación, por Ley, de las Áreas Metropolitanas de Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Bahía de Algeciras, así como prever la posibilidad de que a medio-largo plazo este instrumento deba desarrollarse en otras aglomeraciones urbanas.

e) La coherencia territorial de las políticas públicas

Es evidente que, en gran medida, el territorio lo hacen las políticas sectoriales. La elaboración del Plan de Ordenación del Territorio obedece, en gran medida, a la necesidad de que dichas

políticas cuenten como referencia con un Modelo Territorial explícito en el que se identifiquen los objetivos a que aspira Andalucía en cuanto a su organización y funcionamiento territorial en el futuro.

El objetivo global de construir Andalucía como un espacio común desde el punto de vista político, económico, cultural y territorial, dependen en mucho de que el conjunto de las políticas públicas se orienten hacia la consecución de metas comunes en cuanto a la organización del territorio.

Más allá de la obligación derivada del marco normativo (LOTA, Decreto del Consejo de Gobierno sobre la formulación del Plan), deben reforzarse los mecanismos que permitan sinergias y una mayor eficacia de la acción de gobierno, en la perspectiva de considerar al territorio como factor de desarrollo.

El proceso de coordinación de las políticas públicas en el territorio ha de entenderse como un proceso continuado que ha de partir de la propia fase de redacción del POTA. De esta forma, y a partir del establecimiento de objetivos comunes sobre Andalucía a largo plazo, ha de establecerse una reflexión sobre la propia organización de la administración. Por ello, el entendimiento de las políticas públicas como un proceso continuo de planificación, gestión y toma de decisiones ha de fundamentarse en el establecimiento de un marco estable de coordinación, concertación y cooperación. Habría que considerar, al menos, las siguientes:

- La coordinación con las políticas e iniciativas de ámbito internacional (singularmente las de la Unión Europea y las vinculadas con el Norte de Africa y el Mediterráneo)
- La coordinación con las políticas de ámbito nacional, especialmente con aquellas referidas a los grandes sistemas de infraestructuras y servicios (transportes, agua, energía, telecomunicaciones), en las que el Plan ha de optar por definir cuáles han de ser los objetivos territoriales propios de Andalucía en las estrategias del Estado.
- La coordinación con la política económica regional, tanto al nivel del Plan Económico Regional, como con los diferentes instrumentos sectoriales cuyas actuaciones tienen una clara repercusión territorial (agricultura, industria, energía, servicios, comercio, turismo, investigación y desarrollo tecnológico).
- La coordinación con las políticas ambientales (espacios protegidos, equipamientos e infraestructuras ambientales, calidad ambiental, evaluación de impactos, prevención de riesgos) y del patrimonio cultural (bienes inmuebles de interés cultural).
- La coordinación con las políticas de equipamientos y servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales, deporte, cultura).

- La coordinación con las políticas de dotación de infraestructuras (transportes, agua, energía, telecomunicaciones).
- La coordinación con la política urbanística, tanto en el sentido más general de promover una “cultura urbanística” acorde con los principios y objetivos del Plan, como en relación con cuestiones tales como el suelo no urbanizable de protección, los procesos de desarrollo urbano del litoral y las aglomeraciones urbanas, la programación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y la programación de instrumentos urbanísticos de escala supramunicipal.
- La coordinación con las políticas locales y supralocales, desde la perspectiva del desarrollo del principio de subsidiariedad y de la contribución común a los objetivos de ordenación territorial y desarrollo generales para Andalucía.

GONZALO ACOSTA BONO

JUNIO DE 2001

José Díaz Quidiello e Ignacio Pozuelo Meño

Grupo Entorno S.L. Miembros del Equipo redactor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

El Sistema de Centros Regionales en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Introducción

Andalucía cuenta con una diversificada y antigua trama de ciudades, las cuales constituyen el armazón básico de su estructura territorial. Esa trama urbana se caracteriza por una distribución relativamente equilibrada en cuanto rangos y tamaños a lo largo de la geografía regional. Sin embargo, las tendencias de los últimos decenios (especialmente durante el período comprendido entre los años cincuenta y setenta) han tendido a romper en gran medida ese equilibrio básico, especialmente por lo que ha supuesto de concentración de población y actividad económica en determinadas áreas urbanas y, sobre todo, en la amplia franja litoral andaluza.

El valor concedido a la existencia de un territorio con una base urbana y de poblamiento equilibrada, junto con la preocupación por la continuidad de ciertas tendencias que conducen a la pérdida de esos equilibrios, constituyen dos perspectivas que han informada gran parte de las estrategias de política territorial formuladas en los últimos tiempos en Andalucía, y muy particularmente durante el proceso de redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, actualmente en el curso final de su elaboración.

En el sistema de ciudades andaluz destacan dos hechos que le dan ciertas cualidades diferenciales respecto a otras regiones y países peninsulares e incluso europeos. En primer lugar, la existencia de un conjunto de ciudades grandes (o medias-grandes en la escala europea) especialmente numeroso (diez ciudades entre los cien mil y setecientos mil habitantes). De otro lado, una malla de una sesenta ciudades medias (entre 15.000 y 100.000 habitantes). Ambos datos reflejan con claridad la particularidad del sistema de ciudades andaluz, en lo que tiene de densidad de hechos urbanos (en contraste, por ejemplo, con la geografía urbana meseteña) y, también, en lo que tiene de modelo no concentrado (en contraste, por ejemplo, con los casos de Aragón o Cataluña).

Esta ponencia se centra en la caracterización de ese primer nivel de grandes ciudades andaluzas (y de sus áreas metropolitanas) y en la explicitación de las propuestas que, desde el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se están intentando formular en la

dirección de consolidar un sistema de Centros Regionales bien articulados, capaces de cooperar conjuntamente en la consolidación de un territorio y un espacio económico común y una mayor cohesión social.

Génesis y consecuencias de un territorio policéntrico

Como en muchos otros aspectos socioeconómicos y culturales, la historia urbana andaluza está llena de fulgurantes momentos de brillantez en medio de prolongados períodos de decadencia. Esa historia sincopada ha dejado como herencia un sistema urbano caracterizado tanto por su riqueza y diversidad como por importantes debilidades. A lo largo de la historia, las actuales ciudades andaluzas se han ido iluminando en los mapas, y no pocas veces la luz que emanaba tenía potencia suficiente para ser percibida a escala planetaria (por ejemplo, la Córdoba califal, la Sevilla del siglo XVI) o, al menos, peninsular y europea (la Granada nazarí, la Cádiz comercial del XVIII, la Málaga industrial del XIX, la Sevilla de los grandes eventos del XX o la Málaga urbana y turística de finales de este siglo). Más modestamente, otras ciudades tuvieron y tienen sus momentos de brillo en un contexto regional más reducido (Jaén o Jerez, envueltas y sustentadas en sus complejos agroindustriales; Huelva o la Bahía de Algeciras, con sus desarrollos industriales de enclave tan llenos de claros y oscuros; más recientemente Almería, ciudad emergente entre un mar de plásticos). Junto a lo que hoy son las grandes ciudades andaluzas, nuestras ciudades medias han tenido brillo propio y una historia urbana igualmente rica en acontecimientos y en materializaciones monumentales y urbanísticas (piénsese en ciudades como Úbeda, Baeza, Linares, Motril, Puerto de Santa María, Montilla, Ecija, Osuna...). En algunos casos, esas ciudades medias por sí solas o conurbadas, están cerca de alcanzar dimensiones urbanas similares a las de las capitales o centros regionales (Marbella, Linares, El Ejido)

La impresión de conjunto que causa una panorámica sobre la historia urbana andaluza es la de que cada hecho urbano se desarrolla de manera independiente en una sucesión continua de éxitos y fracasos. De hecho, con frecuencia, el éxito de una ciudad se relaciona con el fracaso de otra (Sevilla o Cádiz en el siglo XVIII; Jaén o Linares o Úbeda como disputa secular por el dominio en el reino de Jaén; Málaga o Sevilla, o incluso Granada, como centros regionales de referencia en estos momentos).

Este conjunto de herencias urbanas ha terminado por constituir hoy un sistema de ciudades ciertamente peculiar en la geografía peninsular e incluso europea. El principal rasgo es una presencia muy numerosa de ciudades medias-grandes, con una población de 2,5 millones de habitantes. Si consideramos las respectivas áreas metropolitanas alcanzan los 3,8 millones de habitantes, el 50% de la población regional. Es decir, dimensiones similares a las de las regiones urbanas de Madrid o Barcelona.

Ninguna de las dos áreas metropolitanas principales de Andalucía (Sevilla y Málaga), por sí solas o juntas, alcanza un umbral de población o actividad económica suficiente como para

ser considerada (de manera pacífica) como indiscutible centro o referencia urbana andaluza. Cualquier indicador se sitúa muy por debajo del grado de “dominio” que Barcelona o Madrid ejercen sobre el sistema urbano de Cataluña o La Meseta (por encima del 50%). En realidad, tan sólo la suma de todos los Centros Regionales andaluces, (es decir las áreas urbanas y metropolitanas de las capitales más la Bahía de Algeciras) puede acercarse a esos umbrales de las principales ciudades peninsulares que permiten constituirse en referentes indiscutidos.

Este es el primer hecho indiscutible: Andalucía carece de un centro urbano dominante y de una ciudad de dimensiones físicas y funcionales equiparable a las grandes ciudades europeas. Las mayores ciudades andaluzas, en la escala urbana europea, apenas alcanzan el calificativo de ciudades medias (Sevilla o Málaga) o pequeñas (el resto). Eso representa, sin duda, una dificultad en cuanto a la integración regional en un contexto territorial cuyo protagonismo lo ejercen los grandes nodos del sistema de ciudades europeo. Significa también un reto de la ordenación territorial el lograr que ese conjunto funcione sumando objetivos y cooperando para mejorar la competitividad de cada Centro y del conjunto de Andalucía.

Tendencias recientes de las áreas urbanas y metropolitanas de Andalucía.

La evolución de la población andaluza y del sistema de asentamientos urbanos durante el siglo XX se ha caracterizado, fundamentalmente, por los siguientes aspectos:

- El intenso crecimiento de las ciudades de mayor tamaño (las ocho capitales provinciales más Jerez de la Frontera y Algeciras) y la extensión de dicho crecimiento hacia los núcleos urbanos más próximos.
- El intenso crecimiento de los núcleos urbanos del litoral, vinculado sobre todo al desarrollo de las actividades turísticas a partir de la década de 1960.
- El estancamiento demográfico de gran parte de las áreas agrícolas interiores andaluzas motivado, entre otras causas, por el proceso de emigración al exterior y por el trasvase de población del medio rural a las grandes ciudades.
- La rotunda crisis demográfica de las áreas serranas, las que en menor medida han participado de la transformación y modernización económica y social y que, en consecuencia, han sufrido una auténtica sangría poblacional a lo largo del siglo por la emigración, lo que se ha traducido en un fuerte envejecimiento de la población que aún mantienen.

El primero de estos procesos ha dado como resultado, la formación de un conjunto de áreas urbanas principales, en el que se integran las ciudades de mayor tamaño hasta formar áreas metropolitanas más o menos evolucionadas, espacios urbanos que presentan, a escalas

supramunicipales, un funcionamiento común, tanto desde el punto de vista económico (industrial y servicios) como urbano (suelo, vivienda, transportes).

Estos hechos urbanos son, por tanto, consecuencia de las tendencias urbanísticas, económicas y sociales de la segunda mitad del siglo XX, que han supuesto una importante concentración de la población y las actividades económicas en estas áreas, frente al retroceso o estabilización de las áreas rurales andaluzas.

El proceso de formación de las áreas metropolitanas y urbanas andaluzas es, pues, indisoluble de las tendencias generales experimentadas por el conjunto del territorio: el crecimiento demográfico de estas áreas se debe, en buena parte, a la emigración campo-ciudad y al consiguiente rejuvenecimiento de la población, así como al hecho esencial de que en ellas se han concentrado tanto las actividades económicas emergentes (industria y servicios), como las funciones directivas y administrativas.

El resultado de tales cambios sociales, económicos y demográficos ha sido, como ya se adelantó, la creación en Andalucía de un conjunto de nueve aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, cuyas características principales son:

- Constituyen el primer nivel de la jerarquía urbana regional, distribuyéndose por el conjunto del territorio de manera bastante equilibrada.
- Internamente conforman estructuras urbanas complejas basadas en la interrelación y los flujos entre diferentes municipios, generalmente a partir de la preeminencia de una ciudad central que ha sido capaz de polarizar al conjunto de los núcleos de menor tamaño de su entorno.

Desde estos dos puntos de vista (el papel de las áreas metropolitanas y urbanas a escala regional y su estructuración interna), el caso de Andalucía presenta como principales peculiaridades las siguientes:

- La existencia de nueve áreas urbanas de primer nivel en la región supone un sistema, que se ha llamado polinuclear, en el que no existe, como se dijo más arriba, un único centro urbano capaz de centralizar al conjunto del territorio como ocurre en otras regiones y países. Las ventajas que ello reporta en cuanto a una mayor descentralización de las funciones urbanas en el territorio, han de ser contrapesadas con el hecho de que Andalucía no cuente con un centro urbano que compita en el nivel de las grandes ciudades y áreas metropolitanas españolas y europeas.
- La población de las áreas urbanas y metropolitanas andaluzas se sitúa entre 200.000 y 1.000.000 de habitantes aproximadamente, lo que hace que, individualmente consideradas, sus tamaños no sean excesivamente grandes en comparación con otras grandes áreas metropolitanas. A ello se une la escasa potencia (también comparativa) de sus aparatos productivos, en los que una generalmente débil estructura industrial, se compensa con la especialización

como centros administrativos y de servicios y con el fuerte peso del sector de la construcción.

En cualquier caso, las áreas metropolitanas y urbanas andaluzas, independientemente de sus rasgos diferenciadores, responden al modelo de áreas densamente urbanizadas en las que un conjunto de núcleos de población, entre los que destaca una ciudad central de mayor tamaño, conforman un espacio económico integrado, con una determinada intensidad en los flujos (de personas, mercancías e información). Como se verá más adelante, algunas de estas áreas presentan rasgos diferenciadores de dicho modelo.

En su conjunto, las áreas metropolitanas y urbanas de Andalucía aparecen como los principales ámbitos de concentración de la población y la actividad económica regional. Algunos datos así lo ponen de manifiesto:

- En ellas residían en 1996 algo más de 3,8 millones de habitantes (la mitad de la población total andaluza), como resultado de un intenso proceso de crecimiento a lo largo de todo el siglo XX (téngase en cuenta que en 1900, con menos de un millón de personas, tan sólo suponían el 28 % de la población andaluza).
- Son también los principales centros industriales de la región (concentran el 61% de la población ocupada en la industria andaluza y casi el 80% del suelo industrial), así como los principales centros de servicios (con el 65,8% de la población ocupada en el sector terciario andaluz, más del 90% de las grandes superficies comerciales y más del 55% de las plazas hoteleras). Pese a ello, en el contexto nacional e internacional, su principal déficit es, justamente, la debilidad de sus aparatos productivos (excesivamente especializados en el sector servicios y la construcción), y la existencia de elevadas tasas de desempleo.
- La expansión urbana ha supuesto la implantación de modelos de ciudad que han impactado fuertemente en el modelo tradicional de la ciudad compacta mediterránea (hoy día especialmente valorada por su mayor sostenibilidad ecológica). Pese a ello, el ritmo urbanizador continúa siendo elevado. Valga como ejemplo que, en el periodo 1986-1997, las áreas metropolitanas y urbanas concentran el 52,6% de las nuevas viviendas iniciadas en la región. Este mantenimiento de la expansión urbana comienza, sin embargo, a presentar nuevas tendencias: cada vez es más evidente el mayor ritmo de crecimiento de los municipios del entorno frente a las ciudades centrales, de tal forma que las periferias concentran ya la mayor parte del suelo industrial y cada vez más porcentaje del parque inmobiliario, en tanto que las ciudades centrales continúan manteniendo las funciones terciarias y administrativas más cualificadas y especializadas.
- La función como centros administrativos y directivos continúa siendo uno de los aspectos definitorios de las áreas urbanas y metropolitanas andaluzas: en ellas se

encuentran la práctica totalidad de los equipamientos públicos más especializados (universidades, grandes hospitales, centros de investigación, grandes museos, grandes instalaciones deportivas...), así como las sedes centrales y delegaciones regionales de las grandes empresas.

- Estas áreas son, también, los nodos principales de los grandes sistemas de comunicaciones y transportes: red de autopistas y autovías, red ferroviaria, redes de telecomunicación, redes energéticas, puertos y aeropuertos. Ello supone que en ellas tienen su origen y destino la mayor parte de los flujos y relaciones a escala regional. Internamente, sin embargo, estas funciones hacen que en las áreas metropolitanas y urbanas se concentren gran parte de los problemas derivados de la concentración del tráfico (congestión, contaminación atmosférica...).
- El rápido y en ocasiones desordenado crecimiento urbano, así como las deficiencias estructurales de su aparato productivo, han hecho que las mayores concentraciones urbanas andaluzas sean, también, las que presentan con una mayor intensidad los problemas sociales (marginalidad, desempleo, drogodependencias, inseguridad...).
- Por último, ha de destacarse el hecho de que, en tanto que constituyen los principales centros de consumo de recursos naturales (materias primas, energía, agua) y de productos manufacturados y, consiguientemente, son también los primeros generadores de residuos, tienen también una incidencia especial sobre el medio ambiente y los recursos naturales de la región. Por todo ello, cada vez cobra mayor importancia la consideración de los aspectos ambientales y ecológicos de las ciudades andaluzas en un doble sentido: en primer lugar, por su impacto sobre territorios y recursos cada vez más alejados (territorios de los que se extraen recursos para las ciudades y territorios que se ven afectados por el impacto de los residuos) y, en segundo lugar, por la creación de unas condiciones ambientales características de las áreas de concentración (el medio ambiente urbano) derivadas de la elevada densidad de usos urbanos e industriales, la congestión del tráfico, el ruido, las emisiones de contaminantes, la escasez de espacios verdes, etc. En definitiva, las grandes concentraciones urbanas se consideran como el principal elemento responsable de la falta de sostenibilidad ecológica de la sociedad actual.

Pese a los indudables aspectos comunes que caracterizan a las áreas urbanas y metropolitanas, es necesario también tomar en consideración las a menudo importantes diferencias entre ellas. Diferencias derivadas, tanto de sus tamaños y pesos económicos, como de sus modelos de organización urbana.

De esta forma podría establecerse una doble clasificación atendiendo a ambos criterios:

- En función de la dimensión poblacional y económica, pueden identificarse hasta tres niveles:
- Un primer nivel en el que se encuentran las áreas metropolitanas de Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz-Jerez, con una población superior a las 500.000 personas (que en el caso de Sevilla llega incluso a superar el millón).
- Un segundo nivel al que pertenecen los ámbitos de Granada y Córdoba (entre 300.000 y 400.000 habitantes).
- Un tercer nivel integrado por los ámbitos de Almería, Bahía de Algeciras, Huelva y Jaén, cuya población se sitúa en torno a los 200.000 habitantes.
- Atendiendo al grado de complejidad y consolidación de la estructura metropolitana interna de cada una de ellas, pueden identificarse, también, varias situaciones:
- Areas metropolitanas consolidadas, en las que ha existido un intenso proceso de integración urbana y económica entre diversos municipios próximos, como es el caso de las de Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Bahía de Algeciras.
- Areas urbanas en vías de consolidación, en las que los procesos de integración supramunicipal son más recientes y han alcanzado un menor grado de integración espacial y funcional, pese a que mantienen una clara tendencia en dicho sentido. Son los casos de Almería, Huelva y Jaén. Un caso singular es el de Córdoba, donde las características propias del desarrollo urbano se producen, en gran medida, dentro de los límites de su extenso término municipal.

En suma, aún con claras diferencias entre ellas, las áreas metropolitanas y urbanas son, sin lugar a dudas, uno de los elementos más decisivos de la estructura territorial y económica de Andalucía. Sin embargo, la evidencia de los procesos de expansión urbana y metropolitana no se corresponden todavía con un adecuado nivel de integración y cooperación entre las ciudades que conforman cada uno de estos ámbitos.

De hecho, la figura legal de las áreas metropolitanas, como ente local de cooperación entre diversos municipios con problemas comunes, no existe todavía en Andalucía. Sí son frecuentes, por el contrario, instrumentos de cooperación (mancomunidades, consorcios) dirigidos a la gestión de determinados servicios públicos, fundamentalmente los de agua y los de residuos.

De esta manera, aspectos tan esenciales como el tratamiento supramunicipal del planeamiento urbanístico, del mercado de vivienda y suelo, de la ordenación de las actividades económicas o de los sistemas de transporte, no han sido abordados en paralelo a los procesos de expansión urbana de lo que se derivan buena parte de sus problemas y disfuncionalidades actuales.

Sólo recientemente se están desarrollando, por primera vez, instrumentos específicos de ordenación supramunicipal para los ámbitos metropolitanos, como son los Planes de Ordenación del Territorio en algunas aglomeraciones urbanas y los Planes Intermodales de Transporte puestos en marcha por la Junta de Andalucía.

En este contexto descrito, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha planteado una estrategia específica dirigida a la consolidación de estas áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas como Centros Regionales, dentro de un esquema de ordenación que apuesta claramente por un sistema polinuclear de Centros Regionales como primer y principal eslabón en la articulación de Andalucía como espacio común.

El sistema de Centros Regionales en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía plantean, en efecto, un Modelo Territorial cuyo componente esencial es la definición de un Sistema de Centros Regionales. Bajo el concepto de Centro Regional debe entenderse un ámbito urbano en el que se integran cada una de las ciudades principales de la región y sus respectivas áreas de influencia.

Las principales cuestiones que justifican los contenidos del POT en relación con estas ciudades son las siguientes:

- Los Centros Regionales son elementos esenciales de la organización del territorio de Andalucía debido a las funciones que desempeñan:
 - Son los principales ámbitos de concentración de la población y las actividades industriales y de servicios, así como de las actividades innovadoras.
 - Son los nodos principales de los sistemas de transportes y comunicaciones.
 - Constituyen los elementos esenciales que aseguran el equilibrio territorial de Andalucía y el mantenimiento activo de cada una de sus partes.
 - Son los principales centros decisionales, y sobre ellos recaen, en gran medida, la mayor parte de las funciones de integración exterior de Andalucía.
 - Son los centros en que se localiza la mayor parte de los equipamientos y dotaciones públicos más especializados.
- Los Centros Regionales son, también, ámbitos de concentración de problemas territoriales:
 - Pese a ser los centros económicos principales de la región, cuentan con una base productiva relativamente débil y escasamente integrada internamente y

en el conjunto regional. La escasa interrelación económica entre estas nueve áreas urbanas determina una debilidad clave para el territorio y el sistema productivo andaluz.

- El proceso de crecimiento urbano y los fenómenos de conurbación han dado lugar a modelos de ciudad que no son el resultado de un proceso consciente y ordenado de desarrollo. Ello comporta importantes carencias y déficits en cuanto a su organización y funcionamiento, a la vez que ha puesto de manifiesto la inadecuación del actual ámbito administrativo de gestión municipal frente a los procesos metropolitanos.
- De todo ello se deriva que estos ámbitos se produzca la concentración a escala regional de una serie de conflictos específicos que afectan a la organización territorial y a la calidad de vida, entre los que destacan: los problemas de marginalidad social, los déficits de equipamientos públicos, los problemas ambientales, los problemas de vivienda y suelo, los problemas de tráfico y transporte, etc.

En síntesis, por su tamaño y peso económico se identifican en Andalucía nueve áreas urbanas principales (aunque con notables diferencias entre ellas) lo que, como ya se adelantó tanto debe considerarse una ventaja desde el punto de vista de su distribución equilibrada en el territorio, como una desventaja en cuanto que no existen centros urbanos con capacidad para competir en el contexto de las ciudades principales de referencia internacional.

Las conclusiones del diagnóstico permiten afirmar que, desde la perspectiva territorial regional, es necesario abordar dos grandes cuestiones:

- La potenciación de las funciones que los Centros Regionales han de cumplir a escala regional tanto para la articulación física del territorio como para su integración económica y funcional.
- La definición de modelos de ordenación territorial y urbanística para los ámbitos de cada Centro Regional.

Todo ello plantea la necesidad de que se establezca una política regional de ciudades desde el gobierno andaluz en la que se lleve a cabo una efectiva coordinación de las políticas sectoriales (territoriales, económicas, de equipamientos y servicios públicos, ambientales) que intervienen sobre la ciudad y su efectiva concertación con las administraciones locales.

Actualmente, en el proceso final de elaboración del Plan, empiezan a definirse propuestas y líneas de actuación más concretas con relación a este sistema urbano principal. Este último apartado está dedicado a presentar algunas de manera indicativa algunas de esas aproximaciones.

Los objetivos formulados al respecto tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Potenciar al conjunto de los nueve Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades Andaluz, corresponsabilizando a cada uno de ellos en la construcción de Andalucía como proyecto común.
- Definir una política regional sobre estos Centros desde todas las escalas, Una política destinada a fomentar la cooperación entre los Centro Regionales encaminada a mejorar la posición competitiva de cada uno de ellos en el contexto global.

Para ello se plantean acciones e instrumentos como:

- Establecer un Programa Regional de Ciudades orientado a coordinar y adaptar las políticas regionales de espacial incidencia territorial a las necesidades, características y objetivos específicos de los Centros Regionales
- Contribuir al desarrollo de iniciativas de cooperación entre los Centros Regionales. Formalización de Foros y Agendas de Cooperación entre los Centros Regionales andaluces.
- En general, progresar e impulsar las perspectivas y enfoques supramunicipales y metropolitanos en la ordenación y gestión de los problemas urbanos de los Centros Regionales. En particular, fomentar la institucionalización de las Áreas Metropolitanas en las aglomeraciones urbanas con mayor grado de madurez y complejidad (Sevilla, Málaga-Costa del Sol, Bahía de Cádiz-Jerez, Vega de Granada, Bahía de Algeciras).

Los objetivos y medidas formuladas se dirigen a hacer posible un Sistema polinuclear de Centros Regionales que funcione realmente de manera integrada a escala regional, es decir, como una auténtica red de ciudades. Ello es condición imprescindible para conseguir que los Centros Regionales contribuyan de manera adecuada al desarrollo socioeconómico y a la articulación territorial de Andalucía.

Avance de las propuestas

El conjunto de propuestas del POT se apoya en tres líneas de acción que son confluyentes, desde distintas escalas y agentes corresponsables, en la consecución de los objetivos propuestos

1.- Formulación un Programa Regional de Ciudades.

Desde la iniciativa central y coordinada de la Junta de Andalucía deberá formularse un **Programa Regional de Ciudades** cuyo contenido podrá abarcar los siguientes aspectos:

- Subprograma coordinado para la dotación de equipamientos de rango regional: Universidades, centros hospitalarios, centros de Investigación y Desarrollo, grandes centros culturales, organismos de las administraciones públicas, etc.

- Subprograma de calidad de vida: vivienda y suelo, medio ambiente urbano, erradicación de la marginación y exclusión social en las áreas urbanas.
- Subprograma de promoción económica y propuesta de dotaciones de suelos productivos especializados. Estrategia relativa a Parques tecnológicos e infraestructuras territoriales de innovación.
- Subprograma de Infraestructuras de transporte y comunicaciones entre Centros Regionales, con especial énfasis en el transporte ferroviario y las telecomunicaciones.
- Subprograma de patrimonio cultural y protección del patrimonio urbanístico.
- Subprograma de cooperación transfronteriza. Especialmente en relación con ciudades del norte de África y del sur de Portugal.

El POT pretende aportar al Programa Regional de Ciudades los criterios y contenidos de una estrategia compartida para los Centros Regionales, señalando los aspectos específicos que deberán ser tenidos en cuenta por las diferentes políticas sectoriales al ser aplicadas a los nueve Centros. Desde el punto de vista instrumental, las medidas del Programa podrán materializarse en muchos casos a través de iniciativas de planificación que forman parte del acervo administrativo de gestión territorial; dichos instrumentos de planificación deberán tomar como referencia explícita a los Centros Regionales y adecuar sus determinaciones y programas respectivos a las propuestas del POTA y del Programa Regional de Ciudades. En especial deberán tenerse en cuenta instrumentos como: Plan Económico, Programa Industrial de Andalucía, Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico, Plan de Vivienda y Suelo, Plan de Asuntos Sociales, Plan General de Turismo de Andalucía, Plan de Bienes Culturales, Plan Director de Infraestructuras, entre otros. Obviamente la capacidad de incidencia del POTA sobre este abanico de instrumentos dependerá de varios factores y, especialmente, del estado y del proceso de planificación de cada uno de ellos, pudiendo en algunos casos influir sobre sus determinaciones en el momento de la formulación o revisión y, en otros casos, a través de los mecanismos de gestión y aplicación de planes en marcha. En todos los casos, el POTA y el Programa Regional deberán aportar la dimensión territorial y el referente de los Centros Regionales como perspectiva a tener en cuenta en el desenvolvimiento de todas esas políticas sectoriales.

En definitiva, esta propuesta pretende establecer una herramienta concreta, gracias a la cual se coordinen el conjunto de intervenciones públicas de escala regional sobre las grandes ciudades y los Centros Regionales. Es posible hacer referencia a antecedentes tales como el Programa Ciudades del Sur.

En ese sentido, el Programa Regional de Ciudades permitirá, por un lado, establecer una instancia de coordinación dentro de la Junta de Andalucía y, por otro, abordar la coordinación con las políticas de la Administración Central y las Administraciones Locales (planeamiento urbanístico, planes estratégicos...).

La filosofía de este Programa Regional debe ligarse ineludiblemente con los otros dos aspectos de la Política de Ciudades que el POTA plantea en relación con los Centros Regionales: desarrollo de una Agenda de Cooperación y consolidación de enfoques y procesos metropolitanos. De hecho, una parte al menos de las medidas y de las inversiones del Programa podrán o deberán estar condicionadas a la definición de dicha Agenda y al planteamiento de enfoques metropolitanos.

2.- Promover el establecimiento de Agendas de Cooperación entre los Centros Regionales.

La iniciativa regional debe complementarse y apoyarse en la intensificación de las relaciones y la coordinación entre los nueve Centros Regionales, partiendo de iniciativas propias, surgidas y planteadas desde los mismos Centros Regionales. El POTA intentará incidir en esa línea a través de:

- Formulación de los contenidos mínimos de las **Agendas de Cooperación**.
- Propuesta de creación de una instancia de coordinación institucional y técnica de los Centros Regionales en la que se aborden los contenidos y el desarrollo de las Agendas de Cooperación.

Algunos contenidos de las Agendas de Cooperación que pueden plantearse serán:

- Implicación activa en la definición de los contenidos del Programa Regional de Ciudades.
- Elaboración, en especial, de una estrategia compartida en cuanto a la localización y el dimensionado de equipamientos y servicios especializados de escala regional (universidades, especialidades hospitalarias, grandes recintos culturales y deportivos, acogida de eventos internacionales, etc.).
- Transferencia e interconexión en materia de I+D.
- Acceso a programas e iniciativas comunitarias a partir de estrategias compartidas.
- Interrelación entre Parques Tecnológicos. Red de Parques Tecnológicos y de espacios de innovación.
- Intercambio de información sobre proyectos urbanos compartidos.

Esta Agenda de Cooperación tendría un desarrollo institucional e instrumental a través de:

- Creación de un Foro Andaluz de Centros Regionales
- Líneas de coordinación regional para la puesta en común de Planes Estratégicos redactados desde escalas y compromisos metropolitanos.

El incremento de las relaciones entre los nueve Centros Regionales es uno de los objetivos esenciales del POTA. Sin embargo, gran parte de este proceso es responsabilidad de los

propios agentes institucionales, económicos y sociales de cada Centro Regional. El establecimiento de Agendas de Cooperación ha de ser, necesariamente, el resultado de un proceso de coordinación y debate por parte de dichos agentes.

3.- Desarrollar las perspectivas y los enfoques supramunicipales y/o metropolitanos. Impulsar los procesos para la constitución de las Áreas Metropolitanas andaluzas.

El enfoque supramunicipal y metropolitano es una necesidad cada vez más acuciante para la resolución de múltiples problemas de las aglomeraciones urbanas (transporte, suelo y vivienda, espacios libres y, también, en materia de desarrollo económico y organización del espacio productivo). Por otra parte, sólo desde enfoques metropolitanos es entendible la consolidación de los Centros Regionales, y el despliegue de Programas Regionales y de Agendas de Cooperación.

El desarrollo de los enfoques metropolitanos debe concluir a medio plazo en la formulación de Leyes Metropolitanas que institucionalicen la organización supramunicipal de estas estructuras urbanas. Esto es especialmente necesario en los casos de las aglomeraciones urbanas de Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz-Jerez. y Bahía de Algeciras.

A más corto plazo es preciso profundizar en las iniciativas de planificación y en los métodos de gestión basados en enfoques metropolitanos y perspectivas supramunicipales, en especial

- Formulación y desarrollo de **Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en los Centros Regionales**. La necesidad de definir el modelo territorial de cada Centro Regional (aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas) se considera como uno de los objetivos claves del POTA. Para ello se plantea la redacción de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que serán abordados en dos fases: por un lado, los Planes actualmente en redacción (Granada, Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz (en el que debería incorporarse el ámbito de Jerez) y Bahía de Algeciras) y, por otro, en una segunda fase, los Planes del resto de los Centros Regionales (Almería, Córdoba, Huelva y Jaén). Los contenidos de estos planes deberán integrar, en la mayor medida posible, a otras iniciativas de planificación confluyentes en cuanto a la escala de intervención y la incidencia sobre el modelo territorial de los Centros Regionales; por ejemplo, Planes Intermodales de Transporte. Igualmente deberán reforzar su papel como instrumentos de coordinación urbanística de las aglomeraciones urbanas.
- Formulación de **Planes Estratégicos** de escala supramunicipal en todos los Centros Regionales.

- Elaboración de las respectivas Leyes para la constitución de las Áreas Metropolitanas de Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Bahía de Algeciras.

4.- Reforzar el papel de los Centros Regionales como nodos principales del Sistema Regional de Transportes y Comunicaciones.

La reafirmación, desde el POTA, de la función básica del sistema de Centros Regionales para la configuración del primer nivel de las redes de los sistemas de transportes y comunicaciones, afecta, en primer lugar, a la definición de la Red Viaria de Gran Capacidad, a la Red de Centros de Transporte de Mercancías, a la Red Ferroviaria de Interés Regional, a los sistemas portuario y aeroportuario y a la estructura de las Redes de Telecomunicaciones, en tanto que aportan las conectividades básicas para los flujos de personas, mercancías e Información.

La definición de estas redes ha de incorporar, como criterio principal, la conexión entre todos los Centros Regionales. Los avances logrados ya en su desarrollo permiten abordar el acondicionamiento y gestión de estas redes con nuevos criterios:

- El principio de la intermodalidad que ha de regir las decisiones en la planificación territorial de estas infraestructuras.
- La calidad de los servicios que aportan tales redes, así como el máximo aprovechamiento social de sus efectos económicos.
- El aprovechamiento de las infraestructuras de conexión de los centros regionales a las redes interurbanas para el desarrollo de las estructuras urbanas generales de dichos centros.

José Javier Izquierdo Roncero

La Ordenación del Territorio en Castilla y León.

Experiencias derivadas de la aplicación de la ley 10/1998, de 5
de Diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad
de Castilla y León

I ANTECEDENTES

Las experiencias en materia de Ordenación del Territorio en Castilla y León previas a la aprobación de la Constitución Española de 1978 fueron escasas y de poca aplicación: por un lado, en 1969 se elabora el Plan Comarcal de Valladolid vinculado al crecimiento de la ciudad y su ámbito de influencia como Polo de desarrollo en el marco de la planificación económica de la época preconstitucional, siendo la componente urbanística del Plan la dominante en un momento en el que hablar de planificación del territorio como hoy la entendemos no era usual en España; de otro lado, apoyándose en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, comienza en 1978 la redacción del Plan Director de Coordinación Territorial de la Comarca de Gredos, Plan que nunca se concluyó al afectar a tres regiones que, posteriormente, iban a convertirse en Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio.

A pesar de que empiezan a realizarse estudios sobre los incipientes procesos de conurbación de algunas capitales de la región, dando origen a que desde determinados colectivos profesionales comience a demandarse en ellas una ordenación de carácter supramunicipal, al menos urbanística, la actividad de la Administración regional se centra en el principal problema urbanístico de Castilla y León: la ausencia de planeamiento urbanístico en muchos de sus municipios.

Efectivamente, un gran número de municipios de Castilla y León carece de planeamiento urbanístico en 1981¹, año en el que, aún en régimen preautonómico, se transfieren a la Comunidad Autónoma las competencias en materia de urbanismo. Junto a esta

necesidad perentoria, la escasez de tensiones urbanísticas y la ausencia de una Ley de Ordenación del Territorio hicieron que la necesidad de ordenar el territorio quedara en un segundo plano.

Es a mediados de la década de los noventa del siglo pasado cuando empieza un doble proceso complementario: de un lado, la formulación del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y, de otro, la elaboración de dos instrumentos de distinta escala, las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León y las Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y Entorno (DOTVaEnt). Este doble proceso sirve para plasmar en el Proyecto de Ley las necesidades que demandan los instrumentos citados así como para que éstos se adapten a las exigencias que implica la normativa legal.

La elección de estos dos instrumentos no es aleatoria: de un lado, los graves problemas derivados de un territorio escasa y dispersamente poblado, con más de 92.000 Km² y 2248² municipios, aconseja plantear soluciones en la escala regional, siendo ésta una de sus principales dificultades; de otro, los problemas derivados de la incipiente metroplitanización de Valladolid³ hacen necesaria una ordenación largamente demandada.

Los trabajos iniciales de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León tuvieron su fruto en una publicación denominada Hipótesis de Modelo Territorial, documento que ha servido de base para la redacción del instrumento una vez aprobada la Ley de Ordenación del Territorio. En cuanto a las DOTVaEnt, lo avanzado de su elaboración

¹ Dicha transferencia se efectúa mediante Real Decreto 3412/1981, de 29 de diciembre. Las de Ordenación del Territorio se realizan mediante Real Decreto 2822/1983, de 5 de octubre.

² Cifra actual tras la creación del municipio de San Cristóbal de Segovia por Decreto 298/1999, de 25 de noviembre,

³ Si bien estos procesos surgen al mismo tiempo en Burgos, León y Salamanca, la mayor población de Valladolid aconsejó su elección frente a estas otras capitales regionales.

habría hecho que, en caso de no haberse aprobado la Ley, se hubiesen tramitado como Plan Director Territorial de Coordinación.

El 5 de diciembre de 1998, las Cortes de Castilla y León aprueban la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León⁴ lo que, además de dar sustento legal a los instrumentos en elaboración, supone un fuerte impulso para la elaboración de diversos instrumentos, especialmente a partir de 2000.

II REGULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Es le Título II de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LOT), el que regula los distintos instrumentos de Ordenación del Territorio que pueden elaborarse en la Comunidad Autónoma diferenciando, como vienen haciendo las distintas legislaciones, entre:

- a) Instrumentos de carácter omnicompreensivo o generales de Ordenación del Territorio en dos escalas de actuación:
 - i) a nivel regional: las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, y
 - ii) a distintos niveles subregionales: Directrices de Ordenación de ámbito subregional
- b) Instrumentos de planificación y proyección directa de las actuaciones sobre el territorio, los Planes y Proyectos Regionales

⁴ Publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 10 de diciembre de 1998; corrección de errores BOCyL 18 de noviembre de 1999

- i) de ordenación de actividades sectoriales con incidencia territorial: Planes Regionales de ámbito sectorial,
 - ii) de planificación de actuaciones de interés para la Comunidad: Planes Regionales de ámbito territorial
 - iii) de planificación y proyección de la ejecución inmediata de actuaciones de interés para la Comunidad: Proyectos Regionales.
- c) Como peculiaridad, la LOT incorpora los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales al elenco de instrumentos de Ordenación del Territorio, manteniendo su regulación conforme a la legislación medioambiental, pero reconociéndole el carácter de instrumento integrador de diversas políticas sectoriales.

III DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN

Constituyen el instrumento para la ordenación del conjunto de la Comunidad y son sus objetivos fundamentales: la definición del modelo territorial de la región, el establecimiento de un marco de referencia para los demás instrumentos regulados en la Ley, así como orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León. A la vista de esta definición, la Ordenación del Territorio a escala regional queda definida como una función pública de primera entidad y debería ser el marco fundamental de coordinación de la competencia de Ordenación del Territorio, titularidad de la Comunidad Autónoma, y de las competencias estatales con incidencia territorial.

Al igual que otras legislaciones autonómicas y en similitud con la larga tradición de la legislación urbanística española, la LOT define un conjunto de determinaciones⁵ que ha de contener las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León (en adelante DOTCyL) para alcanzar los objetivos básicos del instrumento.

Junto con el análisis y el diagnóstico de los problemas y oportunidades que han de servir para llevar a cabo las propuestas de ordenación, así como los criterios generales de coordinación de las diferentes planificaciones, de reequilibrio territorial o de compatibilización del desarrollo con la preservación de los recursos naturales y culturales, existen tres determinaciones de las señaladas en la Ley que destacan poderosamente por encima del resto, tanto por su contenido como por sus capacidades de vertebración del territorio:

- a) Por un lado, los criterios fundamentales para los sistemas regionales de estructuración territorial (infraestructuras de todo tipo, suelo para implantación de actividades productivas, vivienda y dotaciones), que han de servir de referente para la planificación sectorial de la Junta de Castilla y León; en una actitud más audaz de la Administración regional, habrían de ser el marco de referencia para las grandes infraestructuras estatales (ferrocarriles y Red de Carreteras de Interés General del Estado), de modo que la planificación de éstas fuese más el reflejo de la óptica territorial y no de la meramente sectorial, resolviéndose situaciones que ahora suponen el sometimiento de la planificación territorial a la sectorial de la Administración General del Estado.

⁵ Véase artículo 10 de la LOT

- b) En segundo lugar, la definición de los ámbitos geográficos funcionales, lo que en el documento sometido recientemente a información pública se ha denominado Áreas Funcionales, 47 en total, pretendiéndose desde la propia Ley que no interfieran en la organización territorial de la región, es decir, en la configuración de Comarcas conforme a la legislación de Régimen Local. Ha sido éste, sin duda, el centro del debate político durante el proceso de participación pública e institucional lo que ha tenido sus aspectos positivos (el planteamiento de otras posibilidades de organización administrativa como forma de prestación de servicios públicos, especialmente en el medio rural), como negativos (ha desviado el debate de otras cuestiones relevantes para la estructuración del territorio como los sistemas regionales).
- c) Por último el Programa de Actuación, reducido en la Ley al papel de verificador de la coherencia de las DOTCyL con la política económica de la Comunidad y los programas de otras Administraciones y de la Unión Europea; si bien la repercusión económica así como la temporalización de las actuaciones parece de compleja planificación, especialmente en esta escala, al menos podría exigírsele al Programa el establecimiento de un determinado orden de prioridades en las acciones tendentes a conseguir los objetivos del modelo territorial.

En cuanto a su documentación, las DOTCyL se dividen en Directrices esenciales y complementarias, habiendo optado el legislador regional por diferenciar ambas en cuanto a alcance y rango normativo tras su aprobación:

- a) Las Directrices esenciales, definidoras de los objetivos del modelo territorial y que deben aprobarse por Ley de las Cortes de Castilla y León.
- b) Las Directrices complementarias que se aprobarían por Decreto tras la aprobación de las anteriores y comprenderían el resto de las determinaciones con tres grados de vinculación: pleno, básico o en cuanto a sus objetivos, y orientativo⁶.

Anterior a su aprobación, la tramitación de los dos documentos es conjunta, tanto para el período de información pública y audiencia a las Administraciones públicas como para los dictámenes preceptivos fijados en la Ley⁷.

Elaborada su documentación, las DOTCyL fueron sometidas al trámite de participación pública e institucional por un período de cuatro meses y medio en el que se recogieron más de 300 alegaciones, la mayoría de Ayuntamientos y otras Administraciones; a su vez se estableció un foro de debate en la página web de la Junta de Castilla y León (www.jcyl.es), al que se realizaron más de 200 aportaciones particulares que se tendrán en cuenta al mismo nivel que las alegaciones. Como consecuencia de las alegaciones y de la polémica surgida en torno a las Áreas Funcionales, el documento está siendo sometido a una intensa reconsideración lo que, de ser así, aconsejaría un nuevo período de información pública.

En cuanto a las propuestas propiamente dichas del documento sometido a información pública se señalan a continuación las más relevantes de las relativas a las determinaciones

⁶ Véase artículo 6 de la LOT

⁷ Véase artículo 12 de la LOT.

anteriormente descritas de modo más prolijo: los ámbitos geográficos funcionales y algunos de los sistemas regionales.

Como se mencionó anteriormente, se ha dividido el territorio regional en 47 Áreas Funcionales que cuentan, entre otros, con los siguientes objetivos: establecer ámbitos para la ordenación del territorio a nivel subregional y servir de base para la planificación de los servicios públicos. A esta división se asocia un sistema de asentamientos jerarquizado, en el que a cada nivel se le asocian distintas funciones urbanas, distinguiendo entre:

- 12 Nodos urbanos, las 12 ciudades mayores de la región: las nueve capitales de provincia junto a Aranda de Duero, Miranda de Ebro y Ponferrada.
- Otras 39 Cabeceras de Área Funcional, ya que los nodos también ejercen esa función de Cabecera en su ámbito funcional.
- Más de 200 Núcleos de Interés Territorial repartidos por las 47 Áreas Funcionales
- El resto de núcleos de población.

Las principales críticas que se le han hecho al modelo se resumen en:

- lo poco afortunado de la denominación de Área Funcional frente a la tradicional de comarca geográfica (que no administrativa) así como de las propias denominaciones de algunas de ellas;
- problemas de falta de funcionalidad de los ámbitos al respetarse la delimitación provincial;

- rigidez del sistema jerarquizado del sistema de asentamientos que equipar núcleos de población de rango poblacional y funcional muy diverso, en un afán más voluntarista que real de contar con un sistema urbano equilibrado como el de otras regiones.

En cuanto a los sistemas regionales de grandes infraestructuras, se ha optado por asumir la planificación sectorial del Estado sin plantear siquiera si algunas de las soluciones propuestas en las fases iniciales no habrían resultado más beneficiosas desde la perspectiva territorial, especialmente en el caso del ferrocarril de alta velocidad. Existen otros casos no contemplados en las DOTCyL y que pueden ser determinantes, si bien lo largo de la elaboración de estos documentos hace que determinadas cuestiones con grandes repercusiones territoriales surjan a posteriori, como el Plan Hidrológico Nacional, pero ya se ha comprobado que es un gran reto para la Ordenación del Territorio contar con información actualizada de muchas de las actuaciones sectoriales.

IV DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DE ÁMBITO SUBREGIONAL

Se trata de los instrumentos de planificación de áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos. Así, sus objetivos son los característicos de cualquier instrumento de Ordenación del Territorio: la utilización racional del territorio, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre todos los agentes que actúan en el mismo y el señalamiento de un marco de referencia y compatibilización de todos los planes y programas locales y sectoriales; a todo ello debe añadirse, con el objetivo de

resolver la falta de planeamiento urbanístico en algunos municipios, la ordenación urbanística de éstos, clasificando suelo y estableciendo la normativa de uso del mismo.

En cuanto a sus determinaciones⁸, puede decirse que son similares a las de las DOTCyL, adaptadas a la escala subregional, si bien deben añadirse las siguientes:

- la delimitación de su ámbito de ordenación, aspecto no necesario para las Directrices regionales que en todas las Comunidades Autónomas ya está definido de antemano;
- el establecimiento de la normativa urbanística subsidiaria de los municipios sin planeamiento;
- el señalamiento de los aspectos concretos de planes y programas que se modifican directamente con la aprobación de las Directrices subregionales.

Sin duda, son la primera y la tercera las más relevantes. En cuanto a la delimitación del ámbito, la LOT deja parcialmente resuelto el problema⁹ al establecer como ámbitos prioritarios para la ordenación subregional las provincias y los entornos de sus capitales, reconociendo el doble problema de la región: un territorio rural muy vasto, con pocas tensiones con la división provincial como uno de sus escasos referentes para su planificación, frente a determinadas ciudades con procesos de metropolitanización o con cierto dinamismo urbanístico en sus alfores. No obstante, la elaboración de las DOTCyL, al señalar las Áreas Funcionales, introdujeron un nuevo ámbito de ordenación que, hasta la fecha, se ha

⁸ Véase artículo 17 de la LOT

⁹ Véase Disposición Adicional 3ª

convertido en el más común. Fruto de ello se ha iniciado la elaboración de tres tipos de instrumentos a nivel subregional:

- a) Directrices de Ordenación de área urbana para los cuatro nodos urbanos principales con procesos de metropolitanización:
 - i) Valladolid (DOTVaEnt), a punto de aprobarse
 - ii) Burgos (DOAUBu), León (DOAULe) y Salamanca (DOAUSa), iniciada su redacción en 2000
- b) Directrices de Ordenación de área funcional (DOAF) para siete nodos urbanos secundarios:
 - i) Segovia, iniciada su redacción en 1999
 - ii) Aranda de Duero, Ávila, Miranda de Ebro, Palencia y Zamora; iniciadas en 2000
 - iii) El Bierzo, Área Funcional de Ponferrada, que recibe la denominación de la comarca legalmente constituida, también iniciadas en 2000
- c) Directrices de Ordenación provincial que sustituirán a las antiguas Normas Subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial:
 - i) Salamanca (DOPSa), iniciada su redacción en 1999
 - ii) Soria (DOPSo), que se iniciarán en 2001

Junto a éstas, reconociendo la capacidad que la Ley otorga a los municipios para su elaboración, existen determinadas iniciativas locales de ordenación del territorio más o menos intensas pero que garantizarían en mayor medida el éxito de las mismas: por un lado se están redactando las Directrices del Alto Águeda (suroeste de Salamanca), promovidas por la mancomunidad de municipios del mismo nombre, mientras que se ha constatado una gran

voluntad por parte de los municipios de las Tierras de Medinaceli, Almazán y Berlanga para ordenar el Área Funcional de Almazán (sudeste de Soria), así como la intención por parte de algunos municipios de ordenar la histórica comarca de las Merindades al norte de Burgos.

En cuanto a la elaboración, si bien la iniciativa la está ejerciendo fundamentalmente la Junta de Castilla y León, como ya se ha dicho, la Ley reconoce a los Ayuntamientos del ámbito, a los Consejos comarcales y a las Diputaciones provinciales la misma iniciativa en sus respectivos territorios¹⁰. Una vez elaborada la documentación, el Consejero dispondría, mediante Orden, el inicio de la tramitación¹¹ con el señalamiento de un período de información pública y audiencia a las Administraciones públicas afectadas, pasado el cual se recaban informes preceptivos entre los que destacan el del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León y el dictamen ambiental de la Consejería de Medio Ambiente. Por último, con las modificaciones que se realicen se someterán las Directrices a su aprobación por la Junta de Castilla y León mediante Decreto.

V PLANES Y PROYECTOS REGIONALES

Definidos por la Ley como los instrumentos de intervención directa sobre el territorio, constituyen un conjunto de herramientas mediante el cual las políticas sectoriales deben plasmar en el territorio las determinaciones de los instrumentos omnicomprendidos, es decir, las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León y las Directrices de Ordenación de ámbito subregional. A su vez, la LOT ha entendido que las políticas sectoriales han de proyectarse en el territorio en tres niveles:

¹⁰ Véase artículo 18.1 de la LOT

¹¹ Véase resto del artículo 18

- a) el nivel estratégico, en el que se enmarcan los Planes Regionales de ámbito sectorial (PRAS), cuyo objeto es el de ordenar una determinada actividad en el conjunto o partes de la Comunidad;
- b) el que posibilita la planificación de la Comunidad Autónoma en los municipios, en especial a nivel urbanístico: los Planes Regionales de ámbito territorial (PRAT), cuyo objeto es planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés para la Comunidad; y
- c) el de la concreción de las actuaciones: los Proyectos Regionales cuyo destino es la planificación y proyección de la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social, que se consideren de interés para la Comunidad.

La competencia para elaborar estos instrumentos es pública, si bien se permite a la iniciativa privada presentar para su tramitación Proyectos Regionales; en todo caso, la competencia para su aprobación corresponde a la Junta de Castilla y León mediante Decreto, después de seguir una tramitación¹² similar a la de las Directrices de Ordenación de ámbito subregional.

La planificación sectorial tiene ya una larga tradición en todas las Administraciones públicas, incluida la autonómica, y han constituido la fuente de la Ordenación del Territorio espontánea y descoordinada que hoy conocemos. El objetivo actual es que la Ordenación del

Territorio constituya el referente de la planificación sectorial y no que aquélla sea el resultado de ésta y es aquí donde radica el principal problema de la Ordenación del Territorio en España: las competencias que ostenta el Estado en materia de planificación sectorial que condicionan de manera determinante los modelos territoriales de cualquier Comunidad Autónoma. Si bien, tanto en nuestra Ley como en la de otras regiones se establecen mecanismos de conocimiento¹³ y de coordinación¹⁴ de la planificación del Estado con incidencia territorial, Castilla y León sigue padeciendo la falta de cultura en materia de Ordenación del Territorio, prevaleciendo la planificación sectorial sobre ésta incluso dentro de la propia Administración regional.

Los PRAT regulan la posibilidad, hasta ahora inexplorada, de llevar a cabo actuaciones urbanísticas por parte de la Comunidad Autónoma que implicarían modificaciones directas del planeamiento general de los municipios, aunque siempre atendiendo a un justificado interés regional; si bien la legislación urbanística posibilitaría estas actuaciones con instrumentos como los Planes parciales o especiales según los casos, el interés regional justificaría la aprobación directa de un PRAT por parte de la Junta de Castilla y León, sin necesidad de la tramitación municipal, lo que, al margen de acortar plazos, evitaría que intereses públicos locales prevaleciesen sobre otros intereses regionales que, por lo general, suelen ser prioritarios. En todo caso, hasta ahora los únicos PRAT elaborados son aquellos que surgen por reenvío de la legislación urbanística, es decir, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León señala que los Planes Especiales que afecten a más de un municipio han de seguir la tramitación establecida por la LOT¹⁵ para los PRAT.

¹² Artículo 24 de la LOT

¹³ Artículo 27.4 de la LOT

Así, la declaración como Bien de Interés Cultural en la categoría de Conjunto Histórico, conforme a la legislación de patrimonio histórico, hizo que el iniciado por la Confederación Hidrográfica del Duero¹⁶ Plan Especial del Canal de Castilla¹⁷ se reconvirtiera a PRAT que, en la actualidad, está a punto de ser aprobado por la Junta de Castilla y León. El Plan ha servido, a su vez, para establecer el deslinde y amojonamiento del Canal, así como para señalar una banda de ordenación (cuyo objetivo principal es recuperar la infraestructura, sus edificaciones auxiliares y los caminos de sirga), y una franja de protección de 200 metros con afecciones para los usos del suelo.

Junto a éste, se encuentra en estos momentos en información pública el PRAT del Camino de Santiago a su paso por la provincia de León, elaborado por la Diputación Provincial, tras lo cual la Junta de Castilla y León ha iniciado la elaboración del mismo plan en las provincias de Burgos y Palencia; como se aprecia, la tramitación será separada aunque se procurará su integración teniéndose en cuenta la posibilidad de elaborar un documento refundido para todo el recorrido de la ruta jacobea a su paso por Castilla y León.

En la línea de estas actuaciones, existe la intención de elaborar el PRAT de la Ruta de la Plata en su tramo castellanoleonés, pudiendo incorporarse en un futuro planes similares para otras líneas de nuestro territorio como las rutas de la trashumancia, el recientemente declarado como Bien de Interés Cultural ferrocarril de Salamanca a Oporto en su tramo más próximo a los Arribes del Duero¹⁸ ...

¹⁴ Artículo 27.5 de la LOT

¹⁵ Artículo 55.3.b de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León

¹⁶ Organismo propietario del Canal de Castilla

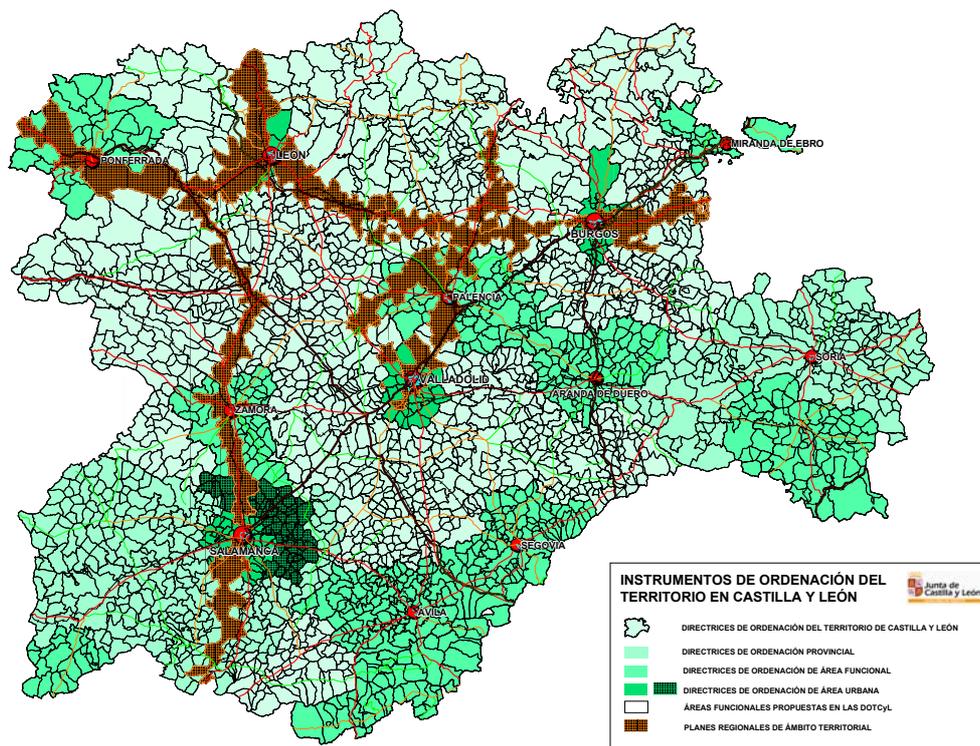
¹⁷ Infraestructura hidráulica que conecta a modo de Y invertida Alar del Rey, al norte de Palencia con do poblaciones vallisoletanas: Medina de Rioseco y la capital provincial

En cuanto a los Proyectos Regionales, puede decirse que su finalidad principal es la de evitar el control preventivo municipal durante el trámite de concesión de licencia, al objeto de no comprometer la viabilidad de determinadas infraestructuras o instalaciones cuyo interés sea supramunicipal. Si bien esto parece necesario cuando las actuaciones afectan a más de un municipio (un gasoducto no puede verse comprometido por la negativa de un municipio), su empleo directo en un único término municipal puede conducir a un exceso impositivo por parte de la Administración regional sobre la municipal, en especial cuando se trata de actuaciones privadas con fuerte rechazo social.

En la actualidad únicamente se ha aprobado un Proyecto Regional, el del Centro de Tratamiento de Residuos de la provincia de León, si bien se encuentran en tramitación algunos más promovidos por otras Consejerías.

VII MAPA RESUMEN DE ACTUACIONES

¹⁸ Declarado por el Ministerio de Cultura al ser una infraestructura propiedad del Estado



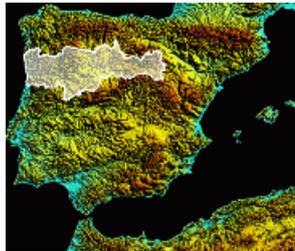
VIII PROPUESTAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO TRANSFRONTERIZO

El ingreso en la Unión Europea y los Programas e Iniciativas comunitarias han propiciado que Castilla y León, como otras regiones españolas, se haya embarcado en un incipiente proceso de Ordenación del Territorio transfronterizo compartido con regiones portuguesas.

Así, en el marco del Programa Piloto Terra, regulado por el artículo 10 del anterior Reglamento FEDER, se inicia el Proyecto Douro/Duero región fluvial dirigido por la

Asociación Ibérica de municipios ribereños del Duero y que ha contado con los siguientes organismos participantes:

- Junta de Castilla y León
- Comissão de Coordenação da Região Norte
- Fundación hispano lusa Rei Afonso Henriques
- SEPES
- Fundación MAPFRE



19

Si bien la elaboración principal de los trabajos ha correspondido a las dos administraciones regionales, cabe destacar que el 75% de la financiación proviene de los FEDER. Su resultado ha sido la realización de un análisis territorial de la eurorregión desde una perspectiva territorial que ha trascendido los límites administrativos y que ha culminado con un Programa de Acción Territorial que, sin efectos normativos ni vinculantes, debe servir de base para una futura ordenación del territorio conjunta.

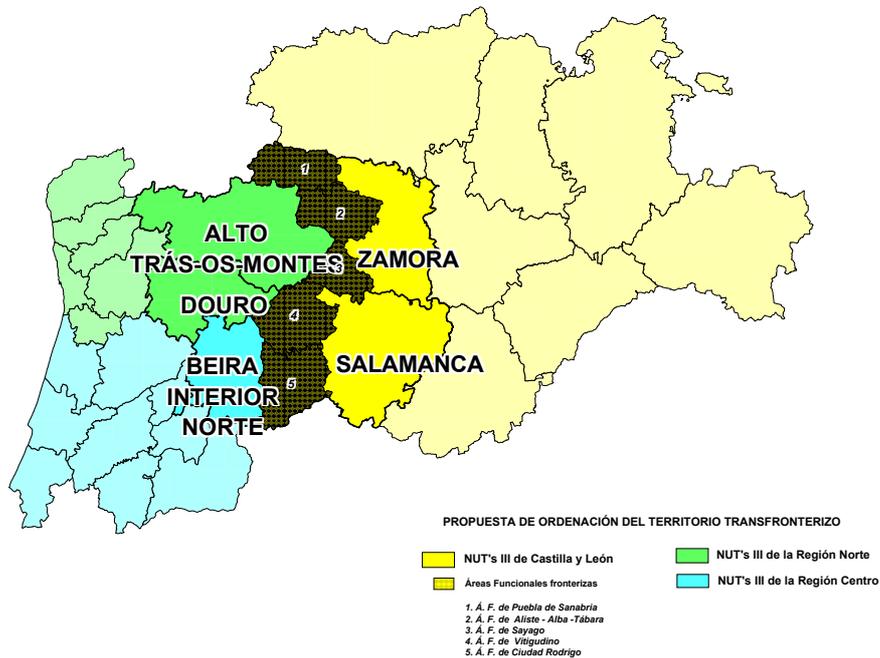
La experiencia ha servido para sentar las bases de una mayor colaboración entre administraciones regionales de dos países distintos que comparten una frontera de unos 200

¹⁹ Ámbito geográfico del Proyecto Douro/Duero Región Fluvial

Km, con problemas territoriales similares y espacios naturales cuya gestión ha sobrepasar el concepto de frontera.

Fruto de estas actuaciones se ha estudiado la posibilidad de llevar a cabo una ordenación transfronteriza conjunta entre la Comissão de Coordenação da Região Norte, la Comissão de Coordenação da Região Centro y la Junta de Castilla y León, preferentemente, en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III. El ámbito básico de ordenación podría coincidir con los NUT III fronterizos de estas regiones: Zamora, Salamanca (Castilla y León), Alto Tras Os Montes, Douro (Región Norte) y Beira Interior Norte (Región Centro), sin embargo, la amplitud de estos territorios así como el hecho fronterizo aconsejan considerar principalmente las cinco Áreas Funcionales fronterizas definidas en las DOTCyL, así como las agrupaciones de Concelhos²⁰ fronterizos existentes en estas regiones portuguesas.

²⁰ El Concelho es el equivalente portugués al municipio español, si bien su tamaño suele ser superior, en tanto que las agrupaciones, generalmente de dos o tres concelhos, se asemejarían a nuestras mancomunidades municipales.



IX CRITERIOS PARA CLASIFICACIÓN DE SUELO RÚSTICO

Junto a las actuaciones derivadas directamente de los instrumentos regulados en la LOT, se ha iniciado una serie de estudios cuyo objeto es tener un conocimiento de las cualidades del suelo rústico de la Comunidad, atendiendo a los criterios de protección señalados tanto en la legislación estatal de suelo como en la urbanística de la Castilla y León. Inicialmente, se ha realizado el estudio en la provincia de Ávila debido a ser una de las menos extensas de la región pero con una amplia variedad de suelos en su acepción urbanística.

La metodología del estudio ha partido de lo que la LUCyL señala como valores a preservar del proceso urbanizador, en desarrollo de la legislación estatal. Así, la Ley ha diferenciado entre siete categorías de suelo rústico²¹ (no urbanizable), todas ellas con valores a proteger, de entre las que cuatro que deben ser objeto de una especial protección:

- Suelo rústico común
- Suelo rústico de entorno urbano
- Suelo rústico de asentamiento tradicional (bodegas, pallozas...)
- Suelo rústico con protección de infraestructuras
- Suelo rústico con protección cultural
- Suelo rústico con protección natural
- Suelo rústico con protección especial (riesgos principalmente)

Por los criterios legales y por su escala territorial, el estudio se ha centrado en los suelos que deben encuadrarse en alguna de las cuatro categorías con protección, constituyendo un referente que la Ordenación del Territorio y el planeamiento urbanístico deberán completar; el estudio de las categorías del suelo rústico de entorno urbano o de asentamiento tradicional debe hacerse directamente por el planeamiento general o, en su caso, por las Directrices de Ordenación de ámbito subregional. Así los suelos que mediante este estudio no fuesen acreedores de valores relevantes conforme a la Ordenación del Territorio o la legislación urbanística, debido a la escala, deberían ser objeto de estudio pormenorizado por el planeamiento municipal, por lo que en este proyecto se les mantiene como suelo rústico

²¹ La denominación redonda en el carácter positivo y no residual que la nueva legislación otorga a este tipo de suelo: Véase artículo 16 de la LUCyL.

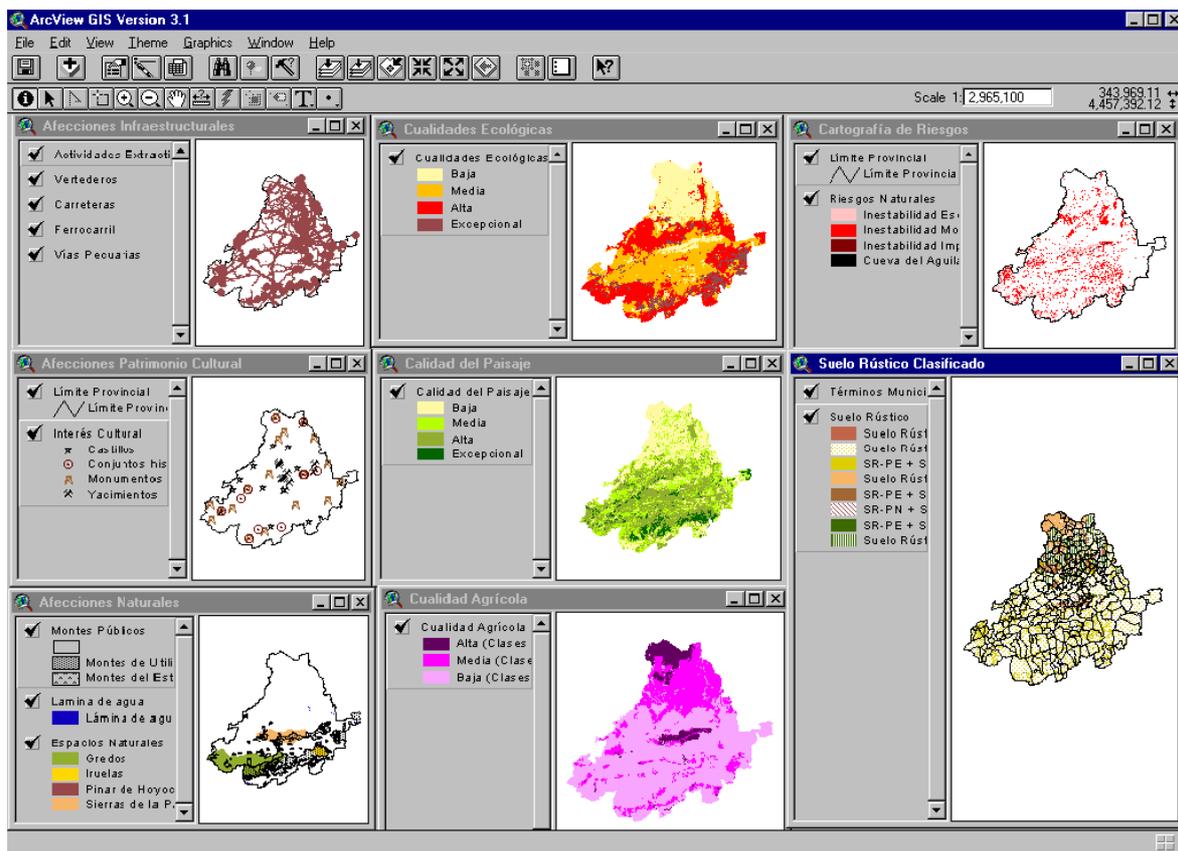
común, sin perjuicio de que aquel pueda clasificarlo como urbanizable o encuentre algún criterio legal para preservarlo del desarrollo urbano.

De ese modo, el estudio parte de las distintas cartografías territoriales y temáticas (mapas geológicos, agrológicos, edafológicos, de usos del suelo...) existentes para señalar los valores intrínsecos de los suelos que se clasificarán mediante una valoración de alta, media o baja. A su vez, se aplican las afecciones derivadas de las distintas legislaciones sectoriales (aguas, carreteras, ferrocarril...) o de riesgos reales o potenciales. Atención expresa se hace a la valoración paisajística por métodos que valoran sus propiedades intrínsecas y extrínsecas (como se percibe el paisaje desde puntos notables), éstas últimas facilitadas gracias a las nuevas aplicaciones sobre programas SIG.



Con las valoraciones efectuadas se compone un mapa de síntesis que incorpora la clasificación genérica de suelo para la provincia, conforme a la legislación urbanística. Este estudio no tiene ninguna validez jurídica al no estar aprobado como figura de Ordenación del Territorio (tal vez encajara bien como Plan Regional de ámbito sectorial), sin embargo, está

pensado para que la Comisión Territorial de Urbanismo pueda apreciar si la clasificación de suelo realizada por un instrumento de planeamiento general se ajusta a criterios que se suponen adecuados.



El estudio realizado para la provincia de Ávila tendrá su continuidad en las de Segovia y Valladolid, excluyendo los ámbitos de las DOAF de Segovia y las DOTVaEnt, al entender que estos instrumentos ya realizarán una valoración de las cualidades del suelo rústico que, a su vez, ha de servir de referente obligado para la clasificación de suelo por los planeamientos municipales,

Junto a estos estudios, reconociendo así la relevancia que para el modelo territorial de Castilla y León tiene el suelo rústico y, por tanto, con carácter complementario, en el Avance de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León se establece una matriz de usos en suelo rústico, de manera que, con carácter general, se señale una regulación genérica para todos los suelos rústicos de la región sin que haya diferencias esenciales fruto de la clasificación de los distintos instrumentos de planeamiento general. Se trata de una regulación poco prolija, como consecuencia de la escala territorial de Castilla y León, si bien marca unas pautas básicas. De la matriz se ha excluido la categoría de suelo rústico de asentamiento tradicional, entendiéndose que han de ser las Directrices de Ordenación de ámbito subregional las que establezcan los criterios básicos para su reconocimiento y, por tanto, para su clasificación por el planeamiento general, así como los de su conservación y mejora.

CATEGORÍAS DE SUELO RÚSTICO	USOS Y ACTIVIDADES														
	Conservación uso			Aprovechamiento de recursos primarios					Infraestructuras y equipamientos				Usos edificación		
	Conservación y mejora	Actividad agrícola y ganadera	Industria	Actividad agrícola y ganadera	Industria	Actividad ganadera	Actividad forestal	Actividad pesquera	Infraestructuras	Equipamientos	Equipamientos	Equipamientos	Equipamientos	Equipamientos	Equipamientos
Suelo rústico con protección	1	1 (1)	3	1	3 (1)	3	3	2, (2) (3)	3 (1)	3 (1)	3	3 (1)	3	3 (1)	3
Suelo rústico de entorno urbano	1	1	2, (2) (3)	1	2, (2) (3)	3	3	2, (2) (3)	2, (2) (3)	2, (2) (3)	3	2, (2) (3)	3	3	2, (2) (3)
Suelo rústico común	1	1	2, (2) (3)	1	2, (2) (3)	2, (2) (3)	2, (2) (3)	1	2, (2) (3)	2, (2) (3)	2, (2) (3)	2, (2) (3)	2, (2) (3)	2, (2) (3)	2, (2) (3)

1: No deseado
 2: No permitido
 3: No recomendable
 (1) Diferencia de uso en el ámbito de protección por las Directrices de Ordenación de ámbito subregional (2), en su caso, por el planeamiento municipal
 (2) No se permite el uso agrícola y ganadero, y cuando no se permite el uso de explotación de recursos primarios
 (3) No se permite el uso industrial y de equipamientos, y cuando no se permite el uso de explotación de recursos primarios
 (4) No se permite el uso de explotación de recursos primarios, y cuando no se permite el uso de explotación de recursos primarios
 (5) No se permite el uso de explotación de recursos primarios, y cuando no se permite el uso de explotación de recursos primarios

En Valladolid, a 26 de julio de 2001

EL MODELO DE COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN

Análisis de un proceso

Sumario:

- Introducción
- El Modelo Territorial de Aragón en el año 2000
- El Marco Jurídico de la Comarcalización
- El Modelo de Comarcalización en Aragón.
 - a) Principios básicos
 - b) Instrumentos para el desarrollo de la política comarcalizadora
- Hacia una nueva política territorial
- Conclusión: El objetivo final de la política territorial

Gijón, Julio de 2001

*Dirección General de Administración Local y Política Territorial
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales
Diputación General de Aragón*



INTRODUCCIÓN

El modelo político administrativo del territorio en los últimos dos siglos ha sufrido una importante transformación. La organización provincial y municipal de Javier de Burgos (1833) se ha transformado por el propio devenir de los acontecimientos históricos y de los cambios socioeconómicos acaecidos en España en la segunda mitad del siglo XX. La despoblación, consecuencia de un modelo de crecimiento económico sustentado en el desarrollo del sector industrial, supuso una primera concentración, por agregación, de términos municipales pasándose de unos

1

Pero no ha sido solo este fenómeno el que ha determinado la nueva organización baste recordar lo que decía Ortega al respecto *“no hay nada más triste, lamentable y sórdido que la institución provincial ... inspirada por una seca política métrico decimal, no debe a ella nuestro País, en casi un siglo, beneficio ni auxilio alguno”*. Una estructura superior a la provincia, más acorde con las identidades culturales de los territorios, no existió hasta el año 1977, con la promulgación de la Constitución actual. El Título VIII de la Constitución reconoce la existencia de unas unidades administrativas, las Comunidades Autónomas, que se identifican con las regiones tradicionales. No obstante, en algunos casos, esta organización ha sido también criticada por reconocer algunas Comunidades Autónomas de carácter artificial. La realidad es que actualmente el Estado Español se encuentra organizado en 17 Comunidades Autónomas de carácter asimétrico en cuanto a sus techos competenciales.

La consolidación de esta realidad territorial no se escapa a la propia evolución de las ciencias relacionadas con el territorio es decir, con la geografía, la economía o el derecho administrativo. El elemento común de todas ellas es el territorio, que ha pasado de ser objeto de un estudio descriptivo por parte de la geografía a ser objeto de estudio de análisis económico y crearse lo que conocemos como ciencia regional, campo del

¹ En España en 1900 había 9.267, en 1970 eran 8.655 y en 1990 8.078

saber pluridisciplinar, en el que convergen múltiples especialidades científicas y cuya síntesis es la ordenación del territorio.

Pero una cuestión que no ha sido recogida, con carácter específico, en esta evolución científica, política y social ha sido las unidades administrativas intermedias entre el municipio y la provincia; si se ha hecho, ha sido como espacio de referencia de estudios académicos. La comarca es esta nueva unidad más asociada a la identidad territorial que una provincia y mucho más adecuada para la prestación de servicios en la sociedad de la comunicación que el municipio tradicional. Muchos municipios de España carecen de capacidad para ofertar servicios de gasto que permitan igualar las condiciones de vida entre los ciudadanos al margen del lugar donde residan. En regiones extensas, con ausencia de comunicaciones eficaces, la comarca puede ser el elemento vertebrador del territorio en una economía mundializada. Una reflexión sobre los déficits de comunicaciones y desvertebración del territorio puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Km. de autovía y autopista por Km2 de superficie, 1998

1. C. Madrid	0.0605		10. R. Murcia	0.0194
2. País Vasco	0.0508		11. Andalucía	0.0172
3. C. Valenciana	0.0365		12. P. Asturias	0.0129
4. Cataluña	0.0301		13. I. Baleares	0.0116
5. I. Canarias	0.0255		14. Castilla y León	0.0108
6. La Rioja	0.0252		15. Castilla-La Mancha	0.0105
7. Cantabria	0.0228		16. Aragón	0.0079
8. C.F. Navarra	0.0215		17. Extremadura	0.0057
9. Galicia	0.0196			

Sobre esta cuestión va a versar nuestra exposición, centrada en un territorio peculiar como es el aragonés.

EL MODELO TERRITORIAL DE ARAGÓN EN EL AÑO 2000

Muchos son los tópicos sobre el modelo territorial aragonés.



El axioma “Zaragoza contra Aragón” acuñado por los sociólogos M. Gaviria y E. Grilló ha arraigado en el subconsciente de los aragoneses.² La evidencia está ahí, Zaragoza alberga a más del 50 % de la población aragonesa, algo que también ha sido constante, aunque en proporciones diferentes, a lo largo del tiempo.

Porcentaje de población aragonesa que reside en Zaragoza

1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1986	1991	1996	1998
10,8	11,42	13,67	15,43	19,23	22,39	27,66	40,71	47,78	48,44	50	50,67	50,99

El proceso de industrialización de los años sesenta otorgó un papel hegemónico a Zaragoza en el corredor del Ebro, pues en Aragón ya lo tenía. Zaragoza absorbió recursos humanos, tanto de Aragón como de las regiones limítrofes, y creó una economía industrial especializada en la construcción mecánica y en la química de consumo. En 1981 el sector de la automoción se convirtió en el principal motor de la actividad económica. El monocultivo industrial en torno a General Motors ha sido determinante en el modelo territorial. Quizás, en la actualidad, deberíamos replantear el modelo territorial aragonés, en cuanto a sus criterios teóricos, aunque no en los resultados finales: sigue existiendo un fuerte desequilibrio territorial en la región, a pesar del cambio de la estructura productiva.

Porcentaje de empleo en Aragón por zonas 1991

	Primario	Construcción	Industria	Servicios	Total
HUESCA	30,57	21,97	12,8	17,48	18,09
TERUEL	24,25	13,43	9,35	9,57	11,58
ZARAGOZA*	34,9	20,32	16,08	10,92	16,09
ZARAGOZA**	10,28	44,28	61,77	62,03	54,24
TOTAL ARAGÓN	100	100	100	100	100

* Recoge toda la provincia de Zaragoza, excepto la comarca de la capital.

** La Comarca de Zaragoza

En los años sesenta empezaron a aparecer las primeras publicaciones de carácter regional sobre Aragón. El Banco de Aragón editó un trabajo de Fabián Estapé³ de claro contenido de economía regional. Más tarde apareció el número monográfico de Información Comercial Española sobre el Valle del Ebro. Sin embargo a partir de mediados de los setenta la literatura sobre el territorio aragonés fue especializándose superando el Valle del Ebro como unidad económica, para centrarse sobre Aragón: Los trabajos de José Antonio Biescas⁴ o las primeras publicaciones de la Diputación General de Aragón⁵ son el punto de arranque de esta nueva producción científica sobre el territorio aragonés que podemos asociar a la ordenación del territorio.⁶

¿En que se ha convertido Aragón en el contexto español?. En un lugar privilegiado en el Valle del Ebro, en el centro del cuadrante Noreste de la Península Ibérica. Esto ha supuesto para Zaragoza una renta de situación, en la medida que es paso obligado entre el arco mediterráneo, como zona de expansión económica, y las zonas industriales de la cornisa cantábrica, hoy en declive. Esa renta de situación implementa la rentabilidad económica del territorio en torno al eje del Ebro, dejando al resto de

² GAVIRIA, M. y GRILLÓ E. (1974) *Zaragoza contra Aragón*. Barcelona

³ ESTAPÉ RODRIGUEZ, F. (1960) *La economía. En Aragón (Cuatro ensayos)*. Zaragoza

⁴ BIESCAS FERRER, J.A. (1977) *Introducción a la economía de la región aragonesa*. Zaragoza

⁵ DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN. DPTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. (1984). *Programa de desarrollo regional de Aragón*. Zaragoza.

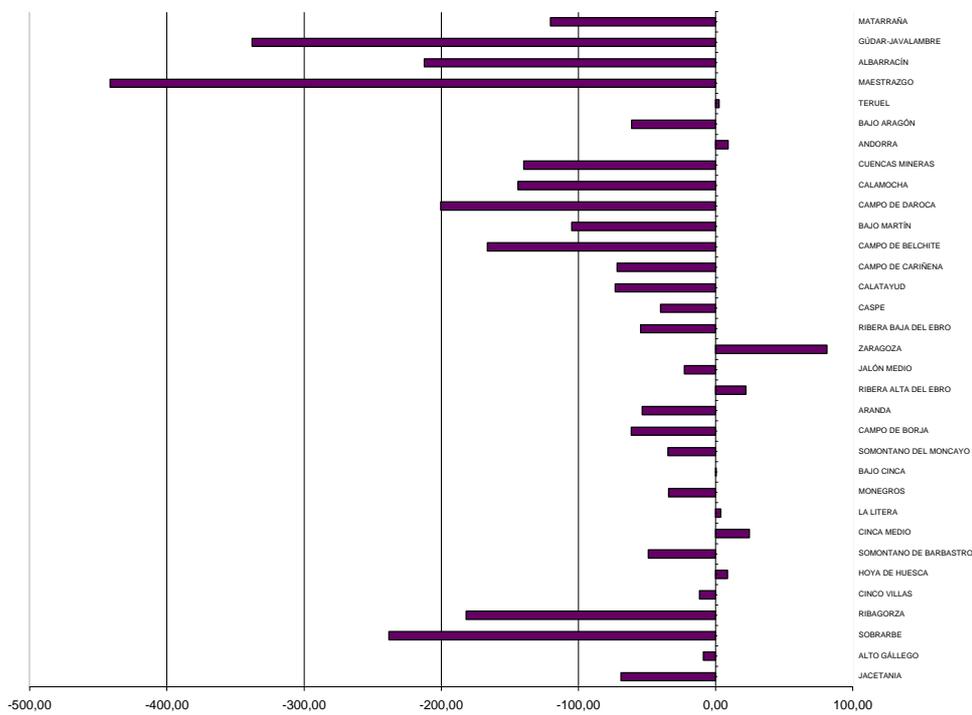
⁶ La existencia de un Departamento de Geografía en la Universidad de Zaragoza desde 1950 impulsado por Casas Torres, o la creación de la Facultad de Económicas en 1973 ha contribuido a una producción científica sobre el territorio muy importante. Los trabajos de Vicente Bielza, Antonio Higuera, M^a Luisa Frutos y un largo etc de geógrafos aragoneses y los trabajos de los economistas José M^a Serrano, Eduardo Bandrés, Antonio Aznar, etc., han sido fundamentales para entender la realidad territorial aragonesa. En este sentido se han realizado tres Congresos de Economía Aragonesa, dos de Ordenación del Territorio, etc., en los que han intervenido analistas del territorio como José Antonio Báguena.

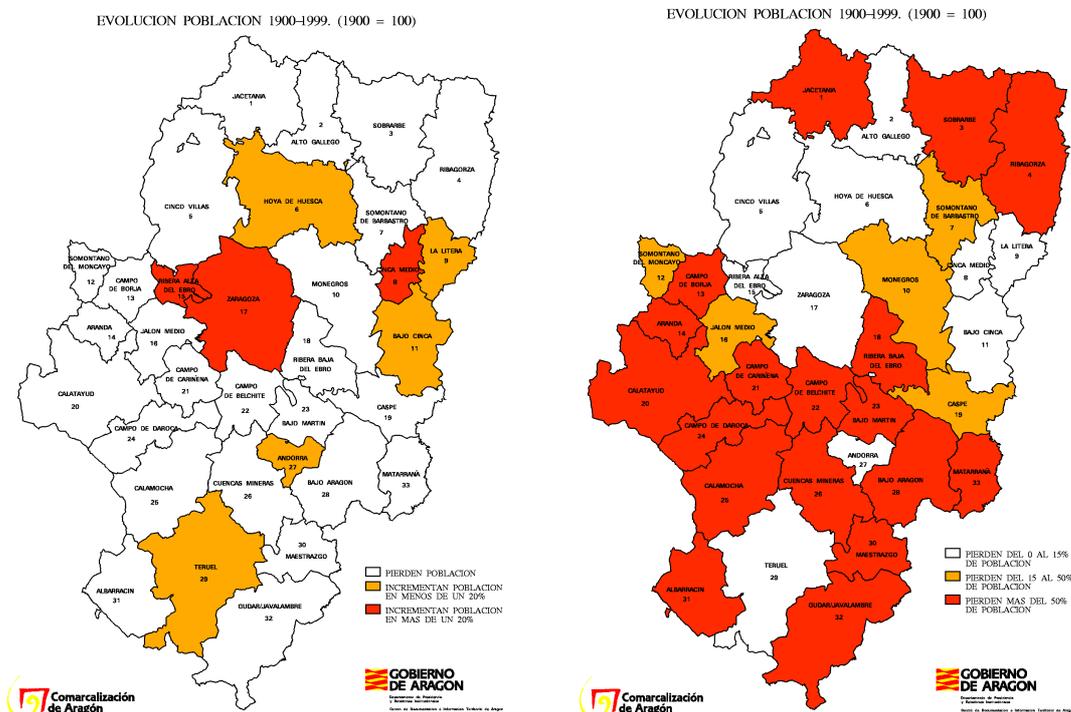
Aragón en una situación precaria, que en términos socioeconómicos podemos calificar que estancada.⁷ Un segundo elemento del modelo territorial es la población. Aragón ha sido un territorio despoblado a lo largo del tiempo.

Códi	Nombre	1.900	1.960	1.999	DIFERENCIA 1999-1900	EVOLUCION POBLACION (1900=100)	ENVEJEC. 1996	DEPEN. 1996
	TOTAL ESPAÑA			40.202.160,00				
	%ARAGON/ ESPAÑA	4,91	3,6	2,95				
	TOTAL ARAGÓN	928.247	1.098.887	1.186.849	258.602	21,79		
01	JACETANIA	28.037	21.141	16.591	-11.446	-68,99	22,3	55,7
02	ALTO GÁLLEGO	13.187	13.246	12.101	-1.086	-8,97	19,6	49,0
03	SOBRARBE	22.794	15.406	6.740	-16.054	-238,19	26,6	61,6
04	RIBAGORZA	33.564	22.976	11.904	-21.660	-181,96	29,3	67,7
05	CINCO VILLAS	35.329	40.267	31.601	-3.728	-11,80	22,2	54,2
06	HOYA DE HUESCA	54.413	52.982	59.609	5.196	8,72	21,0	53,2
07	SOMONTANO DE BARBASTRO	33.390	25.978	22.399	-10.991	-49,07	24,0	61,1
08	CINCA MEDIO	16.350	20.102	21.713	5.363	24,70	22,0	56,0
09	LA LITERA	17.917	21.940	18.631	714	3,83	25,1	58,2
10	MONEGROS	25.166	25.155	18.730	-6.436	-34,36	25,7	60,3
11	BAJO CINCA	22.233	26.033	22.301	68	0,30	21,2	56,4
12	SOMONTANO DEL MONCAYO	19.078	20.145	14.151	-4.927	-34,82	25,1	60,9
13	CAMPO DE BORJA	22.880	19.616	14.177	-8.703	-61,39	25,8	62,5
14	ARANDA	12.482	10.780	8.127	-4.355	-53,59	20,2	51,8
15	RIBERA ALTA DEL EBRO	16.964	26.437	21.746	4.782	21,99	22,6	58,3
16	JALÓN MEDIO	26.396	28.960	21.496	-4.900	-22,79	24,1	58,4
17	ZARAGOZA	120.837	333.137	642.627	521.790	81,20	16,3	43,6
18	RIBERA BAJA DEL EBRO	13.731	11.663	8.875	-4.856	-54,72	23,3	57,0
19	CASPE	20.008	22.066	14.274	-5.734	-40,17	26,4	62,5
20	CALATAYUD	68.998	71.999	39.851	-29.147	-73,14	29,1	65,9
21	CAMPO DE CARINENA	16.997	14.705	9.895	-7.102	-71,77	26,2	60,5
22	CAMPO DE BELCHITE	15.133	12.827	5.680	-9.453	-166,43	32,3	67,5
23	BAJO MARTÍN	15.605	14.185	7.613	-7.992	-104,98	30,4	72,9
24	CAMPO DE DAROCA	20.369	17.568	6.781	-13.588	-200,38	32,5	70,3
25	CALAMOCHA	34.372	33.548	14.079	-20.293	-144,14	31,4	71,9
26	CUENCAS MINERAS	25.424	24.430	10.595	-14.829	-139,96	23,6	62,3
27	ANDORRA	9.857	14.710	10.854	997	9,19	18,5	54,6
28	BAJO ARAGÓN	44.619	35.593	27.662	-16.957	-61,30	24,0	62,2
29	TERUEL	41.702	51.058	42.793	1.091	2,55	22,9	61,0
30	MAESTRAZGO	13.535	7.540	2.500	-11.035	-441,40	30,0	70,1
31	ALBARRACÍN	14.335	11.053	4.587	-9.748	-212,51	33,0	77,2
32	GÚDAR- JAVALAMBRE	34.069	19.827	7.779	-26.290	-337,96	30,7	74,8
33	MATARRAÑA	18.476	11.814	8.387	-10.089	-120,29	31,4	77,8

⁷ BBVA. (2001). *Renta Nacional de España*. Bilbao.

Sin embargo, desde la década de los años sesenta del siglo XX, este fenómeno se ha agudizado como consecuencia del modelo de desarrollo económico. Zaragoza, con su Polo de Desarrollo y la instalación de determinadas actividades económicas, ha succionado población, tanto del resto de Aragón como de las comunidades colindantes. Zaragoza alberga a la mitad de la población de Aragón y, si atendemos a los datos comarcales, incluso supera esa cifra.



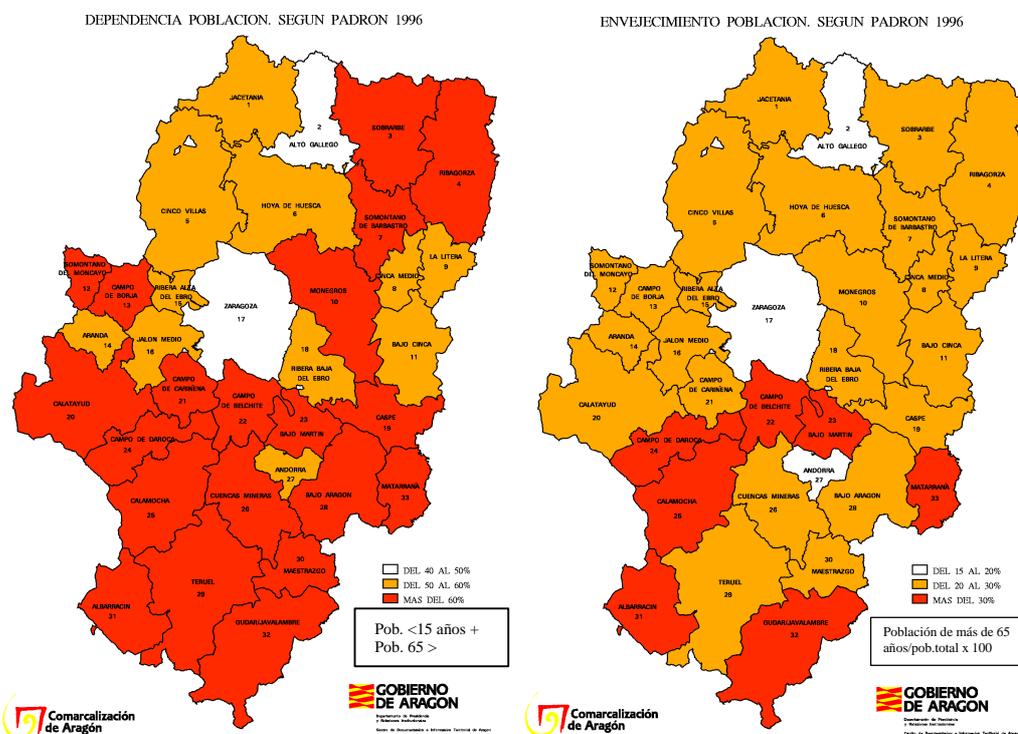


La dinámica poblacional de Aragón entronca con la propia dinámica histórica de reconquista del territorio. Desde los valles pirenaicos se accede al Valle del Ebro y, desde allí, se intenta dominar todo el corredor del Ebro, incluso, llegar al Mediterráneo. El poblamiento de zonas estériles se realiza mediante la fórmula de “cartas puebla”, las cuales determinan un sistema de poblamiento en Aragón que llega hasta la actualidad. Los Fueros locales son una referencia para entender cuales son los núcleos de población que, actualmente, tienen mayor población. La lucha por la tierra y el agua son una constante histórica en Aragón, recogida en su derecho propio.

A principios del siglo XX, Aragón suponía casi el 5 % de la población española, mientras que, en la actualidad, apenas supone el 3 %. La distribución territorial también ha cambiado sustancialmente, pues un buen número de comarcas han perdido población. Solamente Zaragoza, la Hoya de Huesca, Teruel, Andorra y el Cinca Medio han mantenido, o incluso superado, la población de principios del siglo XX. Esto, fundamentalmente, se debe al carácter de capitalidad de las ciudades o a una actividad económica vinculada al territorio y directamente relacionada con el crecimiento económico entre 1960 y 1973: es el caso de la minería del carbón y, por tanto, de la energía, en la comarca de Andorra, o las actividades agroalimentarias del Bajo Cinca. El

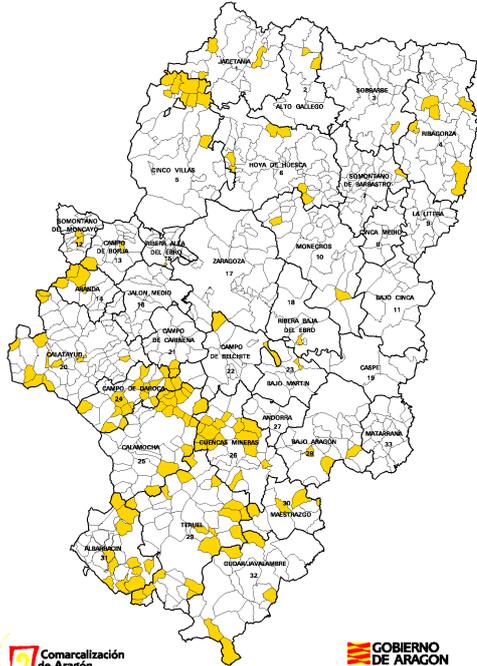
resto de las comarcas aragonesas han perdido población y la caída más importante se sitúa en la década de los años 60.

La consecuencia inmediata de esta pérdida de población, sumamente importante en algunas comarcas, es el envejecimiento, que hace que más de 400 municipios aragoneses se encuentren en fase terminal, es decir, que, salvo fenómenos demográficos no naturales, son municipios que desaparecerán en el horizonte de 20 años: tasas medias de envejecimiento por encima del 50 % de la población o núcleos con edades medias superiores a los 65 años. Este escenario contribuye a una pérdida del potencial endógeno del crecimiento económico y por tanto el encarecimiento de los servicios públicos



El envejecimiento más la despoblación implica un minifundismo local que provoca una insuficiencia de recursos públicos municipales para atender las necesidades básicas de los ciudadanos y los servicios públicos en una buena parte del territorio aragonés.

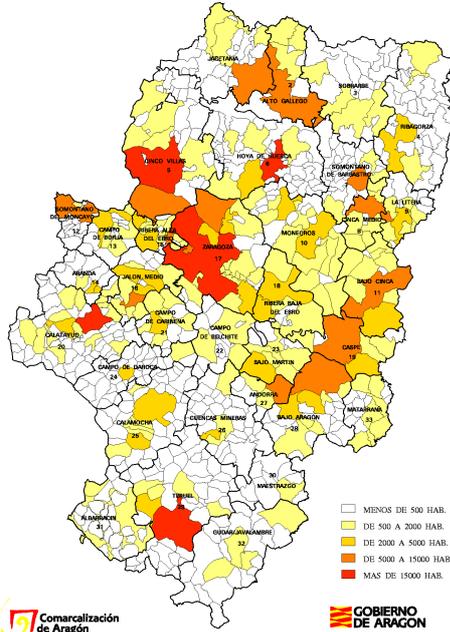
POBLACION INFERIOR A 100 HABITANTES SEGUN CENSO DE 1999



POBLACION INFERIOR A 200 HABITANTES SEGUN CENSO DE 1999



POBLACION DE DERECHO SEGUN CENSO DE 1999



- MENOS DE 500 HAB.
- DE 500 A 2000 HAB.
- DE 2000 A 5000 HAB.
- DE 5000 A 15000 HAB.
- MAS DE 15000 HAB.



Como conclusión de esta breve descripción del modelo territorial aragonés, es decir, puede decirse que la baja densidad de población es el elemento que contribuye a acentuar la desigualdad en la prestación de servicios públicos.

Ante estas características del modelo territorial son necesarias dos acciones públicas: de una parte, la repoblación del territorio, a través de políticas demográficas, las cuales han quedado definidas en dos actuaciones del Gobierno de Aragón, y en las resoluciones que las Cortes de Aragón tomaron los días 5 y 6 de Abril del 2001.⁸

Pero la solución a los problemas territoriales viene dada por un tipo de medidas relacionadas con la organización del territorio para ofertar servicios. El objetivo final de la política territorial del Gobierno de Aragón es ofrecer servicios para todos los ciudadanos en las mismas condiciones y con las mismas calidades, se viva donde se viva en el territorio aragonés. Para ello es necesaria una gestión eficiente de los recursos, lo cual corresponde a los poderes públicos, pero, por otra parte, para una administración eficaz, es fundamental la participación de los agentes sociales del territorio. El conocimiento de lo próximo es sinónimo de garantía en eficacia y eficiencia de los servicios públicos. La participación en la gestión del territorio desde el territorio se convierte en el elemento imprescindible para conseguir los medios necesarios que permitan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

El instrumento del que se ha dotado el Gobierno de Aragón para intentar acometer programas de actuación para corregir las desigualdades territoriales y sociales se apoyan en la comarcalización.

EL MARCO JURÍDICO DE LA COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN

El proceso de comarcalización hay que situarlo, en el tiempo, en la transición democrática. En los ambientes científicos, intelectuales, universitarios aragoneses se fue

⁸ SALANOVA ALCALDE, R. Director. (1999). *La Comarcalización: Estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de Comarcalización y, 8/1996 de Delimitación Comarcal*. Zaragoza.

consolidando la idea de la comarcalización como elemento vertebrador del territorio. Quizás en la década de 1970 la realidad territorial aragonesa, aunque parecida a la actual, no era exactamente igual, como hemos visto anteriormente.

Aun así las reivindicaciones sobre la comarcalización fueron cuajando en la sociedad aragonesa, al punto de que el propio Estatuto de Autonomía, en su artículo 5 recoge la posibilidad de crear comarcas: *“Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una Ley de Cortes podrá ordenar la constitución de comarcas”*. Un avance de esta idea de la comarcalización fue la Ley sobre Mancomunidades de Municipios⁹ de 1987 que responde a iniciativas parlamentarias de las Cortes de Aragón en materia de organización del territorio. En este sentido, tanto en el Informe de la Diputación General de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Comunidad Autónoma, como en la Resolución de las Cortes de Aragón de 9 de mayo de 1985, se defiende una organización comarcal del territorio. No obstante, en ambos informes y, dado el corto periodo de tiempo de funcionamiento de las instituciones autonómicas, tienen un sello jacobino ambas propuestas.

Entre 1990 y 2000 se va a configurar el marco jurídico sobre el que se sustenta la política comarcalizadora de Aragón. Existen varias Mancomunidades de interés comarcal en funcionamiento y un número importante de Mancomunidades de carácter sectorial pero con un territorio equiparable al de la comarca. Las Cortes de Aragón instaron en el año 1991 al Gobierno a poner en marcha el artículo 5º del Estatuto de Autonomía.

Todo ello dio lugar a que en 1993 se aprobara la Ley de Comarcalización¹⁰, en 1996 la Ley de Delimitación Comarcal¹¹, en 1999 la Ley de Administración Local¹² y, finalmente, en 2000 la Ley de creación de la Comarca del Aranda¹³. Hasta el 1 de julio

⁹ Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios.

¹⁰ Ley 19/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón.

¹¹ Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón.

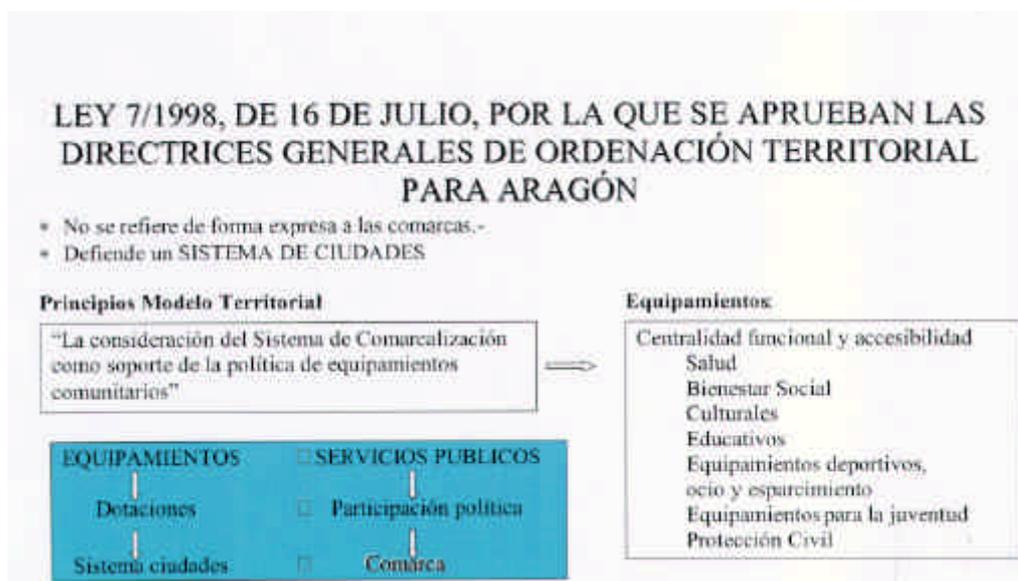
¹² Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

¹³ Ley 9/2000, de 27 de diciembre, de creación de la Comarca del Aranda.

del año 2001 se han creado las comarcas de Comunidad de Calatayud, Alto Gállego y Tarazona y Moncayo; ha iniciado la comarca de Valdejalón la nueva denominación de Jalón Medio.

Paralelamente, para la actuación sobre el territorio, se aprueban en 1992 la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón¹⁴, y en 1998 la Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial¹⁵.

La Ley de Directrices Generales define el modelo territorial de Aragón, en base a un sistema de ciudades que enlaza con la organización comarcal para la política de equipamientos comunitarios. La jerarquía urbana, apoyada en un sistema rango-tamaño, implica una diferenciación entre lo que son equipamientos públicos y privados en el territorio, el cual se asocia a un sistema de ciudades con el de prestación de servicios, que vendría dado por la organización comarcal, donde el elemento básico no es la dotación de servicios sino la participación política sobre la gestión de equipamientos comunitarios.



Quizás, en el momento inicial, el legislador no profundizó en la importancia temporal y funcional de las leyes aprobadas en materia de ordenación del territorio y de

¹⁴ Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio

¹⁵ Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.

comarcalización, en nuestra opinión, y cerrado el ciclo legislativo por el momento, podemos entender que las leyes de ordenación del territorio tienen un carácter técnico cuando las de comarcalización tienen un carácter político. Sin embargo, entre ambas normas existe una relación directa, que es su aplicación sobre el territorio, para conseguir una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Quizás el momento actual sea el de contribuir a engarzar ambos tipos de normas con el fin de diseñar un nuevo modelo territorial de Aragón.

EL MODELO DE COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN

a) PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MODELO

Los principios básicos de la comarcalización aragonesa los podemos sintetizar en cuatro:

- 1º. El territorio y la oferta de servicios públicos
- 2º. El protagonismo de los municipios
- 3º La convergencia entre proyecto político e inversor
- 4º El proceso de concertación de iniciativas

1. El territorio y la oferta de servicios públicos

El modelo territorial de Aragón descrito más arriba supone la existencia de un inmenso territorio despoblado que contribuye a crear desigualdades en servicios en función del lugar de residencia de los ciudadanos. En las sociedades postindustriales la demanda de servicios está relacionada con los niveles de renta. Actualmente, Aragón presenta unos niveles de renta superiores a la media española¹⁶, debido a la actividad económica desarrollada, pero también, a las rentas transferidas desde la Administración a los ciudadanos y a la baja densidad de población. La población envejecida es un ejemplo de una sociedad con unas rentas procedentes de la Seguridad Social que demanda unos servicios públicos específicos y de alto coste: prestaciones sanitarias,

¹⁶ El PIB por habitante en Aragón es 7,69 puntos por encima de la media española, lo que la sitúa en el séptimo lugar del ranking nacional.

atención a la tercera edad, etc. Por tanto, existe una demanda real de servicios en el territorio que debe ser satisfecha por la Administración, atendiendo al principio de equidad más que al de coste – beneficio.

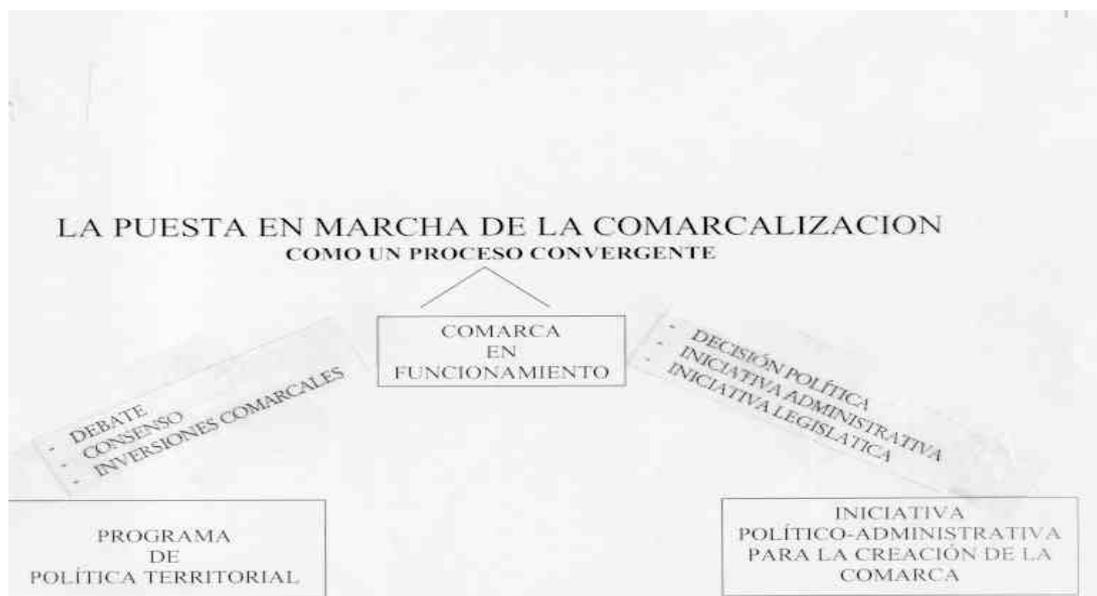
La actual organización político-administrativa no favorece la prestación de servicios públicos justa, más bien al contrario, lo que hace es ofrecer unos servicios insuficientes, de baja calidad, que impiden el desarrollo de la sociedad del bienestar en una buena parte del territorio. Ejemplos encontramos muchos, tanto en población envejecida, como en la oferta y la demanda de puestos escolares.

La sociedad actual es la sociedad de la comunicación. Las nuevas tecnologías de la comunicación permiten llevar a los lugares más recónditos la información que contribuye a hacer más iguales a los ciudadanos. Un aspecto importante de la prestación de servicios a través de procedimientos telemáticos viene dado por la formación, tanto básica como continuada; además de la generada por la sociedad del ocio. Un aspecto importante, pues, de este principio básico para la comarcalización es la sociedad del conocimiento para la prestación de servicios.

2. Protagonismo de los municipios

La unidad básica de la organización político-administrativa actual es el municipio. Es una institución tradicional, arraigada en el tiempo y que se caracteriza por la proximidad al ciudadano. El conocimiento de la realidad territorial, de las demandas de los ciudadanos, de los intereses colectivos y de las expectativas de futuro son fáciles de encontrar en los ayuntamientos.

La creación de una nueva organización administrativa como es la comarca no debe olvidar en ningún momento la existencia de los ayuntamientos. Por tanto, para iniciar el proceso de creación de las comarcas, el modelo de comarcalización en Aragón se ha apoyado en estas instituciones. La Ley de Comarcalización establece que, para constituir una comarca, es necesario que el acuerdo sea adoptado por los dos tercios de los municipios de la delimitación comarcal fijada en la Ley de 1996 y que agrupe a dos tercios del censo electoral. Este criterio de relacionar municipios y ciudadanos supone



combinar la parte institucional, es decir la voluntad política de las instituciones, con el interés de las personas que las representan.

No obstante, la propia Ley considera que, cuando la iniciativa parte de una mancomunidad de interés comarcal, también deben estar presentes los dos tercios de los ayuntamientos y los dos tercios del censo electoral de la delimitación comarcal en la que se integra la mancomunidad.

La Comunidad Autónoma se reserva, en algunos casos, la potestad de iniciar el proceso de comarcalización sustituyendo a la iniciativa municipal o de la mancomunidad. Esto se corresponde con la extensión del fenómeno comarcal y las reticencias que pueden existir en algunas delimitaciones comarcales para poder constituirse como comarca. Es el final del proceso y es necesario utilizar mecanismos de este tipo para culminar la organización territorial de Aragón en comarcas.

Sobre este principio básico se ha desarrollado un procedimiento para la creación de la comarca en el cual se hace partícipes a aquellos ayuntamientos que, estando en contra de la creación de la comarca y que pertenecen a una misma delimitación comarcal, no han adoptado el acuerdo correspondiente. Siempre debe haber pronunciamiento de todos los afectados, a favor y en contra, lo cual lleva un esfuerzo de consenso por parte de todos los municipios de la comarca.

3. Convergencia entre el proyecto político y el inversor

Además de la iniciativa política para la creación de la comarca se ha considerado imprescindible la inclusión de un programa inversor específico, el de política territorial.

Es un programa de inversiones para la delimitación comarcal que toma la iniciativa de constituirse en comarca. La fórmula administrativa que se ha utilizado para desarrollar este tipo de inversiones en el territorio es el del convenio entre la Comunidad Autónoma, patrocinadora del proyecto comarcalizador, y los ayuntamientos y mancomunidades, como agentes activos del proceso. Se ha incorporado, también, a las Diputaciones Provinciales como administraciones que tienen intereses institucionales en el territorio.

El programa de política territorial es la opción que toma el Gobierno de Aragón para incentivar el sentimiento comarcal. Una de las cuestiones esenciales de la organización administrativa que se quiere implantar en el territorio es aglutinar los intereses colectivos y crear, si no existiera, la idea de identidad comarcal.

La división comarcal aprobada en las Cortes de Aragón es, en cierta medida, artificial, a pesar del riguroso, que sirvió de base para el debate, estudio realizado por el Doctor Vicente Bielza de Ory¹⁷. Existen algunas comarcas tradicionales, reconocidas a lo largo del tiempo, y con intereses comunes. Sin embargo otras se crearon a tenor de circunstancias económicas, políticas e incluso administrativas. Ante la heterogeneidad de las delimitaciones comarcales, era necesario crear el instrumento que permitiera crear una identidad comarcal que se tradujera en la defensa de unos intereses comunes.

El mecanismo que se ha seguido para intentar alcanzar la noción sociológica de la comarca es la participación de las instituciones de la comarca, tanto municipios, mancomunidades como otros intereses territoriales, en definir cual podía ser la inversión que debía realizarse en el territorio. Superar la idea arraigada en la clase política municipal de que no es actual para el municipio sino para un interés supramunicipal ha sido el primer escollo que ha habido que superar.

¹⁷ BIELZA DE ORY, V. (1992): "Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón.

El proceso de convergencia entre la iniciativa político-administrativa para la creación de la comarca y el programa de política territorial, como el instrumento que incentiva el sentimiento comarcal, es lo que creemos que ha permitido agilizar en el tiempo un proceso de por sí largo. En veinte meses que lleva esta iniciativa funcionando se han creado cuatro comarcas y, en breve, podrán crearse cinco más mediante una Ley de Cortes.

4. Concertación de iniciativas

La cultura del pacto es una de las señas de identidad de los aragoneses. El pactismo como forma de regular la vida social se ha trasladado a la comarcalización. Solamente con este principio pueden alcanzarse los objetivos de la comarcalización.

b) INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMARCALIZADORA

Llevar a delante un proceso tan complejo como es romper la estructura administrativa tradicional requiere de unos instrumentos bien definidos y para que integren a la población y a las instituciones en el nuevo proceso.

Los instrumentos utilizados son tres:



1º. Convenios, es el instrumento que desde la administración autonómica permite financiar proyectos de interés comarcal. Para ello, y estrechamente relacionado con el principio de convergencia que hemos definido anteriormente, se pretende la máxima coordinación institucional. En los convenios interviene, por una parte, el Gobierno de Aragón, por otra las Diputaciones Provinciales en la medida que tienen competencia y, en tercer lugar, los ayuntamientos de la delimitación comarcal. En los convenios se definen los proyectos de interés comarcal a desarrollar en un periodo máximo de cuatro años. La Ley de Administración Local de Aragón¹⁸ establece la posibilidad de que las entidades locales podrán cooperar entre sí a través de la firma de convenios que tengan por finalidad la ejecución en común de obras, entre otras posibilidades. Al amparo de esta disposición y, considerando que las comarcas son entidades locales, se han firmado 33 convenios de colaboración, uno con cada una de las delimitaciones que marca la Ley de 1996.

El propósito de estos convenios es la financiación de aquellas obras que contribuyan a definir, crear e incentivar la identidad comarcal.

La inversión realizada a través de estos convenios se eleva a unos 100 millones de pesetas por comarca. Ha habido comarcas donde la inversión ha sido mayor, bien por las aportaciones de las Diputaciones Provinciales, bien por el tamaño de la comarca. La distribución entre cada una de las comarcas y el monto total de las aportaciones de las diferentes instituciones puede verse en los cuadros adjuntos. Como puede observarse en el año 2000 el 50% de las aportaciones fue realizada por la Diputación General de Aragón.

2º. Estudio documentado: una cuestión que fue objeto de debate en la Ley de Comarcalización como parte esencial en el proceso para la creación de la comarca fue el estudio documentado. Queda definida la voluntad para crear la comarca a través de la voluntad de los ayuntamientos, pero a la vez se buscan unos argumentos que permitan justificar su creación. Esta justificación debe plasmarse en un documento en el que se definan no solo el interés de la comarca, sino también la denominación, la capitalidad,

¹⁸ Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

las funciones y servicios que va a desarrollar, los órganos de gobiernos, los recursos económicos con que cuenta, el presupuesto para su puesta en marcha, el coste de funcionamiento y sobre todo la descripción de los vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que configuran la comarca. Este último extremo es importante pues pretende justificar la propia conciencia de una delimitación comarcal, que en algunos casos ha sido criticada por su artificialidad. Es necesario incorporar, en un documento, los elementos identificadores de la futura comarca.

El estudio documentado no ha tenido la importancia que en principio pretendía el legislador. Se consideraba un elemento de soporte de justificación e, incluso, como elemento disuasor de actitudes sectarias o secesionistas para la constitución de la comarca. Quizás el estudio documentado debería haber sido previo a la decisión de crear la comarca, con el fin de establecer esas señas de identidad comarcal que justifican la decisión de crear políticamente la comarca. No obstante, el hecho de que la aprobación del estudio documentado sea un proceso paralelo a los acuerdos municipales para la creación de la comarca se debe al consenso que existe entre los ayuntamientos que participan en el proyecto. Podemos concluir que se ha hecho innecesaria cronológicamente, debería haber sido justificativo de la propia delimitación comarcal. No haciéndolo entonces, quizás su sentido se ha perdido.

3º. Proyecto de Ley: es el documento mediante el cual, con su aprobación, las Cortes de Aragón van a crear la comarca. El proyecto de Ley lo aprueba el Gobierno con la participación expresa del futuro ente comarcal. Su contenido es genérico y en él se recogen las competencias que está dispuesta a asumir. Obviamente, el modelo que sirvió para la creación de la primera comarca, la del Aranda (ver anexos), ha ido mejorándose con la introducción de disposiciones que enriquecen el texto y que regulan las relaciones políticas, sociales y administrativas de la comarca; por ejemplo, el tratamiento de las Mancomunidades en la segunda comarca.¹⁹ El proceso de comarcalización es un proceso dinámico y no simultáneo en el tiempo. Las leyes para la creación de las comarcas recogen las peculiaridades de cada una de ellas pero también las mejoras introducidas en los textos anteriores; esta razón nos lleva a plantear una “Ley de Armonización del Proceso Comarcal”. Es decir, que cuando concluya el

¹⁹ Ley de 7 de junio de 2001, de creación de la Comarca de Comunidad de Calatayud, pendiente de publicar en el BOA.

proceso de creación de las 33 comarcas habrá que elaborar una ley que armonice los textos de cada una de ellas respetando la idiosincrasia que define cada una de las comarcas.

Empero, no habrá que esperar a la creación de las 33 comarcas puesto que el proceso no podrá concluirse en muchos años, pues siempre quedará alguna comarca sin constituir.

Ejemplo de comarca que puede quedar fuera del proceso de comarcalización es la de Zaragoza. Es una comarca peculiar,²⁰ pues Zaragoza ciudad, como hemos visto, tiene la mitad de la población aragonesa. La comarca se extiende sobre los cuatro ejes de acceso a la ciudad. Entre los municipios de cada uno de los ejes no hay elementos identitarios comunes: son municipios no colindantes con un “buchon” entre ellos la ciudad de Zaragoza con el 85% de la población de la delimitación comarcal. Sólo existen algunos problemas comunes: por ejemplo el transporte.

La situación se complica con la definición del área metropolitana de Zaragoza, reivindicación histórica de la sociedad aragonesa, que se superpone a la Comarca, e incluso la supera territorialmente. Dadas las dificultades formales de poner en funcionamiento el área metropolitana se ha optado por identificar el “espacio metropolitano” con la delimitación comarcal y considerar sólo como elemento consensuales de gestión colectiva las zonas verdes de ocio, el ciclo del agua y los transportes colectivos.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA TERRITORIAL

El horizonte para la comarcalización es el año 2010, es decir, un periodo de consolidación de la nueva Administración que correspondiendo a dos legislaturas y media. Hasta ahora se han creado 4 comarcas, estando previsto la creación de 6 o 8 comarcas por año. La creación y constitución de comarcas va acompaña del proceso de transfencia de competencias en 3 fases temporales atendiendo a su dificultad: en la primera fase cuestiones de cultura, turismo, ciclo del agua y protección civil, en la

²⁰ Es la Comarca donde más términos municipales quieren incorporarse a otras delimitaciones comarcales.

segunda fase las competencias de industria, sanidad y en la tercera fase las de agricultura. Todo esto se hace en razón del grado de complejidad que puede tener la competencia tanto para quien la cede como para quien la recibe.

Partiendo de la premisa de que la concertación es la base de todo proceso, consideramos cinco elementos clave que marcan la acción de gobierno.



1º.- Transferencias de servicios necesarios para el ciudadano con dotación suficiente para su desarrollo. Un aspecto importante de nuestro modelo de comarcalización es la transferencias de competencias a las comarcas frente a la delegación o encomienda de gestión de algunas competencias del Gobierno autonómico.²¹

Frente a la encomienda de gestión, que puede entenderse como un colonialismo “comarcal”, la nueva administración que se crea en Aragón se ha basado en el concepto de transferencias que debe llevar consigo simultáneamente el adelgazamiento de los servicios centrales de la Administración autonómica. La voluntad política se ejerce en la comarca y el Gobierno pone las competencias administrativas y los medios en manos de

²¹ Cataluña ha optado por esta última fórmula. En Albarracín (Teruel), 29 y 30 de septiembre de 2000, se celebraron unas Jornadas sobre Comarcalización en las que el Director General de Administración Local de la Generalitat de Catalunya D. Ramón Espadaler Parcerisas expuso el modelo catalán de comarca

los responsables políticos de la comarca, perdiendo el Gobierno “central” autonómico sus competencias.

Con el fin de conseguir unas transferencias adecuadas ha sido necesario elaborar una valoración económica de aquellas competencias que pueden ser susceptibles de ser transferidas a las comarcas.²²

2º.- Creación de nuevos modelos de gestión local. Los medios existentes en la actualidad difieren de los que había hace 20 años; ni las comunicaciones ni las tecnologías son las mismas. Los niveles de renta, su origen, la demanda de bienes y servicios por una población envejecida o la incursión en el medio rural aragonés de gentes procedentes de otras culturas, hace necesario definir la nueva organización de la Administración pública. Sobre unos mínimos que garanticen los servicios que legalmente deben desarrollar las entidades locales, las comarcas deberán organizarse en función de criterios autónomos.

3º.- Impulso a las nuevas tecnologías. Los dos aspectos anteriores solo pueden ser posibles utilizando las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías. La sociedad de la comunicación, la existencia de una red de comunicación internacionalizada permite igualar algunas prestaciones sociales como consecuencia de una socialización de la información.

4º.- Plan estratégico de la comarca. La consolidación del proceso de comarcalización requiere de una acción socioeconómica en la comarca. Para ello es necesario una planificación estratégica en la que se analice, se evalúe y se elijan las alternativas que permitan hacer frente a los puntos débiles y a las amenazas de la comarca utilizando las fortalezas y oportunidades que hay en el territorio.

Frente al modelo tradicional de planificación del territorio que queda plasmado en las Directrices Generales de Ordenación Territorial o instrumentos similares, parece más oportuno establecer las actuaciones de las administraciones de la comarca en planes estratégicos. La combinación de los aspectos internos, es decir, las potencialidades reales de la comarca con aspectos externos, es decir, las amenazas y oportunidades que

²² Estudio realizado por la empresa Arthur Andersen.

tienen las comarcas permiten establecer un horizonte de largo plazo para la planificación territorial. Los Planes estratégicos huyen de una norma administrativa realizada desde la Administración y en el que los recursos económicos necesarios para su ejecución son los que aparecen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma o cofinanciados con fondos europeos.

Así, la creación de la comarca “como entidad local territorial”, ha supuesto la aparición de una nueva jurisdicción de gasto. Por necesidad de gasto de una jurisdicción entendemos, según la opinión que sustenta el federalismo fiscal, *el gasto en el que esta debe incurrir para proporcionar a sus residentes un nivel de los bienes y servicios públicos de su competencia razonablemente similar al proporcionado por las restantes jurisdicciones*. Pero la comarca no debe ser exclusivamente fuente de transferencia de recursos a los residentes sino que debe tener una participación activa en el fomento de actividades. La función de fomento no debe quedar relegada a un plano meramente anecdótico.

La dirección de la comarca es la que debe llevar a cabo la planificación estratégica, con lo que convierte la gestión del Consejo Comarcal en una dirección estratégica de la comarca, no sólo en el órgano político de coordinación, administración y reivindicación del territorio. La dirección de la comarca elabora su matriz DAFO y con ella programa las actividades estratégicas.

De esta forma se involucra a la comarca en la elaboración de proyectos prioritarios, siendo la Comunidad Autónoma la que únicamente financia algunos de los compromisos previamente adquiridos, dejando el resto a la iniciativa comarcal.

El Plan Estratégico Comarcal (PEC) se compone de un Plan de Fomento Comarcal en el cual la comarca tiene un papel importante y en que se introduce la figura del “agente dinamizador” cuyas funciones son canalizar y fomentar las actividades empresariales de la comarca, crear foros en los cuales se aporten las ideas que generen los programas de fomento para la comarca y, sobre todo, potenciar el desarrollo endógeno de la comarca.

El Plan Estratégico Comarcal (PEC) se financia a través del Fondo Local de Aragón regulado por la Ley de Administración Local, que lo componen el Fondo de

Cooperación Municipal, el Programa de Política Territorial, y los programas sectoriales de los diferentes departamentos del Gobierno de Aragón, que, por primera vez se han distribuido en un solo acto administrativo, puesto que su convocatoria se hizo en un solo decreto del Gobierno de Aragón con más de 200 líneas de actuación.²³

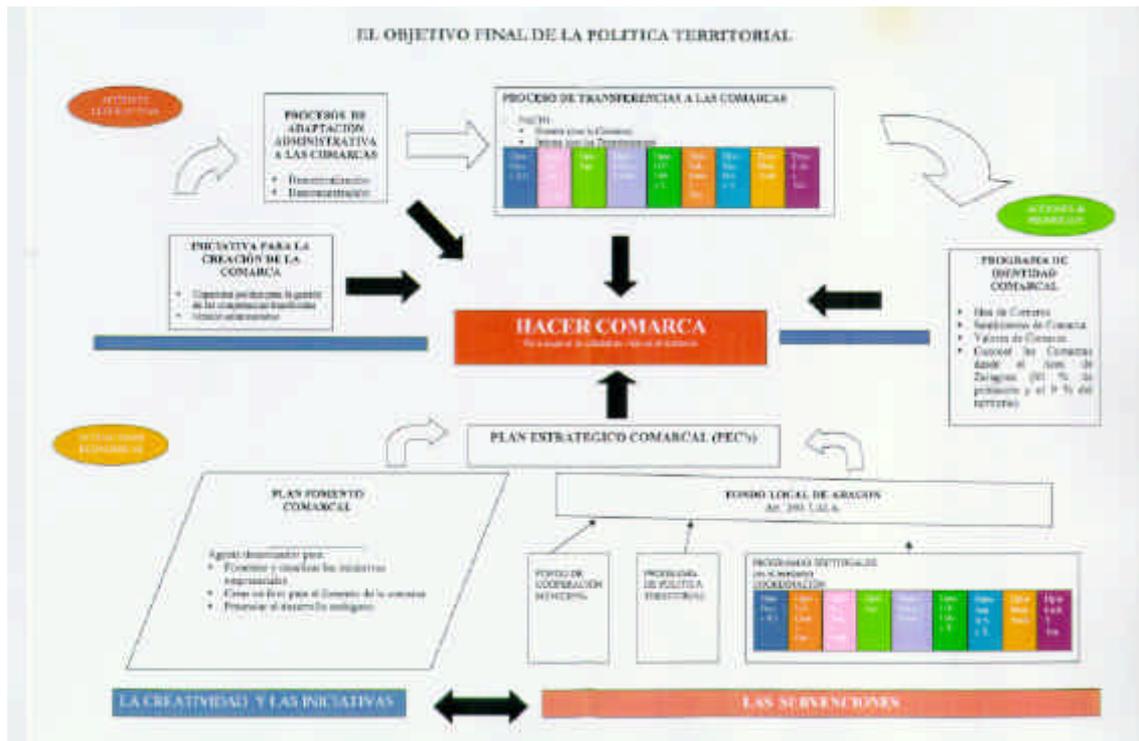
5º. Lo comarcal sobre lo local. En todo este proceso se ha intentado que la comarca adquiriera el protagonismo y, por tanto, tenga un carácter prioritario sobre lo local. Solo así se podrá responder a los municipios con bajos presupuestos. Sin embargo, no puede marginar a los ayuntamientos, de ahí que la comarca tenga un carácter complementario. El proceso comarcalizador apuesta por la transferencia de competencias desde la Administración aragonesa a las comarcas pero también desde los ayuntamientos a las comarcas; sin esta doble transferencia, la comarca no tendría sentido, puesto que estaríamos creando una quinta administración que enmarañaría aún más la estructura del Estado en Aragón.

Si no se produce una transferencia real de recursos y de medios desde las dos administraciones hacia las comarcas únicamente habremos duplicado la tramitación administrativa. De ahí que todo el proceso deba ir acompañado de la reducción de competencias y de medios materiales y humanos de las otras administraciones, incluidas las Diputaciones Provinciales.

CONCLUSIÓN: EL OBJETIVO FINAL DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

El objetivo final de nuestro modelo de comarcalización es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el territorio, es decir, vincular Administración, servicios y gestión al territorio aragonés. Para alcanzar este objetivo es necesario la combinación de las actuaciones económicas que hemos visto en el apartado anterior con acciones legislativas y promocionales.

²³ Decreto 200/2000, del 5 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de Subvenciones y Ayudas con cargo al Fondo Local de Aragón



Las actuaciones económicas pretenden combinar la creatividad y las iniciativas territoriales con las subvenciones que desde el Gobierno autónomo se conceden a los entes locales.

Las acciones legislativas se centran en dos escenarios, uno la iniciativa para la creación de la comarca a la que nos hemos referido como parte esencial del proceso y que se instrumentaliza al través del pactismo, y el segundo plano es el proceso de adaptación administrativa a las comarcas. Este proceso debe traducirse en la descentralización a través de las transferencias de competencias desde el Gobierno autónomo a las entidades comarcales y en la desconcentración administrativa entendida como la cesión a los órganos periféricos de la propia Administración de competencias que ejerce con carácter centralizado. Esta desconcentración no la identificamos con el proceso de encomienda de gestión en tanto que la encomienda la realizan los órganos comarcales bajo la tutela del Gobierno autónomo, y la desconcentración son los propios servicios de la Administración autonómica gestionados por ella misma en el territorio. En este caso se produce una desconcentración territorial y no funcional, en la medida en que, se ceden, que no transfieren, competencias a los órganos periféricos de la Administración autonómica. La descentralización implica capacidad política propia para la gestión, mientras que desconcentración no la tiene.

La descentralización conlleva un proceso de transferencias a las comarcas. Desde los diferentes Departamentos del Gobierno autónomo se transfieren actividades, como hemos apuntado anteriormente, a las comarcas, para lo cual es necesario realizar un esfuerzo por parte del Gobierno autónomo, que pierde competencias y por parte de las comarcas que deben adecuarse a gestionar los recursos transferidos.

Nuevamente hay que recurrir al pacto como fórmula para conseguir los objetivos previstos. Si no hay voluntad por alguna de las partes no cabrá la posibilidad de llenar de contenido a la nueva Administración comarcal.

Finalmente las acciones de promoción deben de dirigirse a realizar programas de identidad comarcal que sirvan para crear sentimiento de comarca. La comarca no es el medio rural, la comarca es una forma nueva de organizarse políticamente.

La desvertebración que ha caracterizado al territorio aragonés, no podrá resolverse sin trasladar los programas de identidad comarcal al área urbana de Zaragoza, donde vive el 60 % de los aragoneses en solo el 9 % del territorio. Solamente introduciendo la idea de comarca en Zaragoza podrá tener éxito la nueva política territorial que se realiza en Aragón. La cultura de la comarcalización debe arraigar en los aragoneses, particularmente en los de Zaragoza, en un periodo relativamente corto.

Esther Gamero Ceballos-Zúñiga

Junta de Extremadura

EL SISTEMA DE CIUDADES DE EXTREMADURA

RESUMEN

En el momento actual, en que se asiste a un proceso de desconcentración de equipamientos y servicios públicos y a una mejora de la accesibilidad territorial desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma, se hace conveniente interpretar la lógica territorial que genera la estructura de localizaciones de las distintas funciones públicas y privadas y su incidencia en el sistema de asentamientos.

La determinación de un modelo de organización del territorio requiere conocer previamente cuales son las tendencias existentes y determinar en que medida estas tendencias son acordes con unos determinados objetivos de ordenación territorial.

En el presente trabajo se aborda el sistema de asentamientos mediante el análisis de sus funciones urbanas, que permite conocer la jerarquía o potencial funcional de cada uno de los núcleos; de la estructura de comportamiento de los consumidores y usuarios, que permite dibujar cuales son las tendencias y flujos que se producen en el territorio para satisfacer las necesidades de consumo o de acceso a servicios; y de las relaciones de centralidad/dependencia, que permite estimar cuales son los asentamientos que, con independencia de su potencial y su lugar en la jerarquía juegan un importante papel territorial por su posición en las distintas morfoestructuras de asentamientos.

El conjunto de los análisis efectuados permite no solo aprender el funcionamiento del sistema de ciudades en sus distintos componentes, sino efectuar un diagnóstico territorial que permite efectuar criterios y recomendaciones para la escala regional y subregional.

EL SISTEMA DE CIUDADES DE EXTREMADURA

INDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS RELACIONES DE CENTRALIDAD/ DEPENDENCIA
3. CONCLUSIONES DEL SISTEMA DE CIUDADES ACTUAL
4. POTENCIALIDADES Y ESTRANGULAMIENTOS DEL SISTEMA DE CIUDADES
5. CRITERIOS Y RECOMENDACIONES.

1. INTRODUCCIÓN.

En el momento actual, en que se asiste a un proceso de desconcentración de equipamientos y servicios públicos y a una mejora de la accesibilidad territorial desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma, se hace conveniente interpretar la lógica territorial que genera la estructura de localizaciones de las distintas funciones públicas y privadas y su incidencia en el sistema de asentamientos.

La determinación de un modelo de organización del territorio requiere conocer previamente cuales son las tendencias existentes y determinar en que medida estas tendencias son acordes con unos determinados objetivos de ordenación territorial.

En el presente trabajo se aborda el sistema de asentamientos mediante el análisis de sus funciones urbanas, que permite conocer la jerarquía o potencial funcional de cada uno de los núcleos; de la estructura de comportamiento de los consumidores y usuarios, que permite dibujar cuales son las tendencias y flujos que se producen en el territorio para satisfacer las necesidades de consumo o de acceso a servicios; y de las relaciones de centralidad/dependencia, que permite estimar cuales son los asentamientos que, con independencia de su potencial y su lugar en la jerarquía juegan un importante papel territorial por su posición en las distintas morfoestructuras de asentamientos.

Adicionalmente, el trabajo estima la evolución previsible del sistema de ciudades y descende a la consideración de aquellas estructuras más complejas del sistema de asentamientos de Extremadura, tal como el eje Badajoz, Mérida, Don Benito-Villanueva de la Serena y el eje transversal, que en la actualidad tienen las más importantes tasas de crecimiento.

La metodología empleada se ha realizado sobre una base de 517 núcleos de población; esto es, sobre todo el conjunto de núcleos mayores de 50 habitantes de derecho y cabeceras municipales aunque no hayan alcanzado este límite poblacional. Se ha considerado necesario incorporar esta amplia base de asentamientos porque la lectura tradicional del sistema de ciudades en Extremadura suele efectuarse, bajo la excusa del hábitat concentrado existente en la Comunidad Autónoma, en este escalón de las cabeceras, ignorando una población que habita en estos núcleos, que requiere de unas dotaciones y servicios que normalmente no suelen ser considerados habitualmente ni siquiera en el planeamiento urbanístico.

El conjunto de los análisis efectuados permite no solo aprender el funcionamiento del sistema de ciudades en sus distintos componentes, sino efectuar un diagnóstico territorial que permite efectuar criterios y recomendaciones para la escala regional y subregional.

2. LAS RELACIONES DE CENTRALIDAD DEPENDENCIA.

Se analiza la dimensión territorial del sistema de asentamientos; esto es, las relaciones entre los núcleos de población derivadas de la posición relativa entre los mismos.

Este análisis permite considerar las relaciones de competitividad territorial que se producen entre los núcleos. El área de influencia es el ámbito territorial que cubre determinado núcleo para la provisión de bienes y servicios. La determinación de las áreas de influencia se ha efectuado en una doble vertiente: teórica y efectiva o real, considerando, por una parte, la accesibilidad medida en tiempo por la red viaria y, por otra parte, considerando la elección de núcleo en los desplazamientos necesarios, de carácter supralocal, para acceder a los servicios públicos y para la adquisición de bienes y servicios privados.

La estimación de las *áreas de influencia teórica* permite determinar cual es el conjunto de núcleos que por accesibilidad posiblemente dependan de un núcleo A. Esta estimación se puede efectuar con diversos métodos, obteniéndose, de este modo, otras tantas áreas de influencia. En este trabajo, el cálculo de las áreas de influencia se ha efectuado mediante el análisis del tiempo de desplazamiento por carretera en vehículo privado.

En relación con los servicios públicos, las fuentes disponibles en Extremadura permiten una aproximación a las áreas de influencia generada por las dotaciones que tienen una demanda cautiva; es decir, que tienen un ámbito territorial determinado a priori. En tales ámbitos, para satisfacer la demanda, la población ha de desplazarse de forma obligatoria al núcleo donde se ubica el equipamiento en el que se presta el servicio. Basándonos en tales consideraciones ha sido posible analizar las relaciones entre los núcleos observando la superposición de los ámbitos de influencia de los distintos servicios públicos.

Para el caso de los servicios privados no existen fuentes ciertas que permitan analizar la procedencia supramunicipal de los consumidores y usuarios; por este motivo, se ha recurrido a una sencilla encuesta municipal en la que se ha solicitado a los ayuntamientos su apreciación acerca de los núcleos a los que se desplaza principalmente la población. Este procedimiento de obtención de información sobre las relaciones reales que se establecen entre núcleos relativamente próximos carece de la robustez del aplicado en los servicios públicos, pero proporciona un esquema del funcionamiento regional bastante coherente y consistente.

La comparación de los diferentes resultados obtenidos con las áreas de influencia teóricas, por un lado, y las áreas de influencia reales, por otro, permite establecer una lectura territorial de la centralidad/dependencia de los centros nodales y, por tanto, estimar las áreas de dependencia exclusiva de los centros nodales considerados y las áreas de adscripción dudosa.

Para el análisis del sistema de asentamientos el interés esencial del método de trabajo es conocer, no tanto el área de influencia de un núcleo como la división del territorio regional en áreas de influencia para un conjunto de núcleos seleccionados. El análisis efectuado facilita la determinación de áreas significativas a los niveles territoriales que se consideren oportunos (escala básica, intermedia o superior) y efectuar una interpretación del territorio regional, reconociendo, a la vez las peculiaridades de cada parte del territorio.

Por tanto, la lectura del territorio mediante áreas de dependencia/centralidad permitirá establecer criterios de asignación territorial para las propuestas de actuaciones públicas de incidencia supramunicipal y conocer el alcance territorial efectivo de las propuestas.

Conclusiones de las relaciones centralidad/dependencia.

El análisis de las relaciones centralidad/dependencia efectuado para el conjunto de las funciones consideradas y servicios denota las siguientes características esenciales:

1. La delimitación de las áreas de influencia teórica y real de los centros cabeceras permite comprender como la accesibilidad territorial de los núcleos, medida por el tiempo de

desplazamiento, se ve alterada por el peso que tiene cada centro en las distintas funciones, de manera que núcleos con un mayor peso y diversificación en estas funciones amplían su área a costa de centros cabeceras menores. Es el caso, por ejemplo de Plasencia, y Don Benito-Villanueva

2. Determinados centros se ven favorecidos por la disposición de la red viaria y la ausencia de centros competidores; Badajoz para la frontera, Don Benito-Villanueva para el valle del Guadiana.
3. La centralidad de un núcleo depende no sólo de las funciones que este núcleo posee y la distancia a la que se sitúan otros centros cabeceras, sino también del tamaño y disposición de la trama de asentamientos, de manera que núcleos cabeceras con un relativamente bajo potencial funcional pueden ejercer una elevada centralidad territorial debido a la propia debilidad funcional de los otros centros y a la baja accesibilidad del área a otros centros cabecera de mayor potencial. Es, por ejemplo el caso de Coria y Castuera.
4. La descentralización de funciones públicas de servicios y administrativas registrada en los últimos años ha permitido la revitalización funcional de diversos núcleos cabeceras de Extremadura, que han adquirido una mayor centralidad. Esta más amplia distribución de las funciones publicas, unido a una mejora de la accesibilidad general, ha propiciado una mayor articulación del territorio regional. La planificación de la localización de los equipamientos y la demanda cautiva que supone la mayor parte de los mismos ha contribuido a asentar una organización del territorio liderada por estas funciones públicas.
5. La organización de la red de transportes contribuye, asimismo, a reforzar el modelo territorial que establece la política de desconcentración pública. Debido a esta desconcentración algunos núcleos como Alcántara, Hervás, Hoyos, Logrosan, Fregenal de la Sierra, Herrera del Duque, Jarandilla de la Vera, Jerez de los Caballeros; Llerena, Trujillo, Olivenza y Valencia de Alcántara adquieren una centralidad territorial para los núcleos más próximos de sus entornos respectivos que, de otro modo, difícilmente podrían adquirir por la función de servicios privados, debido al peso funcional que tienen los principales centros cabeceras de la región.
6. Como se ha señalado, la función de soporte de los servicios públicos sirve como catalizador del desarrollo de funciones en servicios privados: por este motivo, los núcleos que tienen una mayor centralidad en funciones públicas lo tienen también en las funciones privadas, pero sucede que, al no existir, en este caso, una demanda cautiva, estas áreas de influencia son más amplias y las principales ciudades atraen población de lugares más alejados.

7. No obstante lo anterior, la función de soporte de los servicios privados es la que a determinados núcleos les permite ejercer como centros funcionales, produciéndose así una multiplicación de centros que ejercen atracción para una o dos funciones, compartiendo centralidad con otros centros mayores. Es el caso de Jaraíz de la Vera, Miajadas, Cabeza del Buey o Montehermoso que generan pequeñas áreas de influencia.
8. En cuanto a las áreas de influencia por razón de desplazamientos residencia/trabajo éstas se producen básicamente en torno a los seis centros funcionales principales de la región pero por debajo de esta estructura más visible, por cuanto tiene una clara incidencia en las ciudades, existe un importante movimiento de desplazamiento estacional en las zonas rurales de las vegas de los ríos Alagón, Arrago, Guadiana, Jerte, Tíetar y Campo de Arañuelo de gran incidencia territorial.
9. Las áreas de influencia definidas por los centros nodales de la distribución mayorista, tienen la misma configuración en el nivel I que en el caso de los servicios privados. Para el nivel II se detecta el peso que representan las zonas productivas agrícolas que da lugar a una mayor presencia de mayoristas distribución en la que tiene un cierto peso la red de distribución vinculada a mercado en origen.
10. No existe un núcleo cabecera en Extremadura que articule todo el territorio regional en las funciones superiores, tanto de carácter público como en bienes y servicios privados. Mérida, capital regional, ejerce su área de influencia sobre un pequeño ámbito que se corresponde con la vega media del Guadiana. Bien es cierto que esta ciudad ejerce una centralidad administrativa regional y que esta centralidad le permite el desarrollo de nuevas actividades de servicios que se benefician de esta capacidad de arrastre de las funciones publicas, pero en la actualidad su centralidad territorial se ve limitada a la vega media del valle del Guadiana y núcleos situados al sur sobre el eje de la N-630 y a la sierra de Hornachos.
11. Badajoz y Cáceres han perdido parte de la centralidad en funciones públicas de servicios y administrativas que tenían hasta hace pocos años, que comprendía todo el ámbito de sus respectivas provincias, debido al proceso que se ha seguido de desconcentración de estas funciones en otras cabeceras. De este modo, en la provincia de Cáceres han adquirido una mayor centralidad Plasencia, Navalmoral de la Mata, Trujillo y, en menor medida, Coria. En la provincia de Badajoz, Don Benito-Villanueva de la Serena y Zafra han adquirido por este motivo también una mayor centralidad.
12. Las relaciones de centralidad/dependencia genera una distribución del espacio regional donde se identifican zonas en las que la dependencia es estricta (de un solo centro) y zonas de

centralidad compartida o zonas de muy débil articulación. La densidad de centros de nivel intermedio existentes en la provincia de Badajoz da lugar a la formación de extensas áreas de centralidad compartida o de indiferencia. Además se forma un área donde las relaciones son difusas en la frontera Este de la región como consecuencia de la debilidad de la estructura urbana existente. En Cáceres la formación de zonas de centralidad compartida es consecuencia de la estructura del relieve y la posición de alineaciones de núcleos en lugares donde la influencia de dos centros queda equiparada o repartida por funciones.

13. A la vista de la estructura resultante de las áreas de centralidad estricta y centralidad compartida para las distintas funciones y para los niveles funcionales sintéticos, puede concluirse que la inclusión de Jerez de los Caballeros y Miajadas en el grupo de los núcleos de segundo nivel o nivel intermedio no está suficientemente justificada y que deberían quedar adscritos al tercer nivel.
14. El peso de las fronteras provinciales introduce rupturas en la estructura relacional; de este modo, se produce claramente una segregación de los flujos de desplazamiento de los núcleos de cada provincia que se dirigen a centros cabeceras funcionales de su propia provincia.

3. CONCLUSIONES DEL SISTEMA DE CIUDADES ACTUAL.

El análisis efectuado del sistema de ciudades en el contexto peninsular, de la nodalidad de los núcleos atendiendo a su potencial funcional, de la centralidad/dependencia de los centros cabeceras principales, de las morfoestructuras de asentamientos presentes en Extremadura y de sus principales estructuras urbanas intermedias, permite extraer las siguientes conclusiones:

1. Extremadura ocupa una posición periférica en el marco de los principales ejes de desarrollo europeos, su estructura económica claramente decantada hacia el sector primario, con un sector industrial débil, vinculado a los recursos naturales, y un escaso desarrollo tecnológico adolece de una adecuada accesibilidad que le permita articularse con los principales ejes económicos.
2. Esta baja accesibilidad, desde la perspectiva europea, se ve en la escala nacional reforzada por el vacío que, en términos territoriales, se produce en el entorno de Extremadura, lo que contribuye al aislamiento económico de la región. En efecto, las provincias limítrofes sufren un vaciamiento poblacional, consecuencia de su debilidad económica, que favorece la consiguiente pérdida de potencial de sus sistemas urbanos. De la misma manera ocurre con

la zona colindante con Portugal, ya que el efecto frontera ha supuesto una escasa permeabilidad, visible incluso en la falta de ejes viarios conexos.

3. En este marco territorial, la Comunidad autónoma, sin embargo, ha detenido su proceso de retroceso demográfico como consecuencia del descenso de la emigración y de la existencia de una inmigración de retorno. En esta situación, los movimientos internos adquieren mayor protagonismo. Son movimientos que tienen como destino los principales núcleos urbanos de la región, de manera que, como consecuencia de estos procesos de reorganización interna del sistema urbano, se produce un crecimiento de los núcleos mayores de 10.000 habitantes y un descenso de todos los estratos por debajo de esta cifra. A la vez, la población diseminada desciende hasta cifras insignificantes, reforzando aún más los rasgos de poblamiento concentrado de Extremadura.
4. Desde la perspectiva territorial, las áreas que refuerzan su papel en la región son aquellas que han desarrollado una agricultura de regadío productiva. Las vegas del Guadiana y del Alagón, El Campo de Arañuelo y la Tierra de Barros son las áreas de crecimiento de la región, en detrimento del resto del territorio, que paulatinamente está perdiendo efectivos demográficos. La demanda de trabajo en estas áreas hace que las mismas sean receptoras de trabajadores que, bien sea de forma estacional o a lo largo del año, desarrollan las actividades agrícolas.
5. Los servicios públicos han tenido un progresivo desarrollo, generalizándose su presencia relativamente accesible a todo el territorio. De esta manera, son ya 224 núcleos, de los 517 considerados, los que acogen a uno o más servicios de carácter supramunicipal, aunque en los núcleos mayores de 5.000 habitantes se hace realmente significativa la presencia de los equipamientos públicos. Almendralejo, Badajoz, Castuera, Don Benito, Jerez de los Caballeros, Llerena, Mérida, Zafra, Cáceres, Coria, Navalmoral de la Mata, Plasencia y Trujillo son los principales centros en funciones públicas.

Esta generalización de los servicios públicos dota de una mayor descentralización al territorio. El aumento de la accesibilidad territorial como consecuencia de la mejora de las infraestructuras propicia, por otra parte, un acceso más equilibrado de la población a estas dotaciones.

Debido a que la demanda de servicios públicos es en su mayor parte cautiva, como consecuencia de que se establecen demarcaciones territoriales que determinan el alcance de cada equipamiento, se produce una organización territorial que marca nítidamente los ámbitos de influencia de las ciudades, lo que contribuye a la conformación de un orden

territorial que incide netamente en la localización de los servicios privados, coadyuvando así a la consolidación como centros nodales de los núcleos que adquieren estas funciones públicas.

6. Por otra parte, se ha producido una expansión de las actividades comerciales y el desarrollo de nuevas formas comerciales que están generando un cambio de hábitos de los usuarios, los cuales están dispuestos a desplazarse a larga distancia para adquirir bienes, incluso de uso habitual, de manera que el desplazamiento diario se convierte en un desplazamiento periódico; de este modo, las ciudades en las que se residen estos equipamientos adquieren una funcionalidad mayor, de carácter supramunicipal. Esta importancia de los centros que acogen superficies comerciales o el comercio especializado se hace más evidente si consideramos que casi el 50% de los municipios carecen de actividad comercial, por lo que han de desplazarse fuera del municipio para acceder a bienes que no proporciona el comercio ambulante. Las ciudades principales del valle del Guadiana, Cáceres, Plasencia, Navalmoral de la Mata, Trujillo, Almendralejo y Zafra son los principales centros de la actividad comercial regional, lo que coincide, por otra parte, con los principales centros, por el número de oficinas, de actividad financiera.
7. En cuanto a los servicios profesionales, se detecta en Extremadura una gran concentración en los grandes municipios, y una relación bastante directa con la población (no sólo del núcleo sino de su entorno inmediato). Esta concentración de servicios profesionales hace que se produzcan desplazamientos desde muy larga distancia, como ya se detectó en la encuesta municipal, para acceder a estos servicios. Badajoz, Cáceres y Mérida, en primer lugar, pero también Plasencia, Navalmoral de la Mata, Almendralejo, Don Benito, Villanueva de la Serena, Villafranca de los Barros, Trujillo y Zafra son los principales centros de estos servicios.
8. En la organización territorial que propicia la distribución mayorista, se puede distinguir una red de distribución vinculada a mercados de origen, que tiene su mayor incidencia en las zonas de elevada producción agrícola, con la red de distribución para el abastecimiento de los mercados locales. Esta suma de funciones de distribución hace que nuevamente las ciudades del valle del Guadiana, Cáceres, Plasencia, Navalmoral de la Mata, Miajadas, Trujillo, Almendralejo, Jerez de los Caballeros y Villafranca de los Barros se constituyan en los centros principales de esta actividad.
9. Por otra parte, la industria tiene una escasa incidencia en la región. Los principales sectores productivos no son de base urbana y su escasa dimensión hace que los mercados locales de

empleo sean básicamente locales. Por este motivo, la actividad industrial no es un elemento esencial en la actualidad para la estructuración del sistema de ciudades de Extremadura.

10. El sistema de transporte con la ubicación de los centros de intercambio modal o de conexión entre líneas proporciona un papel de primer orden a los nodos de la red. En Extremadura la función del transporte se reduce a los modos terrestres, esencialmente el transporte por carretera. Las ciudades principales por el intercambio entre modos y por ser centros nodales que, a la vez de su función de conexión comarcal en la red de transporte público, soportan las conexiones con el exterior son las capitales, Mérida, Almendralejo, Zafra, Plasencia, Navalmoral de la Mata y Villanueva de la Serena.
11. La estructura jerárquica expresada por el Arbol del Orden Incompleto (ADOI) pone de manifiesto una organización relativamente simple y verticalizada. En la base (menor nivel funcional) se sitúa un grupo de núcleos muy numeroso y a partir de la parte significativa de la estructura, donde aparecen los núcleos con mayor potencial funcional y capacidad estructurante, se forma una relación donde no existen grandes diferencias en cuanto al número de núcleos de cada nivel.
12. La propuesta de jerarquía de ciudades en Extremadura, atendiendo al papel que éstas representan en cada una de las funciones, permite considerar cinco niveles significativos en el sistema de ciudades. Un primer nivel que, constituido por seis ciudades, incluye las cuatro de mayor tamaño de la región (Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia) y el conjunto urbano Don Benito-Villanueva, cuya proximidad entre sí y la complementariedad de sus funciones hace que deban ser consideradas, desde la perspectiva regional, como un binomio con características de una ciudad funcional; estos cinco centros tienen todos los servicios más especializados y son los centros de conexión con el exterior de la región. Un segundo nivel, con funciones de carácter intermedio, agrupa a 10 ciudades (Almendralejo, Castuera, Jerez de los Caballeros, Montijo, Villafranca de los Barros, Zafra, Coria, Miajadas, Navalmoral de la Mata y Trujillo), que contienen los servicios públicos, la mayor parte de los servicios privados y la distribución mayorista. Un tercer nivel, que comprende 27 núcleos urbanos, con escaso nivel de especialización y que pueden cumplir un papel como cabeceras de ámbitos de base diaria; un cuarto nivel, de 137 núcleos de pequeño tamaño, que por su posición territorial presentan algunas funciones supralocales y un quinto nivel que carece de cualquier dotación de las que se han analizado.
13. El modelo de comportamiento de consumidores y usuarios de la región se encuentra en un proceso de cambio como consecuencia de la adopción de nuevos hábitos de compra y por la

multiplicación de los servicios públicos y su distribución territorial más equilibrada. Los desplazamientos en el medio rural para acceder a bienes y servicios tienen en cuenta en la elección de la ciudad de destino no sólo la accesibilidad, medida en tiempo, sino también su complejidad funcional. De esta manera, ante la posibilidad de acceder al bien o servicio demandado entre ciudades alternativas, se seleccionará aquella que disponga de funciones más diversificadas y de mayor nivel, siempre que ésta no se encuentre en una razón de tiempo de desplazamiento superior a dos veces el tiempo de desplazamiento al núcleo alternativo, lo que supone que las ciudades con un mayor potencial funcional amplían su área a costa de centros cabeceras menores. Esta característica de los hábitos y preferencias en el destino hace posible definir áreas significativas de centralidad/dependencia de los núcleos cabeceras y explicar la capacidad de articulación de los centros nodales según su potencial funcional.

14. Las relaciones de centralidad/dependencia en la región están fuertemente condicionadas por un territorio que obtiene su energía de la actividad agraria. En este contexto fuertemente enraizado con lo rural, el papel de las ciudades es distribuir servicios, públicos y privados y apoyar a la distribución de productos como apoyo a una logística general de mercado. En este contexto el papel productivo de las ciudades basado en su capacidad de establecer relaciones complejas con muchos otros ámbitos urbanos queda minimizada y restringido a unas pocas ciudades del sistema.
15. Sobre la forma de la estructura relacional incide además, como condicionante, la forma del relieve y, ligado a ella la estructura de la red viaria. El conjunto de todas las relaciones de centralidad/dependencia genera una distribución del espacio regional donde predominan las áreas de dependencia estricta (de un solo centro) frente a las zonas de centralidad compartida o zonas de muy débil articulación. No obstante, estas zonas de centralidad compartida tienen una extensión apreciable y en las zonas de menor dinamicidad plantean una situación problemática. La presencia de estas áreas-problema es más acusada en la provincia de Badajoz.
16. Se ha producido una distribución más equilibrada de los equipamientos y servicios públicos en el territorio que ha permitido una mejora en el acceso a los mismos, propiciada por la mejora de la accesibilidad general. Esto tiene consecuencias en el aumento de la centralidad de muchos núcleos cabeceras. La centralidad de los núcleos, sin embargo, no es consecuencia estricta de su peso funcional sino de la organización espacial de la trama de

asentamientos; esto es, del número y tamaño de los núcleos, de su disposición en el territorio y del peso relativo del centro cabecera en relación con los otros núcleos.

De este modo, en las morfoestructuras tipo Gata-Las Hurdes o Las Villuercas la debilidad de los núcleos de población y la baja accesibilidad territorial a los centros principales (Coria, Plasencia o Navalmoral de la Mata según los casos), hace que los núcleos de estas áreas que tienen alguna función de carácter supramunicipal adquieran centralidad a pesar de su bajo potencial funcional (Hoyos). En las morfoestructuras tipo valle, (Jerte, Tiétar), es habitual encontrar un centro cabecera que ejerza todas las funciones supramunicipales para el valle (Plasencia); a veces, incluso comparten centralidad con centros cabeceras de menor potencial (Hervás). En suma, las características de las morfoestructuras de asentamientos ayudan a comprender el comportamiento del sistema de asentamientos tanto como el potencial funcional o el modelo de comportamiento de los consumidores y usuarios.

17. La mayor articulación del territorio en Extremadura ha venido liderada por la desconcentración de los servicios públicos y la mejora en las infraestructuras viarias. La distribución de las áreas de influencia por razones estrictas de accesibilidad está modulada por el modelo de comportamiento de consumidores y usuarios, observada en las líneas de tendencia de desplazamientos detectada en la encuesta a los ayuntamientos. De acuerdo con estas líneas de desplazamientos y las que se generan por asignación administrativa en los servicios públicos son bastantes los núcleos de tamaño medio que han adquirido una centralidad territorial que, independientemente de su peso funcional, articulan territorios de baja accesibilidad a los centros principales del sistema urbano.

Si se considera la escala regional de ciudades, se puede señalar, en resumen, que el sistema de asentamientos de Extremadura oscila en su primer nivel, el de mayor capacidad de estructuración, entre el triángulo Mérida, Badajoz y Cáceres y una formación más distribuida en la que se integran Plasencia y Don Benito-Villanueva de la Serena. En relación con el exterior la formación triangular es la más significativa y quién soporta los elementos de articulación suprarregional. Sin embargo, analizado desde dentro, el sistema ofrece una interpretación más potente con cinco ciudades funcionando como nodos.

Esta aproximación al primer nivel del sistema de asentamientos y este relativo equilibrio entre las primeras ciudades adolece de la debilidad que supone una estructura sectorial de actividades poco integrada y una evidente desarticulación territorial de los sectores productivos; esto es, a la escasa importancia del sector industrial en la estructura productiva regional, en el que el peso principal es el sector agroalimentario, se une las escasas

relaciones intersectoriales y, tanto como esto, la debilidad de estas interrelaciones debido al bajo volumen de producción.

Como consecuencia de esta debilidad en las interrelaciones productivas se produce una baja articulación territorial debido a la escasez de transacciones físicas entre las distintas partes del territorio regional y a la falta de complementariedad entre dichas partes.

Las seis ciudades (cinco centros) son centros principales de la actividad comercial y de servicios de la región y en ello reside su papel esencial como centros articuladores del sistema, la localización de las ciudades, su disposición en el entramado del sistema de asentamientos y la disposición de la red de comunicaciones facilita, sin embargo, las relaciones entre estas ciudades principales, lo que se afianzará en el futuro con el desarrollo de la red viaria que reducirá los tiempos de recorrido entre las mismas.

18. En la escala subregional la articulación territorial aparece mucho más evidente en torno a los centros principales del sistema urbano. Esta articulación se hace efectiva ligada fundamentalmente a los servicios públicos y administrativos y también a las compras de bienes y servicios privados, en tanto que las relaciones residencia/trabajo no agrario sólo tiene incidencia en áreas muy específicas del territorio regional, en torno a los seis centros principales del sistema urbano y algunos otros núcleos significativos como Almendralejo, Zafra, Jerez de los Caballeros, Coria o Almaraz.
19. La interpretación del conjunto de las estructuras urbanas intermedias permite identificar a la vega del Guadiana y a la Transversal Norte como formaciones de mayor significación en el conjunto del sistema. Analizadas ambas con más detenimiento se concluye que la transversal Norte no pasa de ser una lectura sugestiva de un hecho de menor trascendencia territorial: la coincidencia en un eje viario de reciente configuración de las tres cabeceras de la zona Norte de Cáceres. En el caso de la Vega del Guadiana estamos ante una estructura urbana de rasgos muy definidos y potentes; sin embargo no es una estructura que contenga ni potencie relaciones complejas entre las ciudades que integran esta estructura.

4. POTENCIALIDADES Y ESTRANGULAMIENTOS DEL SISTEMA DE CIUDADES

En conclusión, pueden quedar señaladas como de mayor relevancia las siguientes cuestiones:

1. El sistema de ciudades extremeño no está suficientemente integrado en ninguna estructura peninsular que le proporcione oportunidades de desarrollo basadas en las sinergias de ese subsistema o en los valores de posición.
2. Las funciones urbanas que asume el sistema se centran en las de distribución de bienes y servicios. El papel del sistema de ciudades como soporte de actividad industrial se limita a las grandes ciudades y a localizaciones, no suficientemente significativas, de industria agroalimentaria.
3. La organización y disposición de los elementos constituyentes del sistema urbano están totalmente relacionados con la organización espacial de la base productiva agraria.
4. Las estructuras intermedias más significativas del sistema están constituidas por la Vega del Guadiana y su prolongación al sur por el eje de la N-630, y la Transversal Norte.
5. Las relaciones de borde con otras regiones (Alentejo, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Andalucía) se produce mediante ámbitos territoriales con baja densidad urbana y en un bajo potencial de relaciones de escala comarcal. Esta situación genera una orla de barreras que dificultan la integración del territorio extremeño en el espacio peninsular.
6. La estructura de la red viaria contribuye a enfatizar la organización de las relaciones basadas en ejes centrales en detrimento de la integración de las periferias del territorio regional. Los dos principales ejes viarios transversales (N-630 y N-V) sirven de colector de tráfico pero no generan fenómenos propios de ejes de desarrollo.
7. Las relaciones con el exterior, a niveles peninsulares, están protagonizadas por el triángulo Badajoz, Cáceres y Mérida. Este triángulo, complementado con la ciudad de Plasencia y el binomio Don Benito-Villanueva de la Serena, estructura al primer nivel el sistema de ciudades regional. Es una estructura que puede funcionar satisfactoriamente y sobre la cual es preciso profundizar en el incremento de relaciones.
8. El siguiente nivel de la estructura conforma una parrilla de doble alineación en disposición Norte-Sur apoyada en dos ejes viarios: la N-630 y la N-V. Castuera y Coria, pertenecientes a este nivel, quedan fuera de la parrilla definida por los ejes viarios, aunque están situadas en una posición consistente con la secuencia de nodos de esta parrilla teórica. La adscripción de los núcleos de Jerez de los Caballeros y Miajadas al nivel II es dudosa tanto por su reducido potencial funcional en funciones públicas y servicios privados, como por su posición en la parrilla.
9. Las relaciones preponderantes en la región son de centralidad estricta y centralidad compartida, dibujando en conjunto un esquema relativamente simple de dependencias. El

fenómeno más sobresaliente en este sentido es la absorción de centralidad por parte de las ciudades mayores derivado de la mejora de la accesibilidad y del incremento de la motorización.

De la combinación de estos rasgos y de la observación del escenario tendencial (demográfico y relacional) se desprende un panorama en el cual puede producirse una dualización del territorio. Esta dualización puede traer consecuencias de pérdida de valor territorial y de degradación de situaciones que luego son difíciles de recuperar.

La dinámica actual no es resoluble en el marco de una política de intervención restringida a criterios de localización de equipamientos y diseño de la red viaria. Es preciso ofrecer un punto de vista global de ordenación del territorio.

En el cuadro adjunto se sintetizan las potencialidades de este sistema y los principales estrangulamientos que presenta.

POTENCIALIDADES

- ✓ Las posibilidades de profundizar en la estructura policéntrica en el triángulo Badajoz, Cáceres y Mérida.
- ✓ La vertebración por ejes viarios (N-V y N-630) y la conformación de la parrilla que da soporte relacional a la estructura formada por los núcleos de nivel superior e intermedio.
- ✓ El posible corredor de la Vega del Guadiana continuado en la parte portuguesa. Estructura de múltiples núcleos urbanos trabados por infraestructuras relacionales, con un estructura relacional compleja
- ✓ El poder de organización de algunos núcleos serranos para distribuir servicios públicos a la población.
- ✓ La disponibilidad en la región de múltiples recursos para satisfacer las necesidades de contacto con la naturaleza de la población urbana, especialmente en los núcleos de mayor tamaño.
- ✓ El papel central de Badajoz en las relaciones transfronterizas en el eje del Guadiana.

ESTRANGULAMIENTOS

- ✓ Débil articulación en zonas con escaso potencial funcional.
- ✓ Debilidad del papel funcional productivo de las ciudades medias e incluso de las ciudades de mayor tamaño.
- ✓ Ruptura del continuo relacional en las zonas de influencia de las fronteras.
- ✓ Falta de integración en ejes de desarrollo significativos a escala europea.

5. CRITERIOS Y RECOMENDACIONES.

La actuación sobre este sistema debe tomar como principios rectores los siguientes:

- a) Se ha de diseñar una política de ciudades con un enfoque integral y diferenciada por las distintas situaciones que están presentes en la región. Esta política debe combinar criterios de ordenación, dotación de infraestructuras, dotación y asignación de equipamientos y servicios especializados y promoción de espacios productivos especializados.
- b) Se ha de potenciar el papel del sistema como soporte de la distribución de bienes y servicios, actuando de manera que se minimice el riesgo de marginalización de determinados territorios.
- c) Se ha de diseñar una política de integración de los territorios de borde, para que pierdan su carácter de frontera y se conviertan en piezas-bisagra. Esta política tiene un menor componente urbano en sus instrumentos de intervención positiva pero sus consecuencias pueden revitalizar el sistema de asentamientos rurales de estas zonas.
- d) La política de ordenación del territorio debe intervenir con criterios de actuación pública integral para reforzar la estructura. El sistema debe reforzar el papel de los núcleos en sus correspondientes niveles funcionales del I al III. Ello supone que se han de arbitrar medidas para completar dotaciones funcionales en los núcleos de nivel II que no se sitúen en el nivel intermedio para las tres funciones básicas.
- e) Se ha de reconocer como integrantes básicos de la estructura relacional a nivel regional la potenciación del triángulo en el nivel I y la parrilla en el nivel II. Al nivel III se configura una red conexas de núcleos cabecera en el nivel III que crean situaciones relacionales más diversas y complejas según sus posiciones relativas respecto a la parrilla central..

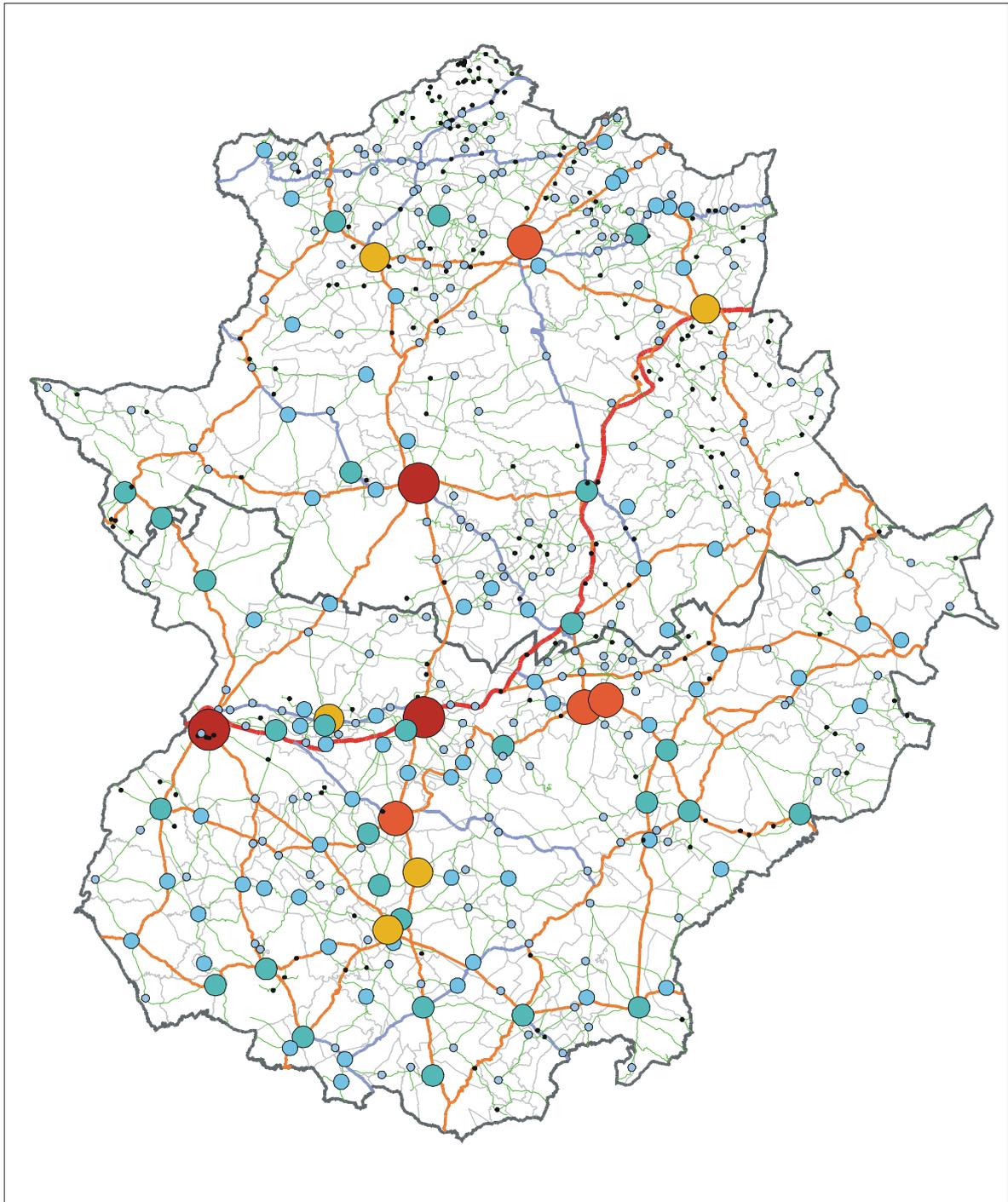
Como consecuencia de los principios anteriores, se ha de actuar sobre la infraestructura viaria garantizando la conexión mediante ejes de capacidad apropiada para las relaciones entre todos

los núcleos de nivel II y para conseguir unos niveles suficientes de accesibilidad para los núcleos de nivel III.

- f) En relación con el soporte relacional de la estructura se ha de actuar sobre el transporte público por carretera, potenciando las conexiones entre las cabeceras de nivel III y los núcleos integrados en sus áreas de influencia respectivas.
- g) Para reforzar la estructura en su tramo intermedio se ha configurar una coherente y decidida política de apoyo a las ciudades medias (entre 15.000 y 50.000 habitantes), con una especial dedicación al refuerzo de su función productiva como soporte de actividades transformadoras y de incorporación de valor a los recursos naturales y primarios. Esta política incorpora elementos de las materias relacionadas con el desarrollo económico (apoyo a la agroindustria y servicios al turismo rural y actividades recreativas) y con la ordenación de espacios físicos que cualifiquen estas ciudades.
- h) Las ciudades deben estar dotadas de espacios apropiados para desarrollar su función de soporte de las actividades productivas. Estos espacios, que antes se denominaban polígonos industriales, deberán pasar a ser polígonos logísticos y adecuar su localización, diseño y dotaciones a esta función específica. Se deben definir políticas diferenciadas para las grandes ciudades y para las ciudades medias. En las ciudades medias se coordinarán las dotaciones de carácter logístico con las necesidades (grandes o pequeñas, específicas o genéricas) de la orientación productiva recomendada en el principio anterior.
- i) Se recomienda especialmente dinamizar la acción coordinada de todas las administraciones sectoriales que invierten en equipamientos y que actúan en las distintas materias relacionadas con la estructura del sistema de ciudades, para hacer converger criterios y aprovechar al máximo las potencialidades que ofrece el sistema actual y/o el modelo de ordenación de este sistema que se adopte por parte de la Junta de Extremadura.

III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POLITICA REGIONAL, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

Julio 2001



POBLACION DE DERECHO CONCENTRADA EN LOS NUCLEOS, 1996

- De 50 a 500 Habitantes
- De 501 a 2.000
- De 2.001 a 5.000
- De 5.001 a 10.000
- De 10.001 a 20.000
- De 20.001 a 50.000
- Más de 50.000

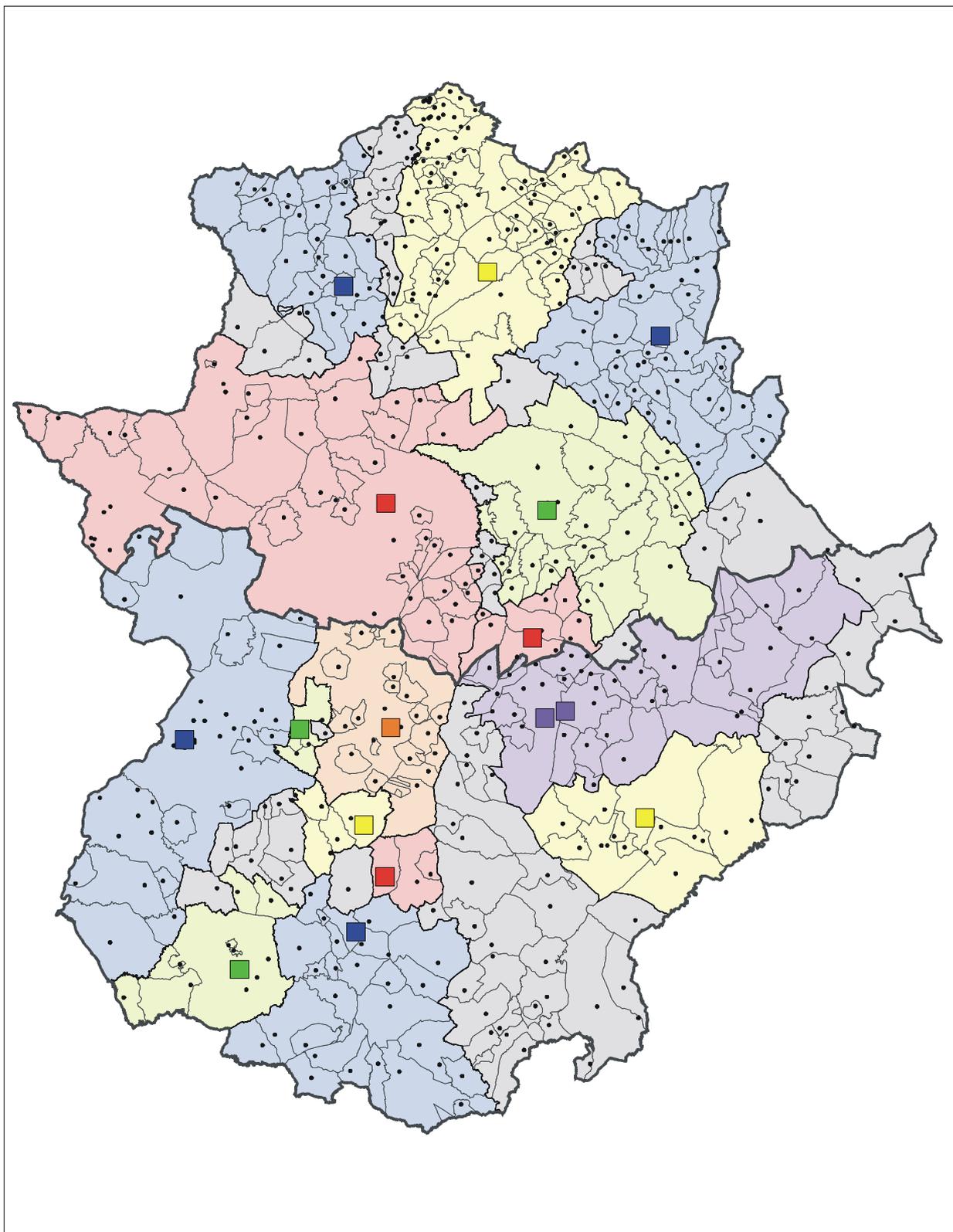
Límites administrativos

- Municipal - - - - -
- Provincial ————

Red de carreteras

- Básica. Autovía ————
- Básica ————
- Intercomarcal ————
- Local ————

SISTEMA DE CIUDADES DE EXTREMADURA
 Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.

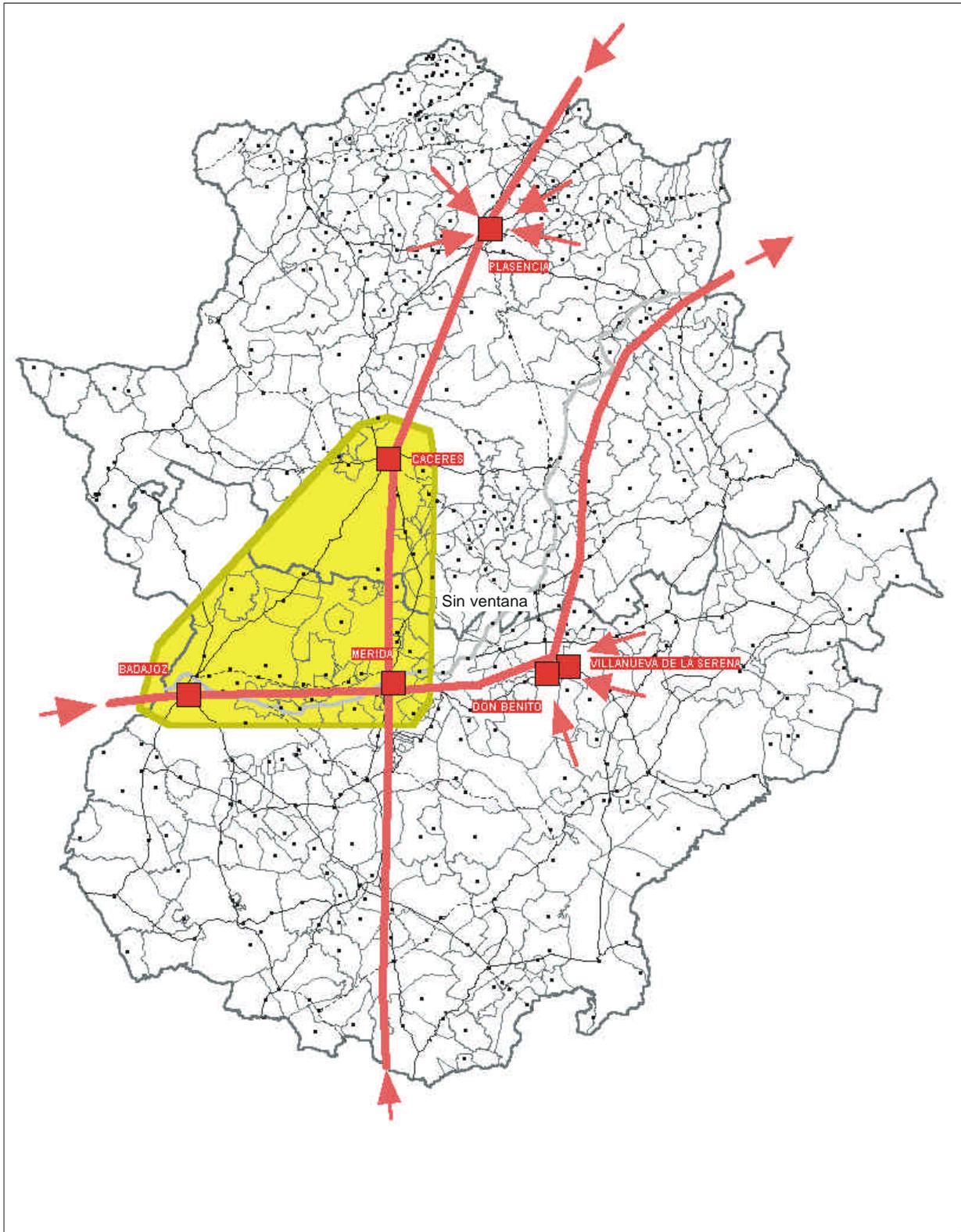


AREAS DE CENTRALIDAD ESTRICTA Y CENTRALIDAD COMPARTIDA

- Centros de nivel intermedio
- Areas de centralidad compartida

Límites administrativos
 Municipal ———
 Provincial ———

SISTEMA DE CIUDADES DE EXTREMADURA
 Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.



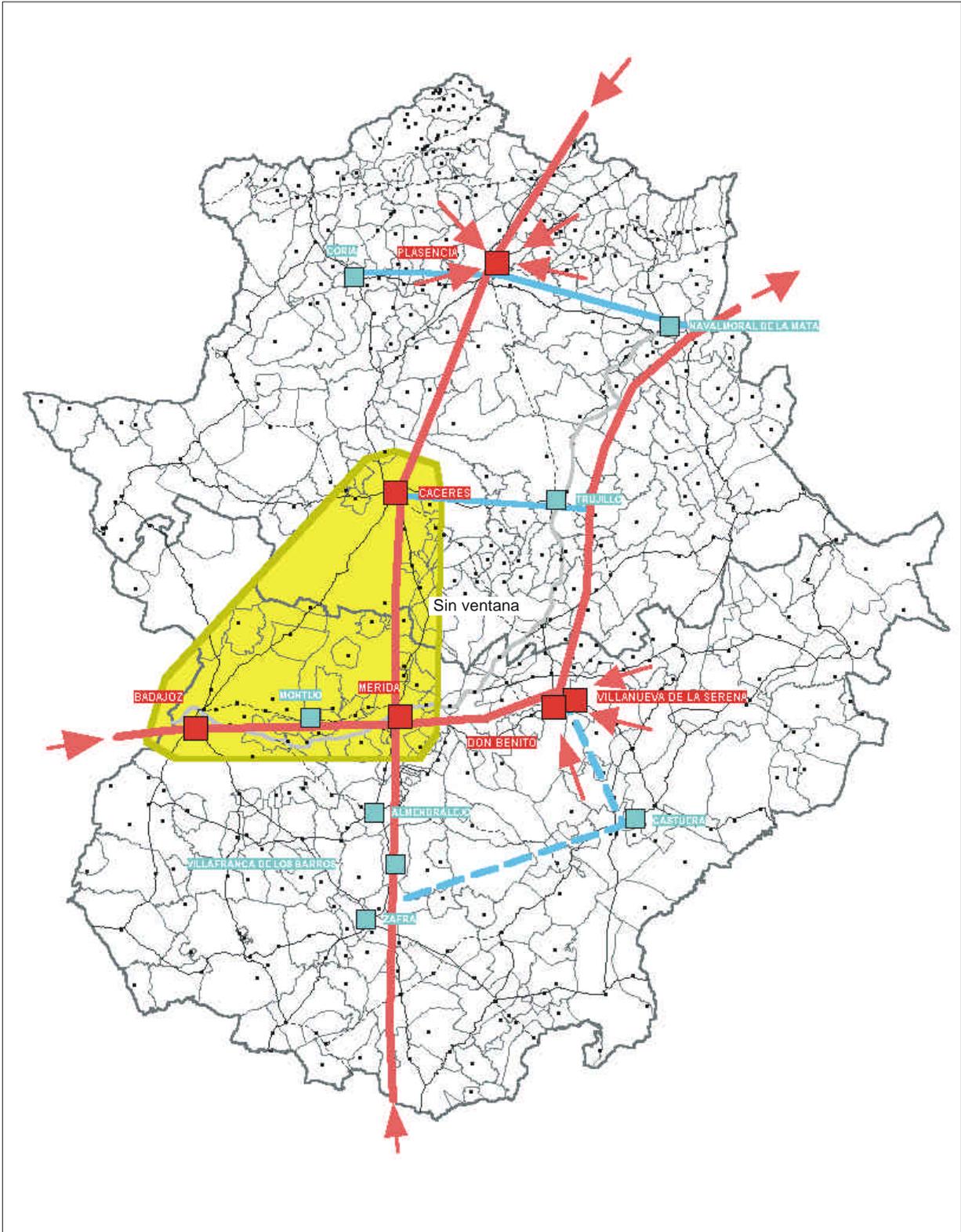
**ESQUEMA BASICO DE ORDENACION
NIVEL I**

Limites administrativos

- Municipal ———
 - Provincial ———
- Red de carreteras**
- Básica. Autovía ———
 - Básica ———
 - Intercomarcal - - - - -

SISTEMA DE CIUDADES DE EXTREMADURA

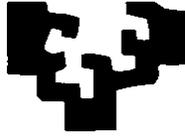
Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.



**ESQUEMA BASICO DE ORDENACION
NIVEL II**

- Limites administrativos**
 Municipal ———
 Provincial ———
Red de carreteras
 Básica, Autovía ———
 Básica ———
 Intercomarcal - - - - -

SISTEMA DE CIUDADES DE EXTREMADURA
 Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.



LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL: EL CASO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE LA CAPV

(THE ENVIRONMENTAL DIMENSION IN TERRITORIAL PLANNING: THE CASE OF THE
DISTRIBUTION GUIDELINES IN THE BASQUE AUTONOMOUS COMMUNITY REGION).

Pello Urkidi Elorrieta.
Universidad del País Vasco.
III Congreso Internacional de O. del T, Política Regional,
Urbanismo y Medio Ambiente.
Oviedo 2001.

Resumen: La ponencia analiza la dimensión ambiental de la planificación territorial y cómo una adecuada política de ordenación del territorio puede servir a implementar los valores ambientales que en los últimos años se reclaman. En su análisis destaca que aunque esta concepción no es nueva en la planificación, en los últimos años se están produciendo aportaciones conceptuales importantes que pueden ayudar a desarrollar propuestas concretas de gran rigor. Tras analizar el caso de la Directriz del Medio Físico de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) reflexiona sobre los problemas de aplicación que está teniendo para concluir que dicha Directriz es un buen documento pero que debe acompañarse de voluntad política para su lograr su verdadera implementación, máxime si se reconoce la condición de función pública de la ordenación del territorio.

Abstract: The conference analyses the environmental dimension of territorial planning and how an adequate policy for territorial planning can serve to implement the environmental values that are being claimed in the last years. Its analysis highlights that although this conception is not new to planning, significant conceptual contributions are being made in the last few years which can help develop very rigorous proposals. After studying the case of the Guideline of the Physical Environment of the Basque Autonomous Community, it reflects on the problems that its application is facing, to conclude that such Guideline is a worthy document but must be backed by political will in order to be implemented, especially when the public function of territorial distribution is acknowledged.

Indice.

- 1). La dimensión ambiental de la planificación territorial.
- 2). Las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV.
- 3). La problemática del medio físico.
- 4). Criterios y objetivos de las DOT para el medio físico.
- 5). Contenidos y estructura de la Directriz del Medio Físico.
- 6). Directrices Particulares: Categorías de Ordenación del Medio Físico y Modelo Territorial.
- 7). Conclusiones.

Bibliografía.

Anexo: Matriz del Medio Físico.

1). LA DIMENSION AMBIENTAL DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL.

Sin querer realizar un exhaustivo análisis teórico del estado de la cuestión se comentan a continuación algunas aportaciones recientes que pueden servir como marco general de la exposición y en todo caso para profundizar algo más en el tema. Y es que si bien es cierta la constatación de que “un examen de las experiencias de planificación permite apreciar que sus aspectos ambientales han sido tradicionalmente ignorados” (BIFANI, 1984, p.445) se quiere constatar que en especial en la última década se están realizando aportaciones importantes que cada vez vinculan más tanto conceptual como metodológicamente la ordenación del territorio con la posibilidad real de llevar a la práctica políticas medioambientales. No es el objetivo de este trabajo realizar una revisión metodológica sobre la cuestión (más adelante se señalan posibilidades de ampliar esta visión) sino más bien de cómo ha evolucionado conceptualmente y cómo, la incorporación de la dimensión ambiental viene a reforzar la idea de que la ordenación del territorio permite una adecuada implementación de la dimensión ambiental en la planificación.

La primera constatación es que después de muchos años de publicarse lo que se puede considerar como la publicación pionera en el Estado (SAEZ DE BURUAGA, 1969), se están produciendo interesantes aportaciones que creo que poco a poco contribuirán a clarificar el panorama “confuso” que señalan algunos autores, con una gran dispersión conceptual y metodológica (ZOILO, 1998b) y sobre el que algunos autores han ayudado a clarificar algo el panorama (PUJADAS y FONT, 1998, pp 11-41 y 187-191). Las razones de esta recuperación de la ordenación del territorio son diversas pero aparte de la más general de un notable renacimiento a nivel europeo (HILDEBRAND, 1996, pp. 27) y de la propia maduración que como disciplina va consiguiendo, en el caso español es importante subrayar la concurrencia de dos factores: primero su progresiva institucionalización académica con una mayor y más clara presencia en los nuevos planes de estudio a partir de la década de los noventa y el desarrollo del Estado Autonómico, que al transferir a las CC.AA. las competencias en materia de ordenación del territorio ha permitido a éstas comenzar a legislar sobre el tema y a ir realizando propuestas concretas. Como algún autor señala tanto las CC.AA. del Estado como las Regiones en Europa han pasado a considerar “como una de las expresiones más genuinas de su autonomía política su potestad en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio para diseñar, a través de políticas propias, el modelo deseado de desarrollo territorial y económico del espacio regional.” (HILDEBRAND, 1996, pp. 28). Una visión más general sobre la influencia positiva que los dos cambios fundamentales que se han dado en la sociedad española a nivel político-administrativo y socio-económico en los últimos 25 años (promulgación de la Constitución en 1978 y desarrollo democrático por un lado y posterior integración en la Comunidad Europea en 1986) han tenido en las políticas territoriales nos lo proporciona el sintético pero excelente análisis realizado por CLEMENTE, E., (2000)

En este sentido son muy interesantes los trabajos del ya citado Hildebrand – con el añadido de que inscribe el análisis del Estado Español en un estudio comparativo de carácter europeo – y otros que en ocasiones han nacido a partir del desarrollo de la ordenación del territorio en las diferentes autonomías y que desde un análisis de tipo más jurídico han supuesto reflexiones y aportaciones conceptuales muy importantes (ENERIZ, 1991; AVILA, 1993 y 1998; PEREZ ANDRES, 1998; y LASAGABASTER HERRARTE, I. y LAZCANO BROTONS, I., 1999). Con otra orientación, desde el mundo de la Geografía destacan las

aportaciones de PUJADAS y FONT (1998) (especialmente por la amplitud y rigor de su trabajo), las de ZOIDO (1996, 1998b y 2000) y las más recientes del ya citado CLEMENTE, E. (2000) y FERNANDEZ, A., SANTOS, E y TORRES, F.J., (2000) que realizan una sintética pero interesante comparación de los principales documentos (Asturias, País Vasco, Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Andalucía e Islas Baleares) que a su juicio se han realizado en las diferentes Comunidades Autónomas del Estado.

Pero en este trabajo **lo que se quiere destacar** es que, a parte de las razones anteriormente citadas, uno de los factores que más está incidiendo en una **nueva valoración de la ordenación del territorio es la posibilidad que esta política y sus diferentes instrumentos ofrecen para asegurar una adecuada política ambiental**. Así algunos autores destacan la protección del medio ambiente como objetivo fundamental y caracterizador de la Ordenación del Territorio (AVILA, J.L., 1998 y ALLENDE, J., 2000). Sin entrar a analizar los trabajos que desde un prisma más general (un ejemplo sería el trabajo de GOODLAND, 1997) están inundando el mercado editorial con el objeto de clarificar el concepto de desarrollo sostenible, simplemente citaremos dos recientes e interesantes aportaciones que desde los cursos de verano de la UPV/EHU se han realizado (BARCENA, I.; IBARRA, P; y ZUBIAGA, M., 2000 y BERISTAIN, I., 2000) en las que se podrá encontrar abundantes referencias bibliográficas para profundizar en el tema . Más interesantes para el objetivo de esta ponencia son toda una serie de trabajos que tratan de ver la relación entre la implementación de una política ambiental seria y su desarrollo a partir de la ordenación y la planificación territorial. Son los que a continuación pasamos a analizar.

Y no es que la preocupación ambiental sea nueva. Es de sobra conocido que en el primer texto de carácter internacional que definió el concepto de ordenación del territorio, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983), se señalaban como principales objetivos el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida; la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Pero como señala Hildebrand (1996, pp. 33) hoy en día “los objetivos medioambientales reciben generalmente una mayor atención en la política de ordenación del territorio que en el pasado, sin perjuicio de que en algunos países (Alemania, Holanda, Suiza) las cuestiones ambientales ya jugaron un papel considerable antes de que la preocupación por el medio ambiente llegara a ser un tema habitual del discurso y debate en la política y sociedad”. En general todos los autores subrayan el carácter de función pública de la política de ordenación del territorio en el sentido de limitar y regular la exclusiva lógica de la economía de mercado, que muchas veces genera costes e impactos tanto socioeconómicos como ambientales de carácter negativo o no deseado (con unas u otras palabras habría que citar a casi todos los autores pero señalamos de nuevo el excelente trabajo de HILDEBRAND, 1996, pp. 31-33).

La preocupación por incorporar la variable del medio físico a la planificación, aunque con retraso respecto a Europa y Estados Unidos, se empieza a constatar en el caso de España a partir de los años setenta especialmente. Un análisis de los antecedentes, especialmente desde la vertiente metodológica, tanto extranjeros como españoles hasta llegar a la llamada “planificación con base ecológica” ya lo realizaba uno de los autores que más ha trabajado el tema en el estado español (GOMEZ OREA, D., 1985). Ejemplo claro de esas primeras experiencias que se iban desarrollando, a parte de otras señaladas por Gómez Orea, es la conocida *Guía para la elaboración de estudios del medio físico* del CEOTMA que se publicó ya en 1981 y ha conocido posteriores reediciones y revisiones (la más reciente del mismo año 2000). En posteriores ediciones el autor ha revisado y actualizado esta obra y dicha

revisión (GOMEZ OREA, D., 1992a , pp. 82-209), que si bien al principio se abordaba desde una perspectiva de la planificación y gestión del espacio rural posteriormente realizaba la propuesta –incorporando muchos de los aspectos anteriores y que seguían siendo muy válidos- más concreta sobre ordenación del territorio y medio físico (GOMEZ OREA, D. 1994). Parece que de esta manera cerraba un círculo comenzado a finales de los años setenta y que quedaba reflejado en unas de sus primeras publicaciones con el *título El medio físico y la planificación* (GOMEZ OREA, D., 1980). Esta autor ha completado sus aportaciones con numerosas publicaciones abordando temas más sectoriales o concretos destacando las dedicadas a la Evaluación del Impacto Ambiental como instrumento preventivo para la gestión ambiental (GOMEZ OREA, D., 1992b).

Hay que señalar que las reflexiones y aportaciones no sólo metodológicas sino conceptuales han sido muy variadas, paralelas en el tiempo y con un carácter interdisciplinar importante. Hay varios ejemplos entre los que cabe señalar las diferentes aportaciones del número monográfico de la revista "Situación" publicada por el Banco Bilbao Vizcaya en el año 1991. Dentro de ellas, y desde la perspectiva de este trabajo, merece especial mención el trabajo de Antonio Serrano (SERRANO, A., 1991) en el que defiende con gran rigor y solidez la integración de la variable ambiental en los planes de ordenación del territorio como parte sustancial de la misma y no como un proceso paralelo o externo, primando una visión en este caso también sectorial, como se venía haciendo hasta ahora pp. 134-135). Desde las reflexiones de carácter interdisciplinar y por su cierta continuidad en el tiempo, merecen reseñarse las aportaciones que desde los Cursos de Verano de la Fundación Duques de Soria y en colaboración con la Universidad de Valladolid se han venido realizando a lo largo de la década de los noventa (GARCIA FERNANDEZ, J. 1993 y 1995, MARTINEZ PISON, E., 1998). Las aportaciones en este sentido (cursos, congresos, etc.) han sido importantes en los últimos años aunque no siempre hayan quedado recogidas y publicadas como en el caso que acabamos de citar.

De especial relevancia en este caso es resaltar la aportación del arquitecto, economista y sociólogo A. Vegara (ha sido el director de las Directrices Territoriales del País Vasco desde su comienzo) que al hablar de los principales rasgos de la nueva cultura del territorio y llevar a cabo una estrategia de ordenación territorial coherente destaca la importancia de “asumir una nueva ética con respecto al tratamiento del Medio Ambiente. Hace falta una sensibilidad especial por estas cuestiones. Es esencial condicionar el diseño del modelo territorial a la valoración de los recursos naturales, e intentar superar la actitud pasiva de evitar impactos negativos sobre el medio natural. Se trata de asumir una postura comprometida que lleve a desarrollar operaciones de intervención positiva sobre el medio físico, de mejora, de protección activa, de fomento, de recuperación, de puesta en valor, etc.” (VEGARA, A., 1993). Posteriormente volveremos a retomar a este autor.

Lógicamente desde la Geografía se han producido muchas aportaciones aunque muchas veces su análisis era muy variado respecto a la temática o el ámbito espacial o escala de tratamiento. A parte de las comentadas al principio de este capítulo Para profundizar mejor en la producción geográfica se puede consultar *La Geografía en España (1970-1990)* y más recientemente los trabajos de LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1996) y VALENZUELA, M. (2000). Es curioso que en el primero de los trabajos citados y a pesar de que se analiza la producción geográfica de 12 áreas de investigación básica y otras 11 referidas a nuevas investigaciones no aparezca todavía claramente un área sobre ordenación territorial y planificación más que como un subapartado del área “La región y la articulación del espacio” y que se centra exclusivamente en los estudios realizados en Cataluña. Aún y todo es claro

que “buceando” en las diferentes áreas se pueden encontrar algunos estudios que guardan relación importante con el tema que nos ocupa, como por ejemplo dentro del área “Los estudios de paisaje en España”. Esta temática referida al paisaje, aunque con algunas diferencias de enfoque, ha sido ampliamente desarrollada desde la Geografía (BOLOS, M^a, 1992 y CANCER, L.A., 1999). Unos años más tarde ya aparece reconocida – Planificación Física (Urbanismo y Ordenación del Territorio) - entre los enfoques novedosos, destacándose los nombres de Zoido, Morales, Nel-lo, Precedo, Troitiño y Ferrer (LOPEZ ONTIVEROS, p. 131). Con un sentido diferente pero muy adecuado al análisis que se está desarrollando en este trabajo pues plantea precisamente la necesidad del tratamiento del paisaje y su inserción en la legislación y planificación europeas destaca el trabajo de ZOILO NARANJO, F. (1998a). De la importancia que el tema ambiental va cogiendo también se hacen eco los citados PUJADES y FONT que dedican un capítulo completo a la ordenación de territorios especialmente vulnerables, como el espacio rural, áreas de montaña, el espacio litoral y los espacios naturales protegidos (1998, 249-291).

Desde la perspectiva del análisis de los recientes documentos realizados por las diversas CC.AA. destacan dos trabajos ya citados. Especial mención por la amplitud y profundidad con que aborda el tema merece el trabajo de J.L. AVILA (1998) *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Desde una perspectiva esencialmente jurídica pero incorporando también abundantes citas de otros autores Avila analiza primero el ambiente como protección jurídica especialmente referido a la legislación española, y en un segundo capítulo repasar las bases constitucionales y el desarrollo legislativo del medio ambiente. Desde la perspectiva de este trabajo hay que subrayar el capítulo tercero con un análisis riguroso del desarrollo de la planificación territorial en nuestro país preocupándose de marcar las diferencias entre urbanismo y ordenación del territorio, y como ésta puede responder a los diferentes intereses a nivel estatal, local y regional. En el cuarto capítulo, el que más interesa para este trabajo, analiza la protección de ambiente desde la planificación territorial, tanto desde la perspectiva urbanística (pp. 231-267) como desde la propiamente territorial (pp. 268-315), destacando la protección del medio ambiente como objetivo fundamental y caracterizador de la Ordenación del Territorio (p. 270). En esta última compara primero los fines y objetivos de las diferentes normas autonómicas (271-292). A continuación define y valora los modelos de protección establecidos por esta legislación, con un especial análisis del tratamiento que se le da al suelo no urbanizable para terminar analizando la utilidad de las normas autonómicas para conseguir los objetivos planteados (293-314). Una visión cada vez más integral de la naturaleza y de sus relaciones con las actividades antrópicas superando anteriores interpretaciones más simplistas es también constatada en un segundo trabajo, el análisis comparativo de CC.AA. (no tanto de su legislación sino de los principales documentos de planificación física a escala regional realizados) anteriormente citado (FERNANDEZ, A., SANTOS, E y TORRES, F.J., 2000, pp. 270-271 y 278). Aunque no se coincide totalmente con algunas apreciaciones que se hacen justo sobre el tratamiento del medio físico o sistema ambiental del documento del País Vasco (p. 270), como se podrá comprobar en el análisis del documento que se realiza más adelante.

Dentro de las aportaciones más recientes pero que realizan un análisis histórico destaca el trabajo de J. L. RIVAS SANZ, 2000. Tras reflexionar sobre el sentido de lo que él llama planificación espacial (pp. 107-117) analiza las raíces ecológicas de algunos de los clásicos de la planificación urbana (pp. 117-121) para a continuación destacar el carácter comprensivo que para la planificación supuso el desarrollo del concepto ciudad-región desarrollado por Lewis Mumford a principios de siglo recogiendo ideas de anteriores autores como el escocés Patrick Geddes, y repasar las aportaciones anglosajonas a partir de la planificación ecológica

y del paisaje, en especial del paisajista y urbanista de origen escocés Ian McHarg (pp. 121-131). Tras este análisis reflexiona sobre algunas pautas a tener en cuenta si se mira el territorio desde una perspectiva ecológica, las diferencias que supone el considerar la calidad ambiental como objetivo a partir de una tutela normativa o de un proyecto, para concluir en cómo la planificación espacial es condición para un desarrollo urbano eficiente y sostenible (pp. 131-147).

Desde el País Vasco se hace otra interesante aportación por parte del catedrático de economía J. ALLENDE (2000), con el sugerente título *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, donde ha realizado una recopilación de múltiples trabajos dispersos (artículos, cursos, congresos, capítulos de obras colectivas, etc.). Dichos trabajos están escritos prácticamente todos en la década de los noventa, y aunque mantienen el hilo común de la preocupación medioambiental y por la planificación, ofrece perspectivas muy variadas y a veces repetitivas (análisis del concepto de desarrollo sostenible, del conflicto ambiental a diferentes escalas, de las políticas municipales, de la evaluación de impacto ambiental, de los procesos de participación pública, etc.), como corresponde a la naturaleza del trabajo presentado. Especialmente interesantes para esta ponencia son los capítulos 6 y 9 “La evaluación ambiental y la Ordenación del Territorio” y “El desarrollo sostenible desde la Ordenación del Territorio” respectivamente. En ellos el autor, tras analizar el pensamiento de otros autores tanto extranjeros como del propio país y las aportaciones que diferentes documentos y directivas europeas, defiende el desarrollo de una “nueva planificación ambiental-territorial” y de “la ordenación del territorio como marco natural para la implementación local del desarrollo sostenible” (pp. 197-207). En concreto señala como “para la ordenación del territorio, y en concreto para la planificación territorial, el desafío de incorporar el reto ambiental, tan cómodamente integrado en el cañamazo de la política territorial, le ofrece una renovada legitimación siempre y cuando sepa ensamblar los nuevos dictados que engloba el desarrollo sostenible en la planificación territorial” (pp. 158-159).

Para finalizar es importante recoger algunas reflexiones sobre la dicotomía urbanismo/ordenación del territorio que a menudo es reflejada en algunos trabajos. Frecuentemente se ha señalado por autores contrarios a una visión más integral y territorial del espacio el carácter “intrusista” de las políticas de ordenación territorial, defendiendo además la validez del urbanismo como elemento planificador del territorio. Por el contrario, y en la línea que se ha defendido hasta ahora, son numerosos los autores que señalan la insuficiencia del planeamiento urbano para acometer una política ambiental y de preservación de los ecosistemas naturales adecuada, y que nace ya de una concepción en oposición o en negativo del resto del territorio, pues es el suelo en el que en “teoría” no se puede construir. No es que no se le vean ciertas posibilidades al planeamiento urbano (EZQUIAGA, J.M^a, 1994; FERNANDEZ FERNANDEZ, G.R., 1996; y AVILA, J.L., 1998) pero como ya señalaba A. SERRANO (1991, pp. 128-129) a pesar de haber un planeamiento territorial supramunicipal que señalase bien los riesgos de urbanizar en zonas inundables o la conveniencia de preservar determinados espacios por su interés agrícola o ecológico el planeamiento municipal hacía caso omiso de dichas recomendaciones. Para dicho autor, “Las enseñanzas son evidentes. El problema para un ayuntamiento que busca sobre todo la expansión urbana, es el de conjugar los objetivos e intereses defendidos para el plan con la existencia de áreas de reducido impacto ambiental ante la expansión urbana. Pero en este conjunto de objetivos e intereses, la preservación de los ecosistemas de interés a veces ocupa un lugar muy secundario, por lo que la consideración de los efectos ambientales no es tenida en cuenta en absoluto; e incluso, como en muchas ocasiones sucede, la variable ambiental no llega a considerarse en la práctica por los urbanistas, a la hora de tomar decisiones, pese a que

el análisis del medio físico sí haya formado parte, normalmente, de los aspectos contemplados en la memoria informativa del plan” (p. 129). Más tarde ZOIDO NARANJO, F. (1996, p. 72, nota 23) también señala que “la evolución seguida por el tan insuficientemente llamado suelo no urbanizable ha sido negativa en toda España, pese a que se han producido instrumentos legislativos y de planificación, como es el caso de la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana, específica sobre asunto”.

En esta línea AVILA, J.L (1998), señala al hablar de los ámbitos correspondientes al urbanismo y a la ordenación del territorio que “no debe confundirse lo posible con lo exigible, y correlativamente, lo atribuido a la función urbanística con lo reservado a la ordenación territorial” (p. 175). Más adelante al analizar la perspectiva urbanística de protección del ambiente a pesar de reconocer la dificultad de realizar una evaluación en profundidad señala que “después de una mera aproximación, y lña experiencia vivida, permiten asegurar que el resultado, además de desigual, no ha sido prpporcional a las expectativas que inicialmente pudo despertar la Ley del Suelo y sus reglamentos de desarrollo (p. 234). En la valoración final sobre la cómo se ha tratado la cuestión del suelo no urbanizable en la legislación autonómica, J.L. Avila señala que aunque el peso y la mayor tradición de la práctica urbanística han podido llevar confusión sobre desde dónde se debe regular dicho suelo, “la lógica propia de este tipo de suelo, excede de la correspondiente a la ordenación propia del urbanismo, o por mejor decir, el papel que le corresponde desarrollar al Urbanismo en este tipo de suelo, se debe circunscribir, al cumplimiento de las determinaciones de la legislación territorial” (p. 293). El autor añade que la perspectiva con que desde la ordenación territorial se aborde el tema tiene que ser distinta, superando la visiñón urbanística de tratarlo casi exclusivamente por su relación con la urbanización, debiendo hacer operativas las directrices y orientaciones establecidas en los instrumentos de ordenación terrotorial correspondientes. Subraya citando a R. Martín Mateo que la disciplina del ambiente requiere marcos territoriales suficientemente amplios, comprensivos de los sistemas naturales que se pretenden recoger. En este sentido, parece lógico que este tipo de funciones públicas, encuentren su tratamiento más idóneo en planes territoriales de más amplia influencia (p. 294, nota 361). En un análisis desde la práctica de cara al desarrollo de los PTP del ámbito territorial de Gipuzkoa, se confirma que desde el urbanismo y el planeamiento municipal se ha dado un tratamiento disperso y variado del suelo no urbanizable a veces con regulaciones no adecuadas o contradictorias, y en general con una escasa consideración de los valores naturales y agrarios productivos (OÑORO, F. y ZABALA, A., 1995).

2) LAS DIRECTRICES DE ORDENACION EL TERRITORIO DE LA CAPV.

Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) fueron aprobadas definitivamente el 11 de febrero de 1997 (BOPV del 12 de febrero de 1997). En ellas se establece un modelo territorial sobre la base de tres sistemas fundamentales:

- el medio físico (MF) como base y soporte del modelo territorial.
- sistema de asentamientos y modelo territorial.
- infraestructuras del modelo territorial.

Como instrumentos fundamentales de ordenación se proponen los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) y los Planes Territoriales Parciales (PTP).

El concepto de medio físico que se incorpora en las DOT excede a la ordenación de los recursos naturales o ecosistemas naturales de alto valor para extenderse a todo el territorio, preocupándose de ordenar especialmente el suelo no urbanizable a partir de las llamadas Categorías de Ordenación. Sin olvidar en los casos necesarios la aplicación de políticas conservacionistas se intentan superar éstas con una actitud dinámica que sepa poner en juego los nuevos valores del medio físico y de los espacios rurales. Tras repasar la problemática del MF y el marco donde se quiere situar la “nueva mirada” hacia el MF se señalan los principales objetivos que se marcan para la Directriz del MF y se pasa a analizar su estructura, profundizando especialmente en la Directriz Particular referente a las Categorías de Ordenación pues es la base sobre la que se asienta el modelo territorial propuesto para todo el medio físico, para el espacio rural entendido como suelo no urbanizable.

3) LA PROBLEMATICA DEL MEDIO FISICO.

Resulta redundante el señalar la renovada importancia de un tratamiento adecuado del Medio Físico (MF) A parte de la pérdida de ecosistemas naturales valiosos, comienzan a darse numerosos ejemplos en los que se constatan las pérdidas no sólo medioambientales sino también económicas a que da lugar el no tener criterios ecológicos y ambientales a la hora de planificar y ordenar el territorio. Además la visión excesivamente conservacionista (que es la realmente necesaria en algunos casos) de años anteriores está siendo superada o completada por una visión más dinámica, que trata de poner en valor los llamados activos del medio natural. Este último punto contribuye a que el estudio y la regulación de las actividades que se localizan en el MF adquiera mayor importancia.

El modelo territorial surgido del desarrollo industrial y urbano que se acelera a partir de los años sesenta, y al que se le añaden otros procesos históricos anteriores como la pérdida de bosques autóctonos, dio lugar a importantes afecciones en el MF de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), muchas de ellas debidas a la escasa integración de las actividades humanas en el medio. Siguiendo el análisis y diagnóstico de las DOT entre los **principales problemas o afecciones negativas** del territorio destacarían las siguientes:

a) Degradación progresiva de importantes sistemas naturales:

- la regresión del bosque autóctono, que aunque es un proceso iniciado ya antes del proceso industrializador de los años sesenta por la presión de usos agrícolas, se ha agudizado en los últimos años, dando lugar en algunos casos a procesos de deforestación y en otros a su sustitución por especies exóticas.
- la degradación de los ecosistemas de ribera en sus dos vertientes. Por un lado, por la contaminación de sus cauces, y por otro por una ocupación indiscriminada de las vegas por usos agrícolas y especialmente por la fuerte incidencia de los usos urbanos, industriales y de infraestructuras.
- la repoblación con especies exóticas de crecimiento rápido. Aunque en principio nada hay que objetar a dichas repoblaciones (incluso hay casos que hasta medioambientalmente han sido positivas al trabajarse unas tierras que posiblemente habrían sido abandonadas de otra manera) se señala el problema por la gran dimensión que han alcanzado. La falta de una política forestal adecuada, los deseos de aumentar las rentabilidades, las presiones de sectores interesados, etc. ha supuesto que estas repoblaciones se hayan realizado sin tener en cuenta el impacto ecológico y/o paisajístico de las mismas. Dichos impactos pueden darse no sólo a la hora de repoblar sino también de su explotación (talas a matarrasa, profusión de pistas forestales, etc.)

Todo esto está provocando la pérdida de hábitat faunísticos, aumento de la erosión y escorrentía, etc.

- la contaminación de las aguas. Este es uno de los casos más claros donde se manifiesta por un lado la degradación ambiental (paisajística, alteración -e incluso desaparición- de ecosistemas fluviales, incremento de los riesgos sanitarios, etc.) y por otro las pérdidas económicas que ello conlleva (incompatibilidad para otros usos potenciales) A ello han contribuido los vertidos agrícolas (especialmente ganaderos), y los vertidos urbanos e industriales. No es de despreciar tampoco la contaminación de acuíferos o aguas subterráneas.

- la degradación de los hábitat faunísticos valiosos, normalmente asociados a la destrucción o sustitución de ecosistemas climáticos.

b) Importante alteración de los procesos naturales que operan en el territorio.

- la aparición de fenómenos erosivos y de deslizamiento de materiales. Este proceso, debido en gran parte a la disminución de la superficie forestal, se ve favorecido en nuestro territorio por las fuertes pendientes, sus características litológicas y en ocasiones por el régimen de precipitaciones. Si a estos factores añadimos el impacto de las actividades humanas (deforestación, abandono de tierras de cultivo, localización de pastos en zonas con fuertes pendientes, impermeabilización del terreno y modificación del relieve natural por obras de grandes infraestructuras o desarrollos urbanos e industriales importantes) nos encontramos con la modificación de los procesos hidrológicos naturales que dan lugar a fenómenos no deseados como las inundaciones y avenidas o la pérdida de un recurso básico como es el suelo.

- los incendios forestales, que si bien tienen su vertiente natural de renovación y regeneración de los ecosistemas, en la actualidad en la Comunidad Autónoma tienen en su mayoría origen en las actividades humanas (quemadas de rastrojeras, descuidos de excursionistas, etc.)

c) Actividades humanas desligadas del MF.

- la degradación por actividades extractivas, que supone una importante alteración del paisaje natural por modificación del relieve y vegetación y por la acumulación de vertidos. Un claro ejemplo son las explotaciones de canteras calizas, a las que sólo muy recientemente se les exige planes de restauración.

- los procesos de urbanización, que muchas veces se han realizado sin tener en cuenta las características del medio físico en el que se asientan, dando lugar a impactos no deseados. Por ejemplo, en las zonas de vega de los municipios industriales ha sido corriente la ocupación con usos urbanos de los terrenos más fértiles desde el punto de vista agrícola.

- dinámica general de desarrollo ajena a los valores ambientales. El fuerte proceso industrializador que durante décadas ha sufrido la CAPV ha estado acompañado de una gran densificación demográfica e intensos procesos urbanizadores. A pesar de la fuerte reconversión industrial se mantiene una fuerte especialización productiva en este sector, mientras que la recesión en el crecimiento de la población (tanto del crecimiento natural como por saldos migratorios) no ha hecho disminuir la presión sobre el territorio, manteniéndose una densidad media de 300 Hb./Km.

Muchas de las consecuencias no deseadas de esta dinámica (tipologías de viviendas discordantes con el paisaje rural, ocupación de espacios privilegiados por urbanizaciones de segunda residencia, falta de ordenación en las localizaciones industriales y superposición de usos, trazados inadecuados o sin estudios de impacto de infraestructuras de todo tipo, etc.)

tienen su origen en la falta de un planeamiento supramunicipal, una insuficiente protección del medio natural en los planes de rango municipal y la fuerte demanda de suelo industrial y residencial.

- Todas estas son razones de peso para dar al MF un tratamiento adecuado y con profundidad. Pero es que además, y siguiendo el espíritu que reflejan las DOT, hay que defender una actitud positiva en el sentido de saber poner en juego los muchos valores que tiene el MF en nuestro territorio y saber combinar actitudes proteccionistas donde sean necesarias con una **actitud dinámica que sepa poner en juego los nuevos valores del MF**. Ya no se valora exclusivamente los enclaves o ecosistemas naturales de especial protección, la mirada se amplía al resto del MF viéndolo como una *"oportunidad de futuro y un factor clave para el bienestar y el desarrollo económico y la calidad de vida. El Medio Físico debe entenderse como una infraestructura de base, cuya calidad jugará un papel cada vez más importante en las decisiones de localización de las actividades productivas más innovadoras y atractivas"* (DOT, El Modelo Territorial de las DOT, cap. 7 pág. 85), y que supone un resumen de ideas plasmadas en capítulos anteriores como son las estrategias de recuperación de núcleos pequeños, regresivos económica y demográficamente pero de gran valor cultural, ambiental y urbano (Principales retos en la O. del T. de la CAPV, cap. 4 pág. 53) adopción de una actitud ética respecto al medio ambiente (Planteamiento disciplinar asumido para la redacción de las DOT, cap. 5 pág. 58), el nuevo valor / oportunidad de la calidad ambiental que puedan ofrecer los territorios (Euskadi en el contexto de los grandes espacios europeos, cap. 6) y la especial atención que se le da al tratamiento del MF, no sólo como valor en sí mismo (El modelo territorial de las DOT, cap. 7 pág. 84-87) sino en su nuevo papel dentro de las estrategias para el espacio rural (cap. 7 pág. 98-100)

- A ésto cabría **añadir la importancia de nuevos procesos** como los de desurbanización y difusión en la localización de actividades que fomenta el desarrollo de las nuevas tecnologías, así como la demanda de consumo de la naturaleza por parte de una población que fundamentalmente habita en un medio altamente urbanizado y con una creciente facilidad en su movilidad. Estos dos factores aumentan la ya de por sí gran presión que sufría el MF y aconsejan igualmente un adecuado tratamiento y regulación de dicho MF. Para ello, y como elemento fundamental, se ha definido un modelo territorial que divide el Suelo No Urbanizable de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en 7 Categorías de Ordenación que deberá establecer el planeamiento de desarrollo y que se analizarán más tarde.

4) CRITERIOS Y OBJETIVOS DE LAS DOT PARA EL MEDIO FISICO.

- A partir de este diagnóstico, y siguiendo el análisis de las DOT, estas Directrices marcan unos **criterios y objetivos principales** (cap. 8 pág. 110) a conseguir con la Directriz para la ordenación del MF. Estos son los más relevantes:

- garantizar para cada punto del territorio la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales.
- mejorar, recuperar y rehabilitar los elementos y procesos del ambiente natural que se encuentren degradados por actividades incompatibles con su capacidad de acogida.
- establecer líneas de acción para la puesta en valor de aquellos recursos naturales que se encuentren ociosos o insuficientemente aprovechados.
- contribuir al desarrollo del medio rural mediante un adecuado ordenamiento de los recursos naturales, articulando su aprovechamiento sostenible, en acuerdo y con la

participación de los diversos agentes implicados, y utilizando sus potencialidades para el ocio y el esparcimiento.

- establecer sistemas de información sobre la situación medioambiental del territorio para de este modo poder corregir, ampliar o variar las acciones de protección medioambiental en marcha.

• Como **objetivos más concretos** del enfoque y tratamiento que se da a la Directriz del MF se citan los tres siguientes (cap. 8 pág. 111):

- establecer criterios de carácter general para la gestión de los recursos naturales, así como definir normas básicas para la introducción de los aspectos ambientales en la localización y formas de actuación de las actividades a desarrollar sobre el territorio.

- definir criterios para la ordenación del suelo clasificado como No Urbanizable, mediante el establecimiento de Categorías de Ordenación, homogeneizando las denominaciones para su calificación así como las orientaciones para la regulación de los usos en cada Categoría.

- establecer aquellas áreas del territorio que, por su especial valor, deben ser objeto de un especial tratamiento que permita su conservación.

5). CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA DIRECTRIZ DEL MEDIO FISICO.

Para ello la Directriz para la Ordenación del MF se estructura en tres grandes apartados que se analizan a continuación: en el primero se dan unas Directrices Generales relativas a los Elementos y Procesos del MF y al Control de las Actividades, en el segundo se establecen las Directrices Particulares relativas a las Categorías de Ordenación que definen el Modelo Territorial establecido para el suelo no urbanizable y por fin en el tercer apartado se recogen las Propuestas de Actuación Positiva. Por su relevancia y extensión al análisis del segundo apartado se le dedica un capítulo aparte.

5.1 Directrices Generales relativas a los Elementos y Procesos del MF y al Control de las Actividades.

Este apartado, tiene el objetivo de establecer criterios de carácter general para la gestión de los recursos naturales, así como definir normas básicas para la introducción de los aspectos ambientales en la localización y formas de actuación de las actividades a desarrollar sobre el territorio. Hay muchos aspectos que se señalan para que sean posteriormente desarrollados, complementados, etc. por el planeamiento de desarrollo.

• Dentro de los **elementos y procesos del MF** se hace referencia a los siguientes aspectos:

a). **Tratamiento del suelo:** se le considera un recurso básico, siendo el objetivo prioritario su conservación y una asignación de usos que aprovechen sus potencialidades sin deteriorarlo.

Se destaca la función fundamental que para su fijación y protección tienen las masas forestales proponiendo su ordenación y el de las técnicas de explotación, la elaboración de un “Catálogo de Montes con función protectora” y de otro “Catálogo de áreas y corredores de interés natural, paisajístico y ecológico”. Se plantea la elaboración del PTS Forestal de acuerdo al Plan Estratégico Rural Vasco, que deberá de actuar como marco general especialmente para los problemas de erosión y deslizamiento y de inundaciones.

Respecto al suelo agrícola se propone la realización de un inventario que sirva como base para una posterior ordenación y protección. Se recomienda a los PTS, los PTP y al planeamiento municipal que consideren los factores de capacidad agrológica del suelo y su fragilidad en la localización de obras e infraestructuras y de nuevos desarrollos urbanos.

b) **Tratamiento de la vegetación:** se subraya la especial atención que se le concede a la biodiversidad para lo que se recomienda seguir la política de ordenación de los espacios que por su singular valor se han convertido en referentes para la población y proteger otros hábitats, especies e individuos de valor singular. Se destaca la importancia que para todo esto tiene la conservación de las masas arboladas autóctonas.

c) **Tratamiento de la fauna:** se evitará la creación de barreras artificiales que impidan su libre circulación. La instalación de tendidos eléctricos de alta tensión deberá realizarse con dispositivos que eviten la electrocución de las aves.

d) **Tratamiento de las aguas superficiales:** se elaborará el PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. Mientras tanto y para la delimitación de las Zonas de protección de Aguas Superficiales se seguirán fundamentalmente los criterios establecidos en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Cualquier concesión de aprovechamiento de aguas deberá garantizar el mantenimiento del caudal mínimo ecológico. Así mismo se prohíbe cualquier vertido potencialmente contaminante.

e) **Tratamiento de los recursos hídricos subterráneos:** la Administración debe garantizar el control efectivo de los acuíferos con el objetivo de mantener su calidad y evitar su sobreexplotación, tomando como base los estudios sobre vulnerabilidad de acuíferos ya realizados.

No se permitirán instalaciones que posibiliten la absorción de aguas residuales contaminantes por el terreno y que puedan poner en peligro la calidad de las aguas tanto subterráneas como superficiales.

f) **Tratamiento del espacio litoral y marítimo:** toda actuación prevista tanto en la zona de dominio público marítimo-terrestre como en las zonas de influencia y servidumbre de protección y tránsito deberá adecuarse a la legislación vigente.

g) **Tratamiento del paisaje:** se debe intentar que todo paisaje tenga el grado más alto posible de calidad. En este sentido es de especial importancia la catalogación de zonas que requieren un tratamiento paisajístico especial.

El planeamiento municipal deberá delimitar perímetros de protección que tengan en cuenta la cuenca visual de aquellos hitos y singularidades paisajísticas tanto naturales como construídas.

Toda obra o actuación que rompa el actual modelado del paisaje deberá realizar el consiguiente estudio de restauración paisajística para minimizar los impactos negativos, debiendo la Administración hacer un seguimiento continuo de las actuaciones impactantes en el paisaje.

Será el planeamiento de desarrollo el que estudiará el tratamiento paisajístico de los espacios marginales y de dominio público.

h) **Protección de yacimientos de interés científico-cultural:** el planeamiento territorial y urbanístico deberán recoger para los yacimientos arqueológicos y paleontológicos localizados en suelo no urbanizable los niveles de protección establecidos por la Ley del Patrimonio Cultural Vasco.

- En cuanto al **control de actividades** los aspectos tratados son los siguientes:

a) **Infraestructuras:** la localización y diseño de toda infraestructura deberá plantear diferentes alternativas sobre la base de un estudio que mida la capacidad de acogida del territorio, debiendo en todo caso respetarse lo dispuesto para las Categorías de Ordenación del suelo rústico en las Directrices Particulares.

b) **Actividades extractivas:** la autorización de estas actividades incorporará la prohibición de acumular materiales en lugares donde se obstaculice la libre circulación del agua o haya riesgo de arrastres de metales.

Se elaborará un PTS de Zonas Canterables que sirva de marco de referencia para un tratamiento homogéneo de las actividades extractivas.

Por su parte el planeamiento Municipal deberá delimitar las zonas afectadas por estas actividades y de las que pudieran dedicarse a este uso.

Se potenciará la utilización de los residuos sólidos inertes generados en cualquier obra para el relleno y restauración de las zonas afectadas.

c) **Actividades urbanísticas y edificatorias:** con carácter general deberá respetar los Planes y Directrices generales de carácter supramunicipal vigentes en cada momento, teniendo especial consideración con el impacto que sobre el medio físico pueda tener cualquier desarrollo urbanístico, buscando el equilibrio con otros usos y preservando el mantenimiento de los valores naturales, paisajísticos y productivos.

En suelo no urbanizable se prohíbe la construcción de viviendas aisladas que no estén vinculadas a explotaciones agrarias, debiendo dirigirse la demanda de vivienda unifamiliar o bifamiliar en medio rural a los propios núcleos rurales o a los ámbitos para ello delimitados.

d) **Vertederos de residuos sólidos:** todo lo referente a estos residuos se regulará en los Planes Territoriales Sectoriales de Gestión de vertederos de residuos inertes, y de seguridad.

Dichos Planes o en su defecto el planeamiento municipal deberán señalar los emplazamientos idóneos para nuevos emplazamientos así como las áreas no aptas para los vertidos. También se analizarán los impactos derivados de los vertederos incontrolados existentes para su eliminación y sellado.

La deposición de residuos fuera de los lugares autorizados se considerará vulneración del planeamiento y obligará a restituir el suelo a su estado original.

e) **Actividades turísticas y recreativas:** las actividades turísticas y recreativas serán reguladas a través de los Planes Territoriales y/o municipales, especialmente las basadas en vehículos a motor. El planeamiento de desarrollo señalará las áreas más aptas para el ocio y el recreo al aire libre.

Siempre que el planeamiento así lo disponga, se permitirán los campamentos de turismo en suelo no urbanizable, debiendo respetar en todo caso la legislación sectorial vigente.

Los campos de golf tenderán a usar para el riego las aguas recicladas, mantener la topografía original del terreno y utilizar especies herbáceas de la zona.

f) **Actividades agrarias:** se procurará el mantenimiento de la superficie agraria útil y favorecer la permanencia activa del caserío vasco, considerándolo como parte integrante del paisaje rural de la CAPV.

Toda construcción vinculada a explotación agraria deberá adecuarse al tipo de explotación y a la intensidad de aprovechamiento.

Las licencias urbanísticas para industrias agrarias deberá contar con la autorización previa de la administración agraria competente.

Las actividades forestales se orientarán por el PTS Forestal al que el ya aprobado Plan Estratégico Rural Vasco le marcaba, entre objetivos los siguientes: garantizar la diversidad y permanencia del arbolado, propiciar una gestión forestal respetuosa con el medio natural y vinculada a la sociedad rural y urbana para crear una cultura ambiental y forestal, y dotar al territorio forestal de las infraestructuras necesarias.

5.2 Directrices Particulares relativas a las Categorías de Ordenación del MF.

Su objetivo es definir el Modelo Territorial o criterios de ordenación para el suelo clasificado de no urbanizable por un lado mediante el establecimiento de unas Categorías de Ordenación que sirvan para homogeneizar las denominaciones para su calificación, y por otro unificar las orientaciones para la regulación de los usos en cada Categoría a través de la llamada matriz del MF.

Por su importancia desde el punto de vista de la planificación le dedicamos un capítulo aparte donde se profundizan más, pues es con dichas Categorías con las que se establece el modelo territorial para el MF.

5.3 Propuestas de Actuación Positiva.

Se hace referencia a dos aspectos: por un lado a las áreas o zonas que en virtud de sus valores ecológicos, culturales o económicos deban ser objetos de especial protección y en las que se distinguen dos niveles. En un primer nivel estarían las de "obligado cumplimiento" por la figura de protección que ya tienen (y que en la matriz ya están recogidas dentro de los condicionantes superpuestos) como son la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, los Parques Naturales y los Biotopos protegidos. Aparte de éstos se incluye en el capítulo final de las DOT un anexo en el que se relaciona un listado abierto 51 espacios de interés naturalístico que pueden ser tenidos en cuenta en los planeamientos de desarrollo de las DOT.

Por otro lado se señalan los diferentes instrumentos que pueden desarrollar la Directriz de MF, como son las PTS derivados del Plan Estratégico Rural Vasco, los PTP y Planeamiento municipal, y Normas y PTS con incidencia en el MF como el de Ordenación y Protección del Litoral, y Protección y ordenación de Zonas Húmedas.

6) DIRECTRICES PARTICULARES: CATEGORIAS DE ORDENACION DEL MF Y MODELO TERRITORIAL.

- Las Categorías de Ordenación son la propuesta del Modelo Territorial de las DOT para el MF. Constituyen una zonificación del territorio en sectores homogéneos que están definidos en función de su capacidad de acogida y a cada uno de los cuales se le aplica una regulación de usos específica según sus características (matriz del MF) Tienen dos objetivos principales:

- homogeneizar las denominaciones utilizadas en la calificación del suelo no urbanizable por el planeamiento urbanístico.
- establecer los criterios generales para su ordenación en la Planificación Territorial y Planeamiento Municipal, orientando la regulación de los usos y actividades en el suelo no urbanizable.

En algunos casos existe una correspondencia entre la capacidad del MF y la realidad actual del territorio, pero en otros muchos casos no es así. La total correspondencia supondría el cumplir con la imagen objetivo, el "ideal" del territorio. Con el fin de avanzar en el

cumplimiento de esa imagen ideal se proponen unas Categorías de Ordenación para intentar adecuar el uso actual a un estado más deseable de acuerdo a la vocación identificada para ese sector del territorio.

- Por otra parte se definen los **usos actuales y potenciales** que quedan recogidos en la matriz del MF y que son los siguientes:

- a) **Protección ambiental:** puede ser de conservación o de mejora ambiental.
- b) **Ocio y esparcimiento:** distingue entre el uso público extensivo, el uso público intensivo y las actividades cinegéticas y piscícolas.
- c) **Explotación de recursos primarios:** agricultura, invernaderos, ganadería, uso forestal, industrias agrarias y actividades extractivas.
- d) **Infraestructuras:** vías de transporte, líneas de tendido aéreo, líneas subterráneas, instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo A, instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo B, y escombreras y vertederos de residuos sólidos.
- e) **Crecimientos urbanísticos:** diferencia entre crecimientos apoyados en núcleos preexistentes, desarrollos no apoyados en núcleos preexistentes, edificios de utilidad pública e interés social, vivienda aislada en SNU e industrias o almacenamientos peligrosos.

- Las DOT establecen siete **Categorías de Ordenación**, para cada una de las cuales da una definición, unos criterios generales y realiza un comentario respecto a las actividades propiciadas, admisibles y prohibidas que luego se reflejan en la matriz. Con ésto, relaciona cada Categoría con los usos actuales y potenciales en la matriz del MF. El planeamiento de desarrollo puede, si lo considera conveniente, crear subcategorías pero siempre con referencia a una de estas Categorías.

A continuación se relacionan y definen las siete categorías establecidas en las DOT:

- **Especial Protección:** entran en esta categoría los bosques autóctonos bien conservados, las rías y estuarios, los complejos fluviales en buen estado, las playas y acantilados costeros, las zonas húmedas interiores, las áreas culminares o de vegetación singular y, en general, todas aquellas que contengan elementos valiosos desde el punto de vista de la ecología, la cultura, el paisaje o todo ello conjuntamente.

Criterio general: limitación de la intervención antrópica, limitándose a mantener la situación preexistente y si ya se da algún tipo de aprovechamiento asegurar que este se desarrolle de forma sostenible.

- **Mejora Ambiental:** se aplica en los casos de bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales que, por su ubicación en el interior de, o junto a áreas de mayor valor se considere beneficiosa su evolución a mayores grados de calidad.

Criterio general: reconducir la situación actual de estas zonas hacia estados ecológicamente más evolucionados.

- **Forestal:** sin distinguir entre funciones de producción y protección en esta categoría se incluyen aquellos terrenos que, por su uso actual y/o por razones de vocación de uso (pendientes, riesgos de protección de cuencas, etc.) presentan claras orientaciones hacia el uso forestal.

Criterio general: garantizar el uso forestal de una manera ordenada e indefinida, asegurando la producción sostenible de las masas y evitando cualquier tipo de riesgo natural.

❑ **Agroganadera y Campiña:** en general quedan aquí incluidos los suelos de mayor capacidad de uso agrícola entre los que entrarían los mosaicos de la campiña del área cantábrica, los terrenos de uso hortícola, los viñedos de La Rioja Alavesa y las zonas de agricultura extensiva de la Llanada Alavesa.

Criterio general: propiciar todas estas actividades especialmente las que supongan un incremento en la intensidad de la explotación agrícola.

❑ **Pastos Montanos:** son las zonas ganaderas de altura, situadas en las zonas cacuminales de los macizos montañosos.

Criterio general: el interés de conservación de estas zonas no se basa sólo en el aspecto económico sino también en valores ambientales, paisajísticos y culturales. Se asegurará el mantenimiento sostenible de la actividad pastoril como mecanismo más efectivo de protección de estas áreas.

❑ **Sin vocación de uso definido:** lo integran los pastizales y matorrales de menor valor y los suelos de baja calidad agrícola. Además carecen de cualquier otro valor ecológico, paisajístico y científico-cultural.

Criterio general: serán las áreas prioritarias para la localización de las actividades del sector secundario y terciario así como de las infraestructuras e equipamientos ambientalmente más agresivos.

❑ **Protección de Aguas Superficiales:** la forman los ríos y arroyos de la CAPV y su correspondiente zona de protección que definitivamente quedará establecida por el PTS de Ordenación de Ríos y Arroyos de la CAPV.

Criterio general: favorecer la conservación de la calidad de las aguas, evitar la ocupación o alteración de los cauces y riberas y minimizar los daños derivados de riesgos naturales.

En la **matriz de ordenación del MF** (se puede ver en el anexo final) se especifica la relación territorio-actividades según lo establecido por la Directriz para cada Categoría de Ordenación. Esta matriz tiene doble entrada, figurando por el lado de las filas las Categorías de Ordenación ya señaladas, y por el lado de las columnas los usos o actividades actuales y potenciales que también han sido relacionados anteriormente. En las casillas de cruce se expresan las condiciones en que se desarrollarán los usos y actividades correspondientes para cada Categoría de Ordenación:

- usos y actividades propiciados (1)

- usos y actividades admisibles - que en su mayoría deberán de ser regulados por diferentes instrumentos de planeamiento existentes o a desarrollar - (2)

- usos y actividades prohibidos (3)

• En la matriz habría que añadir un tercer punto, referente a los llamados **condicionantes superpuestos**, que se superponen a las Categorías de Ordenación y que también quedan regulados por la matriz del MF en el mismo sentido que las mismas. Las superficies englobadas en esta denominación están sometidas a los condicionantes que las definen. Al superponerse a las Categorías limitan la forma en que se pueden desarrollar sobre ellas determinadas actividades según el tipo de riesgo que se presenta en cada caso. Por su peculiar carácter sólo se hace referencia a las actividades admitidas.

Dichos condicionantes son:

❑ **vulnerabilidad de los acuíferos:** son las áreas de recarga de los acuíferos subterráneos que presentan un alto grado de vulnerabilidad a la contaminación de estos recursos. Su delimitación se basa en los criterios del “Mapa de vulnerabilidad de los acuíferos a la contaminación de la CAPV”.

Criterio general: evitar la localización de actividades potencialmente contaminadoras y en todo caso exigir la garantía de inocuidad para las aguas subterráneas.

❑ **áreas erosionables:** son las áreas que según el “Mapa de geomorfológico sintético de la CAPV” presentan un alto grado de susceptibilidad a la aparición de fenómenos erosivos por sus características litológicas o de relieve.

Criterio general: mantenimiento si existe o introducción en caso de suelos desnudos de la cubierta arbórea como elemento fundamental de protección. Se evitarán también las actividades que afecten a la estabilidad del suelo.

❑ **áreas inundables:** son aquellas zonas que bien por su localización, relieve y/o características topográficas presentan riesgos ciertos de inundación según los periodos de recurrencia del Plan Integral de Prevención de Inundaciones.

Criterio general: garantizar la libre circulación del agua evitando la interrupción y cegamiento de cauces y zonas de aliviaderos y prevenir daños a instalaciones, infraestructuras y construcciones susceptibles de ser afectadas por las aguas desbordadas, teniendo en cuenta las recomendaciones del Plan Integral de Inundaciones.

❑ **Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdaibai:** se incluyen aquí la red de espacios protegidos (Parques Naturales, Biotopos, Árboles Singulares y Reserva de la Biosfera) declarados en el momento de la aprobación de las DOT y los que pudiesen serlo en el futuro así como sus respectivas zonas periféricas.

Criterio general: seguir lo establecido por los respectivos planes de ordenación y gestión y otros que contribuyan a la conservación del área y al desarrollo sostenible de sus poblaciones.

7). CONCLUSIONES.

En el largo proceso que ha supuesto la aprobación de las DOT (la Ley de O. del T. de la CAPV es de mayo de 1990 y que el año 1992 ya había un documento de Avance para ser discutido muy desarrollado) la Directriz del MF ha estado cuestionada desde diversos ámbitos. Recordar que a la tradicional discusión interconsejerías o departamentos (qué corresponde a quién) en el caso del País Vasco se añade un entramado institucional más complejo con tres niveles importantes: Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos. A ello se ha unido la cultura –muchas veces alentada intencionadamente- de entender que cualquier planificación que no sea de tipo indicativo o que cuestione el proyecto de cualquier infraestructura supone una imposición y un obstáculo al posible desarrollo económico. Por el contrario, retomando a A. Vegara cabría subrayar que “en este sentido, es importante hacer evolucionar la profusión de Evaluaciones de Impacto Ambiental, que a veces acaban siendo una obligación “piadosa” para justificar la idoneidad de ciertos proyectos, y dotar de un mayor protagonismo a los estudios sobre la Vocación del Territorio y sobre su Capacidad de Acogida como marco de referencia para la definición de las actuaciones urbanísticas “ VEGARA, A., 1993, p. 250). Así lo reconoce también RUIZ URRESTARAZU, E. (2000) que además de destacar el valor de las DOT como instrumento trascendental para una adecuada preservación de los terrenos agrícolas de gran valor, subraya como en otros documentos y normativas recientes de la CAPV (Plan Estratégico Rural Vasco

1997-2000; Ley de Desarrollo Rural-BOPV, 1998; y la Ley de Protección del Medio Ambiente-BOPV, 1998 fundamentalmente), y en especial referencia a la protección del suelo agrícola de alto valor y con elevada vocación agraria se destaca la necesidad de su protección. Su desarrollo sin embargo ofrece algunas luces y sombras, a las que no son ajenas las difíciles circunstancias político-sociales que ha vivido el país en los últimos años, justo después de la aprobación definitiva de las DOT.

Hay que señalar que desde los primeros documentos de avance (el artículo de Escobar y Herrera citado en la bibliografía hace referencia al primer documento de avance) hasta la definitiva versión que es analizada en este trabajo se han producido cambios en la Directriz que si bien no han afectado a su estructura de fondo primitiva sí que la han simplificado y “aligerado” -en algunos aspectos positivamente-, como es la matriz del MF (se reducen las Categorías de Ordenación que habían llegado a ser de alrededor de once, se simplifica la relación de actividades y usos regulados) y diferentes medidas de carácter vinculante que se daban en los primeros documentos tanto en las Directrices Generales como en las Propuestas de Acción Positiva.

En general además se ha derivado, creo que erróneamente si no se da una actitud de verdadero impulso y liderazgo de la cuestión medioambiental en las instituciones supramunicipales, hacia el llamado planeamiento de desarrollo (diferentes PTS, los PTP para las diferentes Areas Funcionales, Planeamiento Municipal, etc.) el propio desarrollo y profundización de la Directriz del MF. En la realidad y salvo algún aspecto parcial como el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV el haber diferido en dichos planeamientos su desarrollo está suponiendo de hecho su paralización pues los PTP que serían el instrumento de ordenación al que le correspondería el desarrollo de la Directriz en cuanto a concretar el modelo territorial sobre la base de las Categorías de Ordenación, por unos motivos u otros -entre los que destacan los desencuentros políticos- no pasan de los avances o se atascan en la salida. Es evidente que el “impasse” político vivido en los dos últimos años ha supuesto un retraso considerable como también ha ocurrido en otros ámbitos de la CAPV.

En este sentido se comparte en gran parte la reflexión que J. L. Avila realiza sobre la utilidad de las normas autonómicas para conseguir los objetivos planteados (AVILA, J.L. pp.313-314) y en especial sobre el grado de vinculación que deben de tener los instrumentos de ordenación territorial. Aunque es un terreno difícil, se debe llegar a un equilibrio en el que respetando el espacio de cada institución territorial implicada se garantice el establecimiento de un sistema capaz y eficaz en la protección del medio ambiente (o del resto de objetivos que se hayan marcado). El que bien por buscar una viabilidad que se traduce en su mera aprobación, bien porque se derive al planeamiento de desarrollo decisiones que se consideran problemáticas y de esta manera se intentan eludir, puede llevar a realizar un documento “muy flexible” pero poco operativo y que de facto impide el logro de los objetivos que tanto en ese documento como en otros la Administración territorial competente se está marcando. Se corre el peligro, tantas veces señalado, de que la planificación quede sólo en un nivel teórico, sin aplicación efectiva. Creo que este es uno de los retos más importantes e interesantes de la ordenación del territorio en el futuro, tanto en la CAPV como en el estado y Europa, debiéndose insistir en el desarrollo de una participación transparente y democrática.

Y sin embargo la inercia muchas veces irreflexiva de la ocupación del territorio sigue adelante, avivada más si cabe por una época de bonanza económica y por el discurso de algunos agentes económicos y sociales así como de técnicos y políticos que piensan que la continua realización de infraestructuras es la panacea de la solución cuando en muchas ocasiones inducen y agravan los problemas que en teoría se querían solucionar viéndose obligados de nuevo a proponer y proyectar -que no planificar- nuevas infraestructuras o la ampliación de las actuales, que a su vez... Es decir que por ahora el modelo territorial lo

siguen estructurando fundamentalmente los otros dos sistemas, el de asentamientos e infraestructuras sin que esa nueva visión positiva y dinámica del medio físico y de todo el territorio con la que se quería adecuar su ocupación a su vocación siga sin implementarse.

Pero es que, a pesar de que como desarrollo de la Ley de Conservación de la Naturaleza la CAPV (BOPV 1994) cuenta hoy en día con una superficie protegida del 11,68% de su territorio (superando la media estatal -6,38%- y la europea -2 %-) se siguen produciendo actuaciones en algunos espacios catalogados de interés natural (o incluso con alguna figura de protección ya aprobada) cuando menos muy cuestionables y que exigirían un mayor consenso. Un ejemplo sería el discutido desarrollo del parque eólico de Elgea, situado en una línea de cumbres localizada en el futuro parque natural de Aitzgorri, y ante el que se mostraron muy críticos tres catedráticos de la UPV (ver ALLNDE, J., 1999; LASAGABASTER, I., 1999; y RUIZ URRESTARAZU, E., 1999), subrayando en especial la vulneración de las DOT que suponía el proyecto. En este sentido, recojo la noticia de *El País* (24 y 29 de mayo del 2001) casi al cerrar la revisión de esta ponencia sobre los numerosos contenciosos en que los ecologistas están inmersos en contra de la Administración y que ha supuesto en algún caso la paralización judicial (está pendiente de un recurso al Supremo). Nos referimos al proyecto de urbanización del segundo humedal vasco en extensión, las marismas de Barrika en el municipio costero de Plentzia. A veces las presiones intentan modificar incluso las normativas de uso de Parques Naturales ya declarados y con normativa en vigor para propiciar usos hasta ahora prohibidos (es el caso del Parque Natural de Aralar donde hay presiones por parte de pastores y sindicatos agrarios para ampliar la red de pistas por un lado y de un ayuntamiento de la Mancomunidad del Parque para llevar adelante un proyecto turístico dentro del mismo), como se refleja en *El Diario Vasco* (05-06-2001).

El análisis puede ampliarse a cuestiones más generales y el problema parece que trasciende las “visiones ambientalistas”. Así, y aunque en diversas comisiones – medio ambiente, agricultura, ordenación del territorio - del *Plan Estratégico Gipuzkoa 2000* (IKEI, 1991), ya se señalaba el deterioro del medio ambiente de dicho territorio, el problema de competencias de usos en el que tanto el suelo agrícola de gran valor – hace especial referencia a los suelos de vega- como ecosistemas fluviales y espacios rurales y naturales de gran valor ambiental se van perdiendo por sucesivas urbanizaciones, construcción de infraestructuras, etc. Dentro de los objetivos y las líneas de actuación propuestas en la comisión de medio ambiente se destaca la ordenación territorial como instrumento fundamental para garantizar una adecuada política ambiental. Diez años más tarde, en el estudio prospectivo “Gipuzkoa 2020” y en referencia al desarrollo de los usos del suelo y ante la complejidad del medio físico guipuzcoano, el director del estudio Jon Azua defendía la conveniencia de “la recuperación de espacios degradados en lugar de centrar los esfuerzos en sacar suelo de donde no hay” (*El Diario Vasco* 29 de noviembre del 2000).

Aun y todo considero, recuperando la idea de RUIZ URRESTARAZU (2000) y la visión de A. VEGARA (1993), que el potencial y visión positiva y dinámica que tanto sobre el medio físico como sobre el espacio rural desde un principio tenía el enfoque de esta Directriz siguen presentes. De nuevo hay que subrayar el carácter de función pública y ciencia social de la Ordenación del Territorio – “la planificación territorial no se considera como un proceso exclusivamente técnico de base científica, sino como una ciencia aplicada con un fuerte componente instrumental y social” (A. SERRANO, 1991, p. 126) – y el doble carácter, político y técnico científico, de la planificación territorial (A. SERRANO, p. 128). Esperemos que un buen documento no quede en papel mojado después de un largo recorrido y un amplio acuerdo político y social.

BIBLIOGRAFIA.

- ALLENDE LANDA, J. (1999): “La opción eólica en la C.A.V.” en *Pyrenaica*, nº 194, pp.252-253.
- ALLENDE LANDA, J. (2001): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, UIM/Univ. del País Vasco, Bilbao.
- ASKASIBAR, M. (1998): “Política y normativa de paisaje en Europa” en *Lurralde*, nº 21, Donostia, Ingeba pp. 155-193.
- AVILA ORIVE, J. L. (1993): *La Ordenación del Territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Civitas/Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid.
- AVILA ORIVE, J. L. (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- BARCENA, I., IBARRA, P. Y ZUBIAGA, M. (Eds.) (2000): *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*, Servicio editorial de la Univ. del País Vasco, Bilbao.
- BERISTAIN, I. (dtor.) (2000): *Hacia un Desarrollo Económico y Medioambiental sostenible*. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz.
- BIFANI, P. (1984): *Desarrollo y medio ambiente*, MOPU, Madrid.
- CANCER, L. A. (1999): *La degradación y la protección del paisaje*, Cátedra, Madrid.
- CEOTMA (1981): *Guía para la elaboración de estudios del medio físico: contenido y metodología*, MOP, Madrid.
- CLEMENTE CUBILLAS, E. (2000): “Democracia y territorio. La ordenación del espacio en la España autonómica y comunitaria”, pp.243-258, en *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Seúl 2000*. Asociación de Geógrafos Españoles y Real Sociedad Geográfica, Madrid.
- *Directrices de ordenación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Análisis y diagnóstico (1990)*, Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente/Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- *Directrices de ordenación de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1997)*, Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente/Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- *El Diario Vasco*, 29 de noviembre del 2000 (p. 46).
- *El Diario Vasco*, 5 de junio del 2001(p. 14 y 15).
- *El País*, 24 de mayo 2001 (edición del País Vasco, p.1 y 3).
- *El País*, 29 de mayo 2001(edición del País Vasco, p.1 y 3).
- ENERIZ OLAECHEA, F.J. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*. Civitas/Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- ESCOBAR GOMEZ, G. y HERRERA RUEDA, M. (1993): “Medio ambiente y ordenación del territorio de rango regional. El suelo no urbanizable en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco” , *CyTET, (Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales)* 1993, nº 98, pp. 525-532

- *Estado del Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco 1998* (1998), Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente/Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- EZQUIAGA, J.M^a. (1994): "El planeamiento municipal" en MOYA GONZALEZ, L. (edtr.): *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid.
- FERNANDEZ FERNANDEZ, G.R. (dtor.)(1996): *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*, M^o de Fomento-Centro de Publicaciones, Madrid.
- FERNANDEZ TABALES, A., SANTOS PAVON, E y TORRES GUTIERREZ, F.J., (2000): "La experiencia española de ordenación del territorio en el ámbito regional. Análisis metodológico de los documentos de planificación", pp. 259-280, en *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Seúl 2000*. Asociación de Geógrafos Españoles y Real Sociedad Geográfica, Madrid.
- GARCIA FERNANDEZ, J. (dtor.) (1993): *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- GARCIA FERNANDEZ, J. (dtor.) (1995): *Medio Ambiente y Desarrollo Rural*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- GOMEZ OREA, D. (1980): *El medio físico y la planificación*. Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, Madrid.
- GOMEZ OREA, D. (1985): *El espacio rural en la ordenación del territorio*, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid.
- GOMEZ OREA, D. (1992a): *Planificación rural*, Editorial Agrícola Española, Madrid.
- GOMEZ OREA, D. (1992b): *Evaluación de impacto ambiental*, Editorial Agrícola Española, Madrid.
- GOMEZ OREA, D. (1994): *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el Medio Físico.*, ITGE/Editorial Agrícola Española, Madrid.
- GOODLAND,R.; DALY, H.; EL SERAFY, S. y von DROSTE, B. (edtrs.) (1997): *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informa Brundtland*. Trotta, Madrid.
- HILDENBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Univ. de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- IKEI (1991): *Plan Estratégico Guipúzcoa 2000*, Diputación Foral de Guipúzcoa, San Sebastián.
- *La Geografía en España (1970-1990). Aportación española al XXVII Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Washington 1992 (1992)*, Asociación de Geógrafos Españoles y Real Sociedad Geográfica, Madrid.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (1999): "El proyecto eólico del Elgea" en *Pyrenaica*, n^o 194, pp.256-257.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. y LAZCANO BROTONS, I. (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*, HAEE-IVAP, Oñati.
- LOPEZ ONTIVEROS, A. (1996): "Evolución reciente de la investigación geográfica española", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n^o 21-22, pp. 119-132.

- MADARIAGA GARAMENDI, I. (2000): “Medio Ambiente”, pp. 137-162, en *Panorama Social de la C.A. de Euskadi*, Eustat (Instituto Vasco de Estadística), Vitoria-Gasteiz.
- MARTINEZ PISON, E. (dtor.) (1998): *Paisaje y medio ambiente*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- OÑORO, F. Y ZABALA, A. (dirs.)(1995): *Avance del Plan Territorial del Area Funcional del Goierri*. Gobierno Vasco/Diputación de Gipuzkoa, San Sebastián.
- PEREZ ANDRES, A.A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons, Madrid.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Síntesis, Madrid.
- RIVAS SANZ de las, J. L. (2000): “Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial” , en *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental. Del impacto al pacto con nuestro entorno*, Ambito Ediciones, Valladolid, pp. 105-147
- ROMANO VELASCO, J. (coord.) (2000): *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental*. Ambito, Valladolid.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1999): “La industrialización de las cumbres de las montañas, ¿ beneficio ecológico ?” en *Pyrenaica*, nº 194, pp.254-255.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2000): “El conflicto urbano-rural por la apropiación del uso del suelo” en *Actas del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural*, Dpto. de Agricultura del Gobierno Vasco, pp.102-111.
- SAEZ DE BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Guadiana, Madrid.
- SERRANO, A. (1991): “La variable ambiental en los planes de ordenación del territorio” en *Situación*. Revista de economía editada por el Servicio de Estudios del BBV , 1991, nº 2, pp. 123-135.
- *Situación. Monográfico sobre el medio ambiente*. Revista de economía editada por el Servicio de Estudios del BBV , 1991, nº 2.
- VALENZUELA RUBIO, M. (2000): “La diversidad en la bibliografía geográfica sobre España. Una aproximación al período 1990-2000”, pp. 357-372, en *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Seúl 2000*. Asociación de Geógrafos Españoles y Real Sociedad Geográfica, Madrid.
- VEGARA GOMEZ, A. (1993): “Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI” , *CyTET (Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales)*. 1993, nº 95-96, pp. 245-256.
- ZOIDO, F. (1996): “Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 21-22, pp. 67-79.
- ZOIDO, F. (1998a): “Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas”, en *Paisaje y medio ambiente*. Universidad de Valladolid, Valladolid, pp.29-44.

- ZOIDO, F. (1998b): “Geografía y ordenación del territorio” (monográfico sobre las Nuevas fronteras de los contenidos geográficos), en *IBER. Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia*, nº 16, pp. 19-31.
- ZOIDO, F. et al (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel, Barcelona.

PLANTEAMIENTO DE ESTRATEGIAS DE ORDENACION DEL TERRITORIO PARA EL AREA CENTRAL DE ASTURIAS

El tratamiento del Area Central de Asturias en el orden socioeconómico y territorial es un **“viejo tema”**, o un clásico de la planificación en Asturias, que puede tener cabida en varios grupos de materias de este III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Este asunto de la Asturias Central va acentuando su relevancia desde el acceso de esta Provincia al estatus de Comunidad Autónoma a principios de 1982 y tiene ya la madurez suficiente para ser afrontado con perspectivas de éxito en la presente legislatura. En esta ponencia se tratan consecutivamente:

- El contexto histórico más reciente, de las distintas aproximaciones de planeamiento y planificación al Area Central de Asturias.
- El resumen de la situación actual, tanto en los “pesos” del Area Central en si como entre el Area Central y las periferias regionales, y las más recientes iniciativas locales (p. ej. el inicio del II Plan Estratégico de Gijón) o sectoriales (p. ej. la mayor expansión de la Universidad en Mieres).
- El planteamiento de los retos estratégicos actuales, que no necesariamente han de coincidir con la visión y perspectivas de futuro de otros agentes que operan en el territorio, y que habrán de ser, por tanto, objeto de negociación.

Es decir, que para plantear en julio de 2001 unas estrategias para el Area Central de Asturias no se puede obviar el planteamiento histórico de la cuestión ni ignorar los pasos que se han dado, para bien o para mal, respecto al futuro del Area Central de Asturias.

1.- REFERENCIAS DE LA HISTORIA RECIENTE DEL AREA CENTRAL DE ASTURIAS

En orden cronológico, caben destacarse como principales referencias legislativas, normativas y de planeamiento, las siguientes:

A.- Plan General de Ordenación Urbana promovido en 1960 por la

Dirección General de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas,

que se extendía a un ámbito de 16 Concejos (los 18 Concejos más centrales excepto Illas y Las Regueras), que supone la primera constatación de que la ordenación territorial del Area Central de Asturias es un tema que viene preocupando desde antiguo. El Plan no se completó, aunque sí incluyó los correspondientes diagnósticos (infraestructura, población, vivienda, empleo...), vio materializada una de sus principales propuestas: la Autopista Y (Oviedo, Gijón, Avilés), y sirvió de base para la creación del polo de desarrollo de Asturias en 1970.

B.- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (Ley Orgánica

7/1981, ligeramente modificada hasta nuestros días), en donde en su art. 6º, apartado 3º prevé que “Podrán crearse áreas metropolitanas”. Si se consulta la documentación sobre el debate del Estatuto, se podrá constatar que esta referencia se dirige al ya entonces “problema” del Area Central de Asturias, y no a áreas de menor extensión territorial, como puede ser la de Avilés y sus concejos limítrofes.

C.- Ley del Principado de Asturias 1/87 de Coordinación y Ordenación

Territorial, donde se contempla la figura de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio (junto con las Directrices Regionales y Directrices Sectoriales), que se ha aplicado para franja litoral de Asturias (Directrices Subregionales aprobadas mediante Decreto 107/93), pero que también pueden ser el instrumento idóneo para

la ordenación del territorio del Area Central de Asturias, o que, más bien, fue el principal referente para que el legislador incluyera esta figura de ordenación del territorio en el texto legal.

D.- Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, aprobadas por Decreto 11/91, que fueron pioneras en el ámbito estatal, y aunque relativas a todo el territorio asturiano, tienen como principal objetivo la consecución del reequilibrio entre el centro y las alas oriental y occidental de Asturias y que, tras diez años de aplicación, podrían ser objeto de actualización. En su Directriz 8ª contienen una serie de criterios complementarios de actuación en el Area Central que, 10 años después, conservan generalmente su vigencia: reforzar la unidad funcional del área, corregir desequilibrios internos, especialmente en las Comarcas del Nalón y Caudal, no crear un área metropolitana institucional (que, como exponen las Directrices, sería una duplicación de la acción del Gobierno Regional para el 80% de la población de Asturias), reordenación de la Universidad, etc.

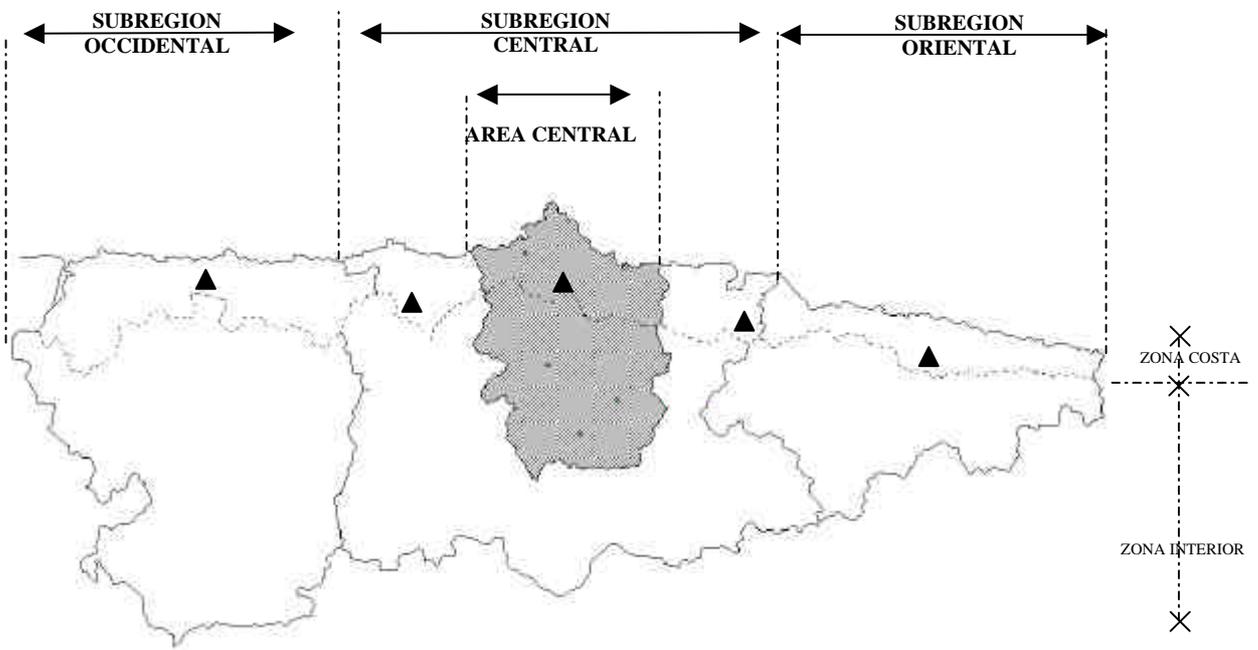
E.- Otros diversos documentos de planificación económica, general y territorial contemplaron específicamente el Area Central de Asturias, como el Estudio elaborado en los años 92 al 94 de “Estrategias para la Reindustrialización de Asturias”, que, dentro de un conjunto de diez grandes grupos de recomendaciones, incidía ampliamente en medidas para la conversión del “ocho asturiano” en una sola ciudad polinuclear, manteniendo la personalidad y autonomía de cada municipio; los sucesivos Programas de Desarrollo Regional (base de los subsiguientes Programas Operativos para el encauzamiento de ayudas europeas), donde el Area Central es un referente unitario en el planteamiento del futuro

regional, y diversos borradores de Directrices del Area Central en la década de los 90 que no llegaron a ser aprobados definitivamente.

2.- SINTESIS DE LA SITUACION TERRITORIAL ACTUAL DEL AREA CENTRAL DE ASTURIAS

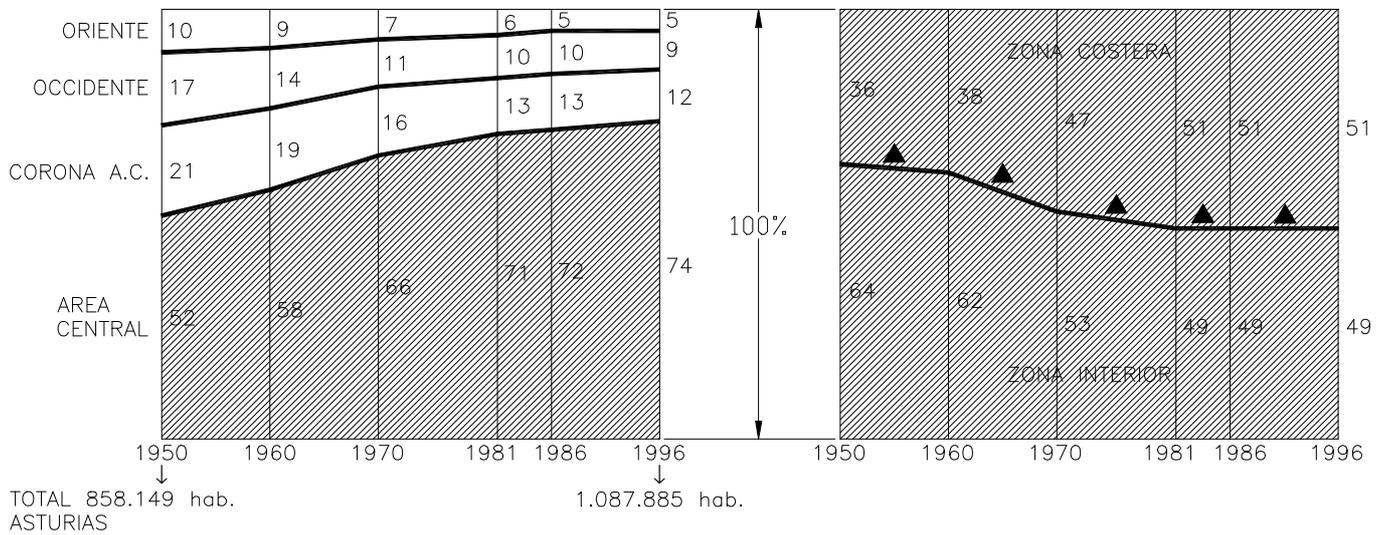
Se trata de dar unos rasgos esquemáticos para significar que el proceso de progresiva metropolitanización del Area Central parece imparable, tal como ya vienen apuntando las tendencias e indicadores estadísticos desde los 80. A su vez, mencionar las principales y más recientes acciones que han venido estructurando el territorio del Area Central, previamente a disponer de un modelo o proyección a medio y largo plazo del mismo, contribuye a describir el “estado de la cuestión”.

1º El Area Central de Asturias tiene un peso importante entre las áreas metropolitanas españolas, que ya ostentaba en el análisis efectuado durante la redacción del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, donde tras las dos áreas de proyección internacional y nacional (Madrid y Barcelona), y las tres áreas de proyección predominantemente nacional (Valencia, Sevilla y Bilbao), el Area Central de Asturias, junto con el área metropolitana de Málaga, ambas con más de 800.000 habitantes, encabezaban un conjunto de 12 áreas metropolitanas y urbanas españolas cuyo rango predominante se circunscribe a su propia región o provincia. La observación de imágenes nocturnas obtenidas desde satélites de la Península Ibérica, proporcionan la evidencia gráfica de la dimensión y densidad del Area Central asturiana en el conjunto nacional.



PORCENTAJES DE POBLACIÓN POR ZONAS

PORCENTAJES DE POBLACIÓN COSTA/INTERIOR EN EL AREA CENTRAL



TENDENCIAS 1950-1996 POR CONCEJOS

- Crecimiento prácticamente continuo
- Población más o menos estable
- Más acusada pérdida poblacional



- 2º En términos de población, considerando un Area Central de Asturias formada por 18 Concejos** (que, como se verá posteriormente, es solo una referencia estadística), se observa que el proceso de concentración de población (%) en el Area Central, respecto al total regional, parece imparable: **52%** en 1950, **58%** en 1960, **66%** en 1970, **71%** en 1981, **72%** en 1986 (censo que sirvió de referencia en la redacción de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio), **74%** en 1996 (último censo).
- 3º Los desequilibrios de población dentro del área** también siguen líneas tendenciales claras considerando el mismo período de referencia, son municipios con una fuerte dinámica de crecimiento poblacional sostenido como, en orden de población Gijón, Oviedo, Avilés, Siero, Castrillón y Corvera; municipios de población más o menos estable como San Martín del Rey Aurelio, Gozón, Carreño, Llanera, Noreña, Riosa y Ribera de Arriba; y municipios con más acusada pérdida poblacional como Mieres, Langreo, Morcín, Las Regueras e Illas. Es decir, en una esquemática lectura supramunicipal, se detecta la pujanza del eje Oviedo-Siero, de la franja litoral del Area Central, y el acusado declive de las Comarcas Mineras Centrales de Asturias.
- 4º La evolución hacia un modelo territorial cada vez más atomizado y menos jerarquizado en sus equipamientos e infraestructuras,** producto tanto de la aparente tendencia de los principales concejos y ciudades a pretender convertirse en una especie de “ciudades-estado” con un progresivo incremento del número y calidad de los equipamientos, como por el tradicional desencuentro y la cultura de la confrontación entre las Administraciones Central, Autonómica y Local, que construyen

el territorio con sus infraestructuras, sus equipamientos y sus servicios.

Pasemos una rápida revista:

- **Una Universidad “de Oviedo”** (la denominación oficial es sin comillas), que acentúa su expansión o atomización territorial por el Area Central hacia Gijón y Mieres, pero que no es capaz de afrontar operaciones de reestructuración para incrementar las sinergias de sus Campus, ¿quién se atreve, en una Administración que reside en Oviedo, a plantear que la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Minas se traslade a los campus tecnológicos de Mieres o de Gijón?
- **Un Hospital Central de Asturias**, y de su Area Central, sobre el que la disyuntiva de reforma de las actuales instalaciones, frente a la opción mucho más razonable de nueva construcción (que, por fin, se ha impuesto como anhelo común entre los partidos en Asturias), se ha venido formulando en términos de capacidad urbanística de acogida de un equipamiento multifuncional en la ciudad de Oviedo (equipamiento sanitario, equipamiento universitario de las ciencias de la salud, etc.), y no por sus efectos en la consolidación del Area Central como un conjunto metropolitano, tomando como uno de los criterios preferentes la máxima accesibilidad en transporte público y privado.
- **Unos grandes equipamientos comerciales** que, quizá porque los correspondientes estudios de mercado se han realizado en paralelo, han saturado el Area Central de Asturias: 4 en Gijón, 4 más 1 en construcción en Oviedo y área colindante de Siero, 2 en Avilés y área colindante de Corvera, 1 al menos en avanzado estado de planificación en el Valle del Nalón, y 1 en estado más embrionario en Mieres. ¿Puede absorber un área de 800.000 habitantes 13 grandes

centros comerciales, además de las medianas y pequeñas nuevas superficies y servicios anejos a los mismos?. Además de su dudosa viabilidad comercial -cuestión en principio ajena a los efectos del interés general y de la ordenación del territorio-, el impacto en el pequeño y mediano comercio de los centros urbanos, en la movilidad obligada que generan, y en definitiva en el sistema territorial del Area Central, ha sido determinante.

- **El suelo industrial** también sustenta, en su distribución territorial, la tendencia general a la atomización. Plantear que subunidades comarcales como la del Valle del Nalón y la de Avilés y su entorno, planifiquen su suelo industrial de forma conjunta, es un paso todavía no emprendido. Llevar la cuestión al conjunto del Area Central, y articular una Zona de Actividades Logísticas a través del suelo industrial existente, y de los espacios terrestres de los puertos marítimos, parece hoy día una quimera.

5º La movilidad dentro de este territorio refleja un uso masivo del vehículo privado, consecuencia del modelo atomizado anterior, según el reciente “Estudio de Movilidad en el Area Central de Asturias” (junio 2001), encargado como apoyo técnico para la inminente constitución del Consorcio de Transporte de Viajeros. En efecto, de 1.021.000 desplazamientos motorizados en día laborable medio, el 75% se realizan en vehículo privado (cifra en crecimiento, pues en 1996 se había estimado el 73%); de los viajes en transporte público destaca el hecho de que solo el 1,32% se realizan con transbordo, lo cual es sumamente indicativo del enorme potencial de captación de viajeros en transporte público que tiene el futuro Consorcio, a través de una organización ad-hoc del transporte en todo el territorio central, con la consiguiente

optimización de los intercambios entre la fase interurbana y urbana del viaje en transporte público. Así se podrá poner coto al absurdo crecimiento del tráfico privado, donde entre 1988 y 1998 el tronco principal de la Autopista Y ha soportado un incremento de tráfico del 80% entre Oviedo y Serín (IMD en 1998 de 58.948 vehículos) del 133% entre Serín y Gijón (IMD de 1998 de 48.768 vehículos) y del 30% entre Serín y Avilés (IMD de 1998 de 36.140 vehículos).

6° Las iniciativas locales de planeamientos estratégicos, caso de Avilés en el desarrollo del Parque Empresarial Principado de Asturias o de Gijón con el reciente inicio de la elaboración de su II Plan Estratégico (una vez agotado el primero iniciado en 1992, y con una metodología semejante en cuanto al sistema de participación institucional y ciudadana), demuestran que las propuestas “se salen del tiesto municipal” y tienden, lógicamente, a plantear acciones más allá de sus respectivos territorios e incluso de su ámbito comarcal circundante. Ello pone en evidencia, una vez más, la necesidad de plantear unas estrategias territoriales para el conjunto del Área Central de Asturias, como claramente se valora desde el Gobierno y Administración Regional y desde otros organismos cuyo ámbito de acción es toda Asturias o su Área Central, pero que no tiene semejante grado de percepción, para articular dichas políticas metropolitanas, cuando se manifiestan a nivel local.

3.- DIFICULTADES DE ACOTAR TERRITORIAL Y CONCEPTUALMENTE EL AMBITO DE ACCION DEL AREA CENTRAL DE ASTURIAS

La búsqueda y posterior definición de estrategias para el Área Central de Asturias es un problema político de primera magnitud, y de no fácil solución,

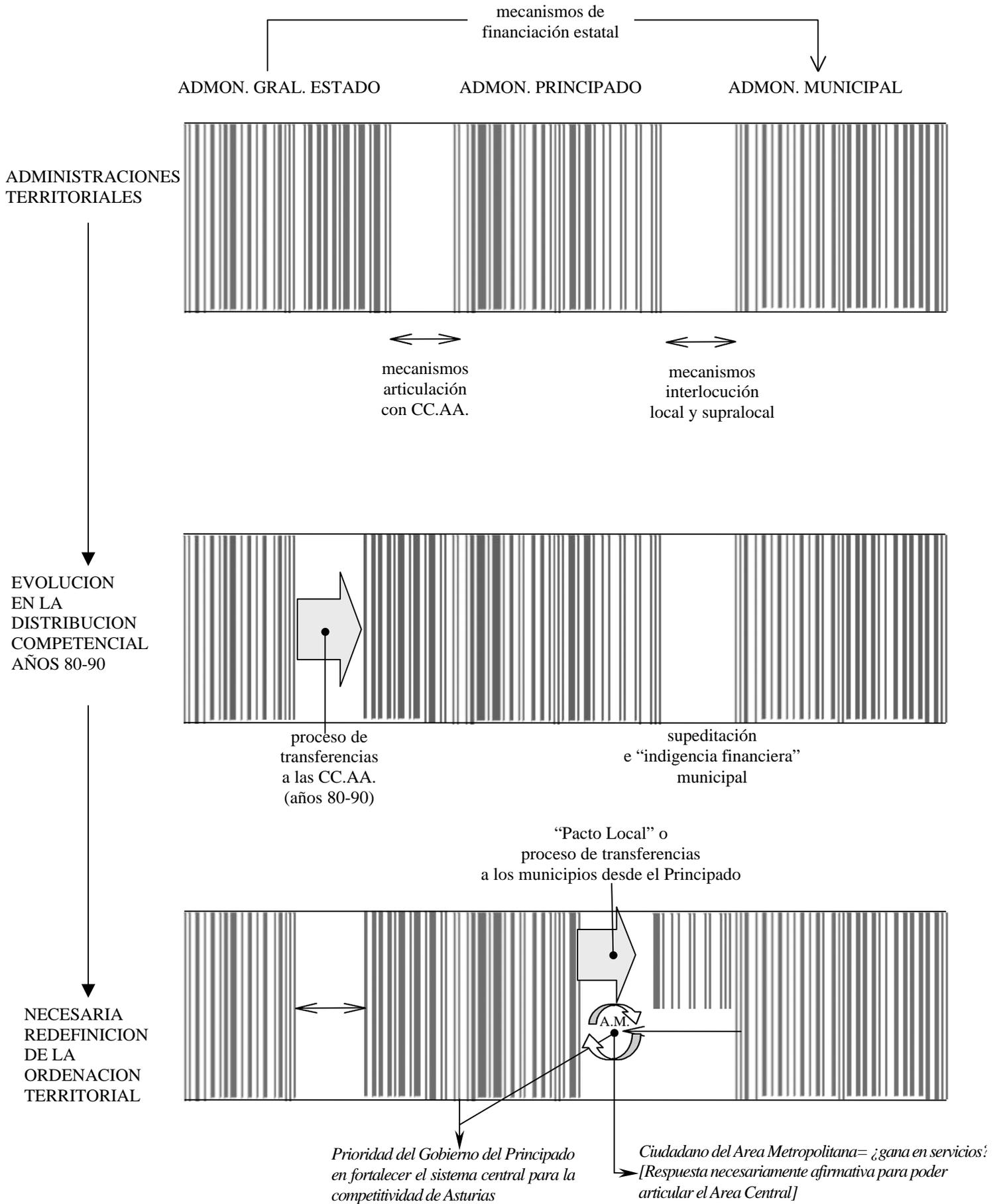
en cuanto que, a modo de sumario o situación de partida en el Area Central presenta dificultades de este orden:

- **Espacialmente no tiene límites claros**, pues no basta con decir el “ocho asturiano” (alrededor de los núcleos de Oviedo, Gijón, Avilés, Mieres y Langreo), sino que hay que precisar qué Concejos, como interlocutor territorial básico, deben entrar en el juego de la coordinación de sus infraestructuras, equipamientos y servicios.
- **Dichos límites se encuentran en expansión por efecto de las infraestructuras de transporte**: Pola de Siero es, reconocidamente, un núcleo del sistema central asturiano y Grado no lo es tanto. Ambos distan unos 15 kilómetros de Oviedo en línea recta en sentido opuesto, el primero por la Autovía A-8 y el segundo por la tortuosa carretera N-634. Por la costa oeste, es dudoso poner el límite en el Concejo de Castrillón y no llevarlo hasta la desembocadura del Nalón, por la costa este parece evidente que Villaviciosa estará también en el Area Central cuando este unida por Autovía a Oviedo o Gijón, y por el sur los límites también son difusos.
- **Cabe hablar más de un sistema de ciudades de Area Central, que de un agregado espacial continuo de Concejos**. Si seguimos acotando con ejemplos la dificultad de fijar límites o pertenencias al Area Central, el núcleo de Serín (Concejo de Gijón), en posición tan central, al lado del nudo del mismo nombre en la Autopista Y (Oviedo-Gijón-Avilés) pero sin accesibilidad a la misma, es un espacio predominantemente rural, como lo son también la mayor parte de los núcleos en el entorno del tan central Cabo de Peñas. No se trata de postergar lo rural frente a lo urbano, sino de complementarlo, y de reconocer la mayor potencialidad de generación de riquezas de las polaridades urbanas en un desarrollo regional planteado para el conjunto.

La articulación del territorio central es un problema político, donde las fuerzas más o menos espontáneas de la sociedad y del mercado no pueden llegar a configurar la vertebración del sistema de ciudades del Area Central; es una responsabilidad claramente pública afrontar el reto de integrar este territorio central, pero sin instituir un órgano de gobierno metropolitano que duplique la acción del Gobierno Regional en el mismo.

En el esquema anexo se ha tratado de hacer una abstracción para conducir a una ya sabida conclusión: **las políticas metropolitanas en el Area Central de Asturias, en una región uniprovincial, deben ser lideradas por el propio Gobierno Autonómico**. No hay espacio social, institucional ni económico para órganos de coordinación que impliquen nuevos escalones de gobierno, nuevos gastos, ni nuevos procedimientos administrativos más allá de los que con las Estrategias para el Area Central de Asturias se tratarían de pactar con los agentes implicados.

- **Las Administraciones Territoriales** (parte superior del esquema), es decir la Administración General del Estado, la Administración del Principado, y la Administración Municipal (en Asturias apenas hay agrupaciones supramunicipales en forma de Mancomunidades, y ninguna comarca institucional). Se representan con una imagen de fondo que pretende indicar, subliminalmente, que en el “territorio del gasto público” (aunque no se represente a escala) el ciudadano (¿porqué no el “residente” o el “contribuyente”?) no distingue siempre qué Administración aplica los impuestos, tampoco siempre distingue quien efectúa el gasto, y mucho menos, los procedimientos legalmente previstos de flujos presupuestarios y financieros existentes entre Administraciones en el actual marco legal, que rigen la cuestión impositiva y presupuestaria.



"EMBROLLO" METROPOLITANO DEL AREA CENTRAL

- por tamaño dispar: grandes, medianos y pequeños municipios
- por flujo contrario al Pacto Local: cesión de cuotas de autonomía local en aras de interés supramunicipal
- por multiplicidad de agentes, con la necesaria participación Admón. General del Estado

- **La evolución de la distribución de competencias**, donde, en grandes rasgos, se pueden distinguir dos grandes periodos: los años 80 y 90 en donde ha habido un auténtico “vuelco” competencial desde el Estado Central hacia el Estado Autonómico, aún por culminar, y el período que ahora se abre, mediante el nominado Pacto Local, en donde las Comunidades Autónomas, aplicando el principio de subsidiariedad, han de “volcar” a su vez las competencias que más propiamente pueden gestionar, con más proximidad al ciudadano, la diversidad de pequeños, medianos y grandes ayuntamientos. No por falta de voluntad, el avance en las transferencias hacia las Corporaciones Locales ha sido prácticamente nulo, sino por la diversidad de rangos poblacionales y territoriales de los municipios y por la necesidad de fórmulas asociativas municipales, aún inexistentes, para gestionar las nuevas competencias en medianos y pequeños municipios.
- **La necesidad de redefinición del concepto de ordenación del territorio**, ampliamente constatado ya que, lejos de ser una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, afecta a los tres actores territoriales básicos: estatal, autonómico y municipal, que son los que colocan, y no siempre articulan entre si, las “piezas” infraestructurales, de equipamientos y de servicios que construyen dicho territorio. La ordenación del territorio no es un urbanismo de escala mayor (por ejemplo con un hipotético único Plan General para todo el Area Central de Asturias) ni puede ser una competencia teórica e inoperativa de la Comunidad Autónoma (que no consigue evitar, por ejemplo, que el Ministerio de Fomento, con el trazado del tramo occidental de la Autovía del Cantábrico destroce socioeconómicamente la rasa costera asturiana). Si bien no es objeto de

esta Ponencia proponer una concreta redefinición, sí, por lo menos, puede serlo señalar la necesidad de revisión del concepto real de la ordenación del territorio en el campo administrativo.

- **El caso singular de las áreas metropolitanas, -auténtica “tierra de nadie” en el planeamiento territorial actual-** donde cabe centrar los esfuerzos de “coordinación por colindancia normativa y física” entre municipios, y donde los flujos competenciales van, en sentido general, en dirección contraria al Pacto Local, y son los ayuntamientos los que precisan ceder parte de sus competencias y agruparse para la mejor prestación de servicios comunes (aguas, transportes, mercados, etc.). Parece obvio que, en razón de la proximidad institucional (“Madrid” queda lejos), y en razón de las propias competencias ejercidas, la Comunidad Autónoma uniprovincial es el principal interlocutor, pero no exclusivo, de las agregaciones municipales de rango metropolitano.

En suma, hasta ahora se ha culminado prácticamente la construcción autonómica, que ha conllevado el propio desarrollo legal, y a veces en terrenos tan virtuales como la Ley 3/86 por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias, no utilizada; o la Ley 1/87 de Coordinación y Ordenación Territorial, que construyó un “edificio procedimental” para la ordenación del territorio (Directrices, Programas de Actuación Territorial, Estudios de Impacto), luego escasamente habitado. Ahora resta edificar el Area Central de Asturias, donde, a pesar de ser un espacio de acción territorial ya teóricamente acotado, pocos avances prácticos se han logrado en ese proceso de coordinación territorial.

La construcción del Area Central no es una cuestión de creación de una comarca, ni se solventa con una normativa del tipo de Directrices Territoriales

impuesta por el Principado, y exigiría dos premisas básicas para tener garantía de éxito:

- **La colaboración de todos los organismos e instituciones.**
- **El protagonismo del Gobierno del Principado de Asturias en la dirección del proceso.**

Exponer aquí las principales Estrategias y retos para el Area Central de Asturias, sería contrario a la primera premisa, pues se estarían imponiendo unas determinadas líneas de acción a los ayuntamientos y a la Administración Central, que no habrían nacido del diálogo y la participación institucional. No obstante, sí cabe plantear, al menos genéricamente, los grandes temas que, al ser estructurantes del territorio central, deben ser necesariamente abordados.

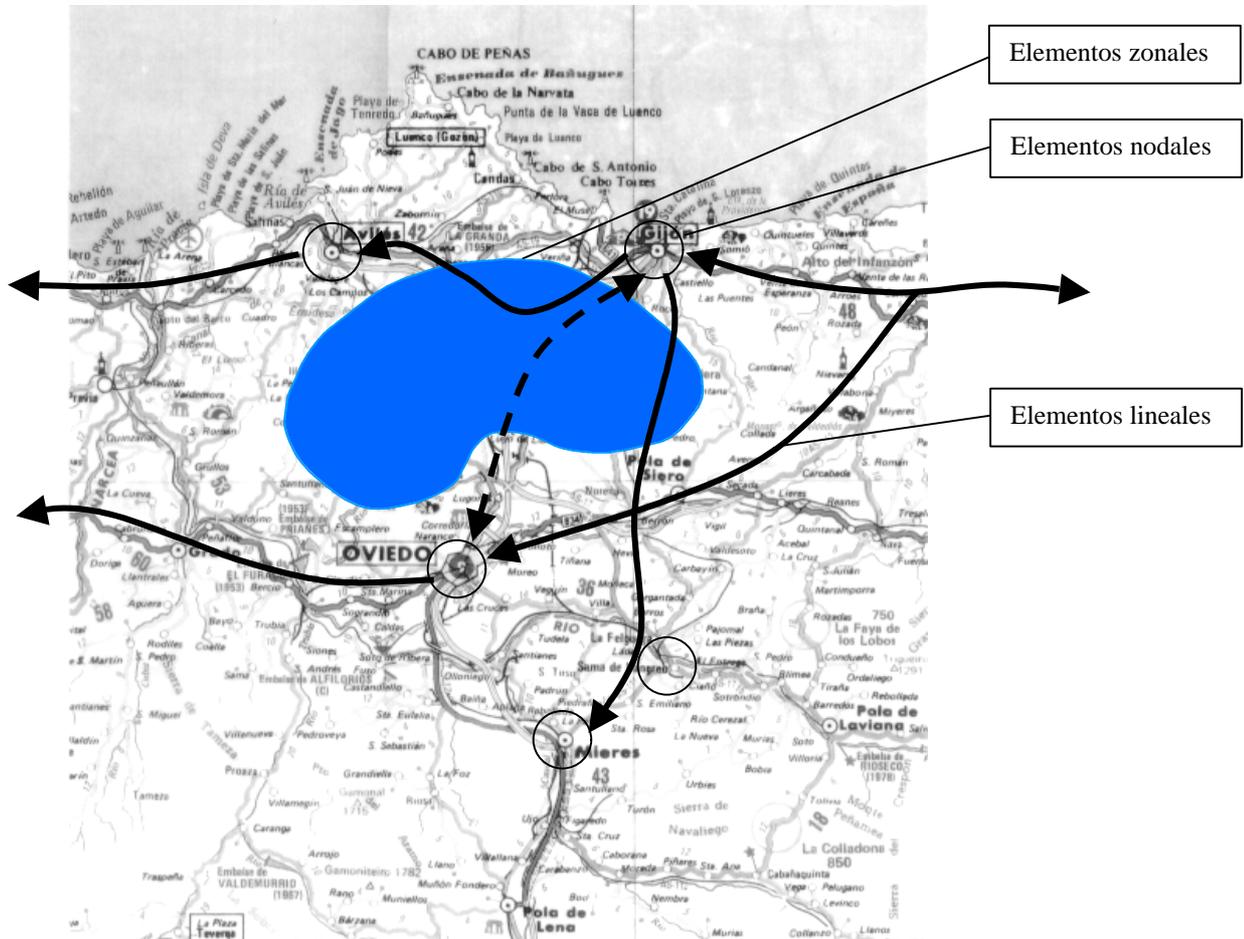
4.- PLANTEAMIENTO GENERAL DE ESTRATEGIAS PARA EL AREA CENTRAL DE ASTURIAS

Bajo la perspectiva de la ordenación del territorio, hagamos algunas reflexiones sobre tres tipos de elementos **-punto, línea, área-** que componen el puzzle del Area Central de Asturias, normalmente **planteadas en términos de disyuntiva entre modelos o alternativas** respecto a cada elemento:

- **nodales:** núcleos urbanos y polos principales de actividad.
- **lineales:** infraestructuras de transporte y de telecomunicaciones de mayor jerarquía en la relación multipolar de los anteriores nodos.
- **zonales:** suelo no urbanizable y suelo ocupado por urbanización dispersa de baja densidad en los intersticios del Area Central.



PLANTEAMIENTO GENERAL DE ESTRATEGIAS PARA EL AREA CENTRAL DE ASTURIAS



Estrategias sobre elementos nodales:

- **Sistema de ciudades:** parece lógico consolidar el sistema actual de núcleos urbanos, sin crear nuevas centralidades. Nuestro sistema tan multipolarizado, y con nodos tan potentes como Oviedo y Gijón, no parece precisar de alambicadas opciones de reequilibrio, como sería promover una nueva ciudad en el entorno central de Llanera (una “Brasilia” a nuestra pequeña escala), sino optar por un crecimiento territorialmente continuo alrededor de los principales núcleos urbanos existentes.
- **Sistema portuario:** el tan conocido diagnóstico territorial de “un solo puerto con dos bocas”, debería prevalecer sobre la diversidad de modelos de gestión que se han ido ensayando: Autoridades Portuarias independientes, Autoridad Portuaria unificada (sistema que solo sobrevivió algo más de un año), mecanismos de coordinación interportuaria (sistema actual, en estado embrionario). La disyuntiva se puede presentar en estos términos, para dos puertos situados a menos de 20 km. en línea recta: búsqueda individual de nuevos tráfico y oportunidades de desarrollo en su zona terrestre, o búsqueda conjunta de las mismas, en aras del interés regional. La respuesta parece obvia, y las posibilidades de articulación de una Zona de Actividades Logísticas en el entorno del cuasicontinuo territorio industrial intermedio dependerá de dicho posicionamiento.
- **Sistema de áreas industriales:** donde caben plantearse múltiples disyuntivas, para tratar de evitar que cada Ayuntamiento de la Zona Central tenga **su** suelo industrial, y pugne por incrementar **su** superficie disponible, cuando el mercado, el lugar de residencia de los trabajadores y

gran parte del beneficio de estas localizaciones, revierten en el conjunto del área. Por otro lado, las zonas industriales, además de dispersas, presentan un aspecto destartado que es fiel reflejo de la tradicional separación entre la industria y los servicios, que es preciso superar mediante la reconversión y recualificación funcional de los polígonos industriales hacia las figuras de Parque Empresarial, Parque Ofimático y Parque Tecnológico, donde ya el sector terciario de la economía se mezcla espacialmente con la industria.

- **Aeropuerto:** que debe superar su actual concepción como simple eslabón en la cadena de transporte de acceso al Area Central, con un déficit actual de accesibilidad en transporte público, incentivando un nudo de nuevos desarrollos vinculados a esta “puerta internacional de Asturias”, tanto como centro de negocios, focalizador de turismo en el entorno, como por su inclusión en la Zona de Actividades Logísticas del Area Central.

Estrategias sobre elementos lineales:

- **Red de autopistas, autovías y principales rondas interiores y exteriores urbanas:** el actual modelo de “planificación en competencia” entre el Ministerio de Fomento y la Consejería que gestiona las obras públicas, lleva a la configuración de una red viaria principal con claras disfuncionalidades, en una absurda carrera por solucionar los déficits de accesibilidad viaria de forma separada; el modelo alternativo -y legalmente obligado- de coordinar ambas planificaciones, plasmándose idealmente en la figura de un convenio, reportaría o conduciría a una mayor racionalidad y complementariedad de las infraestructuras viarias sobre el territorio. Parecen enunciados teóricos, pero son palmarias realidades en el Area Central de Asturias, que en el horizonte de cinco

años van a producir que en una franja de unos 30 km. de este a oeste, se produzcan 4 conexiones norte-sur en doble calzada, como son la Autovía Villaviciosa-Lieres (tramo de la Autovía del Cantábrico), la Autovía Minera de titularidad autonómica, territorialmente improvisada y ejecutada con Fondos Mineros estatales (tramo Gijón-Siero), la carretera autonómica AS-18 (prácticamente desdoblada a futuro en su totalidad en su trazado antiguo y en su variante de la vía del Naranco) y la Autopista estatal Y. Entre tanto no hay criterio claro para saber si la ronda norte de Oviedo debe tener un diseño urbano (modelo ronda de León) o interurbano, impermeable en sus bordes. ¿Es solo cuestión de financiación el criterio que rige? ¿Es solo cuestión bilateral entre el Ministerio y Oviedo, o también, como parece obvio, debe opinar el Principado?

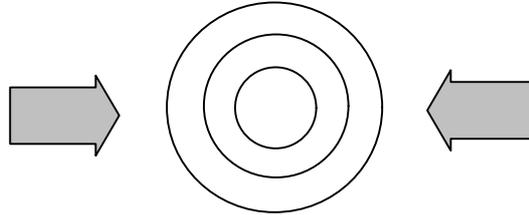
- **Red de ferrocarriles RENFE y FEVE:** partiendo de unas redes geográficamente densas y con infraestructuras compartidas para viajeros y para mercancías, las disyuntiva se puede presentar en estos términos: o seguir disponiendo nuevos apeaderos suburbanos no centrales en RENFE (como parece derivarse del denominado proyecto Metrotren del Ministerio de Fomento), o limitar drásticamente éstos a los centros de Oviedo y Gijón, para configurar un ferrocarril de “lanzadera” entre los principales núcleos urbanos. En este sentido, se precisan distintas filosofías de explotación de FEVE (con más vocación de transporte de velocidad media) y RENFE, con posibilidad real de sustentar servicios de velocidad comercial alta entre las principales ciudades del Area Central. Con cierta dosis de ambición, plantear a medio plazo un nuevo trazado ferroviario entre Gijón (principal ciudad) y Oviedo (capital administrativa), sin paradas intermedias excepto las urbanas, no es más que sustraer unos 70.000 Mpts. de

la “cuenta de resultados” del negociado de las carreteras, autopistas y autovías; realmente, no parece descabellado en unas estrategias de futuro para el Area Central de Asturias plantear la discusión de tratar de conectar Oviedo y Gijón en el entorno de 10-15 minutos, y mantener la actual línea RENFE para tráficos con paradas y tráficos de mercancías.

- **Red de telecomunicaciones avanzadas:** Asturias esta siendo pionera en la extensión de estas telecomunicaciones avanzadas en los principales núcleos del área; proseguir con esta expansión de la red de cable hacia los principales nodos de actividad urbanos, industriales y de servicio del Area Central, es un elemento básico de avance de “ciudad virtual” sobre la proyectada y única “ciudad real”. En el esquema adjunto se trata de intuir el efecto territorial de la inmersión de Asturias en la Sociedad de la Información y el Conocimiento en cuanto a la tradicional dialéctica entre el Area Central y las alas regionales; así es previsible que la extensión de las telecomunicaciones avanzadas hará más autosuficientes a las periferias de Asturias a través de la mejor puesta en valor de los espacios naturales y la calidad de los servicios, donde no es difícil imaginar que a partir de un mínimo nivel de dotación de accesos convencionales por carretera, aún no alcanzado en algunos enclaves, los poderes locales busquen en el futuro restringir nuevas actuaciones viarias. ¿Asistiremos a largo plazo a un progresivo despoblamiento de la zona central por efecto de las telecomunicaciones avanzadas?. En todo caso parece claro que ya, hoy día, la articulación del Area Central de Asturias como una metrópoli precisa de la combinación de las infraestructuras convencionales y las denominadas infoestructuras.

MARCO TERRITORIAL “CENTRO” - “ALAS” Y EVOLUCION DE LOS SISTEMAS AVANZADOS DE TELECOMUNICACION

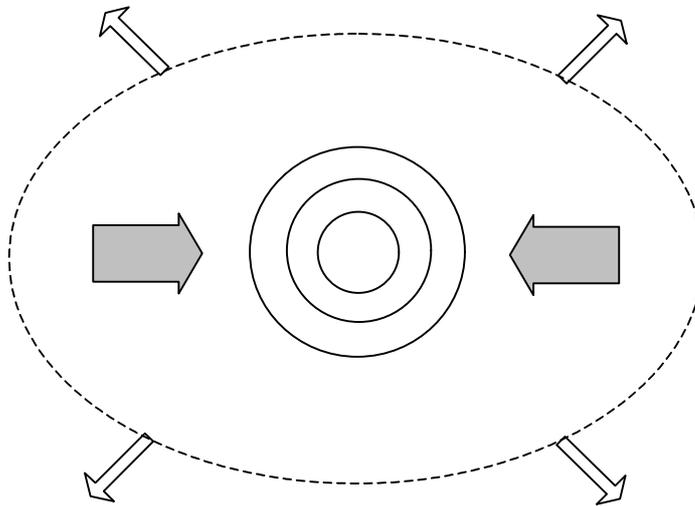
HASTA
MEDIADOS
AÑOS 90:
(infradesarrollo de
las
telecomunicaciones
avanzadas



Efectos y
necesidades

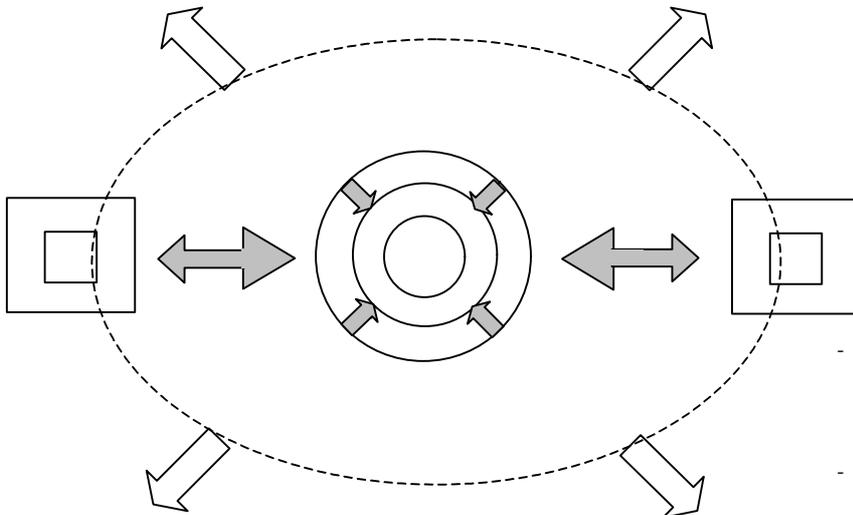
- Fuerte dependencia de las alas regionales respecto al Area Central.
- Satisfacción gradual del déficit de infraestructuras de transporte terrestre.

COMIENZA
DIFUSION DE
INTERNET



- Coexistencia de la articulación territorial a través de las infraestructuras convencionales.
- Valor al alza de los espacios naturales.

ESCENARIO
FUTURO DE LAS
ESTRATEGIAS
2000-2006
(difusión/alcance
generalizado de las
TIC)



- Reto de articulación de la metrópoli central multinuclear, mediante infraestructuras convencionales e infoestructuras.
- Consecución de mayor equilibrio centro/alas regionales.
- Necesidad de definir nuevos entornos de ámbito supramunicipal de relación en las alas.

Estrategias sobre elementos zonales: cierran la terna de estrategias, y tienen un carácter crucial, pues sustentarán elementos de decisión tan importantes como los siguientes:

- **El grado de esponjamiento del territorio:** parece una cuestión simple, en un territorio ya prácticamente salpicado en su totalidad por edificación dispersa, pero no lo es tanto. ¿Se pretende una continua urbanización de baja densidad en torno al triángulo de carreteras autonómicas AS-17, AS-18 y AS-19 (Avilés-Gijón-Oviedo), o se persigue preservar de la urbanización amplios espacios intersticiales en el Area Central, más allá de lo que impongan las condiciones topográficas?. A los precedentes de urbanización de viviendas unifamiliares de los Concejos de Siero (La Fresneda) y Llanera (Soto de Llanera) pueden seguir una recua de “montealtos”, “pradomares”, “vistabosques”..., como genuinos desarrollos del planeamiento urbanístico municipal, primario o modificado para la iniciativa urbanizadora. ¿Es injerencia autonómica, respecto a los municipios, determinar, con carácter supralocal, las pautas generales de urbanización residencial en el territorio central? ¿Constituye un exceso de celo intervencionista de Asturias ante la posición liberalizadora del Gobierno Central de declarar como suelo urbanizable todo aquél suelo rústico no sujeto a algún régimen específico de protección?.
- **La red de parques suburbanos,** como verdaderos elementos de estructuración del territorio, coherente con los objetivos de mantenimiento del sistema multipolar actual y de un mínimo esponjamiento del territorio que evite el “fundido” de urbanización continua entre los principales polos. Habida cuenta que estos parques no

implican necesariamente que su propiedad sea pública, habría que captar de la cultura anglosajona un sistema de derecho de libre paso con unas determinadas reglas de uso que respeten los derechos del propietario. Todo un camino por recorrer en un territorio del Area Central cada vez más lejos de la actividad agraria tradicional, y donde lejos de asfixiar las condiciones de uso de los espacios libres de edificación, se trata de dar una utilización positiva para los habitantes del centro de Asturias.

Las anteriores cuestiones, planteadas generalmente como interrogantes, no agotan los temas a debatir sobre el Area Central, pero pueden ilustrar suficientemente la complejidad de los mismos, y que será próximamente abordada en una Ponencia específica a través de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, donde constituirá una cuestión clave el diseño de un **mecanismo institucional de coordinación** para tratar de evitar que infraestructuras, equipamientos y servicios fundamentales en la estructura territorial del Area Central, puedan ser resueltas en ámbitos de decisión bilaterales, pues claramente exceden de la respectiva escala municipal.

Oviedo, 21 de Junio de 2001

Fernando Arrojo Martínez

Director de la Oficina de Coordinación de Políticas Territoriales
de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial del
Principado de Asturias.

RESUMEN DE LA PONENCIA:

La próxima constitución de un Grupo de Trabajo para la búsqueda de mecanismos de articulación del Area Central, en el seno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, es una buena ocasión para hacer la reflexión previa de esta Ponencia, en donde se planteen los grandes interrogantes sobre el futuro de este espacio metropolitano, al que la condición de Comunidad Autónoma uniprovincial de Asturias, hace que sea su propio Gobierno el principal protagonista y responsable de llevar a buen puerto las iniciativas que surjan, para robustecer el sistema urbano central. En este proceso de análisis, todos los elementos estructurantes de este espacio central, que aglutina al 80% de la población asturiana, deben ser evaluados a la luz de una nueva concepción metropolitana del Area Central, superando la tendencia, acrecentada en los últimos años, de abordar los grandes equipamientos municipales, y las principales infraestructuras, con una visión excesivamente local. El progreso de Asturias necesita del “diálogo” de los espacios periféricos de la región con su zona central y, sobre todo, con la conformación de ésta como una auténtica “ciudad polinucleada en red” al servicio de todos los asturianos, en donde la expansión de las nuevas tecnologías de telecomunicaciones en la Sociedad de la Información, abrirá nuevos cauces para el reequilibrio regional.

LA GESTIÓN DE LA COSTA EN ASTURIAS
PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL ASTURIANO (POLA)

A. INTRODUCCIÓN

El poblamiento asturiano se concentra en torno a la cuenca central, liberando gran parte de la costa, sobre la que se sitúan sólo algunas villas turísticas y pesqueras.

El eje principal de comunicación ha sido el que discurre por el interior.

Por ello, una amplia porción del litoral ha escapado del desarrollo urbano que ha caracterizado otras regiones costeras de España.

Asturias presenta una costa principalmente acantilada en la que destacan únicamente algunos *estuarios* y pequeñas *playas*.

Los *estuarios* son de escasa entidad y suelen desarrollar en su margen derecha barras arenosas de cierta importancia.

Las *playas* son numerosas, pero de muy pequeña superficie y de tipo *cala*, encajadas entre altos acantilados que dificultan el acceso.

A.1) Las Playas de Asturias

En 500 km. de línea costera existen de 200 a 250 playas (1 playa/2 km.). Pero la superficie utilizable, como corresponde a una costa acantilada, es escasa.

Las playas de mayor capacidad albergan valiosos sistemas dunares que reducen la superficie disponible para el uso.

Muchas son peligrosas para el baño, otras de difícil acceso por tierra, sin que se pueda mejorar éste sin grave deterioro ambiental.

La mayor parte son calas de muy reducida superficie, cubiertas por completo en la pleamar (100).

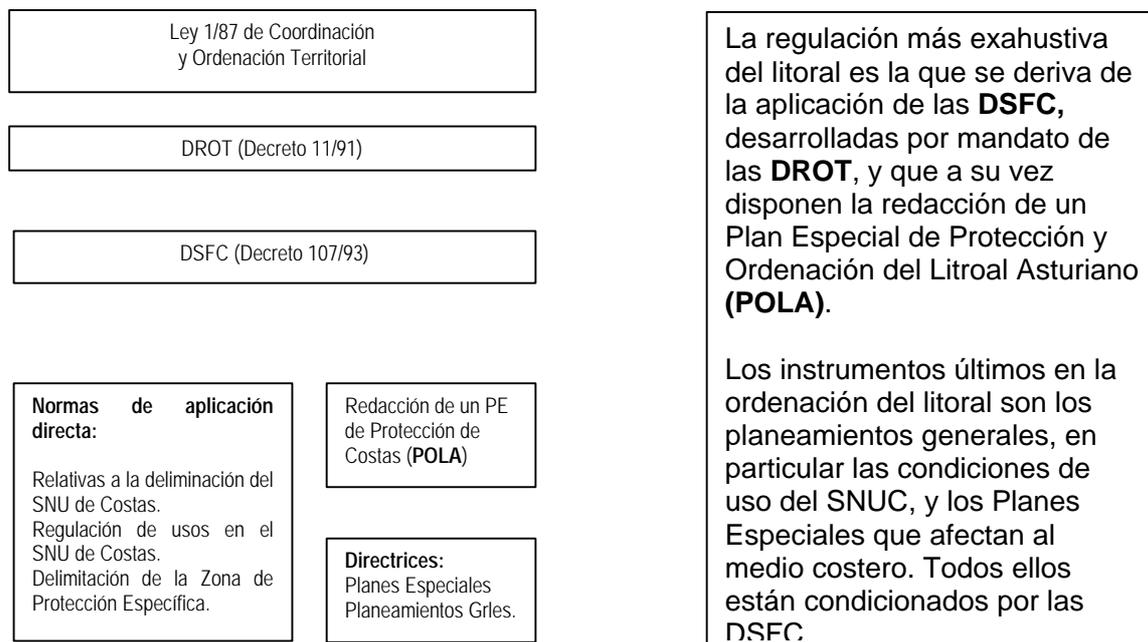
Diez playas reúnen 2/3 de la superficie utilizable en pleamar: *Penarronda, Navia, Barayo, Otur, Cuevas, Bayas, El Espartal, Xagó, Verdicio y Rodiles*.

A.2) Problemática Ambiental

A pesar de su notable grado de conservación existen algunos problemas comunes al resto del litoral y que afectan a las áreas ambientalmente más sensibles: playas y estuarios.

- Ocupación industrial y urbana de estuarios.
- Desarrollos urbanos y edificación diseminada en el borde costero.
- Ocupación del Dominio Público por construcciones precarias.
- Localización inadecuada de campamentos de turismo.
- Masificación estival de las playas: estacionamiento desordenado.
- Prácticas inadecuadas de limpieza de la playa.
- Vertidos urbanos y ganaderos.

A.3) El marco legal asturiano



A.4) Las DSFC

Las DSFC lograron una uniformización del tratamiento del borde costero en los diferentes municipios del litoral, tanto en lo referente a la delimitación del SNU de Costas, como en lo relativo a su regulación de usos, liberando del desarrollo urbanístico la franja de 500 m., que se dota de una regulación muy restrictiva.

Fruto de ello, y de las normativas urbanísticas municipales tenemos una superficie de unas 19.000 Ha. de terreno litoral protegido.

A.5) Antecedentes del POLA

El actual POLA fue precedido de exhaustivos estudios acerca de las cualidades ambientales de la costa, que permitirán redirigir los usos ambientalmente más agresivos. Se realizaron análisis de vegetación, geomorfológicos, faunísticos, arqueológicos, del planeamiento existente, etc. a escala 1:25000.

A.6) Contenidos del POLA

En la actualidad, se está procediendo a la adaptación de del documento preelaborado para su plena eficacia futura como documento legal de ordenación territorial.

El POLA en su actual versión contempla los siguientes tipos de actuación:

- Actuaciones sobre playas
- Sendas peatonales y paseos marítimos
- Modificaciones de la red viaria y aparcamientos
- Zonificación urbanística
- Tratamiento de áreas degradadas
- Tratamiento de redes eléctricas de alta tensión
- Ordenación de áreas arqueológicas
- Ordenación de campamentos de turismo

El documento marco de la ordenación territorial asturiana son las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio aprobadas por el Gobierno del Principado en enero de 1991 en desarrollo de la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial aprobada por el Parlamento asturiano en marzo de 1987. En dichas directrices, además de fijar un marco de referencia para todas las actuaciones públicas y privadas en el territorio de Asturias, se articulan una serie de propuestas de desarrollo entre las que se encuentran las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera Asturiana aprobadas mediante Decreto de 16 de Diciembre de 1993. En las Directrices Subregionales se regulan de forma directa, concretando los parámetros fijados en las Directrices, los usos a implantar en la costa asturiana y las medidas de protección.

El POLA es desarrollo del mandato establecido en las Directrices Subregionales para la Franja Costera, que recogen la necesidad tramitar aprobar un Plan de Protección de Costas con el fin de determinar las medidas necesarias en el orden urbanístico para asegurar la protección y ordenación del medio físico en toda la franja asturiana.

El POLA ha de ser un instrumento de desarrollo sostenible que una los intereses contrapuestos, la gestión de las tres administraciones y consiga una socialización de la costa permitiendo un disfrute público de la misma sin degradar el medio.

B. RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DEL DOCUMENTO DE POLA

Partiendo del estudio y análisis de la heterogeneidad y fragmentación de dicha franja, el documento que esta siendo objeto de estudio en la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, llega a las siguientes propuestas:

B.1) LA BÚSQUEDA DE LA ACTUACIÓN IDÓNEA SOBRE LAS PLAYAS: LA NOCIÓN DE PARQUE-PLAYA.

Ante el incremento de la presión turística sobre las playas, se propone vincular a éstas espacios agrarios cercanos que conformarían el Parque-Playa-

En ocasiones en el entorno de la playa no hay espacio adecuado para ningún tipo de actuación. El desarrollo del Parque-Playa requiere la presencia de espacios llanos y relativamente cercanos.

La vinculación de suelo agrario permitirá incrementar los servicios sin deterioro ambiental de la propia playa.

La presión se dirigirá hacia las playas de menor valor ambiental y hacia las áreas menos sensibles de la playa.

Para evitar la creación de grandes espacios sin uso durante el invierno se plantean un Parque Permanente (20%) y un Parque de Temporada (80%). El segundo podría soportar el uso agrícola-ganadero en el período invernal.

Los Parque-Playa que se proponen se localizan en las áreas de mayor afluencia turística y de buena accesibilidad.

Una de las finalidades a conseguir será la de incrementar la superficie general en oferta para usos playeros y eso, garantizando simultáneamente la conservación de los valores ecológicos y medioambientales en los puntos de oferta y desviándola de los puntos sensibles a otros más inocuos.

Para ello, ante la imposibilidad de crear artificialmente nueva superficie playera se deberá buscar una alternativa vinculando terreno de condiciones adecuadas a las playas.

Hay más razones para recomendar el incrementar las zonas de borde en contacto con las playas. En la actualidad, y en muchas de las playas asturianas -piénsese en casos tan diversos como Barcia, Otur, Xivares, Estaño, El Puntal o Rodiles-, el principal competidor del usuario de la playa por el terreno libre disponible es el automóvil, en general en condiciones de enorme impacto sobre el medio. El incremento de espacio en la retaguardia playera permitiría la reubicación de las áreas de aparcamiento en condiciones menos degradantes que las actuales.

B.1.1) El desarrollo concreto de la noción de los Parques-Playa

La forma de actuación que recomienda el documento para intentar incrementar la oferta playera a un coste de adquisición -y sobre todo de mantenimiento- asumible, compatibilizando con la conservación o la mejora del medio ambiente en los lugares en que las acciones deben concretarse estaría basada en la introducción y aplicación del concepto de Parque-Playa.

Mediante él, se pretendería vincular las playas que reunieran las condiciones adecuadas a fragmentos de espacios limítrofes con la finalidad de formar entidades cualitativamente superiores, con mayor capacidad de recepción de usuarios y a la par más adaptadas para el uso recreativo.

La concepción general de los parques-playa costeros pretende incrementar las áreas disponibles en continuidad de las playas mediante la constitución de zonas en conexión con ellas que puedan adaptarse al fortísimo carácter estacional que su utilización necesariamente tiene mediante una organización en dos niveles.

Cada parque en sí estaría compuesto por dos zonas que se denominarían respectivamente Parque de temporada y Parque permanente: el primero comprendería idealmente del 80 al 85% de la superficie total a utilizar, y estaría en funcionamiento solamente desde el 15 de junio al 15 de septiembre, para permitir compatibilizar la utilización agrícola por parte de sus propietarios con el alquiler con fines recreativos, ya que estaría formado fundamentalmente por praderas que serían utilizadas como pastizales durante todo el tiempo en que no estuvieran en uso como parque.

En efecto la fórmula propuesta como ideal consistiría en que fueran arrendadas a sus propietarios.

En cada caso se estudiaría que parte del Parque debería adquirirse mediante fórmulas expropiatorias o mediante mutuos acuerdos con los propietarios.

B.1.2) Principales Parques-Playa propuestos por el documento

En la tabla adjunta aparecen representados, ordenadas de Oeste a Este, las principales zonas de Parque-Playa que podrían llegar a crearse en el litoral asturiano con una orientativa superficie al alza en hectáreas. Los apartados siguientes hacen un breve resumen de las posibilidades que ofrece cada uno de ellos.

Las propuestas expuestas a continuación deben entenderse como una primera sugerencia de posibles ubicaciones y características de los parques-playa y en ningún caso como una propuesta definitiva no sujeta a cambios.

POSIBLES PARQUES-PLAYA EN EL LITORAL ASTURIANO MEDIOS EN HA.

Concejo	Nombre		Total	
			Mín.	Máx.
Castropol	Penarronda	Arnao	6,0	7,0
		A. Recreativa	3,0	4,0
		Corno	3,0	4,0
		Penarronda	12,0	12,0
	Subtotal		26,0	29,5
Tapia de Casariego	Serantes		8,0	8,5
	Anguileiro		4,0	4,0
	As Represas		4,0	5,0
El Franco	Porcía		4,0	4,5
	Pormenande		2,0	2,0
Cudillero	San Pedro		18,0	20,5
	Artedo		13,5	16,0
Castrillón	S. Martín de Laspra		12,0	14,5
Gozón	Cabo Negro	Fornón	4,0	5,0
		Tres Murias	4,5	6,0
	Verdicio		14,0	19,5
	Cabo Peñas		9,0	11,3
	Bañugues		10,0	12,0
	Moniellu		4,0	4,5
Gijón	Costa Este		62,0	62,0
Villaviciosa	Ría de Villaviciosa	Dens. Media Dens. Baja		
Colunga	La Griega		11,5	13,5
	La Isla	La Isla Río Espasa	2,5 9,0	2,5 9,0
Caravia		Playa Espasa	4,0	4,0
Ribadesella	Vega		6,0	6,0
Llanes	Cuevas del Mar		7,0	8,5
	San Antolín de Bedón		6,0	6,0
	Niembro		4,2	5,5
	La Franca		2,8	2,8
TOTAL HECTÁREAS			357,2	392,5

B.2) PROPUESTAS DE SENDAS COSTERAS, VÍAS CICLOTURISTAS VARIANTES, VARIANTES VIARIAS Y APARCAMIENTOS.

B.2.1) Las Sendas costeras

La idea de creación de una senda costera que permita recorrer el conjunto de la costa Asturiana de extremo a extremo pasando por lo general por las proximidades de (o en) la propia servidumbre de tránsito puede ser considerada como la extrapolación a la totalidad de la línea costera de dos recientes actuaciones de gran incidencia en diferentes ámbitos: la creación de la senda del Oso y el proyecto de hacer recorrible el municipio de Gijón desde el paseo del Muro hasta el límite con el Concejo de Villaviciosa.

- a) El sistema de sendas propuesto estaría formado por la articulación de diversos tramos formando motivos ligados a cada área costera concreta.

- b) Cada una de estas áreas tendrá un tratamiento diferente desde el punto de vista de la red de sendas pero por lo general cada tratamiento puede ser descrito como algún sistema de vinculación mediante recorridos peatonales entre uno o más pueblos con los bordes costeros, playas y otros lugares paisajísticamente significativos.

Así, en muchos casos, puede considerarse el sistema de sendas como dotado de una especie de argumento que va siendo descubierto por el usuario al recorrerlo y que le permite interiorizarlo como algo dotado de un carácter específico.

Por poner unos pocos ejemplos, en el área formada por la plana de Ballota puede considerarse la red de caminos como formada por una corola que se centra en el pueblo y permite alcanzar desde él según los diferentes pétalos puntos dominantes de la costa. En el área de Luces está constituida por el entrecruce de una senda lineal con extremos situados respectivamente en Lastres y su faro con unos tramos radiales dirigiéndose desde Luces a los puntos topográficamente dominantes próximos al borde costero y en el caso de Pimiango se cruzan dos circuitos de

naturaleza diferente, en uno de los cuales toma un carácter dominante el disfrute de las vistas desde la sierra plana al Urriellu (Naranjo de Bulnes).

- c) Siempre que es posible se utilizará la trama de caminos ya existente y sometiéndola a las menores modificaciones posibles. Idealmente se limitaría a introducir una adecuada señalización y, puntualmente, un drenaje que mejore sus posibilidades de utilización invernal.

Sólo en ocasiones, se proponen viales rodados que permitan eliminar otros de mayor impacto y ordenar una red de aparcamientos.

Creación de un sistema de Sendas Costeras que recorra la costa relacionando entre sí las diferentes áreas de playa.

La actuación se limita al acondicionamiento y señalización de caminos vecinales, reduciéndose la nueva construcción a elementos de conexión entre sistemas existentes. Como complemento se proponen sólo algunos miradores.

Las principales actuaciones a realizar son:

- 145 km. de sendas nuevas y 392 km de caminos existentes reaprovechados.
- 16 acciones de creación de variantes con una longitud total de 18 km.
- Creación de 3.085 plazas permanentes de aparcamiento y 5.570 plazas de temporada.

- d) En cuanto a las propuestas ciclo turistas, el documento parte de una idea mas limitada, no pretendiéndose un sistema de trazas extendiéndose a toda la costa, sino que se limita a la realización de tres tramos piloto situados respectivamente en el occidente (Figueras- Tapia de Casariego), centro (Verdicio-Cabo Peñas-Bañugues-Luanco) y oriente (Ribadesella – Cuevas).

- e) Las propuestas de modificación de las vías de tráfico a motor se plantean variantes que tratan de favorecer el alejamiento del tránsito a motor de la vía costera, complementándose con la creación o cambio de ubicación de áreas de aparcamiento.

Además el Pola propone el repoblamiento en determinadas zonas piloto y las replantaciones vegetales para disminuir el impacto visual de determinadas actuaciones urbanísticas que pudiéramos denominar “poco afortunadas”.

B.3) LA ZONIFICACIÓN URBANÍSTICA

B.3.1) Los núcleos rurales. La necesidad de un nuevo tratamiento urbanístico.

Uno de los puntos en que resulta necesario incidir en cualquier intento de tratamiento ordenado de la costa asturiana es el de la ordenación de los pueblos y aldeas en ella situados o, hablando según la terminología urbanística consolidada, de los núcleos rurales.

Con ello, combinado con un diseño adecuado que concentre la ubicación de las nuevas construcciones en los lugares ya parcialmente edificados, siguiendo los motivos urbanísticos ya desarrollados en la ordenación tradicional de cada pueblo, podría aspirarse a conseguir el que un mismo volumen edificado sea mucho menos impactante visualmente que si se hubiera realizado de manera aleatoria siguiendo el tratamiento convencional de los núcleos.

Se señalan una serie de criterios generales para la delimitación de los núcleos rurales.

En primer lugar, se limita el crecimiento de los núcleos hacia la costa, salvo casos excepcionales en función de la escasez de suelo.

Por otra parte se propugna el mantenimiento de la relación con las características geográficas de la zona, en cuyo caso debe ser potenciada y conservada (desarrollo lineal, desarrollo a lo largo de una ladera, en plana con fondo de bosques, relación con la pendiente, etc.)

B.4) EL TRATAMIENTO DE LAS ÁREAS DEGRADADAS POR LA EDIFICACIÓN: LA CREACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE ÁREAS DEGRADADAS POR LA EDIFICACIÓN.

Tanto en el *Suelo no Urbanizable de Costas* como en sus aledaños existen diversas áreas degradadas de una u otra forma por la realización sobre ellas de edificación incontrolada en términos cuya adecuada corrección requeriría un tratamiento que tendría características que exigirían ir más allá del grado de estudio que ha sido definido para el *Plan Especial del Suelo de Protección de Costas*.

Dada la existencia de ámbitos concretos degradados por edificaciones incontroladas, se propone:

- La delimitación e inventario de cada uno de los elementos y su declaración como fuera de ordenación cuando contravinieran la Ley de Costas.
- La declaración provisional de fuera de ordenación de los elementos recuperables: mediante obras de mejora y/o adaptación.
- La declaración definitiva de fuera de ordenación de esos mismos elementos cuando no se hubieran ejecutado las obras en el plazo que se precibiera.

B.5) EL TRATAMIENTO DE LAS REDES ELÉCTRICAS COSTERAS DE ALTA TENSIÓN. EL PLAN ESPECIAL DE SOTERRAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS ELÉCTRICAS COSTERAS DE ALTA TENSIÓN.

Uno de los elementos que resulta visualmente más degradante a lo largo de muchos puntos de nuestra costa es el constituido por las distintas redes aéreas de alta tensión que se entrecruzan en todas direcciones para dar servicio a las agrupaciones rurales, urbanas o industriales situadas en los aledaños del litoral y oscilando entre redes estratégicas de distribución y redes de acceso a puntos concretos en condiciones topográficas y medioambientales muy diversas.

Consecuentemente un documento como éste debe proponer una política de actuación con respecto a tal problema.

El factor que habitualmente desanima de emprender acciones en este sentido es el elevado importe a que una acción enérgica sistemática podría ascender. Es bien sabido que, por encima de una determinada potencia instalada, el coste del soterramiento de una línea de alta tensión se dispara, llegando a partir de cierto punto a transformarse tal operación en prácticamente irrealizable. Ello es lo que ha llevado a que solo mínimamente se hayan

planteado en Asturias políticas de soterramiento de redes eléctricas en el exterior de áreas urbanas.

Esta acción debería ser estudiada en un documento intermedio cuya elaboración el POLA propone: el Plan Especial de Redes de Alta Tensión costera que tendría las siguientes características.

- a) Debería de ser emprendido por la Administración Autonómica que financiaría en gran parte la inversión total, negociada con las Empresas eléctricas e, idealmente, contando con una elevada contribución por parte del Ministerio de Medio Ambiente y en su caso de la Unión Europea y una participación simbólica por parte de las Autoridades Locales.
- b) Su realización debería tener lugar en íntima colaboración con los operadores eléctricos evaluando costes de soterramiento de tramos alternativos en forma que pudiera obtenerse la máxima eficacia en la relación coste/mejoría paisajística y pactándose un calendario que, a ser posible, permitiera el soterramiento de unos 120 kilómetros lineales de red eléctrica de alta tensión en un plazo máximo de ocho a diez años.

B.6) EL PLAN ESPECIAL DE ÁREAS ARQUEOLÓGICAS

- Expropiación de zonas equivalentes a las representadas en los planos de este documento, configuradas buscando incluir en su interior el total de cada instalación castreña mas una pequeña zona de protección. La expropiación sería financiada por la Administración Autonómica si bien los terrenos podrían, si se estimara conveniente, ser donados a la Administración municipal correspondiente.
- Desmontaje, en los escasos casos en que existen, de las obras humanas, naves, muros, etc.
- Levantamiento del arbolado en los casos en que se trate de terrenos repoblados.
- Plantación de monte bajo con especies autóctonas seleccionadas de entre las existentes en sus alrededores. A ese respecto conviene hacer notar que varios de los recintos castreños están ya ocupados por comunidades vegetales de interés.

B.7) EL CASO DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO.

Una de las principales agresiones visuales y funcionales al medio litoral asturiano es el constituido por la mayor parte de los campamentos de turismo existentes en el mismo.

Para llevar a términos prácticos las actuaciones previstas en relación con campamentos de turismo se realizaría el Plan Especial de Campamentos de Turismo Costeros, en el contexto de la segunda fase del POLA y con función análoga a la propuesta en capítulos anteriores para el Plan Especial de Redes de Alta Tensión Costeras.

El documento evaluaría las medidas concretas a adoptar con el fin de llevar a la práctica las medidas aquí propuestas con carácter general. En particular contendría una encuesta a los propietarios de los Campamentos de Turismo con el fin de conocer de sus intereses y propuestas y una evaluación de los impactos producidos por los campamentos, a fin de determinar la incompatibilidad de las infraestructuras e instalaciones y las alternativas de actuación.

Desde la aprobación de las DSFC la instalación de los Campamentos de Turismo está prohibida en el Suelo No Urbanizable de Costas.

El POLA clasifica los existentes en cuatro categorías:

- AA, incompatibles, se requiere su traslado inmediato.
- A, se requiere su traslado con menor urgencia.
- B, se requieren estudios más detallados que podrán optar por el traslado o por la adopción de medidas correctoras.
- C, podrían con medidas adecuadas, conservar ese emplazamiento.

El elevado coste de las operaciones de traslado aconseja en estos momentos priorizar la retirada de elementos fijos únicamente.

Por último hay que señalar que el desarrollo de la protección de la costa asturiana es concebido como una colaboración entre Administraciones en la cual la Administración del Principado actúa como agente impulsor, completando su actividad con el mayor grado de consenso posible con las otras administraciones implicadas, Ayuntamientos y Administración del Estado.

EL JEFE DEL SERVICIO DE PLANEAMIENTO,
GESTIÓN Y DISCIPLINA URBANÍSTICA,

Fdo.- José Antonio Cullía de la Maza

Juan Requejo Liberal

**LA SEGUNDA RESIDENCIA LANZA
UNA OPA SOBRE EL LITORAL
ANDALUZ**

**Una grave amenaza sobre el modelo de ordenación
territorial para el litoral**

■ INTRODUCCION

El litoral andaluz ha experimentado un espectacular y explosivo proceso de transformación en las últimas décadas. Este espacio ha visto como sus funciones territoriales han variado sustancialmente, durante siglos el litoral era un espacio residual y poco propicio para el asentamiento de comunidades humanas que debía ser protegido de las amenazas de invasión exterior y cuyo valor residía únicamente en su papel de soporte de los contactos comerciales y a las flotas pesqueras. En la segunda parte del siglo XX, en el territorio litoral andaluz se concentra una parte mayoritaria de la población, la parte más productiva y valiosa de la producción agrícola, una parte importante de la industria, la mayor parte de los servicios turísticos y muchas de las grandes infraestructuras de transporte de mercancías, viajeros, energía y telecomunicaciones. En este mismo espacio se localizan algunos de los espacios naturales más valiosos: Doñana, Odiel, Bahía de Cádiz, Cabo de Gata, etc... De alguna forma se puede afirmar que Andalucía vive de su litoral.

En este escenario de intensísima revalorización territorial, ambiental y económica del litoral, un proceso adquiere una relevancia algo superior al resto: la insaciable voracidad de las urbanizaciones de segunda residencia. En estos momentos, no queda ni un solo metro del litoral andaluz no protegido que no esté urbanizado o que no esté siendo objeto de algún proyecto urbanizador, en mayor o menor nivel de viabilidad o de maduración. Los agentes promotores de urbanizaciones están dispuestos a utilizar la totalidad del recurso suelo en el litoral. Han anunciado que tienen demanda para construir 800.000 viviendas en los próximos años y piden facilidades, desarrollos infraestructurales e incluso subvenciones, dado el “gran interés social” de su actividad.

Para la ordenación del territorio del litoral esta tendencia tiene una importancia capital. Si se introdujeran mecanismos correctores y de control es probable que la urbanización de segunda residencia acabara colmatando todo el frente litoral no urbanizado.

La pregunta es ¿Qué beneficios territoriales, económicos, ambientales y sociales aporta el uso de segunda residencia en el litoral? ¿En qué circunstancias es un uso preferible, un uso compatible o un uso tolerable?. Esta es una pregunta a la que deben dar respuesta los **planes de ordenación del territorio (POT) que se están formulando en el litoral de Andalucía.**

Una de las visiones confluyentes en la ordenación del territorio intenta explicar la realidad como una articulación compleja entre el capital físico, el capital humano y el capital social de un espacio determinado y las relaciones que establece con todo el exterior al propio ámbito. En este contexto cobra una importancia decisiva el capital natural que se acumula en el litoral andaluz y al mismo tiempo se constata que el espacio productivo del turismo se configura como variable central en la ordenación del territorio litoral andaluz. Pues bien, los POT son el principal instrumento para mejorar las opciones de mejorar la articulación de todos estos componentes y

deben incorporar una adecuada combinación de recursos lógicos para conseguir la mejor utilización de los recursos físicos y los humanos, así como la mejor forma de organización social en el contexto del litoral.

La tesis es que los promotores inmobiliarios de segunda residencia se comportan como el empresario tiburón de la película *Pretty Woman* (Richard Gere) que compra el astillero para venderlo por partes. Se nutre de capital físico, suelo materiales y energía, no genera empleo de recursos humanos, despilfarra el capital humano existente y no contribuye en nada a generar un incremento de capital social, ya que se fundamenta en sistemas de confianza.

■ BREVE DIAGNOSTICO DE LA SITUACION

- ↳ El espacio costero es un bien muy valioso desde el punto de vista territorial, y también desde el punto de vista ambiental, económico y social. Este espacio es muy frágil, especialmente en el caso del litoral de las provincias de Huelva, Cádiz y Almería, tanto en la parte terrestre, como en las marismas o en la plataforma marina.
- ↳ El territorio no tiene capacidad para soportar esta carga de uso sin generar graves disfunciones, e incluso es posible que se supere el límite de la sostenibilidad específicamente turística. Es decir, el territorio carece de capacidad para acoger este incremento de uso y como resultado de la degradación del espacio turístico, de sus recursos y del paisaje del ámbito, se pone en peligro el futuro de la propia actividad turística.
- ↳ En algunos lugares del litoral se producen situaciones de clara inviabilidad territorial, como en los casos de Atlanterra (Cádiz) o en Isla Canela (Huelva) donde la consolidación de una nueva ciudad residencial y turística con 40.000-50.000 habitantes, más los empleados en la misma que no residen en Isla Canela, dependen en exclusiva de un acceso viario absolutamente insuficiente y, en principio, no ampliable por los condicionantes ambientales existentes. Esta misma situación se produce en otras localizaciones del litoral con fuertes expectativas de crecimiento.
- ↳ El problema surge del predominio de la promoción inmobiliaria de segunda residencia. Esta forma de aprovechamiento del territorio sólo genera beneficios importantes en el proceso de construcción, lo cual implica que debe crecer constantemente para mantener niveles de empleo y riqueza. Por otro lado, el uso del territorio por parte de la población residencial es un uso consuntivo que genera pocos beneficios y mantiene una utilización muy concentrada en el tiempo (intensos flujos durante cortos periodos). Ello provoca saturación de todas las infraestructuras (tráfico, agua, basuras,...), de los espacios comunes y equipamientos (playas, restaurantes,...) y, sin embargo, bajísimos niveles de ocupación anuales.
- ↳ La causa de este desequilibrio es básicamente la tendencia de los operadores económicos locales a trabajar con productos orientados a mercados nacionales (producto inmobiliario) y la fuerte estacionalidad de la demanda nacional (concentración de las vacaciones en España en un período de tiempo muy corto).
- ↳ La dinámica actual está caracterizada por la planificación fragmentada tanto desde el punto de vista espacial (planes para desarrollos locales, sin perspectiva comarcal) como desde el punto de vista competencial (falta de visión unitaria del espacio turístico y de asunción colectiva del propósito de área de destino turístico por parte de los gestores de infraestructuras, del medio ambiente, de turismo, etc). El mantenimiento de esta dinámica no

hará más que profundizar en todos los desequilibrios territoriales apuntados y en la pérdida progresiva de competitividad y valor económico-social del espacio turístico.

- ↳ La identificación de alternativas está relacionada con la combinación de los siguientes factores: proporción del alojamiento residencial/turismo de servicios, densidades en el aprovechamiento edificatorio, nivel de concentración/dispersión y mantenimiento de los rasgos diferenciales del espacio turístico.

El principal argumento de los que defienden el interés general de las urbanizaciones de segunda residencia descansa en sus beneficios económicos, en la capacidad de creación de empleo y riqueza. Nuestra tesis es que es el escaso recurso suelo existente en el litoral en un escenario de desarrollo sostenible debe dedicarse de forma exclusiva o prioritaria al desarrollo del turismo de servicios (hoteles y equipamientos turísticos).

Para demostrar la preferencia de la opción turismo de servicios también desde el punto de vista de desarrollo económico se ha realizado en el marco del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva un ejercicio comparando efectos en el caso de dedicar 100.000 m² de edificabilidad a segunda residencia y en el caso de dedicarlos a turismo de servicios (ver cuadro). De este ejercicio se obtiene como conclusión, que puede afirmarse de manera categórica que para un mismo volumen de edificabilidad, contando con productos inmobiliarios que sitúan las plazas hoteleras en algo más de la mitad, la generación de empleo y renta es muy favorable a la opción hotelera. Desde el punto de vista empresarial local, la opción residencial genera ventajas a los promotores, mientras que la opción hotelera crea oportunidades para un tejido de pequeñas empresas, que operan durante la mayor parte del año, dedicadas a los servicios turísticos.

Comparación de los resultados de la opción residencial y la de turismo de servicios

OPCIÓN	VENTAJAS	INCONVENIENTES
RESIDENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campo para operadores locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lógica consuntiva de suelo. ▪ Concentración estacional. ▪ Presión sobre elementos territoriales.
TURISMO DE SERVICIOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genera ocho veces más empleo que el residencial y doce veces más renta en el ámbito. ▪ Oportunidad para el tejido empresarial de pequeñas empresas. ▪ Valoriza el paisaje y la calidad del medio natural. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividad menos accesible para operador local. ▪ Dependencia de empresas que operan en mercados muy amplios.

Comparación entre 100.000 m² de edificabilidad dedicados a urbanización residencial y a hotel

Factores descriptivos	Opción Residencial (*)	Opción Hotelera (**)	Observaciones
Capacidad <ul style="list-style-type: none"> ▪ Viviendas/Habitaciones ▪ Plazas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.000 viviendas. ▪ 3.500 plazas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.000 habitaciones. ▪ 2.000 plazas. 	
Empleo <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fase de Construcción ▪ Fase Operativa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.770 empleos equivalentes en la construcción de la urbanización. ▪ 1.047 empleos equivalentes indirectos e inducidos. ▪ El empleo local serían 1.770+210 empleos equivalentes. ▪ 5 puestos de trabajo de mantenimiento general de la urbanización. ▪ 108 empleos estables en la economía nacional derivados de la demanda de bienes y servicios de los veraneantes. Si residieran todo el año en la comarca generarían 481 empleos en toda la economía. ▪ Se estima que la parte del empleo de necesaria localización en la ciudad son el equivalente a 43 empleos. ▪ En el momento punta se pueden generar hasta 192 empleos. ▪ El total del empleo equivalente local es de 44 empleos. ▪ En el momento de máxima actividad sería de 197 empleos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.815 empleos equivalentes para la construcción de los hoteles. ▪ 1.324 empleos equivalentes indirectos e inducidos. ▪ El empleo local serían 1.815+265 empleos equivalentes. ▪ 246 empleos equivalentes por año. ▪ En momentos punta se necesitan 443 empleos y 171 en momentos de menor ocupación. ▪ La repercusión del incremento de producción sobre la economía nacional es de unos 245 empleos equivalentes por año. ▪ De estos empleos se estima que 86 serían de localización en la ciudad o en su proximidades. ▪ El total de empleos equivalentes por año es de 332 empleos. ▪ En el momento de mayor actividad el empleo local es de 529 empleos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generados en los sectores proveedores de la construcción y por el efecto renta. ▪ El primer sumando son los empleos directos en la construcción y el segundo el 20% de los empleos equivalentes indirectos e inducidos. ▪ El incremento de producción de los hoteles genera un importante incremento de empleo en otros sectores. La economía local puede captar un 40% de esta generación indirecta e inducida.
Generación de renta <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fase de Construcción ▪ Fase Operativa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6.576 millones de pesetas en la producción directa. ▪ 2.940 millones de pesetas en indirecta e inducida. De esta cantidad 588 millones son de generación local. ▪ La renta local sería de unos 7.500 millones de pesetas. ▪ Se estima una generación de renta directa (mantenimiento) de 24 millones anuales. ▪ Se genera una renta indirecta e inducida de 442 millones anuales, de los cuales son retenidos en la zona el 20%, es decir 88,4 millones al año. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6.746 millones de pesetas en la producción directa. ▪ 3.016 millones de pesetas en indirecta e inducida. De esta cantidad 603,2 millones son de generación local. ▪ La renta local sería de unos 7.350 millones de pesetas. ▪ Se estima una renta generada directamente por la actividad de 1.083,4 millones de pesetas. ▪ Se genera una renta indirecta e inducida de 558 millones de pesetas anuales, de los cuales son retenidos en la zona 195,3 (proveedores locales de bienes y servicios a los hoteles). 	

	<ul style="list-style-type: none"> La renta local total sería de 466 millones de pesetas al año. 	<ul style="list-style-type: none"> La renta local total sería de 1.278,7 millones de pesetas por año. 	
Generación de ingresos municipales	<ul style="list-style-type: none"> 1.140 millones de pesetas derivados de la construcción. 110 millones anuales de tributos sobre el patrimonio inmobiliario y las actividades económicas. 		
Otros	<ul style="list-style-type: none"> Oportunidad para operadores locales que actúen como promotores de viviendas y para empresas constructoras preexistentes o que se constituyan inducidas por esta demanda. Se ofrecen oportunidades para la constitución de microempresas de origen local destinadas a proporcionar servicios comerciales, de restauración, servicios personales, domésticos y recreativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Los hoteles que pueden operar durante un período de tiempo amplio son gestionados habitualmente por operadores bien situados en el mercado europeo. Son por tanto grandes empresas de origen externo (las empresas de origen mallorquín tienen un peso creciente) que disponen de los recursos y las capacidades para canalizar clientes procedentes de otros países europeos con demanda distribuida a lo largo del año y con una dimensión muy grande de los mercados. Se ofrecen oportunidades a las empresas constructoras locales. En torno a las economías hoteleras directamente controladas por las empresas foráneas se producen oportunidades de implantación de nuevas empresas que pueden y deben ser aprovechadas por operadores locales. La disponibilidad de 2.000 plazas para turistas con cierta capacidad adquisitiva y propensión al gasto en permanente rotación durante seis meses, crea posibilidades de creación de pequeñas empresas relacionadas con la restauración, las compras de contenido local y, especialmente, con la prestación de servicios de muy diverso tipo relacionados con el uso y disfrute del territorio y de sus recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> Hay que destacar que las grandes empresas mallorquinas tuvieron su origen en pequeñas empresas que operaban en su mercado local. Las microempresas están sujetas a una fuerte estacionalidad, por ello es frecuente que sean empresas familiares que no emplean personal y que trasladan al valor real del trabajo realizado las dificultades para plantear una explotación equilibrada en esfuerzos y rentabilidad.

(*) Se adopta como hipótesis de trabajo una ocupación de baja densidad de 3,5 plazas por vivienda.

(**) Se adopta como hipótesis de trabajo la dotación de 50 m² de techo por plaza, al ser un parámetro relativamente frecuente en las últimas operaciones emprendidas.

EL TRATAMIENTO DE LOS ESPACIOS NATURALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. EL CASO ANDALUZ.

Reyes Muñoz Iribarren (Geógrafa)

Arenal Grupo Consultor, S.L. (Sevilla)

Resumen

La comunicación supone un análisis del tratamiento que los espacios naturales reciben por parte de la Ordenación del Territorio en Andalucía. Las conclusiones principales son: su consideración como suelos no urbanizables especialmente protegidos; su inclusión, con carácter general, como sistema de espacios libres; sus objetivos son, entre otros: la protección de los espacios de interés naturalístico frente a usos que les hagan perder su funcionalidad, la preservación de la estructura rural existente y la potenciación de los usos primarios, el fomento del uso público en los espacios naturales, la prevención ante riesgos naturales, y el establecimiento de medidas adicionales en los espacios naturales protegidos.

Las determinaciones responden a los objetivos anteriores, estableciendo una protección territorial de los espacios naturales que pretende proteger los recursos naturales y mantener los usos tradicionales, así como complementar los contenidos de la planificación ambiental mediante una regulación urbanística de los usos.

Abstract

The communication presents an analysis of the treatment of natural areas by Regional Planning in Andalusia. The principal conclusions are: they are considered specially protected areas not aimed for construction; they are normally included for open air activities; their aims are, above others: the protection of natural areas of interest confront uses that makes them lose their functional character, the conservation of the existing rural structure and the potential of the primary uses, the development of the public use of the open spaces, the prevention against natural risks, and the establishment of additional norms in the protected natural areas.

The determinations respond to the above objectives, establishing a territorial protection of the natural areas that protect the natural habitat and maintain their traditional uses, as if to support environment planning through urban regulations.

EL TRATAMIENTO DE LOS ESPACIOS NATURALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. EL CASO ANDALUZ.

Reyes Muñoz Iribarren (Geógrafa)

Arenal Grupo Consultor, S.L. (Sevilla)

El análisis sobre el tratamiento que los espacios naturales reciben por parte de la Ordenación del Territorio en Andalucía debe establecer, en primer lugar, la consideración de la existencia o no de protecciones ambientales. En este sentido, la planificación territorial debe distinguir los espacios naturales protegidos, de aquellos otros que aún con valores y recursos de interés no se encuentran recogidos en la legislación medioambiental, porque su tratamiento no puede ser el mismo en un caso u otro.

En el primer caso, se encuentran los incluidos en la Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, a los que cabrá añadir los recogidos como Lugares de Interés Comunitario de la Red Natura 2000, una vez aprobada la propuesta presentada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Para todos ellos, entendiéndolo que la regulación medioambiental (Ley 2/89, PORN y PRUG) establece los usos y actividades a desarrollar, la Ordenación del Territorio debe centrar sus esfuerzos en articular su valorización y su vinculación con los ámbitos colindantes, entendiéndolo el espacio natural como un lugar de integración, salvaguardando siempre sus características ambientales.

En el caso de los espacios naturales que carecen de una concreta protección ambiental, la planificación territorial debe establecer su salvaguarda a través de medidas propositivas que deberán ser recogidas entre sus determinaciones.

Si se analizan los distintos Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional en Andalucía que cuentan con una propuesta de Normativa (Bahía de Cádiz, Aglomeración Urbana de Granada -el único aprobado-, Costa Noroeste de Cádiz, Poniente Almeriense, Doñana y Sierra de Segura), cabe establecer las siguientes conclusiones:

- Se establece la consideración de estos espacios con valores naturales y ambientales como suelos no urbanizables especialmente protegidos. El planeamiento urbanístico general deberá recoger dicha clasificación.
- Los espacios naturales suelen ser incluidos (total o parcialmente) en la propuesta del sistema de espacios libres. Serán, pues, las Administraciones Públicas las que deberán asegurar la permanencia de estos terrenos al margen de los procesos generales de

urbanización y fomentarán las actividades de ocio y recreo para la población, conservando siempre los recursos naturales.

- Los objetivos más comunes de la propuesta de ordenación van referidos a:
 - a) La protección de los espacios de interés naturalístico frente a usos y actuaciones que les hagan perder su funcionalidad, mediante el establecimiento de criterios para la regulación de aprovechamientos y actividades compatibles con su conservación.
 - b) La preservación de la estructura rural existente, y la potenciación de los usos primarios.
 - c) El fomento del uso público en los espacios naturales (de ahí su inclusión en el sistema de espacios libres), incrementando las aptitudes de ocio y recreativas del territorio.
 - d) La prevención ante riesgos naturales y la recuperación de zonas degradadas.
 - e) El establecimiento de medidas adicionales en los espacios naturales protegidos.

- Las determinaciones responden a los objetivos anteriores, estableciendo una protección territorial de los espacios naturales que pretende proteger los recursos naturales y mantener los usos tradicionales, así como apoyar y complementar los contenidos de la planificación ambiental mediante una regulación urbanística de los usos. Para ello, se prohíbe con carácter general, la urbanización y la edificación cuya finalidad no sea la explotación primaria de acuerdo con los usos tradicionales del territorio, la divulgación del medio o la dotación del uso público, así mismo se prohíbe cualquier uso o actividad que implique la transformación o degradación de los valores ambientales. Por otra parte, son usos permitidos los relacionados con la recuperación y mejora del hábitat o su conservación en estado favorable, así como las adecuaciones para usos recreativos, de ocio y naturalísticos.

Objetivos referidos a los recursos naturales y ambientales recogidos en las Normativas de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional en Andalucía

Ámbito POT	Protección y recuperación valores ambientales	Aprovechamiento recursos	Preservación estructura rural	Prevención riesgos	Fomento uso público	Medidas adicionales Espacios Naturales Protegidos
Bahía de Cádiz	<ul style="list-style-type: none"> Proteger la diversidad ambiental y paisajística mediante la conservación y protección del espacio litoral y la consolidación del espacio rural, y su preservación de usos y actuaciones que hagan perder su funcionalidad. Conservar y recuperar, mediante la adecuación de las nuevas actuaciones, el tratamiento de los espacios, naturales o transformados, deteriorados o territorialmente significativos. 		<ul style="list-style-type: none"> Preservar la estructura rural (camino, vías pecuarias, infraestructuras agrícolas y asentamientos rurales) y potenciar los usos primarios, asegurando la transición ordenada y respetuosa entre el medio urbano y el rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Prevenir los riesgos naturales identificados, que son: la erosión litoral y continental, la alteración y agotamiento de los acuíferos y la inundación. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el uso público sobre espacios litorales, bordes de marisma y áreas naturales interiores, incrementando las aptitudes de ocio y recreativas del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Proteger los espacios de la Bahía incluidos en la Ley 2/89, estableciendo medidas adicionales para su protección.
Aglomeración Urbana de Granada	<ul style="list-style-type: none"> Evitar la pérdida de los valores naturales, ambientales, ecológicos y paisajísticos por la acción urbanística Impedir cualquier forma de urbanización, edificación, uso o transformación en los ámbitos protegidos o en su entorno que pueda suponer la pérdida de sus valores. 					<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar e implementar en los espacios naturales protegidos los objetivos ambientales establecidos por los PORN.
Costa Noroeste de Cádiz	<ul style="list-style-type: none"> Regenerar la marisma desecada e improductiva y facilitar su aprovechamiento naturalístico y ganadero extensivo. Recuperar y proteger el frente litoral como valor natural. Contribuir a la diversidad y cualificación del frente litoral 	<ul style="list-style-type: none"> Potenciar el aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros. 		<ul style="list-style-type: none"> Proteger y evitar la sobreexplotación del acuífero Rota-Sanlúcar-Chipiona. 	<ul style="list-style-type: none"> Favorecer los usos recreativos en el frente litoral. 	
Poniente Almeriense	<ul style="list-style-type: none"> Establecer criterios para la regulación de los usos y actividades de los espacios de interés ambiental y territorial compatibles con su conservación. Preservar los espacios de interés ambiental y territorial de los procesos de transformación agraria en invernadero, mediante la prohibición de los aprovechamientos agrícolas intensivos en los espacios con valores ambientales y territoriales. 			<ul style="list-style-type: none"> Recuperar las zonas degradadas, mediante la realización de restauraciones geomorfológicas, recuperación de la cubierta vegetal, utilización con otros usos compatibles con su recuperación. 		
Doñana	<ul style="list-style-type: none"> Preservar espacios de interés natural no incluidos en la legislación ambiental y susceptibles de ser incorporados en la Red Natura 2000 como Lugares de Interés Comunitario. Preservar los ejes fluviales, mejorar las formaciones de ribera y favorecer su papel de corredores fundamentales para las relaciones ecológicas de Doñana con su entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir al aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros. 		<ul style="list-style-type: none"> Limitar los usos que inciden en la utilización de los recursos del acuífero Almonte-Marismas y mejorar la calidad de sus aguas. Establecer medidas que limiten las situaciones de riesgos naturales y sus efectos. 		
Sierra de Segura	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un régimen de protección adecuado a espacios valiosos. Poner en valor los recursos naturales y culturales como componentes del escenario paisajístico. 		<ul style="list-style-type: none"> Preservar los elementos físicos que informan sobre modos de ocupación históricos con un claro valor cultural, y establecer las condiciones de convivencia de los nuevos usos con estos elementos físicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Controlar los procesos erosivos. Corregir los vertidos que no tienen tratamiento adecuado. 		<ul style="list-style-type: none"> Establecer una protección territorial de espacios que pretende apoyar y complementar los contenidos de la planificación ambiental mediante una regulación urbanística de los usos.

Determinaciones referidas a los recursos naturales y ambientales recogidas en las Normativas de los Planes de Ordenación del Territorio de **Ámbito Subregional en Andalucía**

Ámbito POT	Protección y recuperación valores ambientales	Aprovechamiento recursos	Preservación estructura rural	Prevención riesgos	Fomento uso público	Medidas adicionales Espacios Naturales Protegidos
Bahía de Cádiz	<ul style="list-style-type: none"> · Se prohíbe la urbanización y la edificación que no tenga por finalidad la divulgación del medio. 		<ul style="list-style-type: none"> · Se prohíbe la urbanización y la edificación que no tenga por finalidad la explotación primaria de acuerdo con los usos tradicionales del territorio. 		<ul style="list-style-type: none"> · Se prohíbe la urbanización y la edificación que no tenga por finalidad el uso público o el equipamiento y servicio de las playas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se regulan medidas adicionales para su protección.
Aglomeración Urbana de Granada	<ul style="list-style-type: none"> · En áreas forestales se prohíben los usos no referidos a la ampliación y mejora de vías de comunicación existentes y la construcción de: nuevas vías de comunicación no asfaltadas y asfaltadas previstas, tendidos de infraestructuras subterráneas, depósitos de agua potable. · En áreas agromontanas se autorizan, además, establos, infraestructuras de ganadería estabulada, cercas y vallados, presas y represas, construcciones para la explotación de las obras públicas, antenas y torres de telecomunicación, canales y acequias, y rehabilitación de edificios para viviendas unifamiliares aisladas, quedando prohibidos los usos restantes. 	<ul style="list-style-type: none"> · En áreas forestales se autorizan los usos tradicionales (entresacas, repoblaciones forestales, casetas para aperos o guardería forestal). · En áreas agromontanas se autorizan, además, las infraestructuras agrícolas para regadío. 			<ul style="list-style-type: none"> · Se autorizan las instalaciones para la mejora del uso público. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se regulan medidas adicionales para su protección.
Costa Noroeste de Cádiz	<ul style="list-style-type: none"> · Se establecen zonas de protección del litoral, donde quedarán prohibidos los usos residenciales, turísticos, logísticos e industriales, así como los aprovechamientos agrícolas y ganaderos, y serán usos permitidos los relacionados con la recuperación y mejora del hábitat o su conservación en estado favorable. 	<ul style="list-style-type: none"> · Para la marisma desecada e improductiva se recoge como compatible el uso naturalista con el uso ganadero extensivo que tradicionalmente se ha desarrollado en este espacio. 		<ul style="list-style-type: none"> · En el área de protección del acuífero se prohíbe: vertederos, extracción de áridos, y explotaciones ganaderas en régimen semiestabulado y libre. Asimismo, se propone la realización de controles cada tres años de las aguas subterráneas y la progresiva sustitución de las captaciones del acuífero · En las zonas de protección del litoral quedarán prohibidas las actuaciones que pongan en peligro las formaciones arenosas. 	<ul style="list-style-type: none"> · En las zonas de protección del litoral serán usos permitidos las adecuaciones para usos recreativos, de ocio y naturalísticos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se pretende potenciar el uso recreativo de las marismas del Parque Natural de Doñana, siendo la Consejería de Medio Ambiente la que establecerá las medidas necesarias.
Poniente Almeriense	<ul style="list-style-type: none"> · Se priorizan los usos naturalísticos y científicos, haciendo referencia las prohibiciones a: vertidos de residuos, usos edificatorios, actividades extractivas (en zona de cumbres y márgenes fluviales), y cualquier uso o actividad que implique la transformación o degradación de los valores ambientales. 		<ul style="list-style-type: none"> · Se autorizan los aprovechamientos primarios tradicionales existentes, excluido el uso de invernadero, así como las instalaciones que se encuentran asociadas a tales explotaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se promueven acciones necesarias para áreas degradadas mediante: restauraciones geomorfológicas, recuperación de cubierta vegetal, y utilización para uso compatible. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se autorizan las actividades recreativas extensivas que no precisen instalaciones específicas en aquellas áreas que se integran en el sistema de espacios libres de la comarca. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se regulan medidas adicionales para su protección.
Doñana	<ul style="list-style-type: none"> · Se prohíben los usos residenciales, turísticos, logísticos e industriales, así como las infraestructuras aéreas de comunicación, tendidos de energía eléctrica de alta y 		<ul style="list-style-type: none"> · Se prohíbe la transformación de los usos naturales y la implantación de nuevos usos 		<ul style="list-style-type: none"> · Se permiten las edificaciones e infraestructuras asociadas al uso recreativo en las áreas 	<ul style="list-style-type: none"> · La protección de estos espacios se llevará a cabo de acuerdo con los instrumentos de

Determinaciones referidas a los recursos naturales y ambientales recogidas en las Normativas de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional en Andalucía

Ámbito POT	Protección y recuperación valores ambientales	Aprovechamiento recursos	Preservación estructura rural	Prevención riesgos	Fomento uso público	Medidas adicionales Espacios Naturales Protegidos
	<p>media tensión, gasoductos, oleoductos y las construcciones de utilidad pública e interés social. Se permiten usos forestales, así como las construcciones e instalaciones destinadas a la protección de los espacios naturales y a acoger actividades educativas, naturalísticas, científicas y culturales, y las obras de desmonte, aterrazamiento y rellenos dirigidos a la regeneración o recuperación de los ecosistemas naturales.</p>		<p>agrícolas, acuícolas, residenciales, turísticos, industriales y logísticos, y sólo se permitirán las edificaciones e infraestructuras asociadas al uso natural..</p>		<p>definidas, siempre que se adopten a las características paisajísticas del entorno.</p>	<p>planificación de la normativa ambiental. · Sólo se permitirán las edificaciones e infraestructuras asociadas al uso natural.</p>
<p>Sierra de Segura</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Se protegen los espacios serranos, mediante la prohibición de los siguientes usos: las talas o roturaciones y la eliminación de vegetación natural no previstas en planes de aprovechamiento de monte; las obras que conlleven movimiento de tierras que altere el perfil actual del terreno; y los vertederos de residuos sólidos. · Para los espacios de ribera se consideran usos prohibidos: nuevas infraestructuras viarias; edificaciones residenciales de nueva planta no vinculadas a la explotación de los recursos primarios; actividades industriales; valla o elementos de cierre que pueda impedir la percepción del espacio protegido; cualquier actividad, instalación o edificación que altere los elementos estructurantes de estos espacios rurales; y cualquier actividad, instalación o edificación que suponga alteración de las formaciones riparias junto a los cauces. · El resto de actividades son compatibles, pero sometidas a las siguientes restricciones: a) las instalaciones o edificaciones en que se desarrollen usos no prohibidos se situarán a una distancia mínima de 30 m. desde el eje de la calzada, b) en el caso de que se desarrollen cultivos bajo abrigo de plástico o cualquier otro material, este retranqueo se aumentará hasta 35 m para permitir la plantación de especies que atenúan la presencia de estas instalaciones. 					<ul style="list-style-type: none"> · La regulación urbanística de los usos establecida pretende apoyar y complementar los contenidos de la planificación ambiental.