

# 7. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

---

## CUARTO GRUPO DE PONENCIAS

**MODERADORA: D<sup>a</sup> MYRIAM SÁNCHEZ PORCEL**

COMUNIDAD DE MADRID

---

# DIRECTRICES PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN NAVARRA

**ILMO. SR. D. IGNACIO ELORRIETA PÉREZ DE DIEGO**

*DIRECTOR GENERAL DE MEDIO AMBIENTE.*

*GOBIERNO DE NAVARRA*

## **CARTA EUROPEA DE LA ORDENACION TERRITORIAL**

La ordenación del territorio no es más que la expresión espacial de todas las políticas que tienen lugar en una sociedad. Pero, lo que es más interesante, también es que, a lo largo del último medio siglo, se ha transformado en una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como actuación interdisciplinaria. Esto quiere decir que la ordenación del territorio no es ya lo que podría ser antes, que era legalizar los desórdenes que sobre el territorio hacían los demás, sino que tiene capacidad y cultura para ser una disciplina preventiva en cuanto a prevenir los desórdenes e incluso positiva en cuanto a orientar el desarrollo.

Para hablar de ordenación del territorio tenemos que tener cuatro cosas muy claras: En primer lugar; la ordenación territorial tiene que ser democrática. No podemos ordenar el territorio si previamente no hay una cultura y un consenso de lo que queremos hacer. Lo fundamental a la hora de establecer cualquier estrategia territorial es hablar, dialogar, proponer y convencer. En segundo lugar; que es global. En la ordenación del territorio tienen que entrar todas las políticas e integrarse en ella porque, aunque sobre el papel puede ocurrir, muchas veces el territorio no soporta lo que soporta el papel. En tercer lugar; es funcional. Es muy importante recordar que con independencia del perfil y los límites administrativos que tenga cualquier región, la forma de ordenación territorial es siempre una ameba. Una ameba porque da la casualidad de que si lo que tienes a

este lado de la frontera suele ser similar o por lo menos influencia grandemente a lo que tienes al otro lado de la frontera. Esta forma de ameba es siempre dinámica. Por último, tiene que ser prospectiva. Quiere decir que tiene que analizar todas las tendencias a futuro y ver que es lo que está pasando.

La Estrategia Territorial Europea (ETE) tiene toda una serie de criterios para caracterizar y diferenciar cada territorio. También tiene toda una serie de indicadores para poderlo seguir. Aplicando estos criterios en Navarra, podríamos decir que de las 202 regiones que comportan ahora la Unión Europea, Navarra estaría entre las 50 primeras en cuanto a nivel de renta y a la gestión prudente de la naturaleza y la cultura. Estaría en un nivel intermedio, sobre el puesto 105 ó 106, en cuanto a la accesibilidad, fundamentalmente a la red de transporte, la información y la comunicación. Y estaría en un puesto malo, más allá del 160, en cuanto al policentrismo.

Aplicando estos criterios, nuestro esfuerzo sería priorizar el desarrollo policéntrico y mejorar la accesibilidad en cuanto a los sistemas de información y comunicación. Coherentemente con ello, los objetivos de nuestra estrategia territorial, no podían ser de otra forma, son la cohesión económica y social de nuestro territorio; la utilización sostenible de nuestros recursos naturales; la cooperación interna con nuestras administraciones locales y con todas las fuerzas vivas, sociales y económicas, que se mueven en Navarra; la coordinación con las regiones que tenemos al lado, con nuestros vecinos y también la integración en la coherencia dentro de la Unión Europea.

## **BASES DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA**

---

Las bases de nuestra planificación estratégica son tres: La primera es el desarrollo endógeno. Esto es muy importante. Cuando hablamos de desarrollo endógeno no estamos diciendo que hay que dar café para todos o intentar que todo el territorio sea homogéneo, sino que tenemos que estudiar la tipología de cada unidad territorial y, en función de esa vocación, mejorar las propias oportunidades de desarrollo. La segunda es el desarrollo sostenible. Es decir, conciliar los objetivos de eficiencia económica, la cohesión social y el equilibrio medioambiental. La tercera se refiere al buen Gobierno. Es decir, el uso eficiente de los recursos públicos a todos los niveles administrativos.

Según esto, la orientación territorial de nuestras políticas se basa en tres grandes áreas, la primera de ellas sería la gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio natural. La segunda tendría que ver con el desarrollo territorial policéntrico con una nueva relación entre el campo y la ciudad. La tercera tendría que ver con ese acceso equivalente a las redes de transporte, a la equidad en la información, el conocimiento y la innovación.

Hablando de la gestión prudente de la naturaleza, estimamos que hay cuatro elementos claves a tener en cuenta en una política territorial. El primero es la conservación y el desarrollo del patrimonio natural. El segundo es la gestión de los recursos hídricos. El tercero es la gestión de los recursos energéticos. El cuarto es la gestión creativa del paisaje y del patrimonio cultural.

## **CONSERVACION Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO NATURAL**

---

Navarra ha valorizado económicamente su biodiversidad, lo que valen sus activos naturales. Tanto en los aspectos productivos, como en los aspectos recreativos y de paisaje, y en los aspectos de servicio que gratuitamente nos prestan los ecosistemas. Gracias a ello, compaginando esto con nuestro mapa de usos del suelo, hemos sido capaces de desarrollar una Red Natura que afecta a cerca del 25% del territorio navarro, que le da coherencia y viabilidad a toda esta diversidad de la que tanto presumimos por nuestra situación geográfica.

## **GESTION DE LOS RECURSOS HIDRICOS**

---

Con relación al agua, y esto es muy importante, muy pocas veces ha entrado en las estrategias de planificación territorial. Sin embargo, es un elemento clave. Como decía el Director General de la Comunidad de Madrid, es fundamental planificar los usos consuntivos en las zonas de escasez. Es fundamental determinar cuáles son las zonas inundables, qué período de retorno tenemos que considerar y qué restricciones a las infraestructuras o a las construcciones tenemos que imponer. Es indispensable determinar cuáles son las zonas de ocio. En Navarra no tenemos mar pero tenemos 33.000 pescadores. A la gente le gusta los ríos, quiere bañarse, quiere pasear, quiere ir en barca. También es fundamental la ordenación territorial para la recuperación de las zonas en donde, por desgracia, se ha dañado ya el tejido de la vida. Es fundamental así mismo delimitar territorialmente las zonas de recarga de los acuíferos para su protección.

Con estos criterios, hemos elaborado una cartografía designando las zonas importantes según la problemática de cantidad y calidad de las aguas.(tramos con problemas de caudal ecológico, zonas con riesgo de inundación o zonas contaminadas...) sobre la que se asientan las directrices de orden territorial para este recurso.

## **LA HUELLA ECOLOGICA**

---

Otro interesante indicador de sostenibilidad es la huella ecológica que, en el fondo, es un indicador territorial. Cuando calculamos nuestra huella ecológica vemos que cada ciudadano navarro consume del orden de 3'47 hectáreas per cápita/año. Sin embargo, la capacidad de absorción de nuestro medio es del orden de 2'15 ha. Eso quiere decir que nuestra región presenta un déficit ecológico y por lo tanto no somos sostenibles. De alguna manera, le estamos quitando a alguien 700.000 hectáreas. Ese alguien puede ser nuestros vecinos o nuestros hijos o nuestros nietos. Nos es igual. El problema es que tenemos que reaccionar desde una perspectiva territorial. Y como el 36% de nuestra huella está, fundamentalmente, en la energía, tenemos que hacer políticas que reduzcan el consumo de energía y apuesten por la eficiencia.

## **GESTION DE LOS RECURSOS ENERGETICOS**

---

Nuestra fuerza ha sido apostar por las políticas de energía renovable, hacer grandes programas sociales para el ahorro energético y gestionar con nuestros bosques. Naturalmente, todo esto tiene fuertes implicaciones territoriales. Tenemos que saber dónde permitimos la regeneración natural de las 50.000 hectáreas, que es lo que ahora da de sí el territorio navarro, puesto que ya lo tenemos muy forestado. Sobre todo, de cara a la implantación de las nuevas fuentes de energía, tenemos que decir dónde se pueden ubicar las energías renovables y dónde no. Para ello tenemos interesantes programas SIG (Sistemas de Información Geográfica) que hemos utilizado a la hora de diseñar nuestro potencial eólico, solar y de biomasa. De mal manera que hemos sido capaces de definir áreas excluyentes por su valor ecológico, por su paisaje. Áreas que no están alteradas por estructuras artificiales o por otros usos, como puede ser el Camino de Santiago o las Cañadas, determinados suelos de alta productividad agrícola y otros criterios ponderables en donde tenemos en cuenta, caso a caso, factores acumulativos. Áreas basadas en criterios faunísticos. Es decir, todas las zonas críticas donde está la fauna catalogada. Tenemos en cuenta el cortar o no corredores, flujos génicos y criterios de vegetación, así como donde puede haber hábitats de interés comunitario que no hemos protegido en nuestra Red Natura, puesto que más del 50% de Navarra tendría que haber sido protegido y nos hemos limitado a sólo el 25%, al considerar que esto era suficiente.

## **GESTION CREATIVA DEL PAISAJE Y DEL PATRIMONIO CULTURAL**

---

Con relación al paisaje lo mismo. Igual que Madrid en su día, en 1998 clasificamos y valorizamos al paisaje en aras a su calidad y fragilidad. Estamos ahora mismo en la definición de los corredores paisajísticos, apoyados en nuestra red hidrográfica. En la definición de los paisajes del agua, que son muy interesantes. También tenemos un catálogo de puntos de interés cultural.

## **DESARROLLO TERRITORIAL POLICENTRICO**

---

Hemos analizado la distribución de la población en Navarra en los últimos 50 años. Históricamente veía-

mos que toda una parte del Pirineo, sobre todo del pre Pirineo de Navarra, se ha despoblado en aras a centrarse en la comarca de Pamplona. Pero al recoger las tendencias en los últimos seis años, vemos como si Pamplona hubiera explotado. Ha dejado de crecer. Esa explosión, de alguna forma, está revertiendo un movimiento pendular; otra vez hacia la periferia. Ahora, las zonas de más crecimiento no es Pamplona sino que empiezan ser los alrededores de la misma. Todo ellos nos ha permitido conocer, ahora mismo, cuáles son las áreas en las que tenemos más demanda de vivienda. Y las que están todavía perdiendo población y necesitan otro tipo de política de vivienda.

## **AGENDAS LOCALES 21**

---

Sobre estas bases, hemos tratado de ver cómo éramos capaces de organizar un desarrollo territorial policéntrico. Para ello, empezamos con las Agendas Locales 21, metiendo en ellas a todos nuestros pueblos y ciudades mayores de 4.000 habitantes. Últimamente, acabamos de empezar a introducir a mancomunidades, como la de Montejurra o la del Valle de Aragón, con ciudades más pequeñas. Con todas estas ciudades de Agenda Local 21, hemos dado un paso, creo que fundamental, hacia el policentrismo al crear la red de ciudades con Agenda Local 21. Esta red se basa en seis elementos que son base de la estrategia territorial navarra.

Lo primero es que, en todas las Agendas Locales 21, cuidamos que en los programas de cada ayuntamiento haya una articulación del espacio urbano con el espacio rural. En segundo lugar, tenemos que seguir avanzando en fortalecer las mancomunidades de servicio. En Navarra tenemos mancomunidades de servicios desde hace muchos años, impuestas por razones de sentido común y de economía. Tenemos mancomunidades para las aguas, para los residuos, para los servicios sociales de base, para el turismo a través de consorcios, etc. Pero sin embargo, somos plenamente conscientes de que elementos fundamentales, como puede ser el disponer de suficiente suelo público para poder hacer viviendas de protección oficial a un precio accesible, o el propio suelo industrial y el desarrollo de polígonos, no tiene ahora mismo una solución dentro de cada término municipal. Por tanto, tendríamos que avanzar en que las mancomunidades de servicio empiecen a abordar los terrenos de suelo. Especialmente en lo que es el suelo público de viviendas y el suelo industrial.

Un tercer aspecto tiene que ver con la accesibilidad y el desarrollo policéntrico. Cada ciudad, dentro de esa mancomunidad, tiene que velar porque haya redes secundarias que den soporte para que esos pueblos, zonas rurales o alrededores de sus ciudades, puedan unirse. Tenemos que seguir apostando por el desarrollo endógeno. Es decir, definir la tipología de cada región y ver cuales son las redes de información y comunicación. En este sentido, nos interesó muchísimo, dentro de la ETE, el ejemplo de los Highlands de Escocia, donde regiones completamente perdidas y aisladas han hecho auténticas maravillas a través de las tecnologías de la información. Les pensamos copiar.

## **Red de ciudades con Agenda Local 21**

---

Hay que fomentar, de alguna forma, todo el tema de los intangibles. Se ha trabajado poco sobre esto. La capacidad de crear tejido económico coherente y viable, y el aporte de nuevas tecnologías, es fundamental en estos sitios aislados. Finalmente, es muy importante que planifiquemos la complementariedad y la cooperación entre ciudades, algo que hasta ahora no se había hecho. Tenemos que encontrar como pueden ayudarse las ciudades entre sí. Para eso hemos hecho la red. Para que todas las funciones urbanas, incluyendo la cultura, la educación, las infraestructuras, el conocimiento, se compartan y, de alguna forma, se complementen.

## **ESCENARIOS DE VERTEBRACION TERRITORIAL**

---

¿Cómo vamos a vertebrar este desarrollo policéntrico? Una de las formas de hacerlo es a través de las comunicaciones. Nos encantaría estar en ese eje Lisboa-Madrid-París. También, desde hace muchos años, el Gobierno de Navarra está intentando tener una conexión directa con Burdeos. Lo que pasa es que los franceses no quieren y aunque sigamos empeñados en eso, pensamos que puede ser muy interesante aprovecharnos del beneficio de la lateralidad. Es decir, el que te pase cerca una infraestructura de este tipo. Tener una vía que te una directamente con ese “espacio estratégico” central es muy interesante. Si no te pasa pero te pasa cerca, puede ser todavía muy interesante porque, al menos no tienes que soportar el impacto de la infraestructura en sí. De alguna manera, nuestra alternativa, si no podemos entrar, sería tener una desviación en el camino lo suficientemente atractiva que

nos permitiera conectar a ese gran eje por ese “puente” que es el territorio navarro, que conecta a través del corredor del Ebro el Atlántico con el Mediterráneo. Naturalmente, ése sería un eje. Junto con ellos, hay diversos escenarios de vertebración.

¿Qué queremos hacer con nuestras las metrópolis? Tenemos que diversificarlas industrialmente sobre la base de los activos de formación especial existente, buscando los procesos de mayor valor añadido en los que tenemos fortalezas. ¿Podrían ser los temas médicos? En el Ebro tenemos que apostar por la agricultura de calidad, el marketing, la transformación, todas las tecnologías e incluso el turismo gastronómico. En Navarra se suele comer bien y tiene fama de ello.

## **ESCENARIOS DE ESTRUCTURACION TERRITORIAL**

---

Junto con la vertebración tenemos que buscar elementos de estructuración. Ver cuál debe ser nuestra política de vivienda en zonas de demanda. Dónde debemos intervenir y dónde no. Cómo vamos a reforzar nuestras actividades productivas en torno a esos ejes de vertebración, grandes y pequeños. Cuáles son los temas y los equipamientos que en cada uno de ellos nos va a permitir estructurarlos.

Por último, tal vez lo más osado de lo que estamos haciendo, es pensar en un gran proceso participativo. Gastaremos la mayor parte del dinero de la ETE, no en un consulting, sino en discutir con la gente. Somos conscientes de que necesitamos un gran proyecto estructurante. Dentro de ellos se están barajando muchos, como el que Navarra podría ser el Houston de Europa. Podemos ser, entre otras cosas, la región de la salud porque nuestro sistema sanitario tiene fama. Navarra es salud no sólo por su medicina, sino porque su naturaleza es sana, porque sus servicios sociales y atención a la tercera edad, fundamentalmente, son importantes y pueden serlo más. Al apostar por un sector servicios estamos apostando por un activo mucho más fiel que lo que puede ser una o dos multinacionales, que son ahora mismo la base de nuestra pujanza económica.

En este sentido, a muchos les parecerá que el que haya varios miles de personas pensando en esa Navarra del 2025, no hacen más que soñar. Pero como decía Shakespeare en *La tempestad*, “los hombres y los sueños están hechos de la misma materia.”

# COSTES AMBIENTALES DE LOS MODELOS URBANOS DISPERSOS: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

**Sr. D. SALVADOR RUEDA PALENZUELA**

*DIRECTOR AGENCIA LOCAL DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA*

## **El impacto de la ciudad difusa en el medio**

### **La impermeabilización del suelo y sus consecuencias.**

La ocupación creciente de suelo dedicado a infraestructuras, urbanización, periurbanos e invernaderos, hace que la velocidad de una gota de agua caída en cualquier punto de la cuenca hasta llegar al mar vaya aumentando en proporción a la ocupación del suelo. Esta velocidad se ve aumentada en la medida en que se van canalizando los cauces; canalizaciones que se justifican por las desgracias que suponen las inundaciones. Como es sabido, el agua de los ríos y rieras acaba ocupando, tarde o temprano, sus respectivas cuencas extraordinarias y se sabe también, que todo lo que se construye en ellas acabará siendo arrastrado por las aguas; el aumento de suelo ocupado supone que los caudales de avenida vayan aumentando en proporción a la ocupación, por ejemplo, en el Maresme hay 128 rieras, algunas de las cuales tienen caudales de avenida dieciocho (18) veces superiores a las de hace unos años, debido a la sobreimpermeabilización de la cuenca. Se ha comprobado, también, que los caudales de avenida "ordinaria" pueden aumentar hasta un 700% en cuencas pequeñas. (PTMB, 1992).

El salto que el hombre hace de las "normas" de funcionamiento de la naturaleza, quiere aplacarlo con la canalización de las cuencas. Su construcción reduce significativamente los daños sobre los bienes humanos: construcciones y bienes materiales; no

obstante, incide negativamente en un aspecto que es estratégico para el desarrollo de la región ya que la canalización aumenta la velocidad del agua caída hasta llegar al mar. Incide también en la pérdida de biodiversidad que tan floreciente es cuando los lechos del río no están artificializados y el río está suficientemente limpio.

Digo que es estratégico porque es probable que el agua sea el factor limitante de nuestro desarrollo. La pérdida de agua a velocidad creciente en nuestra región, que está inmersa en un clima semiárido, es poco prudente. Desde una posición más razonable deberíamos desarrollar medidas para conseguir que el agua caída en cualquier cuenca del área hiciese el recorrido más largo y lento posible antes de llegar al mar. Nuestros ríos son, sobre todo, subterráneos y parte de las superficies llanas, los lugares de infiltración del agua. El aumento de la velocidad del agua caída provocado por la ocupación urbana y la canalización de los cauces es contrario a la lógica que debería imperar y que no es otra que aquella que permite la adaptación de los sistemas a las condiciones del medio.

Dejar de lado este criterio y suplirlo con la aportación de agua, por ejemplo, desde el Ródano, sería una "barbaridad" desde diversos puntos de vista, en primer lugar, ecológico y en segundo lugar, desde el punto de vista de la seguridad y la salud, pues las aguas que vendrían pasan previamente por diversos sistemas de refrigeración de sendas centrales nucleares, una de ellas de reprocesamiento de plutonio que, como es sabido, es especialmente contaminante. Desde una perspectiva ecológica parece que sería

razonable abandonar las propuestas que permiten fugas hacia delante, teniendo en cuenta solo la existencia o no de agua como criterio, y prescindiendo de los ciclos naturales y el funcionamiento de los sistemas. Las soluciones respecto al uso o pérdida de agua han de venir; seguramente, por la vía de la ordenación del territorio, aplicando nuevos criterios procedentes de la ecología. Ordenación y criterios que, prácticamente, no han aparecido en la discusión pública sobre el transvase del río Ebro y que son, a mi parecer, los que pueden justificar o no (seguramente, no) dicho transvase.

### La apropiación humana del agua de la cuenca.

En los años 50 se ocupaban menos de 10.000 ha de suelo de baja densidad y se pasaba a tener casi 50.000 ha en 1980. En buena parte eran edificaciones de segunda residencia sin mucho orden ni control.

El proceso continuó y aún no ha parado, de hecho, la ocupación explosiva del territorio tiene en la vivienda unifamiliar al principal responsable. Una tipología edificatoria que se extiende por el territorio sin que la topografía sea un factor limitante.

El consumo de agua de esta tipología edificatoria es muy elevada ya que incorpora los estilos de vida anglosajones. Uno de los indicadores de la calidad de vida en los Estados Unidos de América es justo el número de grifos en la vivienda. La casa ideal es unifamiliar, con piscina y con césped "escocés"; las superficies de cada pieza dependerán de la capacidad económica familiar. Mantener la piscina y el jardín supone un consumo elevadísimo de agua que suele acompañarse con un consumo añadido de limpieza del coche (supongo que el aburrimiento puede ser una causa plausible para explicar la manía de limpiar el/los coche/s) en más ocasiones que en otros tejidos urbanos.

La cantidad de agua consumida supone una creciente apropiación humana del agua de las cuencas, reduciendo el volumen de agua que los ecosistemas terrestres necesitan. Todos los organismos necesitan el agua para vivir. Apropiarse de partes crecientes de agua que antes era utilizada directamente por los organismos no humanos, tiene consecuencias importantes para los sistemas continentales: sistemas terrestres y sistemas de agua dulce.

La apropiación humana de agua que ha sido siempre patrimonio de los sistemas terrestres explica, en buena medida, la cantidad y las dimensiones de los incendios forestales. En efecto, esta apropiación reduce el nivel de evapotranspiración y exsudación de los sistemas forestales, reduciendo, a su tiempo, la humedad relativa del bosque que, como se sabe, es la mejor barrera contra el fuego. Si esta reducción coincide con un período de sequía prolongado, solo se necesita la chispa, que suele provenir de prácticas urbanitas en el bosque: paso de vehículos todoterreno, colillas de cigarrillos, desechos desperdigados, etc. o también de intereses por urbanizar o de infraestructuras para la urbanización (líneas eléctricas).

Cuando el estrés hídrico se manifiesta, las plantas del bosque mediterráneo suelen emitir sustancias hidrocarbonadas olorosas que tienen un índice de inflamabilidad elevado, potenciando aún más las condiciones para el inicio de un incendio y, cuando este empieza, propiciando su esparcimiento en áreas extensas.

El abandono de la agricultura y otros factores asociados acaban de explicar el fenómeno de los incendios forestales y las dimensiones que adquieren últimamente.

El impacto ecológico y ambiental de los incendios es terrible en nuestras regiones ya que destruye parte de los sistemas vivos y potencia la debilidad de nuestros suelos y su biofertilidad, aumentando los procesos de erosión y pérdidas de suelo, dificultando la retención del agua, etc. La explicación de estos impactos desastrosos tiene que ver con el modelo de ocupación del territorio y, relacionado con ello, con la apropiación humana de la mayor parte del agua de la cuenca.

En la próxima planificación del área metropolitana sería conveniente, primero, derivar el modelo de ciudad difusa hacia un modelo polinuclear que se ajuste al modelo de ciudad mediterránea compacta y compleja, como vengo planteando desde principios de la década de los noventa; en segundo lugar, sería necesario avanzar en el reparto del agua de las cuencas en las siguientes proporciones generales: 1/3 del agua tendría que ser para los sistemas terrestres, un tercio para los sistemas marinos y un tercio para el hombre. Con esta regla ya veríamos cuantas piscinas caben, cuanto césped se riega, cuanta agua despilfarramos por fugas de la red, cual es la velocidad del agua caída en la cuenca y como frenarla, etc.



El agua es un elemento estratégico en la planificación del territorio, no obstante, los planificadores suelen incluirla en el sentido de “que agua no falte”, sin colocar el ciclo hídrico y sus implicaciones complejas en la planificación y en el resto de sistemas. Los planificadores, de entrada, tendrían que contar, como máximo, con el tercio que nos corresponde y procurar que el retorno del agua usada en los sistemas hídricos fuese de calidad.

Las características del agua de nuestros ríos, aunque ha mejorado, no llega a tener la calidad para hacer un uso no restrictivo. El caudal sobrante de nuestros ríos no permite la dilución que sí tienen otros ríos más al norte, que con las soluciones de gestión y tecnológicas al uso consiguen cualidades de agua más aceptables. Las soluciones adoptadas hasta ahora por la Administración catalana son, a todas luces, insuficientes, entre otras razones porque del Plan de Saneamiento, que tuve el placer de redactar, no ha sido desarrollado más que en parte. Los programas sectoriales del Plan han sido iniciados parcialmente y sin la interconexión con otros, igualmente estratégicos, como pueden ser los programas sobre la materia orgánica (ver entrevista a Rueda, Revista núm. 29, Medi Ambient i Cultura) o los relacionados con la erosión del suelo, etc.

La combinación de una mala calidad de las aguas vertidas con una apropiación excesiva de agua es nefasta para los sistemas marinos que, como sabemos, se nutren del agua del continente para generar su vida. La vida marina se concentra más del 95% en la plataforma continental y esto es así, entre otras razones, porque los organismos del mar se alimentan en gran parte con los aportes de nutrientes provenientes de tierra adentro. Los pescadores bien que lo dicen “cuando la sardina va grasa, la lluvia en el continente ha sido abundante”. De aquí que las afirmaciones que dicen que “agua que llega al mar es agua perdida” y que forman parte del argumentario de los transvases, sean hijas de la más absoluta ignorancia.

Otra de las consecuencias de la apropiación excesiva de agua tiene que ver con los procesos de regresión de la costa, en general, y del delta del Llobregat, en particular. La construcción de embalses y la captación excesiva de agua reduce el volumen de sedimentos que, de manera secular, han llegado a la costa. Este flujo de materiales incide, en un proceso dinámico con el mar, en la conformación de los sistemas del infralitoral, siendo una parte esencial de los mismos.

La regresión de la línea de costa, en especial en las áreas de delta, y la falta de aporte de substrato

a los sistemas del circalitoral suponen un impacto a los sistemas marinos que viene a añadirse a los impactos antes citados.

La intrusión marina se explica, también, por efecto de una apropiación excesiva de agua por parte del hombre. En la Región Metropolitana, la intrusión se manifiesta en el delta del Llobregat, aunque el grado de explotación actual del acuífero es menor que la intrusión de hace unas décadas.

### **La fragmentación del territorio y la pérdida de biodiversidad.**

La conformación en las últimas décadas de la ciudad dispersa, y con ella la posesión masiva de vehículos privados, ha proyectado una red cada vez más densa de vías constituyendo el área interior de las poligonales que configuran su perímetro, las nuevas intervías de la desurbanización.

Con el aumento del número de vehículos y la proliferación de la casa unifamiliar aislada, las vías constituyen los ejes estructuradores de los asentamientos que van resiguiendo los caminos y carreteras de lado y lado, para terminar llenando las parcelas interiores a ritmos diferentes.

Esta contraurbanización como la denomina Leo Klassen (1982) que puede plantear problemas graves cuando faltan unos niveles infraestructurales adecuados, se quiere remediar con la proyección de una red abarrotada de vías segregadas creadora de intervías superiores que den sentido al conjunto de asentamientos que hay en su interior.

Las autopistas constituyen entonces las calles de parcelas de varios kilómetros cuadrados con densidades diversas.

La repetición de estas pastillas urbanas, bajo el principio de la movilidad continua, el prohibido prohibir y que todo el territorio llano tenga como destino prioritario ser urbanizado (principios sustentadores del PTGC) lleva a una malla densa de vías segregadas que ocupa de entrada Cataluña, aunque la voluntad del autor de la propuesta es ocupar toda España y toda Europa.

Se crea una especie de circuito sin fin, donde el crecimiento urbano en las intervías hace que la



capacidad de las vías se saturan, justificando la construcción de una nueva vía segregada, que da lugar a nuevas intervías que dan lugar a nuevos asentamientos los cuales llegan a saturar de nuevo el conjunto de vías segregadas y que justifican... Este despilfarro de suelo y de energía ya ha sido ensayado en otros países occidentales y ahora ya tienen la congestión instalada en un radio, desde el centro de la ciudad, a 100 e incluso a 200 kilómetros en algunos casos.

Las propuestas infraestructurales contenidas en el plan de carreteras de Cataluña, en general, y su concreción en la Región Metropolitana, dibujan, como hemos dicho, una malla tupida de carreteras y vías segregadas que ocupan todo el territorio, con polígonos de varios kilómetros de lado.

Esta malla, insulariza los sistemas naturales provocando una pérdida de especies irremediadamente, que será mayor en la medida en que se vayan cerrando y empequeñeciendo los lados de la malla.

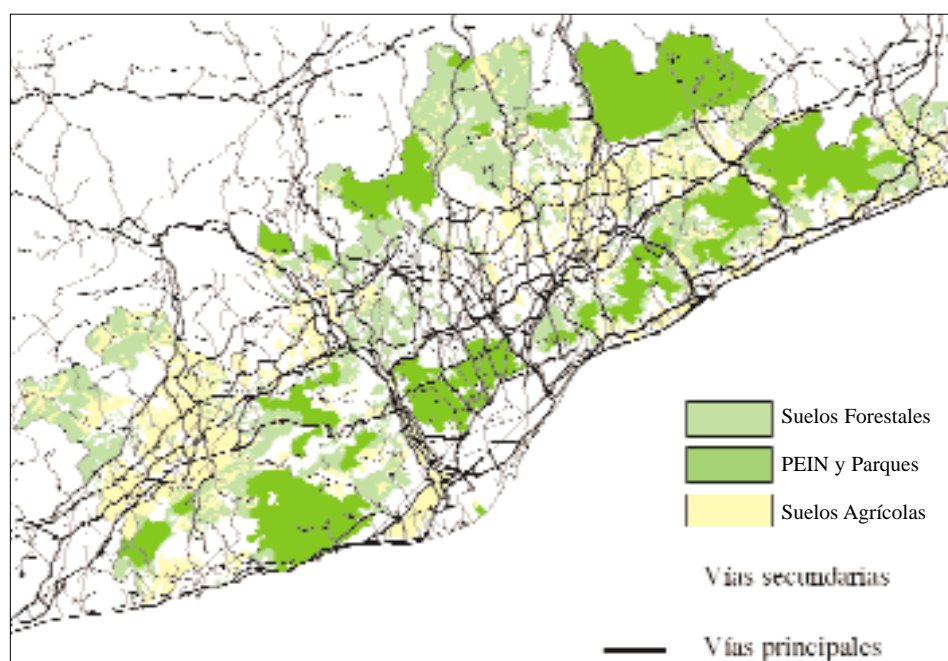
La reducción de la superficie natural de un hábitat o su aislamiento comporta una pérdida de especies ya que la extinción supera la inmigración. Se ha comprobado que esta pérdida de especies es más rápida en islas o reservas pequeñas y más lenta en las grandes. (Gorman, M.L. 1991)

La fragmentación provocada por las infraestructuras de movilidad y, en algunos casos, servicios, se

acentúa con la concepción que los planificadores tienen de los espacios a proteger. En efecto, la delimitación de las áreas protegidas sin un régimen de continuidad con áreas cercanas que hacen de tampón o proveedoras, supone un desconocimiento preocupante y un handicap para los organismos de los espacios naturales. Este es también el criterio que el Consejo de Protección de la Naturaleza proponía el año 1991, buscando vías de compensación del aislamiento de los espacios naturales:

“Los espacios protegidos son considerados como santuarios, aislados de un entorno más amplio, del cual actuarían como refugio de fauna y flora de interés. No se incorpora la idea de tampón o banda de tránsito, equivalente al pre-parque de los parques naturales, en la cual tienen lugar algunos de los procesos que permiten la subsistencia del área incluida. La singularidad y la persistencia de algunas zonas protegidas dependen de la de zonas más extensas, de las cuales es necesario limitar la explotación de los recursos hídricos, etc. La fragmentación de los espacios protegidos y su aislamiento se encuentran en franca contradicción con las recomendaciones de los expertos que, basadas en la teoría de la biogeografía insular, postulan espacios grandes o, si son pequeños, muy interconectados, para impedir el empobrecimiento y la regresión. Como soluciones posibles se aportan las siguientes:

- Ampliación de las áreas previstas y fusión de algunas de ellas actualmente separadas.



Mapa red de carreteras y espacios libres

Fuente: PTMB, 1992

- Unión de espacios ahora separados mediante corredores de hábitat protegidos, de tamaño y características diferentes según las de los espacios de interés naturales.

- Garantía de un grado de protección mínima de las áreas no protegidas intersticiales y también legislación en el sentido de proteger corredores de hábitat hoy en día degradados o maltrechos: márgenes, zarzales y paravientos.”

Esta es una visión que supera la visión únicamente proteccionista de los espacios incluidos en el Plan de espacios de interés natural, y se le da tanta importancia a la estructura urbana como al sistema complejo de espacios abiertos interrelacionados entre ellos. Como en el Randstad Holland 1900 (planifica el anillo urbano formado por Amsterdam, Rotterdam, la Mais y Hutredat), la zonificación del espacio rural se ha de hacer más compleja y particularizada y el mismo plan de escala regional tiene que dar normas para tres tipos de política estructural a desplegar sobre el espacio rural: la conservación activa, el ajuste activo y la renovación activa (de Jong, K. 1991).

Estas aportaciones deberían hacer reflexionar sobre la oportunidad de ejecutar el Plan de carreteras y en concreto el trazado del cuarto cinturón, porque las zonas por donde pasa tienen hoy un papel fundamental de interrelación de espacios naturales, y actúan de tampón y reducción de los impactos potenciales sobre las reservas naturales existentes.

Esta estructura continúa de espacios abiertos tendría que garantizar el equilibrio territorial entre áreas muy explotadas, poco explotadas y libres de explotación, a fin de garantizar la deseable diversidad ecológica dentro del medio físico que habitamos (Margalef, R. 1988), y debería tener mucho más en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre la ordenación del territorio y la gestión. Ampliando la propuesta de J.M. Carreras (1992), dentro de esta estructura continua podríamos establecer las siguientes tipologías espaciales en el ámbito de la Región Metropolitana de Barcelona:

a) Grandes masas forestales en las cordilleras Litoral y Prelitoral.

b) Extensiones agrícolas como la del Penedés y a otro nivel pero, no de menos importancia, en el delta del Llobregat.

c) Corredores continuos en los valles fluviales del Llobregat y el Besós.

d) Mantenimiento de la franja agrícola y forestal al norte de los Valleses Oriental y Occidental y de los dedos agrícolas y forestales que forman un peine complementario a los tendones de la ciudad continua del Vallés.

e) Hilos articuladores, que pueden seguir en muchos casos las rieras secundarias de los sistemas hidrográficos principales, las rieras del Maresme, etc., penetrando los tejidos edificados y vertebrando posibles sistemas de parques urbanos. En otros casos estos hilos pueden ser incluso itinerarios o vías urbanas con presencia de verde (ajardinamientos, arbolado).

f) Separadores intersticiales que permitan reconocer aún la individualidad de los diferentes núcleos urbanos de la ciudad continua como valor de referencia territorial. Este sería entre otros un papel asignable a la huerta del Maresme.

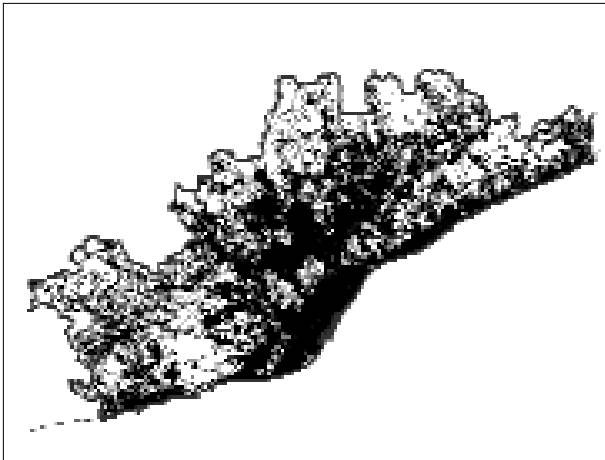
g) Islas en la ciudad compacta. Es decir, los tradicionales parques urbanos de mayor o menor extensión.

### La pérdida de suelo fértil.

Los asentamientos de la población y las infraestructuras de transporte se concentran, normalmente, en superficies llanas (de poca pendiente), en los suelos de más buena calidad y potencialidad de usos. En la geografía catalana en general, y en la Región Metropolitana en particular, estos suelos no son especialmente abundantes, por lo cual la incidencia de la ocupación urbana del suelo y el papel segregador de las infraestructuras de transporte son especialmente graves en la desestructuración y simplificación de los sistemas agrícolas y naturales.

La superficie con una pendiente menor al 10% (en principio podríamos considerar esta pendiente como suelo “llano”) en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es, solamente, del 33%, es decir, 106’7 km<sup>2</sup> de la Región.

El porcentaje actual de suelo urbano que ocupa suelo con pendiente menor al 10% en el AMB se aproxima al 50% y pasará a ser de cerca del 80%



Espacio ocupado por suelo urbano, suelo urbanizable, usos periurbanos, redes de transporte y red de energía eléctrica  
Fuente: PTMB, 1992

cuando se ejecuten los PGOUs aprobados. En la actualidad, una parte reducida de la ocupación artificial del suelo se da en superficies con pendiente entre el 10 y el 20%, lo cual reduciría un poco los porcentajes apuntados.

Si a esta ocupación urbana le añadimos los periurbanos, las infraestructuras de transporte, las redes de servicios y sus servidumbres, la proporción aumenta significativamente dando como resultado (al menos perceptivamente) el relleno del conjunto de suelos, relativamente llanos del AMB.

Las consecuencias ambientales de tal ocupación son diversos. Una de las destacables es la derivada del consumo de suelo fértil. Una consecuencia preocupante ya que, debido al marco legal y al régimen de la propiedad privada, el paso de suelo fértil a suelo urbano es prácticamente irreversible un vez ejecutado. Esta

pérdida de suelo fértil se comprueba en las cifras de la evolución del espacio forestal y agrícola en la región metropolitana de Barcelona (Clusa, J. 1991):

- En el período 1982-1989, a pesar del planeamiento especial aprobado y la gestión hecha en los parques naturales de Collserola, el Garraf, Montserrat, Montseny y Montnegre-Corredor, la superficie forestal ha disminuido en 6717 ha. Si se considera esta evolución como tendencia, el año 2006 se habrá perdido el 17% de la superficie forestal actual.

- En el mismo período la superficie cultivada disminuyó 14955 ha y, teniendo en cuenta la consideración anterior, el año 2006 se habrá perdido el 64% del área cultivada en la actualidad.

- En cuanto a la superficie agraria total (forestal, cultivos, pastos y otros), la tendencia citada daría para el año 2006 una pérdida del 30% de la superficie agraria total (Tabla 1).

Estos datos ponen en evidencia que, además de una pérdida considerable de espacios abiertos dentro del área, se está produciendo una fortísima degradación por culpa de la decadencia de la actividad agrícola sobre el territorio.

### El desorden de la ciudad difusa y su impacto en el paisaje: la ocupación del suelo no urbanizable.

Un viaje que cruce la Región Metropolitana de Barcelona, no importa en que dirección, nos mostrará la verdadera cara del desenfreno, la desubicación y en muchos lugares "la fealdad". La visión de infraestructuras diversas: carreteras, líneas de teléfono, de electricidad, de edificaciones sin continuidad entre ellas,

**Tabla 1: Evolución de los espacios abiertos en el ámbito de la Región Metropolitana de Barcelona y tendencia (2006) en ha**

	1989	Diferencia en % 1982-1989	2006	Diferencia en % 1989-2006
Superficie agraria total	180.269	- 22.242	126.221	- 30
Superficie forestal	96.187	- 6.717	79.865	- 17
Superficie cultivos	57.866	- 14.955	21.525	- 62
Superficie pastos	2.802			
Otras superficies	23.414	- 1.636	19.439	- 17

Fuente: Clusa, J. Características y previsiones socioeconómicas al Plan Especial de la cordillera Marina. AMB 1991.

de áreas yermas o sin contenido, configuran un paisaje no demasiado edificante, un pastiche de grandes dimensiones.

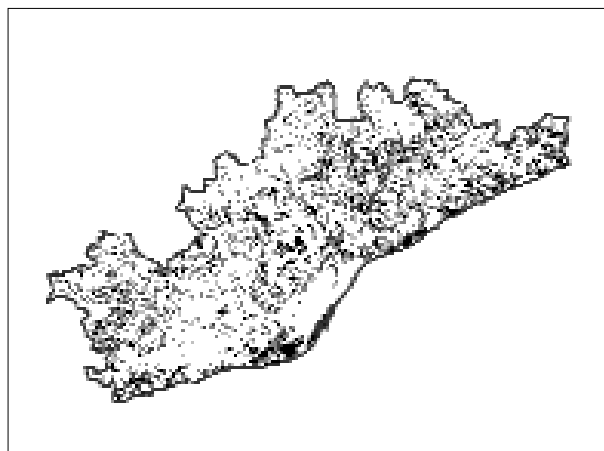
Puesto que todos tenemos derechos y, algunos, propiedades, se trata de ejercerlos como sea (piénsese en la reciente conflicto de Llagostera). La voluntad y los derechos de cada uno, mezclados con las ideas y los intereses de los emprendedores, de los políticos y de otros, configuran algo substancialmente bueno para nuestras conciencias que es el crecimiento económico. Mientras la economía crezca, todo vale, todo se justifica.

Hoy encontramos, en el territorio metropolitano, infinidad de actividades dispersas en suelo no urbano como si fuera una perdigonada con miles de impactos. Se contabilizan más de 11.000 fragmentos extendidos por todo el área metropolitana, siendo, cada uno de ellos, una actividad, un equipamiento, una vivienda o una urbanización. "Cementerios de coches, campos de roulottes, circuitos de carreras, gasolineras, parques de atracciones, aeropuertos, campos de golf, prisiones, complejos hoteleros, depuradoras, vertederos, superficies comerciales, centrales integradas de mercancías, etc. conforman hoy un paisaje metropolitano fragmentado y caótico, y dificultan la diferenciación (visual y normativa) de suelo urbano y suelo rural (o no urbanizable)". (PTMB)

Este conjunto de actividades conforma parte de la ciudad difusa que acaba exigiendo transportes colectivos, servicios o equipamientos parecidos a los de los centros urbanos, cuando la dinámica no justifica los costes sociales de ciertas dotaciones colectivas. (PTMB)

Las actividades periurbanas enmascaradas dentro de los suelos no urbanizables representan un 10% (9.600 ha) de todo el suelo "artificializado" del ámbito metropolitano. El suelo artificializado tiene las dimensiones de una nueva comarca desperdigada por todo el ámbito metropolitano. En el interior de los usos periurbanos no hay vías ni calles de paso abiertos al tráfico general de carácter urbano, aunque buscan tener buena accesibilidad. Como norma habitual, los sistemas locales de su interior tienen una finalidad ligada al uso predominante de la instalación y no están al servicio normal de los habitantes del entorno más cercano. (PTMB)

La mirada de un mapa a cierta escala impide observar los periurbanos que se acompañan, ya que



*Usos periurbanos*  
Fuente: PTMB, 1992

los colores suelen representar la característica principal del territorio. Por ejemplo, en los colores verdes de los Espacios Naturales Protegidos (67.000 ha) se encuentran 1.260 ha de suelo artificializado entre viviendas (485 ha), actividades extractivas (338 ha), vertederos, cementerios, etc. La simplificación que incorpora la imagen virtual es engañosa puesto que incorpora en su seno una artificialización que, al no procesarse, proporciona un cierto grado de información cuando no de desorientación. (PTMB)

Este alud de actividades donde conviven las patatas con las prisiones, las alcachofas con el aeropuerto, supone un problema legal y de planificación de primera magnitud, aunque la propia clasificación incluida en la Ley del suelo entre suelos urbanos (o urbanizables) y los no urbanizables ya destila un cierto regusto que denota que el interés de la propia clasificación es la urbanización, siendo el resto el reservorio de lo que tarde o temprano acabará siendo urbanizado.

Cuando a los suelos urbanizables se le añaden, además de las actividades periurbanas, las redes de movilidad y de servicios con sus servidumbres correspondientes, el impacto paisajístico es monumental. El desmenuzamiento del territorio hace difícil distinguir lo que es urbano de lo que es rural, dando pie a la urbanización de los intersticios. La no distinción entre campo y ciudad, entre urbano y no urbano, supone, a mi entender, el peligro principal para ordenar este desenfreno territorial actual. Esta promiscuidad sin control facilita los pensamientos que justifican el "¡qué más da, si ya está bastante suburbianizado!" y el "¡no se puede hacer nada!". La

insania psicológica que acompaña este paisaje se incorpora al inconsciente colectivo que acaba aceptando que es mejor acabar urbanizando el territorio y ordenando estos territorios "marginales".

Esta visión tendríamos que rebatirla puesto que el valor de los sistemas naturales es único e irrepetible ya que contienen la flora y la fauna autóctonas ya bastante amenazadas. Creo que, por el contrario, sería conveniente ir pensando en desprogramar parte del suelo urbanizable, sobre todo aquel que puede generar una verdadera red verde.

Por otro lado, la vegetación evita la erosión, uno de los fenómenos preocupantes en nuestras regiones. Hace falta recordar, también aquí, la necesidad que tenemos de estos espacios libres como equilibradores a escala local y planetaria de las disfunciones ecológicas que la actividad humana introduce. Hoy más que nunca se está tomando conciencia de esta necesidad y es también a escala local y regional que esta conciencia se ha de mostrar con el favorecimiento de masas vegetales que produzcan oxígeno, regulen el CO<sub>2</sub>, permitan la ventilación y compensen los desequilibrios climáticos introducidos por los núcleos urbanos (Parés, M. 1992).

Los sistemas naturales y agrícolas son también reservorio de recursos naturales porque tienen un enorme potencial como zonas de abastecimiento de alimentos, de agua, de aire limpio, de madera, de materiales geológicos y vegetales, de suelo... es con el cuidado de los sistemas naturales que nos proveen de recursos como aseguramos nuestro presente y nuestro futuro. Son, con la ciudad compacta, nuestro capital fijo más importante.

Los espacios libres son definidores de un paisaje que cumple, además, una función de esparcimiento y de reposo psicológico, siendo esta una relación con la naturaleza quizá más pasiva que la que se quiere significar con la palabra entretenimiento, pero muy necesaria. A menudo, el valor paisajístico de un lugar se basa en la combinación de elementos del patrimonio natural y del patrimonio histórico, y da como resultado un conjunto de interés especial (Parés, M. 1992).

Según Carreras, es necesario preservar el carácter de los paisajes fruto de la construcción cultural de este territorio por la colonización secular de un medio rural que no deja de ser patrimonio de todos y una imagen física arraigada (Carreras, J.M. 1991).

Por último, los espacios libres tienen funciones relacionadas con el ocio y la práctica deportiva de la población. Aún así, es necesario encontrar un equilibrio en la existencia de un cierto conflicto entre la protección de la naturaleza, estrictamente hablando, y la función que los espacios libres han de cumplir como espacios de recreo, asignándoles funciones, respecto a la accesibilidad, al uso, etc. Como en el caso de los vehículos debe cuestionarse el principio "prohibido prohibir" y "todos pueden hacerlo todo en cualquier parte" y esclarecer de forma exhaustiva el uso que la población puede hacer en la red verde compuesta por los espacios libres regionales, los espacios libres periurbanos y el verde urbano. La promiscuidad actual de funciones importadas de la ciudad al campo y la accesibilidad con vehículos todoterreno a casi cualquier parte es una de las causas de impacto, más importantes que hoy padecen los sistemas naturales.

Los espacios verdes han de ser cuantitativamente suficientes ya sea en la ciudad, en sus alrededores o en la región. La suficiencia en el verde periurbano y en la región se garantiza si se establece claramente la divisoria necesaria entre campo y ciudad, y se rompa la actual mezcla que no permite saber donde empieza la ciudad y donde el campo. Deben tenerse presente también los estudios de carga y de percepción del entorno y las necesidades de la población.

La estabilidad ecológica de los sistemas naturales que ocupan los espacios no urbanizados se ve facilitada en gran medida mediante el no aislamiento de estos espacios y la promoción de un modelo para distribuirlos que tienda a la forma de un retículo de sistemas naturales (Pares, M. 1992).

### **La aceleración del metabolismo en el modelo de ciudad difusa**

El conjunto de modelos de gestión (movilidad, ocupación territorial, etc.) que conforman el modelo de ciudad difusa, da lugar, además de a un aumento del consumo de suelo, a un consumo de energía, materiales y agua que va creciendo a medida que lo hace el propio modelo.

La construcción, el mantenimiento y la gestión de las infraestructuras, las edificaciones, los equipamientos, etc. que conforman la ciudad difusa suponen un aumento de los flujos de recursos naturales. La

extracción creciente de materias primas en los sistemas de origen (sistemas de soporte) supone una explotación (en términos ecológicos) y, en ocasiones, una sobreexplotación de estas.

La explotación creciente de los sistemas de la Tierra en cualquier parte del mundo supone, entre otros, reducir los recursos naturales que de manera secular han utilizado los grupos humanos en los lugares de explotación. El tráfico de materiales y energía desde el tercer mundo al mundo occidental está teniendo consecuencias diversas, unas ligadas a la sobreexplotación y deterioro ambiental de los lugares explotados, generando crecientes movimientos de refugiados "medioambientales" y otros a la prohibición de migrar a Occidente a las personas y no a los recursos. Con este escenario, el conflicto está servido y las incertidumbres en el mundo, también.

La separación de usos y funciones en el territorio supone que la mayor parte de desplazamientos deban hacerse con medios motorizados, especialmente en vehículo privado. Por este motivo, el consumo energético del transporte va creciendo, manifestándose actualmente como el principal consumidor de energía del conjunto de consumidores: industria, servicios o residencia.

Los modelos de movilidad de las ciudades difusas obligan a que recaiga en el coche el mayor número de desplazamientos diarios en relación al conjunto de viajes hechos con el resto de modos de transporte. Son muchas las ciudades donde los desplazamientos en coche superan el 80% del total de los viajes diarios. Estos desplazamientos en coche tienen una ocupación media de 1,2 pasajeros. La potencia energética de un coche mediano es de unos 73 kw, lo cual representa una potencia de más de 600 veces superior a la potencia energética de una persona humana que no supera los 150 w. Realizar cualquier

tarea propia de la vida ciudadana en coche supone un consumo energético varios cientos de veces superior a realizarla a pie. Por otro lado, la energía empleada yendo a pie es energía renovable que no aumenta la entropía, y la energía utilizada en el vehículo es no renovable (combustibles fósiles) y de impacto considerable en los sistemas de la tierra. Sería necesario, pues, articular estrategias y modelos de movilidad que buscasen la proximidad de usos y funciones urbanas de manera que los viajes a pie aumentasen en relación a los porcentajes actuales.

Por otra parte, la energía que se consume en las viviendas unifamiliares aisladas es mayor que el consumo de otras tipologías edificatorias. La vivienda unifamiliar suele encontrarse expuesta a los cuatro vientos, lo que representa un mayor consumo energético tanto en período invernal como estival. Se añade, también, el aumento del techo edificado por unidad de vivienda, lo cual implica un aumento del volumen a calefactar o refrigerar, respecto de los volúmenes de otras tipologías de vivienda.

En términos similares se produce el consumo de materiales (del consumo de agua ya hemos hablado), que es mayor en estas edificaciones por encontrarse expuestas directamente a los fenómenos meteorológicos. El mantenimiento de una vivienda unifamiliar es elevado y los propietarios saben lo que les cuesta.

El mantenimiento de las infraestructuras es creciente en la medida en que crece el modelo de ciudad difusa. Los costes crecen de manera proporcional y, actualmente, es factible pagarlas con las plusvalías de crecimiento, ahora bien, cuando el modelo sature el territorio ya veremos quien las paga. En otros lugares, más maduros en el proceso, tienen hoy verdaderos problemas financieros para pagar el mantenimiento de las infraestructuras.



# TÉCNICAS URBANÍSTICAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

**SR. D. ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES**

*PROFESOR DOCTOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID*

El Derecho Urbanístico español actual aparece tan comprometido, en muchas de sus facetas, con la protección del ambiente rural y urbano, que se puede incluso hablar ya de un Derecho Urbanístico ambiental, es decir, de un conjunto de reglas jurídicas incardinadas en esta rama del Derecho con el objetivo de conciliar el desarrollo de los procesos que aquél viene a regular -de rehabilitación de los tejidos urbanos preexistentes y de creación de ensanches y nuevos núcleos de población- con los principios condensados en la idea, hoy sacrosanta, de la *sostenibilidad*.

Las más modernas Leyes urbanísticas autonómicas llevan a cabo un replanteamiento general de estas ideas y conciben la actividad urbanística como herramienta para la realización de un orden concreto de convivencia presidido por valores constitucionales tales como los de los arts. 45 -derecho al medio ambiente adecuado-, 46 -protección del patrimonio cultural colectivo- y 47 -derecho a la vivienda digna y adecuada-: en la medida en que las diversas fases de la actividad urbanística -planeamiento, gestión, disciplina- cumplan con ese cometido, se estarán legitimando. Tal es el espíritu que subyace, por ejemplo, en el art. 4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 1999, cuya alta calidad técnica y amplia aceptación social, unánimemente reconocidas, justificarían por sí solas que fuera tomada como punto de referencia del estado actual de evolución del Derecho Urbanístico español, especialmente desde la perspectiva que aquí interesa, si bien, teniendo en cuenta que la Comunidad de Madrid es la anfitriona de esta Jornada y que su Ley urbanística es la última de las promulgadas, se efectuarán aquí referencias a ésta, a modo de hilo conductor de la exposición, asu-

miendo, en todo caso, que sus opciones ambientales son muy similares a las del resto de Leyes urbanísticas hoy vigentes, salvo los matices que se señalarán.

En esa tendencia, se inserta con toda nitidez -junto a sus coetáneas de Murcia y, sobre todo, de Cantabria- la nueva Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM, en adelante), pues, tras adelantarlo en su Preámbulo (VI.3º y VII.7º y 8º), hace explícito en su texto dispositivo que los mentados valores constitucionales constituyen "principios rectores" [art. 3.1.a) LSM] y, a la vez, en algunos de sus postulados concretos, "fines" [art. 3.1.a), b), d), e) y f) LSM], respecto de "la ordenación urbanística".

Por ello mismo, más que de técnicas urbanísticas para la protección ambiental, hoy deberíamos entender que es la propia técnica urbanística, el propio manejo del urbanismo y de sus herramientas típicas, lo que, de modo entero, está al servicio de la protección del ambiente adecuado, en definitiva, al servicio del objetivo de la mejor calidad de vida, en la cual el ambiente saludable es un ingrediente imprescindible pero no exclusivo. Queda patente, así, y sin perjuicio de ulteriores matizaciones, que no cabe hoy entender al Derecho Urbanístico en contraposición frente al Derecho Ambiental.

## **Técnicas urbanísticas de protección ambiental: el medio rural**

I. No obstante ser ello así y resultar claramente del análisis de la legislación urbanística, cabe examinar



singularmente algunas herramientas específicas dentro de las contempladas por aquélla, que tendrían, como compartido rasgo caracterizador, ése de servir de un modo más directo e inmediato al objetivo de un medio ambiente adecuado.

2. Podrían, además, distinguirse en ellas, primero, las que convergen sobre el objetivo de un medio ambiente rural adecuado, encabezadas por la técnica consistente en la *clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable*, es decir, el ejercicio de la potestad pública consistente en excluir desde el principio unos terrenos del proceso urbanizador y edificatorio. Es evidente que constituye la primera gran herramienta puesta en manos del planificador urbanístico para plasmar un modelo de ordenación territorial más conservacionista, por decirlo simplídicamente.

3. Para ello, por lo tanto, es fundamental que el respectivo legislador urbanístico contemple una panoplia flexible de supuestos habilitantes para dicha clasificación. Es sabido que el artículo 9 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), contempla ya una lista al efecto. Pero el Tribunal Constitucional ha interpretado que esa lista no puede considerarse cerrada sino abierta, meramente ejemplificativa, para permitir al legislador autonómico que ejercite su competencia propia en la materia, urbanística, brindándole el margen suficiente al efecto (STC 164/2001, de 11 de julio).

Desde esta perspectiva, es claro que las *Autoridades ambientales* –en sentido amplio– de la respectiva Comunidad Autónoma pueden y deben desempeñar aquí un papel relevante, orientando las decisiones conducentes a los proyectos legislativos en esta materia, a fin de ampliar ese listado de posibilidades clasificatorias, partiendo del mínimo establecido por el legislador estatal, susceptible de incorporar otras, en atención, por ejemplo, a las exigencias del propio modelo de desarrollo territorial asumido como racionalmente sostenible; en este sentido, el anteproyecto de nueva Ley valenciana reguladora del suelo no urbanizable y de la ordenación del territorio (2001) es exponente de este tipo de consideraciones y merece saludarse favorablemente, sin perjuicio de resultar deseable una mayor concreción en la configuración, precisamente, del supuesto clasificatorio de suelo no urbanizable por razones de coherencia con el modelo de desarrollo territorial acogido por el respectivo planificador [art. 67.1.E) del anteproyecto valenciano (“De acuerdo con la estra-

tegia de ocupación del territorio definida en el planeamiento”, reza literalmente el mencionado precepto del anteproyecto valenciano)]. Y otro tanto se podría decir del anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (2001) [art. 46.1.k) del anteproyecto andaluz (“Por ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del Municipio”, reza el acertado enunciado del referido precepto del anteproyecto andaluz].

4. En el caso de la Comunidad de Madrid, sin embargo, acaso por haberse tramitado su nueva Ley justo antes de hacerse pública la posición del Tribunal Constitucional en torno a la cuestión señalada, lo cierto es que el legislador autonómico se ha limitado a reproducir miméticamente los supuestos clasificatorios contenidos en el art. 9 de la mencionada Ley estatal, acogiendo implícitamente una interpretación restrictiva de los mismos que finalmente no ha sido compartida por el juzgador constitucional en su STC 164/2001, de 11 de julio.

5. Así las cosas, en la Comunidad de Madrid, el suelo no urbanizable “de protección” –y único contemplado por la LSM– (SNUp) será la clase urbanística correspondiente a aquellos terrenos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias (art. 16.1 LSM):

a) Sujeción a limitaciones o servidumbres con finalidad protectora de cualesquiera bienes de dominio público, cuando sean incompatibles con la transformación del terreno.

b) Valores e intereses intrínsecos de carácter ambiental, natural, paisajístico, cultural, científico, histórico o arqueológico, conducentes al otorgamiento de un régimen de protección, normalmente ya predeterminado en virtud de disposiciones contenidas en la “legislación sectorial” aplicable o en “instrumentos de ordenación del territorio” de donde igualmente se derive la incompatibilidad para la transformación urbanística de los terrenos.

c) Valores intrínsecos de carácter agrario, forestal y ganadero, y, en general, derivados de los recursos naturales, conducentes igualmente a la preservación de los terrenos del proceso urbanizador.

d) Existencia de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial.

6. Sea como fuere, los conceptos de “legislación sectorial” o “planeamiento territorial” son meramente instrumentales en el listado de supuestos habilitantes de la clasificación de terrenos como suelo no urbanizable y siempre cabe que el planificador otorgue esa clave a determinados terrenos por concurrir circunstancias subsumibles en los presupuestos contemplados en otros “actos jurídicos” distintos de aquellos.

La categorización de terrenos en la clase del suelo no urbanizable implica, en efecto, la delimitación de las diversas áreas o “espacios” justificando las razones de la inclusión de los terrenos en cada una de las categorías, de conformidad con los criterios contenidos en la Ley autonómica, pero teniendo en cuenta que, en la medida en que los mismos no hacen sino reproducir la redacción del correlativo del art. 9 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril (a veces, exclusivamente eso, como en la LSM), tales criterios deben interpretarse a tenor de la doctrina constitucional ex STC 164/2001, de 11 de julio, lo que significa, por ejemplo, que el concepto de “legislación sectorial” debe considerarse comprensivo de todos aquellos “actos jurídicos” de los que derive una eventual habilitación al ente público competente –esto es, al Ayuntamiento de cada Municipio- para otorgar protección a determinados terrenos, ponderados los fines de tales actos jurídicos y los factores en presencia (Puede verse mi tesis al respecto en “*La aporía de la liberalización estatal del suelo: contenido y efectos de la STC 164/2001, de 11 de julio*”, El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 17/2001, págs. 2800-2839. En definitiva, actos jurídicos tales como la Carta Europea del Suelo, la nueva Directiva comunitaria sobre contaminación acústica o las declaraciones/designaciones de zepas/zecs pueden servir de cobertura para la clasificación de terrenos como suelo no urbanizable, si bien es preciso indicar que de sus previsiones no se derivará siempre esta decisión clasificatoria como inexorable resultado a que se constriña al planificador urbanístico. Argumentos al respecto pueden encontrarse en el artículo citado, págs. 2806-2808).

7. Junto a la anterior, el planificador urbanístico ostenta la potestad de reducir a la mínima expresión las posibilidades, especialmente las edificatorias, de utilización de ese suelo no urbanizable -que no sean las vinculadas a la explotación tradicional de sus recursos naturales- incluso por debajo de las posibilidades abiertas desde la respectiva legislación autonómica.

8. Así, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, tras la LSM, del art. 28.1.a) se derivan de modo genérico como derechos del propietario del suelo no urbanizable los correspondientes a la explotación tradicional de los terrenos con arreglo a la potencialidad natural de los mismos, pero a ellos se une toda una serie de derechos de utilización específicos en los arts. 28.1.b) y 29 LSM.

Y, en particular, para la subclase de suelo no urbanizable contemplada en la letra b) del art. 16.1, el suelo preservado por el planificador urbanístico con independencia de una previa decisión jurídico-pública externa, la Ley admite una serie de usos constructivos –de carácter agrícola, forestal extractivo, etc.; establecimientos de turismo rural; rehabilitación de edificios de valor arquitectónico, etc.-, necesitados de la cobertura administrativa previa de la calificación urbanística (igualmente obtenible por el procedimiento de los arts. 147-148), al margen del propio eventual título municipal, y siempre que estén previstos en el *planeamiento territorial o urbanístico* [el *planeamiento regional o municipal* podrán prever las posibilidades constructivas que se enumeran en la LSM. Cabría la hipótesis en la cual el planeamiento regional contemplara unas determinadas posibilidades mientras que el planeamiento municipal expresamente las declarara prohibidas: en tal caso, en mi opinión, a la luz del principio de subsidiariedad y de la jurisprudencia previa a que se alude en el texto recaída en supuestos análogos, debería prevalecer la ordenación municipal (art. 29.3)].

9. El reconocimiento explícito de la antecitada potestad reductora a favor del planificador municipal –posibilidad de reducir en algunas o todas las distintas zonas del SNU una o más de las actuaciones eventualmente autorizables según la legislación autonómica- constituye una proyección en este campo del *principio de subsidiariedad* y ha sido, efectivamente, acogido ya por la jurisprudencia urbanística del Tribunal Supremo en diversos pronunciamientos.

10. En tercer lugar, para la protección de ese mismo espacio rural, el planificador dispone de la potestad consistente en establecer parámetros urbanísticos tendentes todos a mitigar los efectos en el medio de las construcciones que, excepcionalmente y en el marco diseñado por las anteriores previsiones, se puedan llevar a cabo en su suelo no urbanizable –parámetros relativos a la superficie mínima de parcela, distancia a linderos, ocupación máxima per-

mitida con la construcción, altura máxima, deberes de reforestación y de plantación de especies que eliminen o minimicen el impacto visual, etc.-: en la Comunidad de Madrid, el art. 42.1.c) LSM, más arriba transcrito, en relación con el art. 42.2 y 3, confirma implícitamente esa potestad al aludir a los diversos “espacios” del SNUp a los que se asigne “condiciones diferenciadas de ordenación”.

11. No obstante, el nuevo régimen legal de las actuaciones en este suelo no urbanizable se complementa en la Comunidad de Madrid con algunas determinaciones específicas virtualmente proyectadas con especial operatividad sobre esta clase de suelo y que requieren, al menos, una matización para evitar resultados absurdos en su aplicación, a la par que vaciamientos de la potestad municipal de planeamiento. Se trata de las normas contenidas en el art. 30.2.d) y e) LSM, en relación con la previsión del art. 30.1 LSM, según las cuales las construcciones deberán:

d) Adaptarse al ambiente en que se sitúen o emplacen y armonizar con los bienes declarados de interés cultural y los inmuebles sujetos a algún régimen de protección arquitectónica que se encuentren en su entorno.

e) No romper la armonía del paisaje urbano y rural tradicional, ni perturbar, ni desfigurar su contemplación desde los caminos, las carreteras y cualesquiera otras vías.”

La especial operatividad de estas normas —especialmente, de la segunda— deriva del carácter que se les quiere conferir desde la propia Ley, en el mandato art. 30.1 LSM:

“Se entienden por determinaciones legales de la ordenación urbanística, aquellas normas contenidas en la presente Ley, que establecen prescripciones sobre el uso del suelo o de las construcciones y son directamente aplicables exista o no planeamiento urbanístico, imponiéndose en su caso a las determinaciones de éste.”

Esta última previsión, en la medida en que implica la pretensión de constreñir al planificador urbanístico e imponerle unos criterios para cuándo entender adaptadas o no al entorno rural las nuevas construcciones, con redacción plagada de conceptos jurídicos o normativos indeterminados, no merece ser saludada muy favorablemente.

La torpe redacción del art. 98 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, excedida del tenor literal del art. 73 de la Ley del Suelo de 1976 —que nunca había querido otorgar prevalencia a estas normas sobre el planeamiento—, provocó una interpretación de las mal llamadas “normas de aplicación directa” (véase el por qué de esta apreciación en SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: *“La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes urbanísticos, Normas”*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2000, págs. 374-382) que, virtualmente, ha supuesto, en manos muchas veces de administradores de intereses difíciles de confesar, el vaciamiento de determinaciones y contenidos de los Planes urbanísticos municipales, puesto que determinados Tribunales Superiores aceptaban incondicionalmente la tesis de la prevalencia de aquellas normas sobre el planeamiento y venían anulando licencias otorgadas a su amparo cuando se imputaba a la construcción resultante una ruptura con la armonía de lo circundante (un ejemplo de esto se comenta en “Las mal llamadas normas de aplicación directa”, *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, N° 33, noviembre-diciembre, 1999, págs. 78-111).

La jurisprudencia mucho más matizada del Tribunal Supremo, al aceptar la tesis de la prevalencia sólo de modo excepcional, no siempre ha podido corregir los fallos de la primera instancia puesto que este tipo de litigios se suele reconducir a una cuestión de prueba y si, en aquélla, el Ayuntamiento o el promotor afectado no tuvieron una buena defensa procesal, al no ser posible la revisión de pruebas ni la práctica de nuevas ya en la sede superior; la casación de la Sentencia de instancia va a ser posible sólo en un porcentaje muy pequeño de casos.

La imprevista previsión del art. 30.1 LSM, en este punto, supone potenciar los riesgos de debilitamiento de la seguridad jurídica de los agentes económicos y sociales del sector y desnaturalización del planeamiento municipal en su función de ordenamiento local propio —dado a sí mismo por la respectiva comunidad local a través de los representantes directamente elegidos por ella—, máxime si se pretende debe interpretarse en el sentido de que la inadaptación al entorno rural (y lo mismo puede decirse de los demás supuestos de inadaptación al entorno) de las nuevas construcciones podrá predicarse respecto de aquéllas que se aparten de las vagas apreciaciones subjetivas de determinado “experto” aparecido por insaculación en un proceso

contencioso-administrativo, amparado en preceptos legales plagados de conceptos jurídicos indeterminados.

En mi opinión, pese a su dicción literal, el precepto señalado de la LSM (y lo mismo podría afirmarse del resto de textos legales en que se reproduzca el mismo enunciado sin matices) debe interpretarse en el sentido de que el planeamiento municipal tiene plena competencia para precisar, puntualizar o pormenorizar tales criterios de adaptación o de armonización a los diferentes entornos de las nuevas construcciones, a fin de acomodar tan genéricos y abstractos enunciados a la peculiaridad del respectivo territorio y evitar resultados manifiestamente absurdos que se producirían en muchos casos con una mecánica aplicación literal de tales normas (es deseable que el desarrollo reglamentario de la LSM así lo aclare en evitación de los riesgos arriba apuntados).

Para esa interpretación, dictada por la necesidad de armonizarlas con las exigencias de respeto a la autonomía municipal ex art. 140 CE, es argumento adicional la reformulación de las mismas viejas normas mal llamadas de aplicación directa en las dos Leyes coetáneas a la madrileña, la murciana [véase su art. 100, letra d)] y, sobre todo, la cántabra (véanse sus arts. 32 y 34, especialmente en su apartado 3).

## **El medio urbano**

---

1. Un segundo bloque de técnicas urbanísticas atañe directamente a la protección o mejora del ambiente urbano, técnicas encabezadas por el tradicional establecimiento desde la Ley autonómica correspondiente de los denominados estándares urbanísticos -por ejemplo, las que exigen mantener una proporción de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 construidos para la red general de zonas verdes y espacios libres, respecto al conjunto del Municipio [art. 36.5.a) LSM], y de, al menos, 15 metros cuadrados de espacios libres públicos arbolados por cada 100 construidos, respecto a cada ámbito de nuevo desarrollo [art. 36.6.b) LSM]-, estándares que el Tribunal Supremo recientemente nos ha explicado que el planificador también puede reforzar siempre que no incurra en lo "abusivo" -otra proyección del principio de subsidiariedad en este campo jurídico-. La obtención de los terrenos necesarios y la financiación de las obras correspondientes para

dar cumplimiento a estos estándares al servicio de toda la población -lo que se materializa en el llamado sistema o red (dotación pública) general de espacios libres y zonas verdes- resulta ser una de las cuestiones más complejas del actual Derecho Urbanístico [cfr: "El costeamiento de los sistemas generales como carga urbanística en el ordenamiento vigente", en *Urbs.Net /La Revista*, N° 1, julio-agosto, 2.000 (<http://www.urbs.net>)].

2. Después de esta técnica, operativa en el nivel del planeamiento, la legislación urbanística abre las puertas a otras, que presuponen la modificación más o menos amplia del planeamiento previo, tales como la reordenación de los usos inicialmente ordenados, para evitar que, por saturación de algunos (el paradigma es el de la hostelería), el resultado sea ambientalmente intolerable en algunas zonas, o como las operaciones de regeneración integral, verdaderas actuaciones quirúrgicas -arts. 42.6.e), 47, 50.1.c) LSM- sobre el tejido urbano degradado e irrecuperable, en el cual la única solución viable es la consistente en "borrar" materialmente lo que existe y diseñar un barrio nuevo ya en consonancia con las exigencias de calidad ambiental de nuestros días -operaciones instrumentadas tradicionalmente a través de los denominados Planes Especiales de Reforma Interior y ahora en la Comunidad de Madrid a través de Planes Parciales, "universalizados como planeamiento de desarrollo": Preámbulo, VII.9º, LSM-.

## **Técnicas comunes al medio urbano y rural**

---

1. En un segundo plano, aparecerían técnicas urbanísticas con el mismo objetivo pero comunes a cualquier clase de suelo, y, por tanto, a cualquier ambiente a proteger, tanto urbano como rural, y tanto con fines preventivos como correctores y restauradores.

Así, por ejemplo, la técnica de la catalogación de elementos singulares -que, sustancialmente, consiste en la enumeración de los elementos a proteger en una lista, a la que se acompaña la descripción individualizada de cada uno, el grado de protección que se le asigna y la remisión a la normativa concreta contenida en dicho régimen [arts. 43.f), 49.f) y 52 LSM]- contribuye, sin duda alguna, a la preservación de una cierta imagen, un cierto ambiente, de la ciudad y de su entorno, máxime cuando la protección dispensada por la misma afecta hoy a elementos de lo más diverso, tales como palace-

tes en cascos urbanos, jardines privados, fincas adyacentes a lagos, teatros, cines, etc.

Lógicamente, esta técnica ha de ser correctamente utilizada, desde la perspectiva del diseño de los mecanismos compensatorios para el propietario arbitrados por el propio planeamiento; de no ser así, el propietario afectado tendrá derecho a obtener una indemnización económica del Ayuntamiento, y su generalización supondrá la inviabilidad práctica para éste de llevar a cabo una plausible política conservacionista en su término (sobre esta problemática específica, y las soluciones ofrecidas por los Tribunales, cfr. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: "La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes urbanísticos, Normas", Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2000, págs. 412-431).

Por eso, en la LSM se echa de menos [frente a lo que sucede, por ejemplo, en el nuevo anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (art. 62) que los prevé si así lo contempla el planeamiento correspondiente] ese tipo de mecanismos compensatorios en el suelo urbano consolidado, donde, precisamente, son más abundantes los elementos catalogados –el mecanismo paradigmático era el de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos-, máxime cuando su virtualidad para neutralizar el deber indemnizatorio del planificador municipal había sido recalcada ya tanto por el Tribunal Supremo cuanto por opiniones doctrinales de la mayor autoridad (últimamente, DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, Mariano: "El deber de conservación y de mejora por motivos turísticos o estéticos; a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2000", Revista de Urbanismo y Edificación, Aranzadi, N° 3, 2001, pág. 86)

Es evidente que aquí también el papel de las Autoridades ambientales puede ser decisivo para evitar este tipo de carencias en las legislaciones urbanísticas, que luego redundan en debilitamiento de las políticas conservacionistas municipales.

2. También son técnicas preventivas de operatividad tanto en el medio urbano como rural los llamados Planes Especiales de Protección de valores ambientales –ahora, contemplados en el art. 50.1.c) LSM-, en sentido amplio, que tradicionalmente ha regulado nuestro Derecho Urbanístico -y que luego ha importado el Derecho Ambiental para, matizándolos, elaborar sus propios mecanismos de planificación y ordenación de espacios y recursos naturales-.

3. Desde una perspectiva procedimental, también son técnicas con la misma virtualidad la suspensión de la vigencia de Planes urbanísticos motivada por el estudio de una nueva ordenación más respetuosa con la protección de determinados valores ambientales –encajable en el supuesto del art. 70.1 LSM, in fine-, la articulación de trámites específicos en el procedimiento de aprobación de los nuevos Planes de ordenación territorial y urbanística para que las Administraciones protectoras de los distintos recursos naturales hagan oír su voz en salvaguarda de éstos (Administración hidrológica, del litoral, ambiental, etc.) –arts. 56.3 y 57.d) LSM-, la exigencia de someter a un procedimiento específico toda alteración de planeamiento que afecte a zonas verdes, -ahora reconvertida en prohibición de tramitar como "modificación" cualquier disminución de zonas verdes o espacios libres [art. 69.2.a) LSM]- etc.

4. En el plano del Derecho sancionador, igualmente es una técnica dirigida a la protección ambiental la tradicional agravación de las sanciones asignadas a las infracciones que afectan a terrenos vinculados a la preservación de una mejor calidad de vida -terrenos afectos a dotaciones públicas (espacios libres, zonas verdes, etc.)- [art. 204.2.a) y c) LSM], a lo que se une la también tradicional regla de no caducidad de la acción de la Administración para proceder a la restauración de la legalidad urbanística vulnerada y de la realidad física alterada en aquellos mismos casos (arts. 200 y 236.1 LSM, in fine).



## 8. Coloquio de los Grupos de Ponencias 3 y 4

**SRA. D<sup>a</sup> GRACIELA HERNÁNDEZ**

Comisión Europea

Desearía saber cómo piensan solucionar el problema de coordinar su planificación territorial con los programas de las regiones que le rodean, ya que la naturaleza no entiende de fronteras.

**SR. D. IGNACIO ELORRIETA PÉREZ  
DE DIEGO**

Gobierno de Navarra

Pregunta difícil, porque una cosa es la buena voluntad que puede tener Navarra y otra la capacidad de convencer a los vecinos de lo mismo. Diría que Navarra todavía no tiene esa estrategia territorial y los navarros todavía no han decidido hacia dónde quiere ir su futuro. El primer elemento que hemos puesto es el participativo, que iba a estar, durante año y medio, elaborando y discutiendo esa participación para, por lo menos, estar de acuerdo la mayoría de los navarros de lo que queremos hacer.

Supongo que una vez que los navarros lo hayamos estudiado, tendrán que empezar las relaciones con los vecinos que, en muchos casos, ya existen. Cuando estamos hablando de que somos una parte importante del puente que une el Mediterráneo con el Atlántico y que el corredor del Ebro juega ese papel, eso tiene relaciones muy estrechas con La Rioja o con Aragón. Incluso con San Sebastián, gran parte de cuyos residuos sólidos están yendo a Tudela. Existe ya un cierto tejido con los franceses, con quienes llevamos desde hace años trabajando en distintos tipos de INTERREG, especialmente con el tema de bosques. Por ejemplo, acabamos de terminar un mapa común entre Francia y España que antes no existía porque los franceses, simplemente, no utilizan coordenadas UTM. Entonces, a la hora de intentar hacer un mapa conjunto de recursos y ver como gestionábamos de una manera armónica, el agua de un río o los urogayos, por poner un ejemplo, no había nada que casara. Eso fue el INTERREG II.

Todo esto va poco a poco y es un tema complejo. Hemos empezado con algo sencillo como es la Red Natura 2000, competencia exclusiva de mi

departamento, y todavía no puedo decir que estemos felices.

**SR. D. JOSÉ MIGUEL CRESPO**

Presidente de la Federación Riojana de Municipios

Tengo dos cuestiones. La primera es cierta sensación, mientras intervenía el representante de la Comunidad de Madrid, de que los alcaldes, con ese afán de financiar nuestras arcas municipales, terminamos pareciendo algo así como “terroristas medioambientales”. Y no es así. Quizá había que buscar la solución en el equilibrio competencial y financiero entre administraciones.

Después, quería agradecer a D. Salvador Rueda la claridad y brevedad de su exposición. La comparto en su totalidad y quería introducir dos elementos que, a mi juicio, tampoco hacen posible la sostenibilidad. Esos dos elementos son que mientras no se produzca un adecuado asentamiento de la población en el territorio, equilibrando mundo rural y mundo urbano, será muy difícil conseguir un territorio sostenible. También, que mientras se siga viendo la ciudad como la panacea para la residencia porque en ella se contemplan medios de producción, trabajo, ocio y servicios, será absolutamente imposible conseguir una ordenación del territorio equilibrada y sostenible.

**SR. D. JULIÁN MORA VISEDA**

Universidad de Extremadura

Quiero remarcar que esto es un foro de reflexión, no de agresión. Como ha dicho el representante de La Rioja, efectivamente hay que buscar un equilibrio entre el mundo rural y el mundo urbano. Porque si no, corremos el riesgo de quedar desertizados. Lo más importante que tenemos, el territorio, sin personas no es territorio sino espacio vacío donde, al final, se hace difícil mantener incluso la biodiversidad. Necesitamos definir que estamos hablando de un mundo cultural en la mayor parte del territorio español y no de un mundo natural propiamente dicho. Ese territorio ha sido transformado por las sociedades humanas y estoy pensando en la dehesa o en otro

tipo de bosques. Muchas veces, desde esa Estrategia Territorial Europea no se contempla este mosaico de biodiversidad.

Se nos llena la boca al hablar del desarrollo sostenible y puede haberse convertido ya en algo vulgar. ¿Cómo se contempla, entonces, el desarrollo y la conservación? ¿Cuál es el punto de equilibrio? ¿Quizá el centro? El centro es la mediocridad y no creo que sea así. Habrá que empezar a definir los umbrales de sostenibilidad. El representante de La Rioja ha empezado a definir que no podría haberlo porque no está perfectamente estructurado y acotado.

### **SR. D. SALVADOR RUEDA PALENZUELA**

Agencia Local de Ecología Urbana de Barcelona

Me ha parecido de especial relevancia lo dicho por el representante de La Rioja, en relación a las competencias y la financiación que es donde está el núcleo de parte de los problemas. Si un municipio se encuentra con la necesidad de dar unos servicios a sus ciudadanos y no tiene financiación para programas culturales o de educación, difícilmente va a poder abordarlos con una financiación limitada procedente de los Presupuestos del Estado. Los porcentajes actuales que van a aplicarse a los municipios creo que son muy limitados. Por tanto, la única posibilidad es dejar que los municipios usen parte de los territorios para generar las plusvalías que permitan luego generar programas legítimos. Sería necesario

un reparto de la financiación del presupuesto estatal diferente. Si no, lo veo francamente complicado.

En relación con la reflexión del representante de Extremadura, creo que la única posibilidad de que empecemos a hablar en serio de todo esto es teniendo en cuenta la información precisa de cada lugar. En estos momentos, el tráfico de intereses no pasa precisamente por la idea de la localización más que en términos muy generales. Extremadura es muy distinto a Cataluña y a Navarra, con lo cual, o somos capaces de que la idea local se implemente en los procesos de ordenación o esta idea de sostenibilidad o de anticiparnos ante el futuro no va a tener demasiada fortuna. En estos momentos está discutiéndose, por ejemplo, una Directiva o reglamentación comunitaria sobre el compostaje. Nuestro interés sobre este tema es básico porque es estratégico. Y no entiendo que no se tenga demasiado éxito en defender unos intereses que van a tener repercusión sobre nuestro territorio de forma básica.

Por último, respecto a la idea de la sostenibilidad ligada a los procesos de ordenación del territorio en nuestro país, creo que falta mucho camino por recorrer. No hay coordinación y no la vislumbro desde la perspectiva general, desde la perspectiva autonómica y mucho menos desde la perspectiva municipal. Con las Agendas 21 van haciendo lo que pueden, pero en la práctica se quedan, prácticamente, en una formalización verbal o institucional que no inciden en los verdaderos problemas.



# 9. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

---

## QUINTO GRUPO DE PONENCIAS

**MODERADOR: D. CARLOS DOMÍNGUEZ COLLADO**

*MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE*

---

# ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LEY DE COSTAS

**SRA. D<sup>a</sup> MARÍA TERESA POVEDA DÍAZ**

*DIRECCIÓN GENERAL DE COSTAS  
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE*

La Constitución Española, en su Artículo 132, estableció que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marisma terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. En cumplimiento de este mandato constitucional se promulgó la Ley de Costas de 1988, que estableció el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre (zona marítimo-terrestre y playas) y no el marítimo (mar territorial, aguas interiores, recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental) que como dice en su art. 3 se regulan por su legislación específica.

La Ley de Costas de 1988 no fue una Ley pacífica, sino muy polémica, porque las Comunidades Autónomas a través de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía habían asumido las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La Ley de Costas no se limitó a establecer o a regular el dominio público marítimo terrestre, sino que consideró imprescindible establecer una serie de medidas que consideró necesarias para esta protección del dominio público. Son lo que la ley denominó servidumbres legales (de protección, tránsito, y acceso) que incidían en terrenos que no tenían la condición de dominio público marítimo terrestre sino en terrenos de propiedad privada.

La Ley de Costas consideró que para proteger este dominio público no era sólo suficiente proteger la estrecha franja de lo que era la playa o la zona marítimo-terrestre. También consideró necesario

incidir sobre los terrenos colindantes y estableció tres servidumbres y una zona de influencia. Todas las servidumbres establecidas en la Ley inciden en terrenos de propiedad privada siendo la de protección la que impone mayores limitaciones por su extensión y condicionamientos. La anchura de esta franja de servidumbre viene determinada por la clasificación del suelo de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo terrestre a la entrada en vigor de la Ley. Si el suelo colindante con el dominio público estaba clasificado en el planteamiento urbanístico como suelo urbano, la servidumbre de protección queda reducida a 20 metros. Si los terrenos colindantes no eran suelo urbano, la servidumbre de protección será de 100 metros. En el Artículo 25 se establecen una serie de prohibiciones muy fuertes a la hora de urbanizar y edificar esos terrenos. La prohibición fundamental es que quedan expresamente prohibidos los usos residenciales, están también prohibidas todas las vías de transporte interurbanas y las de alta intensidad de tráfico, así como el tendido eléctrico de alta tensión y la extracción de áridos que implique su destrucción. Casi todas las Comunidades Autónomas costeras recurrieron la Ley de Costas porque consideraron que el Estado se había inmiscuido en sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

El Tribunal Constitucional resolvió este conflicto con su sentencia 149/91 que vino a establecer cual eran las competencias de cada una de las Administraciones.

La Sentencia de 4 de julio de 1991, fundamenta su fallo en los siguientes principios: 1º.- La compe-

tencia de ordenación del territorio y urbanismo de las Comunidades Autónomas, no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas. La política de ordenación del territorio es de una enorme amplitud, y nació justamente para coordinar o armonizar, desde el punto de vista territorial, los planes de actuación de las distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a las Comunidades Autónomas, esta no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado.

2.- Según la Constitución es competencia propia del Estado, la determinación de aquella categoría de bienes que integran el dominio público natural, correspondiéndole por tanto definir el dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE), y establecer su régimen jurídico incluyendo dentro del mismo las medidas necesarias para asegurar su integridad.

Estas competencias, según el Tribunal, le habilitan para limitar su utilización, así como para condicionar el uso de los terrenos colindantes y, en definitiva, a incidir sobre las propias competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

No obstante el Tribunal Constitucional precisa que la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a una porción de territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad.

No hay que olvidar que los Estatutos de Autonomía aparece como competencia asumida por las Comunidades Autónomas no solo la ordenación del territorio sino en muchos de ellos también la ordenación del litoral.

El Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la Ley de Costas 149/91 considera que el Estado podía establecer las servidumbres previstas en la Ley de Costas como medidas medioambientales. Considera el Tribunal que para proteger el dominio público marítimo-terrestre la Ley estatal puede limitar la libre disponibilidad de los terrenos colindantes. Limitaciones que solo el Estado puede imponer de modo general, garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles.

La servidumbre de protección recae sobre una zona de 100 o 20 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar; la servidumbre de tránsito recae en los 6 primeros metros de la servidumbre de protección; la servidumbre de acceso al mar cada 200 metros los accesos peatonales y cada 500 metros los accesos rodados, siempre que no se trate de áreas rurales o espacios protegidos.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional afirma que, aunque sea el Estado el titular de ese dominio público y esas servidumbres, el ejercicio de esa competencia en materia de servidumbre de protección no le compete al Estado. Es competencia de las Comunidades Autónomas. De forma que en zona de servidumbre de protección las autorizaciones que se otorguen no las va a seguir dando el Estado, sino que es competencia de las Comunidades Autónomas. Para edificar cerca o en las proximidades del mar, en la zona de los 20 o los 100 metros, para cualquier uso se necesitará una autorización de la Comunidad Autónoma además de la licencia municipal. Ahora bien, estas administraciones, en su actuación, quedan sometidas a todas las limitaciones establecidas en la Ley de Costas.

La coordinación entre las tres Administraciones con competencias en el litoral se realiza a través de un informe preceptivo que la Dirección General de Costas emite a toda planificación urbanística y territorial. La Ley de Costas en el art. 117 establece que la Administración del Estado (Dirección General de Costas) debe emitir dos informes a todo el planeamiento territorial y urbanístico que afecte al litoral. El primer informe que puede denominarse de sugerencias debe emitirse en el plazo de un mes para cuya finalidad la Administración del Estado debe aportar a la corporación municipal o al órgano que redacta el documento el deslinde del dominio público marítimo-terrestre aprobado o el deslinde provisional. Una vez tramitado el plan, y antes de la aprobación definitiva, la Administración del Estado, a través de la Dirección General de Costas, emite un segundo informe del planeamiento, en el que analiza si la regulación por él establecida para los bienes de dominio público marítimo-terrestre o los terrenos sometidos a servidumbres es conforme con lo establecido en la Ley de Costas de 1988. El informe de la Administración del Estado es vinculante en lo que se refiere al dominio público marítimo-terrestre, servidumbre de tránsito y accesos, y no es vinculante en la servidum-

bre de protección. La Dirección General de Costas informa desfavorablemente los planes cuando el planeamiento incumple la regulación establecida en la Ley de Costas para el dominio público marítimo-terrestre o en sus servidumbres interponiendo recursos Contenciosos-Administrativos cuando son aprobados definitivamente con su informe desfavorable. No obstante los conflictos han disminuido mucho al ir asumiendo las Administraciones la legislación costera, centrándose los conflictos en las fachadas marítimas por edificaciones a menos de 20 metros de la ribera del mar como después se analizará.

Hay que decir que parece mentira que siendo España un país eminentemente turístico, la legislación urbanística estatal nunca estableció una protección especial para los espacios costeros y estos se fueron urbanizando de una forma masiva sin que hubiera una mínima protección. Tampoco lo hicieron las Comunidades Autónomas cuando asumieron las competencias en ordenación del territorio y urbanismo. Parece ser que fue la Ley de Costas la detonante de que eso no podía seguir así.

Hemos avanzado mucho en estos últimos años. La legislación de las Comunidades Autónomas costeras ha cambiado mucho y en casi todas ellas existe ya un tratamiento especial a los espacios litorales, consistente en su ordenación por un planeamiento específico o a través de una clasificación de suelo. En la mayoría de los casos se clasifican como suelo no urbanizable, especialmente protegido. Ahora bien, este suelo no urbanizable especialmente protegido se refiere generalmente a los terrenos de dominio público marítimo terrestre, pero no a las zonas sometidas a servidumbre de protección.

La pionera en esta materia fue la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias a través de las directrices regionales de ordenación del territorio para la franja costera. En ellas, para la franja costera no sólo estableció una servidumbre de protección de 100 metros, sino que estableció otra servidumbre a partir de ahí que se denomina zona de protección específica. Y fijó como suelo no urbanizable de costas los 500 metros colindantes con el dominio público marítimo terrestre (franja que coincide con la zona de influencia de 500 metros establecida en la Ley de Costas de 1988). Cantabria también ha establecido unos planes especiales de protección de las zonas costeras. El País Vasco tiene a nivel de avance un plan

territorial sectorial de ordenación y protección del litoral que amplía también la zona de servidumbre de protección a 200 metros. En la Ley del Suelo de Valencia se contempla el dominio público marítimo-terrestre como suelo no urbanizable de especial protección. En Murcia, la reciente legislación en materia de suelo (Ley de 24-4-01 del suelo de Murcia) también establece unos planes de playas y de fachadas marítimas. Baleares, en sus Directrices de Ordenación Territorial (Ley de 3-3-99) establece las Áreas de Protección Territorial que son zonas de 500 metros desde la ribera del mar. Y Canarias, en su texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales (Ley 8-5-2000) regula el suelo rústico de protección costera y crea la figura de planes territoriales parciales, como ámbito de ordenación de los espacios litorales. Es decir, que casi todas las Comunidades Autónomas costeras tienen legislación para la protección del dominio público marítimo-terrestre.

Posiblemente tanto el Estado a través de una modificación de la Ley de Costas del 88, como las Comunidades Autónomas a través de su legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrían proteger, aún más los espacios litorales, pero en este caso más que una falta de legislación lo que existe es un continuo incumplimiento de la legislación vigente ya que los espacios litorales, contiguos al dominio público, son los terrenos que más valen y sobre los que existen más proyectos urbanísticos. Se ha hablado del tema de financiación de las corporaciones locales, parte de esta financiación, sobre todo en pequeños municipios se nutre de las licencias de obras y de proyectos urbanísticos en el litoral y puede ser uno de los problemas, tampoco las Comunidades Autónomas tienen muchas competencias para fiscalizar a los Ayuntamientos, ni se resolvería el problema con restringir las competencias municipales; es más bien un tema de voluntad política, que exige además, el crear una mayor educación medioambiental en los ciudadanos.

Los grandes conflictos con las otras administraciones surgen con la fijación de la servidumbre de protección de 20 o 100 metros. Son 20 metros cuando el suelo estuviera clasificado de urbano o dispusiera de los servicios urbanísticos o consolidación edificatoria exigida por la legislación urbanística o existiera sobre los terrenos un plan parcial aprobado vigente todo ello a la entrada en vigor de la Ley de Costas del 88. En el resto de los casos, con carácter

general la servidumbre es de 100 metros. Pero nos encontramos que a la entrada en vigor de la Ley de Costas muchos municipios ni tan siquiera tenían Plan General de Ordenación. Algunos tenían Planes Generales redactados con la Ley del Suelo de 1956, que ni siquiera establecía clasificaciones de suelo. Pero incluso los que tenían Planes de Ordenación redactados al amparo de la Ley de 1975, los suelos clasificados como rústicos o urbanizables se habían desarrollado de forma ilegal al margen del planeamiento.

Todavía existen conflictos después de 13 años de vigencia de la Ley de Costas sobre si un suelo, a su entrada en vigor, era urbano o no era urbano. Se sigue discutiendo, por tanto si la servidumbre de protección es de 20 o de 100 metros. Más grave aún es la interpretación que desde algunas Administraciones se viene haciendo de la Disposición Transitorio Novena 2,2ª del Reglamento General de la Ley de Costas. Esta Disposición permite que aquellas fachadas marítimas consolidadas con edificación cerrada podían completarse cuando existieran sola-

res puntuales con una serie de requisitos muy estrictos. Existen fachadas marítimas que están consolidadas a menos de 20 metros y era muy absurdo el que en edificación cerrada no se dejara edificar entre dos solares, entre medianería, en fachada marítima que es la fachada más principal de muchos municipios costeros.

Esta Disposición permite terminar de completar aquellas fachadas marítimas como una excepción a la prohibición de edificar a menos de 20 metros en servidumbre de protección, en los suelos urbanos, pero se está utilizando no como excepción, sino como una norma general, haciendo una interpretación tan laxa que algunos Ayuntamientos están permitiendo no solo completar fachadas sino demoler las existentes y hacer surgir otras nuevas a menos de 20 metros, tanto en edificación abierta como en edificación cerrada, incumpliendo con ello una de las prohibiciones de la Ley de Costas y permitiendo la edificación residencial en el mismo borde del mar con los problemas medioambientales que ello genera.

# POLÍTICA COMUNITARIA DE AYUDAS A LAS RENTAS AGRARIAS EN ZONAS DE MONTAÑA

**ILMO. SR. D. EDUARDO DÍEZ PATIER**

*SUBDIRECTOR GENERAL DE MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LA PAC.*

*MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.*

En esta intervención se analiza la política comunitaria de apoyo a las rentas agrarias en las zonas de montaña. En primer lugar se realiza una breve introducción histórica sobre la política de estructuras agrarias y de desarrollo rural en el marco de la Unión Europea. Posteriormente se identifican las zonas de montaña y se describe la aplicación de las medidas de ayudas a las rentas en las mismas, relacionándolas con las diversas funciones de la agricultura. Para finalizar, se exponen una serie de conclusiones sobre la posición de estas ayudas en la política agraria común del futuro.

## I. ANTECEDENTES

La política comunitaria de estructuras agrarias y de desarrollo rural, en general, y la atención a las zonas agrarias desfavorecidas, entre las cuales las zonas de montaña son las más relevantes, en particular, no son temas a los que los responsables de la Política Agraria Común (PAC) hayan prestado atención suficiente desde la creación de la Comunidad Económica Europea (1957).

Desde el principio ha existido una gran diferencia entre las políticas comunitarias de mercados y de estructuras, desarrolladas a partir de la Conferencia de Stresa (1958).

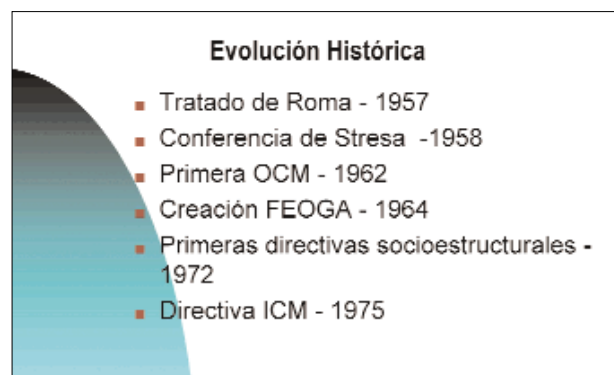
En la creación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) en 1964 se convino una distribución de recursos de 2/3 para los mercados y de 1/3 para las estructuras. Esta distribución nunca se

llegó a respetar y el reparto fue, aproximadamente, de algo más del 95% para el FEOGA-Garantía y de menos del 5% para el FEOGA-Orientación, hasta la modificación de los Fondos Estructurales en 1988.

Se puede considerar incluso que una de las causas de la crisis de la PAC clásica ha sido la diferencia de velocidades que, desde un principio, han mantenido el FEOGA-Garantía y el FEOGA-Orientación.

Pero, además, la exigencia de una cofinanciación nacional en las medidas estructurales y territoriales ha constituido un freno para la modernización de las explotaciones agrarias en los Estados miembros con más dificultades económicas que, en general, coinciden con los que tienen presencia de zonas agrarias de montaña.

La adopción de las primeras medidas estructurales propiamente dichas, diez años después de las primeras Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) que empezaron a aplicarse desde 1962, coincide con la aparición de los primeros exceden-



tes agrícolas y ganaderos y fue consecuencia del Informe Mansholt de 1968 y del Plan correspondiente, aunque éste nunca llegó a aplicarse de forma íntegra. Se trataba de un paquete de tres Directivas socioestructurales, aprobadas en 1972, sobre: modernización de explotaciones agrarias, cese en la actividad agraria y orientación y capacitación profesional de agricultores (Directivas 72/159, 72/160, 72/161), a financiar por el FEOGA-Orientación.

Hubo que esperar hasta 1975 para la aprobación de una norma de carácter territorial, la Directiva 75/268, sobre agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas, que intentó desarrollar el apartado 2 a) del Artículo 39 de Tratado de Roma sobre desigualdades estructurales y naturales de las distintas regiones agrarias, y constituyó la primera norma comunitaria que permitía tratamientos diferenciados en atención a las condiciones naturales y, además, lo hacía por medio de ayudas directas a las rentas de los agricultores, a través de las Indemnizaciones Compensatorias (IC).

El hecho de que la política de estructuras se basase inicialmente en Directivas, frente a los Reglamentos de las OCM, constituyó otro elemento diferenciador.

Este primer paquete normativo se complementó en los años 1977 y 1978 con sendos Reglamentos sobre mejora de las condiciones de transformación y comercialización y sobre ayudas al asociacionismo agrario (R 355/77 y R1360/78).

Un segundo grupo de disposiciones socioestructurales se produjeron en la segunda mitad de los años 80 coincidiendo, por un lado, con la grave crisis de la política de mercados que obligaría a la Reforma de la PAC de 1992 y, por otro lado, con las modificaciones de los Fondos Estructurales y la nueva política regional de la Comunidad derivadas del Acta Única Europea.

De esta forma, se modificó la Directiva sobre modernización de explotaciones, transformándola en un Reglamento sobre mejora de la eficacia de las estructuras (R797/1985), en el que se integraron las medidas de la Directiva 75/268 y se adoptaron las primeras medidas agroambientales. En 1988 se incluyeron las medidas de acompañamiento de la prerreforma de los estabilizadores presupuestarios (retirada de tierras, reconversión y extensificación, cese anticipado, programa de ayudas a las rentas agrarias, etc.).

España empezó a aplicar la política socioestructural comunitaria a partir del 1 de enero de 1986. La Directiva del Consejo de 14 de julio de 1986 definió la lista de zonas desfavorecidas españolas, en las que se incluye las zonas de montaña.

La legislación española sobre agricultura de montaña existente hasta ese momento respondía fielmente a los planteamientos y objetivos comunitarios. Así, la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña (LAM), tenía por objeto el establecimiento de un régimen jurídico especial para dicha zonas con el fin de: posibilitar el desarrollo rural y económico (sobre todo en los aspectos agrarios), mantener un nivel demográfico adecuado y atender a la conservación y restauración del medio físico, como hábitat de sus poblaciones. Se reconoce, pues, la especificidad de las zonas de montaña, de los problemas de sus pobladores y de los recursos y ecosistemas que albergan y los configuran. Es, por tanto, la primera disposición que aborda la problemática de las zonas rurales de montaña en consonancia con la legislación europea existente.

La Reforma de la PAC de 1992 supuso que la financiación de sus medidas de acompañamiento (medidas agroambientales, cese anticipado y forestación de tierras agrícolas) pasase al FEOGA-Garantía, aunque ello no tuvo repercusión directa sobre las bases territoriales específicas.

**Apartado 2a) artículo 39 (antiguo) del Tratado de Roma**

La Directiva 75/268 desarrollo el apartado 2a sobre desigualdades estructurales y naturales de las distintas regiones agrarias y constituyó la primera norma comunitaria que permitía tratamientos diferenciados en atención a las condiciones naturales. Lo hacía, además, por medio de ayudas directas a las rentas de los agricultores, a través de las indemnizaciones compensatorias.

**Política de mercados y estructural**

- **Mercados:**
  - Reglamentos
  - A partir de 1962
  - Financiación 100%
  - Anticipos
- **Estructuras:**
  - Directivas
  - A partir de 1972
  - Cofinanciación
  - Sin anticipos (retornos)



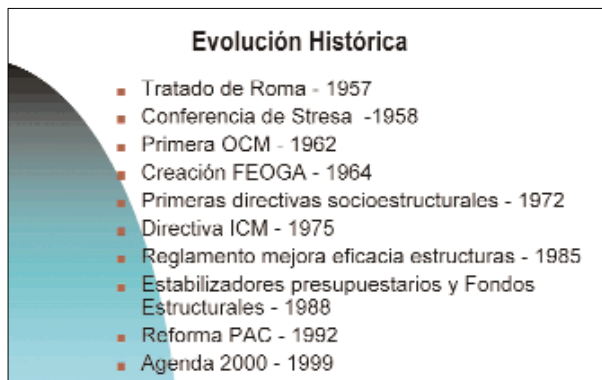
La Agenda 2000, aprobada en la Cumbre de Berlín de 1999, supuso la cofinanciación por parte del FEOGA-Garantía, además de las tres medidas de acompañamiento mencionadas anteriormente, de la indemnización compensatoria, aplicable a las zonas de montaña, que quedó condicionada al cumplimiento de determinadas disciplinas medioambientales. Se unificaron, además, en un sólo texto legal todas las medidas de desarrollo rural mediante el Reglamento 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural; en concreto, el Título II, Capítulo V, artículos 13 a 21 se refieren a las zonas desfavorecidas.

## 2. INDEMNIZACION COMPENSATORIA PARA LAS ZONAS DE MONTAÑA

Con la reforma emprendida en la Agenda 2000, paralelamente a la adopción de medidas de mercado y a la consideración de las exigencias que plantea una agricultura europea competitiva, se tiene en cuenta las diversas necesidades del mundo rural y los imperativos ambientales, convirtiéndose el desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC.

Aún así, se puede considerar que las medidas de desarrollo rural siguen estando relegadas en el presupuesto a un segundo plano; al final del periodo de programación 2000-2006, la política de mercados (primer pilar) supondrá casi el 90% de la rúbrica 1 del presupuesto comunitario dedicado a la agricultura, no llegando a alcanzar el segundo pilar el 10,5% del mismo, con el hándicap adicional que sigue suponiendo la cofinanciación para este segundo pilar.

Dentro de las distintas medidas de desarrollo rural, la denominación de desfavorecidas con las que se designa a determinadas zonas rurales alude al hecho de que, en ellas, las condiciones en que se lleva a cabo la actividad agraria son más duras por las desventajas naturales existentes, que incrementan los costes de producción y reducen el rendimiento agrario lo que, a la larga, constituye una amenaza para el mantenimiento de la actividad agraria y la gestión del espacio. Los agricultores de dichas zonas seguirán percibiendo, por tanto, indemnizaciones compensatorias. No obstante, estas últimas se han adaptado en función del papel que se asigna a los agricultores en materia de conservación del espacio, de forma que a partir de ahora ya no se calculan por cabeza de




ganado sino por hectárea y los beneficiarios deben comprometerse a la aplicación de las buenas prácticas agrarias habituales.

Los objetivos que se pretende conseguir son, según el artículo 13 del Reglamento 1257/99:

- Asegurar un uso continuado de las tierras agrarias y contribuir así al mantenimiento de una comunidad rural viable
- Conservar el campo
- Mantener y fomentar sistemas agrarios sostenibles con especial consideración a las exigencias medioambientales

Estos objetivos incluyen las tres funciones de la agricultura (económica o productiva, social y ambien-



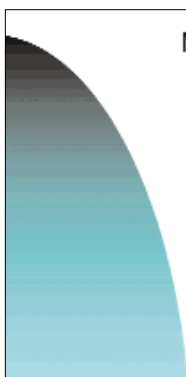
**Zonas de Montaña (requisitos)**

- Altitud superior a 1000 metros
- Fuertes pendientes, superiores al 20%
- Combinación de factores, altitud y pendiente:  
Altitud mínima 600 metros  
Pendiente mínima 15%



**Indemnización Compensatoria (requisitos beneficiarios)**

- Ubicación de la explotación
- Agricultor a título principal
- Residir en el municipio donde radique la explotación o limítrofe incluido en zona desfavorecida
- Comprometerse a ejercer la actividad agraria al menos 5 años
- Emplear métodos de buenas prácticas agrarias habituales



**Multifuncionalidad (funciones)**

Funciones de la agricultura:

- Económica-productiva
- Ambiental
- Social

tal) y entran de lleno en el concepto de la multifuncionalidad.

Las zonas de montaña constituyen aproximadamente el 30% de la superficie total y el 20% de las superficies agrarias de la Unión Europea. En algunos Estados miembros como Italia, España, Portugal, Grecia y Austria, la proporción de zonas de montaña supera el 50% del territorio nacional y viven en ellas unos 30 millones de personas.

Las zonas calificadas como desfavorecidas en España comprenden aproximadamente 6.000 municipios, sobre una superficie de unos 39 millones de hectáreas, lo que representa el 77% de la superficie total. Dentro de éstas, las zonas de montaña abarcan 3.076 municipios, con una extensión territorial que

se aproxima a los 21 millones de hectáreas, lo que supone el 42% del territorio nacional y algo más del 53% del total de zonas desfavorecidas.

Las zonas de montaña se caracterizan por una limitación considerable de las posibilidades de utilizar la tierra y por un aumento apreciable de los costes necesarios para trabajarla. Por tanto, están integradas por los municipios o partes de municipios en que los agricultores soportan graves limitaciones en el aprovechamiento de las tierras y sufren costes de producción elevados. Conforme a la legislación comunitaria deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Altitud superior a 1.000 metros, lo que determina unas condiciones climáticas desfavorables que, a su vez, se traducen en un corto periodo vegetativo.

- Fuertes pendientes, superiores al 20%, que dificultan y encarecen la mecanización.

- Combinación de ambos factores, altitud y pendiente. En este caso, la altitud mínima es de 600 metros y la pendiente mínima del 15%, excepto para los municipios totalmente rodeados de regiones montañosas, para los cuales el porcentaje de pendiente podrá reducirse al 12%.

En España la indemnización compensatoria a zonas desfavorecidas está regulada actualmente por el "Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento 2000-2006", aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 24 de noviembre de 2000, cuya transposición a la legislación nacional se hizo mediante el Real Decreto 3482/2000, de 29 de diciembre. En los próximos días la Comisión Europea aprobará formalmente una modificación del programa para las medidas de acompañamiento que incluye dos modificaciones para la IC (criterios de prioridad e importes máximos de la ayuda).

Los requisitos exigidos a los beneficiarios para obtener la ayuda son:

a) Tener ubicadas sus explotaciones, total o parcialmente, en los municipios incluidos en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas de España. La ayuda sólo puede recaer sobre la superficie de la explotación incluida en la zona desfavorecida.

b) Ser agricultor a título principal o titular de una explotación calificada como prioritaria.

c) Residir en el municipio en que radique su

explotación o en algunos de los municipios limítrofes enclavados en zonas desfavorecidas.

d) Comprometerse formalmente a mantener la actividad agraria, al menos, durante los cinco años siguientes a la fecha en que cobre la indemnización.

e) Comprometerse formalmente a ejercer la agricultura sostenible empleando métodos de buenas prácticas agrarias habituales

El cálculo de la ayuda para las zonas de montaña se realiza mediante unos coeficientes correctores para homogeneizar los diferentes tipos de cultivo existentes y que se aplican a las superficies reales de las que se trate. Mediante la aplicación de estos coeficientes se obtiene la "superficie indemnizable" (SI). A esta SI se le aplica el módulo base correspondiente, que para las zonas de montaña se establece en 75 euros/Ha de superficie indemnizable, al cual se le aplican, a su vez, dos coeficientes correctores en función de la superficie indemnizable de la explotación y de la base imponible general declarada por el titular de la explotación.

El número de beneficiarios con explotaciones situadas en zonas de montaña el año 2000, último en el que se calcularon según las condiciones del periodo de programación anterior, fue cercano a los 58.000. El gasto presupuestario para las zonas de montaña, durante ese mismo año, fue de unos 5.720 millones de pesetas (unas 90.000 pesetas por beneficiario), de un total de aproximadamente 11.000 millones de pesetas para la IC en zonas desfavorecidas, destacando por Comunidades Autónomas Castilla y León, Asturias y Galicia.

Con la aplicación durante el ejercicio 2001 del programa de medidas de acompañamiento, en su primer año, se estima que el importe medio de las ayudas para estas zonas de montaña alcanzará las 300.000 pesetas. El número de beneficiarios se verá reducido por los requisitos que la medida incorpora y que establece la propia reglamentación comunitaria y que, básicamente, consiste en el pago por superficie, como ya se ha indicado, y en el cumplimiento de las buenas prácticas agrarias habituales (fundamentalmente la prohibición del laboreo a favor de pendiente, la prohibición de la quema de rastrojo y el cumplimiento de requisitos de cargas ganaderas en función de la pluviometría).

### 3. LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER

---

La iniciativa comunitaria LEADER, aunque dirigida a financiar inversiones y no renta directamente, ha supuesto también un instrumento muy importante para articular el desarrollo integral de muchas comarcas de montaña. En la primera etapa de LEADER, periodo de aplicación de los Fondos Estructurales 1989-1994, la mayoría de los 52 programas aprobados en España fueron de comarcas situadas en zonas de montaña. Mediante la iniciativa LEADER se financiaron más de 5.000 proyectos, con una inversión total en comarcas rurales incluidas en zonas de montaña de más de 55.000 millones de pesetas, de las cuales cerca del 30% fueron financiadas por la UE.

En algunas CC.AA., como por ejemplo en Castilla-La Mancha, la propia administración autonómica promovió la constitución de grupos y la elaboración de programas sobre comarcas que habían desarrollado un "Programa de Montaña". En otros casos, fueron las asociaciones de montaña inscritas en el correspondiente registro del M.A.P.A., con arreglo a la Ley de Agricultura de Montaña ya citada, las promotoras de programas que, una vez presentados a la convocatoria de LEADER, han sido un instrumento de desarrollo endógeno y participativo importantes en zonas de montaña. Este es el caso, por ejemplo, de la Sierra de Salamanca con la Asociación Salmantina de Agricultura de Montaña (ASAM) y de la Asociación para el Desarrollo de la Montaña Palentina (ADEMPA).

Aunque la inversión total (pública y privada) y el número de proyectos son importantes, en muchas de las comarcas lo ha sido más el haber permitido articular una estructura de desarrollo basada en la participación de los propios habitantes de las comarcas, a través de las instituciones políticas, económicas, culturales, etc., promoviendo lo que se ha denominado Grupos de Acción Local (GAL), que han tenido continuidad en programas de LEADER II (1994-1999) o PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica para Regiones de Objetivo I en España), y en la actualidad tienen programas para acogerse a LEADER + (Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural, para el periodo 2000-2006).

En el periodo de aplicación de los Fondos Estructurales 1994-1999, se acogieron a la iniciativa comunitaria LEADER II 132 programas de desarrollo comarcas rurales, que sumados a los 100 que se aco-

gieron al PRODER, dan un total de 232 programas de desarrollo gestionados por Grupos de Acción Local, que prácticamente cubren toda la superficie considerada zona de montaña y zona en peligro de despoblamiento. La inversión total en este periodo, con ejecución hasta 31-12-2001, va a ser de más de 250.000 millones de pesetas. Con unas subvenciones de la UE de más de 52.000 millones para LEADER II y de 50.000 millones para el PRODER.

#### 4. LA INDEMNIZACION COMPENSATORIA Y LA MULTIFUNCIONALIDAD

La mayor parte del apoyo de la PAC al sector agrario sigue estando orientado preferentemente hacia la función productiva, hacia la política de mercados, tanto en términos conceptuales como presupuestarios. Esto no sólo responde a la inercia del objetivo histórico de la PAC clásica de suministrar alimentos a una población europea en situación de penuria, sino también a los intereses creados desde entonces y a la dificultad contrastada de encontrar fuentes de renta alternativas en el medio rural que garanticen un nivel de vida adecuado a los agricultores, con menor dependencia de las ayudas públicas.

La reorientación de los mecanismos de apoyo a la agricultura en la PAC del futuro estará muy condicionada tanto por los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la ampliación de la UE, como por las reacciones de otros países a la estrategia de ayuda basada en la multifuncionalidad.

Además de las presiones externas, también los propios objetivos comunitarios de cohesión territorial y la decisión de introducir consideraciones medioambientales en las políticas comunes han supuesto un empuje más firme para llevar a cabo una reorientación del apoyo hacia las otras funciones de la agricultura. Esta necesidad de reorientación no es nueva pero lo que diferencia al enfoque actual es que, tras la Agenda 2000, se enmarca en el concepto de multifuncionalidad, diseñado quizás en un principio sólo para defender las ayudas basadas en un determinado modelo de agricultura europea, pero que se ha ido abriendo camino.

La Agenda 2000 dispone ya de instrumentos de apoyo a la multifuncionalidad que deberán ser de uti-

**Multifuncionalidad (posible ayuda futura)**

- Remuneración de la función social y ambiental
- Evitar el abandono de zonas de montaña
- Introducción de una dimensión territorial
- Objetivo identificable, medible o cuantificable
- Mantener la producción bajo ciertos criterios
- Defendibles ante OMC, caja verde

**Multifuncionalidad (dificultades)**

- Disponibilidades de financiación reducidas; cofinanciación
- Dificultad de establecer valores de referencia e indicadores y mecanismos de control
- Cambio de mentalización

lidad en la PAC del futuro. En principio, todas las líneas de ayuda previstas en el Reglamento 1257/1999 podrían considerarse ligadas a la multifuncionalidad. Dos de ellas, en particular, la indemnización compensatoria en zonas de montaña y las medidas agroambientales, están relacionadas más directamente con un apoyo a las funciones social y medioambiental de la actividad agraria. Ambas medidas exigen además el cumplimiento de las buenas prácticas agrarias habituales definidas por cada Estado miembro. Las medidas agroambientales, en particular, permiten el pago de primas por los compromisos agroambientales contraídos por los agricultores (al menos, por 5 años), y que vayan más allá de las buenas prácticas agrarias habituales. El importe de las primas se calcula en función del lucro cesante y los costes suplementarios, con la posibilidad de proporcionar un incentivo adicional.

Desde un punto de vista teórico, la indemnización compensatoria y las ayudas agroambientales irían a primar las externalidades positivas de la actividad agraria (ocupación del territorio, protección del medio ambiente y de los recursos naturales).

Ante una futura reforma de la PAC podría tener sentido plantearse una posible ayuda basada en la multifuncionalidad, cuyo objetivo sería un pago a

determinadas funciones o servicios producidos por la agricultura (en realidad, por el agricultor) y que no encuentran retribución adecuada en el mercado, con lo que existe un riesgo de que dejen de producirse, perdiéndose los efectos beneficiosos y/o introduciendo efectos perniciosos. Estas ayudas estarían caracterizadas por:

- remunerar funciones sociales o medioambientales de la actividad agraria y, con ello, asegurar la provisión de ciertos bienes de interés público: ocupación del territorio, paisaje y medio ambiente;

- evitar el coste social de abandono de ciertas zonas rurales desfavorecidas (incremento del bienestar social);

- introducir una dimensión territorial;

- perseguir un objetivo identificable, medible o cuantificable;

- mantener la producción en ciertas zonas o bajo ciertos criterios de respeto a los recursos naturales y al entorno, y no significar una compensación a las rentas por la disminución de los precios institucionales;

- ser defendibles, en términos de OMC, como ayudas de la caja verde, por estar desconectadas de los niveles de precios y producción, y por sus efectos nulos o muy bajos de distorsión sobre los mercados mundiales.

El modelo de ayuda actual de las indemnizaciones compensatorias y de las medidas agroambientales se adaptaría bastante bien a estas características; las zonas de montaña serían un objetivo preferente en este enfoque.

En la práctica existen todavía, sin embargo, algunos puntos débiles, que dificultan su transformación en un mecanismo potente de ayuda a la multifuncionalidad:

1. Las disponibilidades de financiación son todavía muy reducidas en el conjunto del presupuesto destinado a la PAC; se sigue exigiendo cofinanciación por el presupuesto comunitario y los presupuestos nacionales (el 25% en Objetivo 1; el 50% en el resto

de zonas), mientras que los gastos de mercado se financian al completo. Hay que tener en cuenta el escenario futuro de una UE ampliada, con necesidades crecientes de fondos para la política agraria y estructural en los nuevos Estados miembros. En relación con la cuestión financiera cabe plantearse entonces de dónde se podrían obtener nuevas fuentes de financiación para las ayudas ligadas a la multifuncionalidad,

2. Es patente la dificultad de establecer valores de referencia (por ejemplo, para los requisitos medioambientales), así como indicadores asumibles y aceptables por todos los Estados miembros y sus regiones, y mecanismos de control del cumplimiento de las medidas.

3. Es también notable la dificultad de asumir un cambio de mentalidad, tanto por los gestores como por los beneficiarios de las ayudas, sobre cuál es el objeto de la ayuda, que ya no puede entenderse como una compensación por el descenso de la garantía de rentas, sino por cumplir unas exigencias medioambientales más allá de las buenas prácticas o por la contribución de la agricultura a mantener un equilibrio social en el medio rural.

## 5. CONCLUSIONES

---

Las indemnizaciones compensatorias de zonas desfavorecidas y, en particular, de zonas de montaña son un elemento clave de la nueva orientación de la PAC que se propugna, y deben ser el instrumento principal para compensar los handicaps naturales que se dan en estas regiones de la agricultura europea. El nivel de la ayuda debería aumentar para tener influencia significativa, en términos de renta, en la decisión del agricultor de permanecer en la montaña. Parece imprescindible, además, comunitarizar su aplicación, estableciendo su obligatoriedad para todos los Estados miembros con zonas de montaña, así como fijar criterios comunes para determinar los baremos de compensación.



# PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ANDALUCÍA

**SRA. D<sup>a</sup>. GLORIA VEGA GONZÁLEZ**

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO  
 JUNTA DE ANDALUCÍA

Sintetizaré brevemente lo que ha sido y es la planificación territorial desarrollada en Andalucía durante los últimos años. En Andalucía había una experiencia previa porque fue una de las prioridades de las primeras legislaturas del Gobierno Andaluz. De hecho, se pusieron en marcha instrumentos de ordenación del litoral, de protección del medio físico de toda la Comunidad Autónoma, y las bases de la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. Es decir, una serie de instrumentos que, si bien sirvieron para orientar la política territorial del Gobierno, tenían realmente un alcance limitado en cuanto a la vinculación con el planeamiento urbanístico y la planificación sectorial.

A finales de la década de los 80, la Comunidad Autónoma elaboró la legislación específica de medio ambiente. De manera que, cuando se promulga la Ley de Ordenación del Territorio en 1994 estamos ya en un concepto evolucionado de la ordenación del territorio. La Ley Andaluza, podría decirse que

pertenece a una segunda generación de leyes de ordenación del territorio, donde los objetivos están muy centrados en la planificación física. De hecho, la propia Ley, cuando establece los objetivos de la ordenación del territorio, establece los objetivos fundamentales de contribuir en un plan general al desarrollo de Andalucía. Un desarrollo equilibrado.

Contribuir en el sentido de que es una política global que, junto con las políticas ambientales, sectoriales y sociales, pretende conseguir el desarrollo equilibrado de la Comunidad Autónoma. Los objetivos específicos de la ordenación del territorio se centran en la articulación de la Comunidad Autónoma, internamente y con el exterior, y en la distribución de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, la protección la naturaleza, las potencialidades y la protección del patrimonio histórico y cultural. Estamos en una concepción de la ordenación del territorio centrada, sobre todo, en la ordenación física del territorio de Andalucía.

**LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA  
 OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

“1. La Ordenación del Territorio tiene por objetivo contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado.

2. Son objetivos específicos de esta materia  
 a) La articulación territorial interna y con el exterior de la C.A.  
 b) La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural”

3. La ordenación del territorio tiene carácter integral, pero NO ES UNA POLÍTICA OMNICOMPRESIVA.

4. El objeto de la ordenación del territorio es la ORDENACIÓN FÍSICA, aunque CONTRIBUYE al desarrollo de otras políticas (económica, ambiental, social, etc.)





La Ley de Ordenación del Territorio establece dos instrumentos específicos. Por una parte, el Plan de Ordenación del Territorio para el conjunto de la Comunidad Autónoma. Por otra, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. La Ley establece también unos contenidos específicos para los Planes con incidencia en la ordenación del territorio que se dan en un anexo dentro de la propia Ley. Es decir, que se definen en la propia Ley cuáles son esos planes de carácter más sectorial pero que tienen una incidencia muy importante en la ordenación del territorio y se establece una vinculación de esta planificación en relación con el planeamiento urbanístico.

En definitiva, el sistema de planificación en la Comunidad Autónoma, como ocurre en la mayor parte de las comunidades españolas, se ha hecho compleja en los últimos años. Estamos estableciendo, por una parte, la planificación correspondiente a la Administración Central. Por otra, en el ámbito autonómico donde también existe un modelo en el que se diferencia la planificación sectorial, la planificación territorial y la planificación ambiental. En unos casos vinculando a la planificación territorial y, en otros casos, para otro tipo de planes, vinculando los aspectos territoriales a la planificación ambiental. Y todo ese conjunto de planificación vinculando en sus aspectos generales al planeamiento urbanístico.

En relación con la planificación territorial, el Gobierno Andaluz aprobó, a finales de 1999, las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que está, en este momento, terminando su redacción. En esas bases, aprobadas por el Consejo de Gobierno, se estableció un diagnóstico de la Comunidad Autónoma. A partir del cual se estableció un modelo territorial de referencia que está sirviendo de orientación, tanto para las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma como para las políticas de ordenación del territorio en los ámbitos supramunicipales. Establecido ese modelo, las bases y estrategias plantearon una estrategia de desarrollo territorial para una serie de temas, como ciudades e infraestructuras, de manera que se han puesto las líneas maestras de lo que es el desarrollo de la ordenación del territorio en la escala regional.

No voy a desarrollar el contenido del Plan, pero pondré algunos ejemplos. Dentro de este documento de bases y estrategias en la escala regional, se establece un diagnóstico de unidades físico-ambien-



## CONTENIDOS DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA



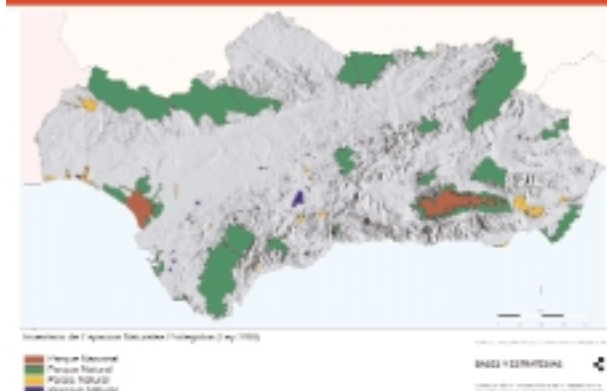
## PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Estrategias



## CONTENIDOS DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA



## ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS



tales de Andalucía, diferenciando lo que son Sierra Morena con el litoral, la Cordillera Bética, el sur Contrabético, la Penibética, etc, Dentro de cada una de ellas hay una serie de unidades de menor dimensión para las que se establece un diagnóstico de oportunidades y de problemas que tienen que servir de orientación a las estrategias a desarrollar en cada uno de estos ámbitos. Sobre estas unidades físico-ambientales de Andalucía se define un potente sistema urbano.

Andalucía tiene 80 ciudades de más de 20.000 habitantes y 15 ciudades de más de 50.000. En el primer escalón de ciudades de más de 100.000 habitantes, hay 10 ciudades. Estamos ante un potente sistema urbano, muy bien distribuido en el territorio, con el que el Plan pretende construir una oportunidad para el desarrollo equilibrado. El Plan de Ordenación se redacta en paralelo con las discusiones de la Estrategia Territorial Europea y entronca perfectamente con las líneas establecidas en este documento.

El modelo territorial que se establece en este documento se define fundamentalmente por las unidades físicas que están en el trasfondo del conjunto de la Comunidad y, también, por una estructura urbana en cuyo primer escalón están los centros regionales definidos por la ciudad central y su área de influencia. Son 9 centros :las capitales de provincia más Algeciras y Jerez. Después hay una serie de estructuras urbanas de ciudades medias que en la Comunidad Autónoma Andaluza constituyen una oportunidad de primer orden para el desarrollo equilibrado. Para estas estructuras se establecen una serie de criterios de cooperación y coordinación, para incrementar la competitividad del territorio manteniendo esta potente red de ciudades. En estos momentos, el escalón urbano es el que presenta un incremento poblacional más amplio. Así como en la zona de montaña, la zona de Sierra Morena y las zonas interiores de montaña, existe todavía un cierto estancamiento poblacional, en las zonas de campiña y en las redes de ciudades medias se tienen los mayores incrementos poblacionales. Por encima, incluso, de las aglomeraciones urbanas.

A partir de este modelo territorial de referencia, el Plan de Ordenación establece un conjunto de estrategias para el sistema de ciudades, en relación con los recursos naturales y el paisaje, respecto a las infraestructuras y en relación con la gestión territo-

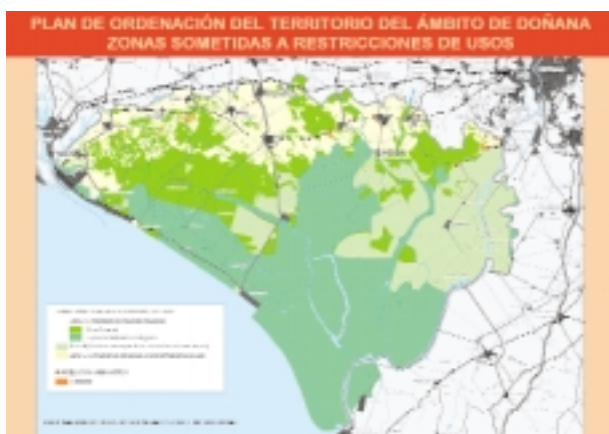
rial y la integración con el exterior. Por poner un ejemplo, en relación con los recursos naturales y el paisaje las estrategias se centran, en establecer criterios para cada una de las unidades físicas territoriales; en la constitución de un sistema general de protección en los recursos naturales y culturales de interés territorial; en los criterios en relación con el paisaje, objeto de análisis específicos para su protección; y en el tema de los riegos, tanto de inundación como de erosión, en donde el Plan de Ordenación del Territorio tiene una línea específica de actuación.

Para cada una de estas grandes líneas estratégicas, el Plan establece un conjunto de iniciativas en relación con el inventario de espacios naturales protegidos. El Plan tiene que profundizar en la vinculación de ese patrimonio al uso público, por ser compatible con la conservación y en la integración de los elementos de protección entre sí, hasta generar redes coherentes e integradas. Para la formación de estas redes de espacios naturales protegidos, que ocupan un 17% del territorio andaluz, se identifica una serie de elementos lineales constituidos tanto por vías pecuarias, como vías verdes o riveras fluviales que sirven para cohesionar esos espacios naturales y otros espacios forestales de interés natural para la Comunidad Autónoma. De tal manera que, junto con los elementos de interés cultural, se forma la red de valor ambiental y cultural en la escala de la Comunidad Autónoma. No están todas las riveras fluviales ni todas las vías pecuarias, sino aquellas que, desde el punto de vista de la región, tienen un interés especial para constituir una red de ámbito regional.

Además del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y en paralelo con su redacción, el Consejo de Gobierno ha puesto en marcha un programa muy amplio de planificación de ámbito comarcal. Este programa corresponde a los planes de ámbito subregional. Ahora mismo hay 11 planes de ordenación del territorio formulados y 3 de próxima formulación que ya tienen iniciados los estudios. A excepción de la Sierra del Segura, que corresponde a un ámbito de montaña, la mayor parte de los ámbitos de planificación corresponden a ámbitos litorales o a aglomeraciones urbanas. De estos planes, el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada ya está aprobado por el Consejo de Gobierno. Han terminado ya su tramitación otros tres planes: el del Poniente almeriense, donde el activo fundamental es la compatibilización del uso agrario intensivo y el turismo; el Plan de la Costa Noroeste, también con







problemas de turismo y agricultura; y el plan de la Sierra del Segura que concluye también su tramitación y está su próxima aprobación. Está terminado el de la aglomeración de Sevilla y el de la bahía de Cádiz. El del Campo de Gibraltar va a iniciar su tramitación en los primeros meses de 2002.

Aunque los planes formulados y en redacción no representan más que un 20% del territorio de Andalucía, implican a más de un 50% de la población. Es un proceso de planificación bastante ambicioso por sus contenidos y por el propio proceso de planificación que se concreta en el momento en que estamos hablando de ámbitos, en algunos casos de pequeño tamaño. Puede ser el caso del Plan de la bahía de Cádiz que agrupa cinco municipios. Al mismo tiempo, tenemos planes, como el de la aglomeración de Granada, con 32 municipios. En estos casos, en la Comisión de redacción se coordinan y se adoptan por consenso las decisiones. Son procesos complejos y lentos porque sufren todos los avatares políticos. Pero es una decisión del Gobierno que estos planes se hagan en colaboración. Sobre todo, con la Administración Local. De manera que es una Comisión en la que están presentes todos los ayuntamientos de cada ámbito, donde se aprueban las

diferentes fases y cada una de las propuestas contenidas en los planes.

Por tener una idea general de cuáles son los principales contenidos de estos planes, puede decirse que tienen cuatro grandes pilares: la estructura del territorio ; los temas relacionados con la ordenación y la compatibilidad de usos; los temas de protección y mejora de los recursos naturales, culturales y paisajísticos; y la ordenación de otras infraestructuras que, según las zonas, pueden ser de mayor o menor importancia.

Me interesa resaltar, por su relación con el tema de la Jornada, la protección y mejora de los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Es uno de los grandes pilares del Plan. Tiene una gran importancia en relación con la ordenación, sobre todo del suelo no urbanizable. No podemos olvidar que estos planes de ordenación del territorio son el marco de referencia vinculante para el planeamiento urbanístico. En los pocos aspectos en los que estos planes establecen determinaciones de aplicación directa, sustituyen directamente al planeamiento urbanístico que esté aprobado en ese momento, en relación con la protección de recursos naturales. Aunque es eviden-



te que en las zonas donde estos planes cuentan con un parque natural o con un espacio natural protegido, el Plan tiene que recogerlo.

Otro punto que me gustaría resaltar es la consideración, dentro del eje central del Plan, de la estructura territorial de la red de espacios libres. Sobre todo en las áreas metropolitanas o en los espacios litorales turísticos de una gran densidad de urbanización. La estructura del territorio no sólo es una forma en los asentamientos y la red viaria, sino que en el mismo nivel se está poniendo una propuesta de red de espacios libres en la que se incluyen parques, áreas recreativas o zonas forestales y susceptibles de forestación. No tanto por su valor intrínseco medioambiental como por su posición en el área especialmente urbanizada. Esta red de espacios libres tiene un triple papel: como espacio de ocio; como mejora ambiental de la aglomeración; y estructural, en el sentido en que se conforma como una estructura contrapunto de la estructura urbana en una zona especialmente conflictiva. Un buen ejemplo es el caso de los espacios libres en Sevilla.

En otros casos, por ejemplo en Doñana, lo que centraliza este Plan es un espacio natural protegido emblemático en el ámbito no sólo andaluz o español, sino en el ámbito europeo. El Plan de Ordenación del Territorio, respetando y casi sin entrar en la ordenación de lo que es el espacio natural protegido, se centra la ordenación del área de influencia inmediata y recoge toda la cuenca del Guadalquivir. Es en este área de influencia inmediata donde el Plan establece una serie de restricciones de uso que forman como una especie de colchón. Se trata del Plan Monte-marisma de los arrozales del Guadalquivir, que tiene un papel muy importante en cuanto a los acuíferos necesarios en la conservación de este espacio natural protegido.

En el Plan de la bahía de Cádiz tenemos un espacio natural muy urbano. Pero también, el parque natural de la bahía de Cádiz es una zona de parque natural rodeada de una urbanización milenaria. Son cinco ciudades muy antiguas, todas por encima de los 50.000 habitantes. El Plan propone un sistema de espacios libres que incluye las pocas zonas elevadas y con arboleda que existen en la aglomeración. De tal manera que el papel del Plan es la integración de las zonas naturales con las zonas urbanizadas. Por ejemplo, el Parque de los Turuños de Rey San Pedro es una zona incluida dentro del parque natural. El Plan de Ordenación del Territorio estudia aspectos con mayores detalles, sobre todo en la relación de este espacio con los circundantes, con los viarios de alrededor; con el ferrocarril, los apeaderos próximos, las introducción de los visitantes en esta zona, las zonas de accesibilidad, los equipamientos que deben acompañan a estas zonas, etc. Todo lo que es la integración de un espacio natural en una zona muy urbanizada, como es la bahía de Cádiz.

Concluyo diciendo que esta planificación tendrá una proyección mayor, si cabe, en el marco del Proyecto de Ley del Suelo que está prácticamente a punto de entrar en el Parlamento. En él se clarifica mejor el papel de los Planes de ordenación del territorio en relación con la ordenación del suelo no urbanizable. Se le da una mayor amplitud para la gestión y el desarrollo directo, sin que tenga que ser obligatoriamente ejecutivo a través del planeamiento urbanístico. Se establecen determinados instrumentos que permitirán el desarrollo directo de estos planes, sobre todo en lo que respecta al suelo no urbanizable. Con lo cual, la coordinación de la planificación urbanística y la coordinación de la planificación sectorial en los ámbitos supramunicipales va a dar un paso importante hacia adelante.

# GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS

**SRA. D<sup>a</sup> MERCEDES BARAT**

DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

COMISIÓN EUROPEA

*\* Las opiniones del ponente no tienen por qué coincidir con las de la Comisión Europea.*

Mi incorporación a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea es reciente, tras haber pasado unos 10 años en la Dirección General de Política Regional, en la que trabajé, sobre todo, en la gestión directa de proyectos innovadores de cooperación entre ciudades y regiones europeas y, más concretamente, en el Programa TERRA de ordenación del territorio que incluía una sección dedicada a las zonas costeras. A lo largo de todo cuanto he oído en esta Jornada temática y, en vista del apretado horario de que disponemos, he decidido cambiar sobre la marcha la intervención que tenía prevista para centrarme más en cuestiones de principio y menos en detalles concretos.

Considero, pues, más adecuado repasar con ustedes los elementos propios del concepto de la gestión integrada de las zonas costeras, con la intención de que

puedan constituir una contribución a la resolución de los numerosos problemas que se han ido planteando a lo largo del día. Debo decir, a este respecto, que la intervención de María Teresa Poveda sobre la Ley de Costas y la complejidad a que debe hacer frente nuestro litoral ha sido impresionante. Si trasladamos dicha problemática a los Estados miembros, o a la veintena larga de países cuando se consuma la ampliación, nos podremos hacer una idea del desafío impresionante al que la Unión Europea y los próximos países miembros tienen que enfrentarse. Pero no sólo debemos tomar en consideración estos países miembros y aquellos en negociación con la Unión, sino que debemos pensar, inevitablemente, en términos más amplios, en la gran Europa o en la ribera sur del Mediterráneo. Cuando hablamos del territorio no podemos obviar aquellos países que no forman parte de la Unión Europea, y a la que, en principio, no tienen intención de incorporarse, pero que pertenecen a nuestro territorio por razones evidentes de continuidad geográfica.

En la Unión Europea, entre un 40% y un 60% de la población se concentra en las costas. Algunos Estados miembros tienen una población costera que se acerca al 70% de la población, como es el caso de Dinamarca, Grecia y Portugal. En el caso de España, es aproximadamente del 30%. Estamos hablando, pues, de porcentaje alto de población que se localiza en una franja relativamente estrecha del territorio el cual, debido a esa fuerte concentración demográfica, acumula numerosos problemas y presiones.

Cuando hablamos de la percepción de la problemática de las zonas costeras, en el contexto amplio de la gestión territorial, existen muchos elementos que

## ZONAS COSTERAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### El contexto

- EL mercado único
- Los estudios de prospectiva europeos
- La evolución de INTERREG
- El desarrollo sostenible
- La importancia del medio ambiente
- Río 1992 - Agenda 21 - Kyoto



## CONCEPTO DE LA GESTION INTEGRADA

- \* Un proceso dinámico, pluridisciplinario, iterativo
- \* Recogida de datos al nivel adecuado
- \* Participación de todos los actores
- \* Integración de los objetivos con los instrumentos
- \* Integración de todos sus componentes:

Niveles de decisión  
Sectores  
Elementos marítimos y terrestres  
Elementos espaciales y temporales

coinciden en el tiempo. Si nos situamos a principios de los años 90 tenemos, por una parte, el desarrollo del mercado único, la supresión de las fronteras, y todo cuanto ello conlleva. Es decir, la consolidación de una filosofía pública de la cooperación que empieza a equipararse con el espíritu de cooperación y de intercambio propio del sector privado. Los poderes públicos tienden, cada vez más, a enfocar los problemas con una óptica más abierta desde el punto de vista territorial. Al mismo tiempo, por otra parte, los programas e iniciativas comunitarias que la Comisión puso en marcha en base a los antiguos Reglamentos de los Fondos Estructurales de 1988 y 1993, permitieron la financiación de una serie de acciones de carácter innovador destinadas al análisis del territorio europeo. El Artículo 10 de los Reglamentos de 1988 permitió, por ejemplo, la realización de estudios de prospectiva para analizar el desarrollo territorial de Europa en el marco del mercado único, teniendo en cuenta todos los elementos. Y cuando digo todos los elementos me refiero, en concreto, a todas las políticas comunitarias y a cómo inciden unas en otras en el territorio. Los resultados de dichos estudios de prospectiva, que se difundieron en su momento ampliamente y que dieron lugar a varios documentos importantes de referencia, como son Europa 2000 o Europa 2000+, analizaban la evolución y hacían un diagnóstico de la situación del momento en la Unión Europea y en la Gran Europa en su conjunto, a partir del estudio de grandes zonas transnacionales que incluían a países terceros. Por ejemplo, en el caso de la zona Alpina, se incluía a Suiza, o a Austria, que en aquel momento todavía no formaba parte de la Unión.

Otras zonas de estudio fueron el Arco Atlántico, el Arco Mediterráneo, el Mar del Norte, etc. Estos estudios analizaban las contradicciones y situaciones del momento y, al mismo tiempo, realizaban un análisis de prospectiva de cómo se configurarían esos territorios a 10 años vista si las políticas comunitarias continuaban con las tendencias que manifestaban en ese determinado momento. En paralelo a la realización de dichos estudios científicos, la Comisión Europea impulsaba las iniciativas comunitarias, entre ellas INTERREG, de cooperación primero únicamente transfronteriza, y más adelante transnacional y transregional, que fue, y sigue siendo, una de las más importantes.

La evolución de INTERREG ha sido absolutamente espectacular; aunque los resultados todavía sean difíciles de valorar o poco palpables, sobre todo desde un punto de vista estrictamente financiero. Si recordamos la primera generación de INTERREG, veremos que se trataba básicamente de programas nacionales separados a cada lado de la frontera: Cada Estado miembro tenía su cuota, hacía su programa y daba cuenta de él a la Comisión por separado. La comunicación y la cooperación transfronteriza eran relativamente pequeñas y, sobre todo, cada Estado miembro diseñaba su programa desde una óptica básicamente nacional.

De esa primera experiencia se pasó a INTERREG II, donde se iniciaron tímidas experiencias de programación conjunta entre grandes zonas de cooperación, en función de los resultados obtenidos a través de los estudios de prospectiva antes mencionados. En fin,

## PRINCIPIOS PARA REALIZAR UNA ESTRATEGIA DE GESTION INTEGRADA

1. Perspectiva amplia y global
2. Principio de precaución
3. Proceso gradual, en evolución
4. Especificidad local
5. Sintonía con los procesos naturales
6. Participación de todas las partes
7. Apoyo y participación de todas las instancias administrativas = consenso
8. Combinación de instrumentos

## LAS ZONAS COSTERAS

### ZC : VALORES

- ➔ Biodiversidad muy valiosa
- ➔ Potencial económico
- ➔ Valor energético
- ➔ Importancia social
- ➔ Patrimonio cultural
- ➔ Interés estratégico y militar

actualmente inicia su andadura INTERREG III, donde los elementos fundamentales de su capítulo transnacional son, precisamente, una estrategia, una programación y una gestión comunes para llevar a cabo actuaciones beneficiosas para toda la zona, independientemente del Estado miembro en donde se realicen y/o se invierten los fondos comunitarios. Este planteamiento desnacionalizado, en favor de un objetivo común y general a varios Estados miembros, es realmente innovador e importante. La problemática de las zonas costeras, que figura entre las prioridades indicadas por la Comisión en su documento sobre las Líneas Directrices de Interreg III, es absolutamente pertinente en este contexto, ya que, independientemente de las fronteras administrativas o políticas, el carácter transnacional y/o transregional de muchas de nuestras zonas costeras es evidente. Plantearse su gestión sin tener en cuenta a los vecinos no sólo sería poco realista sino, además, ineficaz.

Estos últimos años han significado igualmente la incorporación en las mentalidades, y no solamente en los Tratados, del concepto de desarrollo sostenible. La importancia del medio ambiente como un elemento transversal se ha hecho cada vez más evidente, sobre todo a través de las grandes tragedias medioambientales acaecidas como, por ejemplo, la contaminación del Danubio o las inundaciones recurrentes en varias regiones europeas, que no respetan fronteras ni demarcaciones administrativas. Al mismo tiempo van ganando terreno una serie de iniciativas internacionales como, por ejemplo, las derivadas de la Declaración de Río en 1992, el Protocolo de Kioto, etc.

En el marco de este contexto que he intentado dibujar rápidamente, y en el que, muy someramente, podríamos decir que el concepto nacional de territo-

rio ha ido ampliando su contenido para abrirse a sus vecinos y ha ido ganando peso la necesidad de una mayor coherencia entre las diferentes políticas sectoriales que en él inciden, es donde quisiera incorporar el concepto de "gestión integrada".

La Jornada temática se centra en la Ordenación del territorio. No sé si el concepto de "gestión integrada" puede considerarse totalmente como sinónimo del de ordenación del territorio. Digamos que hay una diferencia de talante a la hora de enfrentarse a dicho concepto. El concepto de ordenación del territorio es, quizá, más político pues se refiere a una competencia nacional. Sin embargo, si lo examinamos al nivel de la Unión Europea, resulta un tanto contradictorio. La ordenación del territorio es competencia de uno u otro ministerio según el Estado miembro de que se trate. Los países nórdicos identifican prácticamente ordenación del territorio con protección del medio ambiente. En otros países, generalmente más al sur, la ordenación del territorio es considerada básicamente planificación de infraestructuras. Nosotros hemos preferido el concepto de gestión integrada y, en ese sentido, es un concepto innovador y que ofrece amplias posibilidades.

Es innovador desde el punto de vista político, porque supone una verdadera puesta en marcha de mecanismos de concertación política y de coherencia sectorial, pero no lo es desde un punto de vista humano: La vida cotidiana a nivel doméstico, por ejemplo, obliga a conciliar una serie de contradicciones, de inte-

### ZC: PRESIONES

#### Sobre el medio ambiente :

Erosión, destrucción del hábitat, deterioro de la diversidad biológica, escasez y contaminación de los recursos hídricos...

#### Sobre la sociedad y sus valores :

Declive de sectores tradicionales, debilitamiento del tejido social, pérdida de la propiedad, fluctuaciones demográficas, red vial inadecuada, ruptura con las tierras del interior, falta de planificación...

#### Sobre los mecanismos de decisión :

Falta de coordinación vertical y horizontal, fracturas de la continuidad geográfica transnacional.

reses y de presiones con el principio de precaución en la utilización de los recursos, con la toma en consideración de intereses a menudo hostiles entre sí, con una planificación a medio o a largo plazo, etc. Sin embargo, en la esfera de la vida política este concepto encuentra muchas más dificultades para abrirse camino a través de realizaciones concretas porque entran en juego los elementos de reparto de competencias, de niveles diferentes de tomas de decisión, de esferas de poder y es, por consiguiente, mucho más conflictivo.

¿Por qué se desarrolló el concepto de gestión integrada para las zonas costeras? Precisamente porque, durante los últimos diez años aproximadamente, al mismo tiempo que se llevaban a cabo los estudios plurisectoriales del territorio europeo, se hizo evidente (como en su momento quedó reflejado también en el Programa 21<sup>1</sup>) que las zonas costeras requerían un tratamiento urgente e innovador, y que constituían un potencial europeo de desarrollo muy importante, con unos grandes valores no solamente medioambientales, sino económicos, sociales, culturales, artísticos, etc. y cuya pervivencia estaba en peligro debido a la gravedad y al peso de las enormes presiones a que estaban sometidas, haciéndolas especialmente vulnerables

Estas presiones económicas, ambientales, sociales, se concentran en una franja que fluctúa aproximada-

mente entre los 40 y los 60 kilómetros de ancho. Una franja pues muy estrecha, con gran concentración demográfica, con un inmenso potencial económico, con una gran importancia desde el punto de vista energético, industrial, comercial, o incluso militar o estratégico, y que ha supuesto, tradicionalmente, una vía de acceso a la comunicación con otras culturas y otros pueblos. Las presiones y amenazas que sufren las zonas costeras varían enormemente de un territorio a otro y si por algo se caracterizan es, precisamente, por su variedad, su complejidad, y su especificidad.

A la vista de esta constatación, la problemática de las zonas costeras se consideró un objeto de análisis prioritario en los diferentes foros internacionales, no solamente al nivel de la Unión Europea. Los trabajos de la OCDE, por ejemplo, también lo reconocían. Ya en el año 1991 se celebró una conferencia internacional sobre la conservación de las zonas costeras en La Haya<sup>2</sup>. En el caso concreto de la Unión Europea, el camino se inició en el año 1992, con una primera Resolución del Consejo. Una segunda Resolución en el año 1994<sup>3</sup> ya reconocía su carácter prioritario.

La Comisión llevó a cabo una primera evaluación de las zonas costeras europeas, en la que justificaba la necesidad de llevar a cabo una acción comunitaria<sup>4</sup>. La Comunicación fue favorablemente acogida por el Con-

#### LA RECOMENDACIÓN A LOS ESTADOS MIEMBROS PARA LA REALIZACIÓN DE ESTRATEGIAS NACIONALES

- Un enfoque estratégico y sostenible
- Zonas costeras o territorios más amplios
- Perspectiva global, temática y geográfica : interdependencia de los sistemas naturales y de las actividades humanas
- Participación
- Tomar en consideración los distintos sectores o campos : Pesca y acuicultura, transporte, energía, gestión de recursos, protección de hábitats y especies, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional en zonas rurales y urbanas, turismo, industria, minería, gestión de residuos, agricultura, educación...
- Identificación de los diferentes actores a nivel administrativo
- Identificación de los instrumentos adecuados
- Cooperación con países vecinos
- Informar a la Comisión de los resultados

#### LOS NIVELES DE ACTUACIÓN

##### A nivel local :

- \* Conocimiento del terreno
- \* Realizaciones concretas

##### A nivel regional :

- \* Visión estratégica y equilibrada del territorio
- \* Aplicación de la legislación EU, nacional, regional
- \* Cooperación transfronteriza

##### A nivel nacional :

- \* Marco jurídico y normativo del territorio
- \* Coherencia entre sectores
- \* Cooperación transnacional

##### A nivel comunitario :

- \* Visión global del conjunto del territorio europeo
- \* Concepción y aplicación de las políticas CE para evitar posibles impactos negativos

## ACCIONES COMUNITARIAS

1. Impulsar la gestión integrada
2. Compatibilizar las políticas CE entre sí
3. Fomentar el diálogo y la participación
4. Facilitar el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos
5. Generar información y difundirla
6. Fomentar la toma de conciencia

sejo, especialmente por su carácter pluridisciplinar; solicitando a la Comisión el lanzamiento de un programa de demostración<sup>6</sup>. El Programa de Demostración se lanzó en febrero de 1996 y constituyó un buen ejemplo, desde su origen, de colaboración intersectorial ya que colaboraron en él, lideradas por la Dirección General de Medio Ambiente, la Dirección General de Política General y la de Pesca de la Comisión Europea.

El programa tenía un marcado talante innovador buscando, a través de un planteamiento bottom-up, un conocimiento fundamentado de la realidad sobre el terreno sin caer en apriorismos normativos. Sus objetivos eran, fundamentalmente, los de encontrar, a través de la experimentación concreta, elementos claves para entender las dificultades de las zonas costeras y, al mismo tiempo, recopilar las soluciones que los distintos proyectos pilotos fueran encontrando en sus particulares procesos de concertación y realización con vistas a la realización de una estrategia europea. Se trataba, pues, de analizar sobre el terreno cuáles eran los problemas concretos, incitar a los agentes locales a buscar soluciones para sus problemas específicos y, a partir de esas enseñanzas y experiencias, considerar cuál o cuáles eran los instrumentos, jurídicos o no (normas jurídicas, acuerdos voluntarios, programas de formación etc.), para favorecer la gestión de las zonas costeras.

El programa se denominó Programa de Demostración para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras. Fue un programa financiado casi a partes iguales por el Programa LIFE y por el FEDER, a través del programa TERRA. El gobierno noruego contribuyó financiera-

## DOCUMENTOS DE BASE

Comunicación de 1995 : <b>COM(95)511</b>
Comunicación de 2000 « Estrategia para Europa » : <b>COM(2000)547</b>
Propuesta de Recomendación modificada : <b>COM(2001)533</b>
Lecciones del Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC), OPOCE 1999, ISBN 92- 828-6472-3

mente en su territorio. El resultado de esos proyectos, que se desarrollaron durante aproximadamente tres años, fue una nueva Comunicación en el año 2000 en la cual se exponían los resultados y se proponía una estrategia para Europa. Al mismo tiempo, se añadía una propuesta de Recomendación del Consejo y del Parlamento a los Estados miembros para que emprendieran la realización de un inventario nacional de todos los elementos relacionados con las zonas costeras y, en base a éste, redactar sus respectivas estrategias nacionales<sup>7</sup>.

La Recomendación fue muy bien recibida por el Parlamento Europeo que realizó una serie de enmiendas en su primera lectura. La Comisión, en su propuesta modificada, incorporó una parte considerable de ellas. El Consejo, a su vez, se manifestó igualmente favorable y finalmente, en el día de hoy, ha aprobado su Posición Común, con un texto que clarifica y mejora en muchos aspectos la propuesta modificada de la Comisión, sobre el que tendrá que manifestarse a partir de ahora el Parlamento Europeo, bien aprobando la Recomendación, bien emprendiendo una segunda lectura.

¿Cuáles fueron las enseñanzas de este programa de demostración? El Programa estuvo formado por 35 proyectos piloto, distribuidos por toda Europa. Los principales problemas subyacentes que aparecieron al nivel europeo fueron los siguientes:

1. Una falta de visión global.
2. Una participación no adecuada de todos los interesados.

3. Una falta de coordinación en el ámbito político y en la gestión.

4. Una gran rigidez burocrática sumada a una importante descoordinación sectorial.

5. Una carencia de recursos significativa y falta de apoyo de las instancias superiores.

El seguimiento del programa se realizó de una manera pormenorizada y se financiaron al mismo tiempo una serie de estudios temáticos específicos de evaluación para establecer el concepto de gestión integrada.

De manera muy resumida podría decirse, en primer lugar, que la gestión integrada consiste en un proceso dinámico, pluridisciplinario e interactivo, que evoluciona a lo largo del tiempo y en el que intervienen multitud de elementos al mismo tiempo.

En segundo lugar que, para realizar una gestión integrada, es fundamental que la recogida de datos se efectúe al nivel adecuado. Muchos estudios científicos y técnicos de alto valor científico realizados sobre la problemática de las zonas costeras se quedan en el ámbito académico o ministerial y no llegan a los verdaderos usuarios. Hay una fractura de comunicación importante entre los que conocen los problemas en profundidad y aquellos que deben solucionarlos sobre el terreno.

En tercer lugar, es preciso asegurar la participación de todos los actores en el proceso para poder consensuar intereses a menudo contradictorios.

En cuarto lugar, se tienen que integrar los objetivos con los instrumentos. Es decir, que la especificidad local debe de ser reflejada, debido a que las zonas costeras se caracterizan, precisamente, por su gran diversidad y su extrema complejidad. Por tanto, las acciones de tipo normativo general resultan a menudo inoperantes si no van acompañadas de un margen de flexibilidad para adaptarse a cada realidad concreta.

Finalmente, un elemento clave es la integración de todos sus componentes, sean marítimos o terrestres, espaciales o temporales y de todos los niveles de toma de decisión, sean estos europeos, nacionales, regionales o locales. Es fundamental que exista una perfecta coordinación.

Los agentes locales que lideraban los proyectos piloto durante el periodo de realización del Programa de Demostración, se lamentaban en numerosas ocasiones de la dificultad de aplicar normas emanadas del poder central que resultaban totalmente inadaptables a su realidad específica. El caso de España, con una marcada repartición de competencias, es relativamente excepcional con respecto a muchos otros países de la Unión.

En fin, otro de los elementos a tener en cuenta cuando se trata de gestionar una zona costera es su carácter; a menudo, transregional o transnacional. Y que muchos de sus problemas no se producen en esta estrecha franja de 50 kilómetros de ancho sino que tienen su origen tierras adentro. Otro de los grandes problemas es la fractura del desarrollo del litoral con las tierras del interior; en detrimento de un desarrollo territorial más equilibrado.

Resumiendo, y para concluir, quisiera insistir en el hecho de que el enfoque global de la gestión integrada responde totalmente al objetivo del desarrollo sostenible. No es una iniciativa de carácter puramente medioambiental, sino que incorpora en su visión los objetivos de la cohesión económica y social. Se enmarca plenamente con los principios del buen gobierno (o "governanza") y es, sobre todo, una metodología válida para cualquier tipo de territorio. La propuesta de su aplicación a las zonas costeras ha venido dada por la fragilidad y urgencia específica de estos territorios pero, como instrumento de gestión territorial, puede y debería aplicarse a todo tipo de territorio.

<sup>1</sup> El Capítulo 17 del Programa 21 obliga a los signatarios de las zonas costeras, incluida la Unión Europea, a una "ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras"

<sup>2</sup> Conferencia sobre la conservación de las costas europeas, La Haya, 21 de noviembre 1991

<sup>3</sup> 25 de febrero 1992, Resolución del Consejo, por la que se invitaba a la Comisión a tomar en consideración una estrategia para una gestión integrada de las zonas costeras e incorporar dicha iniciativa en el 5º Programa Marco.

<sup>4</sup> 6 de mayo 1994, Resolución del Consejo, en la que se consideraba la problemática costera como una prioridad e invitaba a la Comisión a realizar una estrategia para una gestión integrada de las zonas costeras europeas que pudiera servir de marco para su conservación y desarrollo sostenible

<sup>5</sup> 31 de octubre 1995: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM(95)511)

<sup>6</sup> 18 de diciembre 1995, Consejo Europeo.

<sup>7</sup> 27 de septiembre 2000, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa (COM(2000)547). Propuesta de la Comisión de Recomendación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (COM(2000)533)