

Reunión técnica

Ordenación del Territorio

PACT-A3
PLAN DE ACCIÓN DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
ALENTEJO, ALGARVE, ANDALUCÍA





Ordenación del Territorio

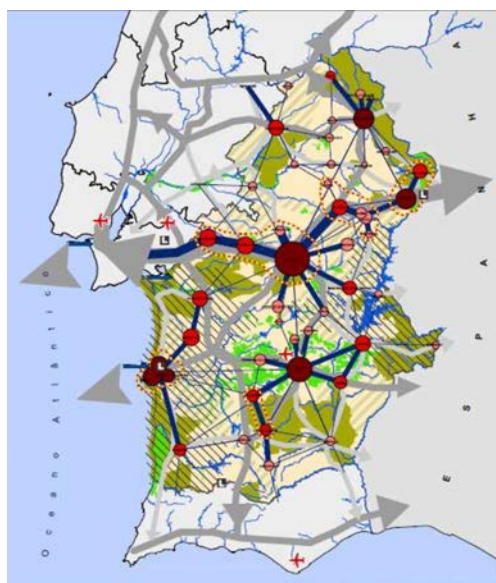
MONOGRAFÍAS

1 Caracterización general

España y Portugal presentan dos sistemas de organización político-administrativa diferenciados que tienen evidentes repercusiones en el modo en que se organizan las materias de la ordenación del territorio, el urbanismo y la planificación sectorial.

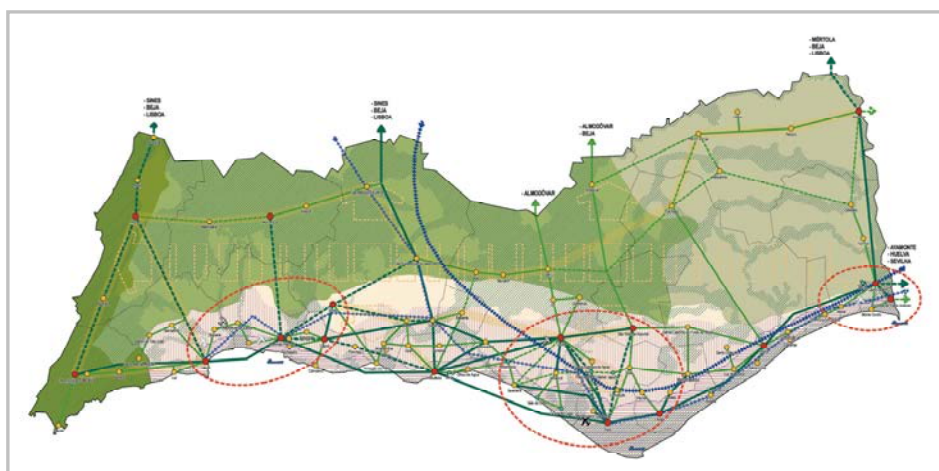
España, a partir de la Constitución de 1978, se transforma un estado descentralizado con la creación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), entidades con amplios poderes de autogobierno y dotadas de un elevado número de competencias. Portugal, por otra parte, consolida su sistema de organización político-administrativa centralizado con la Constitución de 1976, aunque introduciendo importantes modificaciones descentralizadoras en los archipiélagos de Azores y Madeira con su configuración como regiones autónomas y posibilita la creación de las regiones administrativas en el continente.

La no institucionalización hasta el momento de las regiones administrativas en el continente han impedido una mayor desconcentración en esta escala de gobierno, aun cuando la utilización de este ámbito intermedio para determinadas funciones del gobierno y la constitución en las mismas de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) han permitido aligerar los procedimientos de elaboración en algunos tipos de planes, situando en esta escala el control de legalidad del planeamiento urbanístico. En el Portugal continental las competencias de elaboración y aprobación de los instrumentos de gestión territorial (ordenación del territorio y urbanismo) se residen fundamentalmente en el Gobierno del Estado y en las administraciones locales, y se ha asistido en los últimos años a un proceso de simplificación de los procedimientos y a un



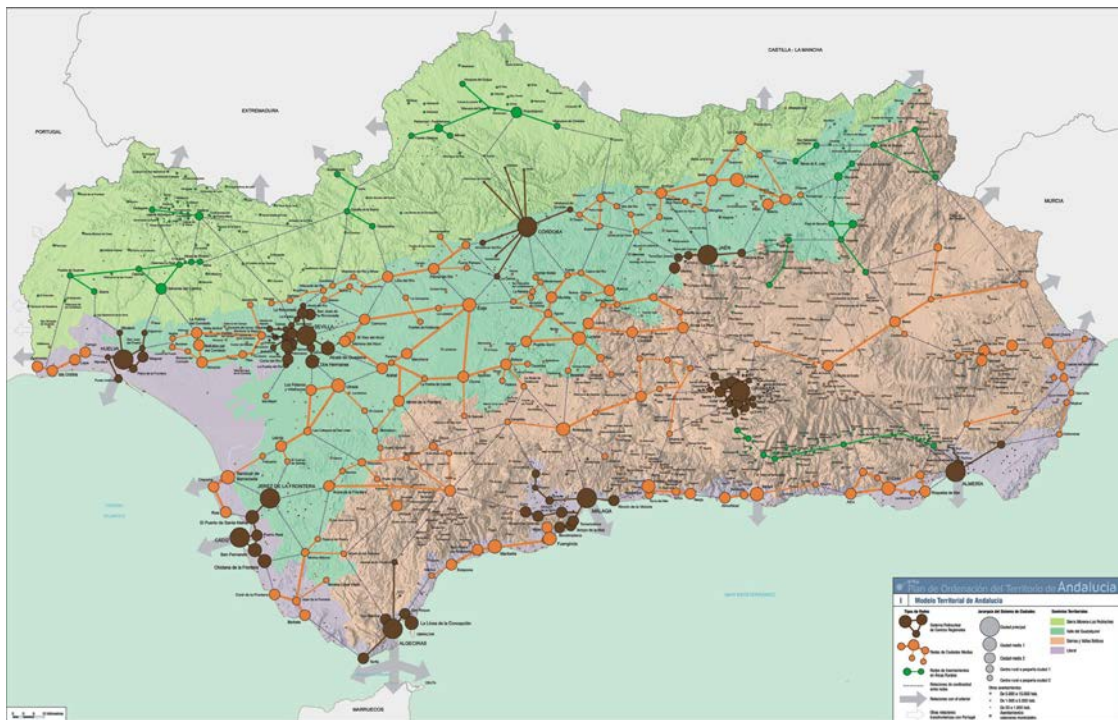
más claro reparto de las atribuciones entre el Estado y las administraciones locales, que ha permitido aligerar los trámites de elaboración y aprobación de los planes, fundamentalmente de los instrumentos de competencia de los municipios.

Los planes realizados por la Administración Central de Portugal tienen un carácter netamente estratégico y no reglamentario, que vinculan, a excepción de la figura de los planes especiales (planes de Áreas Protegidas, de Costas, etc.), exclusivamente a las entidades públicas, siendo los planes de ámbito municipal los que operan con carácter vinculante para los particulares.



Finalmente, en el sistema portugués de planificación no existe una diferenciación jurídica entre la materia ordenación del territorio y urbanismo. Todos los planes, incluso los planes de detalle (Planes de Pormenor) propios de la escala urbanística se denominan como planes de ordenación del territorio y urbanismo.

En el caso de España el sistema de planificación se estructura nítidamente en tres niveles: Administración General del Estado, CC.AA. y Administración Local. La Administración General del Estado planifica las materias sectoriales de incidencia territorial de su competencia, de acuerdo con lo que establezcan las respectivas legislaciones sectoriales, sin que exista un cuerpo normativo unitario que determine un procedimiento único de planificación para estas políticas. A la Comunidad Autónoma de Andalucía le corresponde la ordenación del territorio y la planificación de las políticas sectoriales de su competencia así como la legislación en materia de urbanismo y la elaboración y aprobación de los instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal. A los municipios les corresponde la planificación urbanística y su aprobación, previo control de legalidad por parte de la Comunidad Autónoma.



En España la ordenación del territorio constituye, constitucionalmente, una materia distinta del urbanismo en cuanto a su carácter, objeto y finalidad. La Ordenación el Territorio hace referencia a las grandes magnitudes y a las decisiones básicas condicionantes de las actividades en el territorio, y por ello tiene un carácter supraordenador e integrador de las distintas políticas con incidencia territorial, en tanto que el Urbanismo hace alusión a la magnitud local a la acción pública de regulación directa y precisa del suelo.

2 Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y su relación con la cooperación interregional

Los instrumentos de planificación aprobados en ambos países permiten tener unas referencias claras de las políticas que se están desarrollando en las tres regiones y contienen propuestas para la cooperación interregional, lo que posibilita establecer unas bases de referencias adecuadas en las que sustentar la cooperación. Los planes aprobados y sus contenidos en relación con la cooperación son los siguientes:

■ Portugal

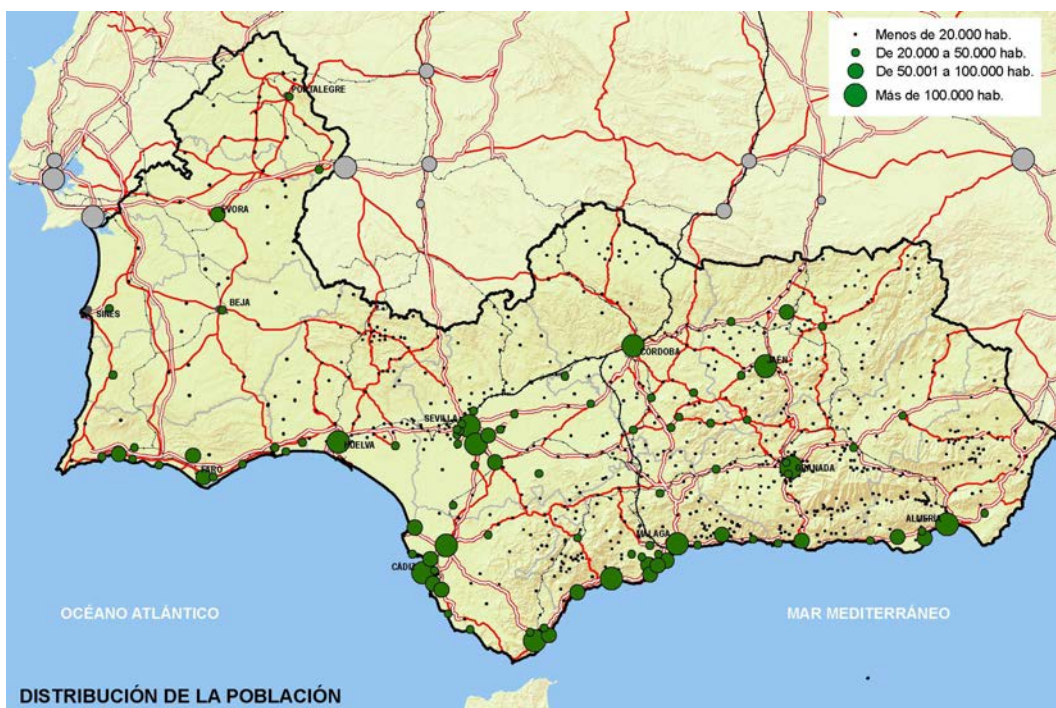
Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

El PNPOT, aprobado en 2007, es el marco estratégico para la planificación sectorial y territorial de Portugal. Este Plan se sitúa en el nivel de las grandes opciones, objetivos y medidas para desarrollar la política de ordenación del territorio, dejando a los restantes instrumentos las decisiones concretas de ordenación.

El PNPOT establece las estrategias territoriales que se han de desarrollar por los planes regionales de ordenación del territorio y determina las relaciones de cooperación existentes entre los dos países. Es, pues, el instrumento básico en el que se definen los aspectos esenciales en los que debe consistir la cooperación transfronteriza.

El Plan subraya la necesidad de reforzar esta cooperación, esencialmente a través de:

- La potenciación de los valores ambientales, fundamentalmente la gestión conjunta de los recursos hídricos, que el Plan propone debe ampliarse a la conservación de la naturaleza y la biodiversidad.



- El reforzamiento de las ciudades medias portuguesas fronterizas para dotar de mayor coherencia a la red urbana peninsular y para proporcionar un mayor potencial interactivo con las ciudades medias españolas, mediante el incremento de las relaciones comerciales, de expansión del turismo, y de la cooperación técnica, científica y cultural.
- El estímulo de las interrelaciones entre los niveles inferiores de la jerarquía urbana mediante la mejora de la accesibilidad viaria, el incremento de los pasos transfronterizos, el incremento en el intercambio de bienes y servicios y la cooperación económica, social y cultural.
- La exploración de complementariedades y sinergias en la economía productiva, asociacionismo en el ámbito de la cultura, del medioambiente y del ocio y la revalorización de las áreas fronterizas como destinos turísticos.
- La potenciación de la oferta competitiva de bienes y servicios, proporcionando la escala necesaria de las empresas para desarrollar una estrategia de internacionalización y apertura a mercados extra-peninsulares.
- La cooperación del sistema de asentamientos en su dimensión de oferta de servicios públicos, enseñanza e investigación, esencialmente con el objeto de establecer redes de cooperación científica y técnica.

- La ordenación de grandes espacios turísticos con el objeto de lograr efectos sinérgicos.
- El reforzamiento de la movilidad de bienes y personas para propiciar la construcción de espacios de cooperación a todas las escalas territoriales: redes de transporte transeuropeos, transpeninsulares y transfronterizos locales; dimensión de los sistemas portuarios de los dos países y programación conjunta de la ejecución y del trazado de las redes de transporte que afectan a ambos países.

Plano Regional de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional do Algarve y Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo

El PROT del Algarve, aprobado en 2007, establece un modelo territorial y una estrategia territorial y por sectores completa para el desarrollo del Algarve y visualiza la ordenación futura prevista para la zona transfronteriza.

Las propuestas del Plan refuerzan las redes territoriales transfronterizas: carreteras, ferrocarril, aeropuerto y mejora las infraestructuras portuarias de Vila Real de Santo António. Asimismo propone la mejora de la navegabilidad del Guadiana, la articulación de los espacios protegidos mediante corredores ecológicos, la mejora de la calidad de las aguas mediante las medidas de depuración de vertidos que fluyen hacia el río y la mejora del paisaje.

El PROT del Alentejo, aprobado en 2010, establece unas estrategias y un modelo territorial para el desarrollo futuro del Alentejo, en los cuales la integración y la articulación con el exterior son fundamentales. Se otorga especial consideración al sistema medioambiental y a la protección ante los riesgos, y se recalca la necesidad de fortalecer y ampliar la base económica de la región, así como de afirmar el sistema de asentamientos existente basado en el policentrismo.

Las propuestas del Plan refuerzan las redes territoriales transfronterizas: carreteras, ferrocarril, aeropuerto y mejora las infraestructuras portuarias (Sines). Asimismo, identifica los recursos y valores naturales más significativos y propone la preservación de los espacios naturales protegidos y el fortalecimiento de las redes ecológicas europeas. Asimismo plantea la prevención ante los riesgos y el refuerzo de la biodiversidad y la calidad del paisaje.

El carácter vinculante de estos planes sobre la planificación municipal asegura la coordinación entre los distintos instrumentos de incidencia territorial. La concreción de la política de suelo, de los desarrollos turísticos, industriales y logísticos recae en el sistema portugués de planificación en los municipios, por lo que serán éstos los que establezcan con precisión la ubicación de las actuaciones.

Estrategía de Desenvolvimento do Algarve 2007- 2013

Esta estrategia hacer referencias explícitas a la cooperación transfronteriza o la gestión conjunta de medidas entre el Algarve, Alentejo y Andalucía. Se recoge entre sus acciones de interés para la cooperación la siguientes:

- El reforzamiento de las comunicaciones con la Región de Alentejo y Andalucía a partir de la mejora de la red de carreteras y vía férrea
- La promoción de intervenciones que posibiliten avanzar hacia la sostenibilidad socioeconómica y ambiental del sector agrícola apostando por la reconversión de áreas y métodos de producción, cualificación del empleo y refuerzo de mecanismos de organización y cooperación a escala interregional con las regiones vecinas de Alentejo y Andalucía.
- El desarrollo del Bajo Guadiana mediante su navegabilidad y su aprovechamiento turístico (asociado a la consolidación de los segmentos de náutica de recreo y de cruceros)

Planos Municipais de Ordenamento do Território

No se aprecian referencias explícitas en materia de cooperación transfronteriza en los instrumentos de planeamiento municipal.

Conservación del patrimonio natural

Por otra parte en Portugal debe considerarse, la Reserva Ecológica Nacional (REN) (ver monografía Medio Ambiente), que constituye una de las componentes de la Red Fundamental de Conservación de la Naturaleza, favoreciendo la conectividad entre las áreas nucleares de conservación de la naturaleza y biodiversidad integradas en el Sistema Nacional de Áreas Clasificadas. La REN abarca:

- Áreas de protección del litoral.
- Áreas relevantes para la sostenibilidad del ciclo hidrológico terrestre.
- Áreas de prevención de riesgos naturales.

El régimen atribuido a las áreas incluidas en la REN conlleva la prohibición de un numeroso conjunto de acciones (urbanización, construcción, vías de comunicación, excavaciones, aterramientos, destrucción de la cobertura vegetal, etc.). Cualquier tipo de intervención en las áreas delimitadas como REN, tiene que ser previamente comunicada y aprobada por el CCDR.

■ España

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)

El Plan, aprobado en 2006, es el marco estratégico para la ordenación territorial de Andalucía. En materia de cooperación transfronteriza marca las cuestiones básicas en las que se debe desenvolver la cooperación con Portugal. La propuesta del POTA establece las bases para el reforzamiento de las redes territoriales transfronterizas: red viaria, ferroviaria, sistema portuario, aeroportuario, telecomunicaciones y redes energéticas.

El POTA determina la necesidad de la cooperación para la gestión conjunta de recursos, esencialmente el agua y los espacios naturales, proponiendo la creación de un espacio natural protegido en torno al Guadiana; asimismo, plantea la necesidad de cooperación para la prestación de servicios públicos y establece la necesidad de cooperación en sectores económicos comunes, como agricultura, agroindustria, pesca, minería, turismo y energías renovables.

El Plan determina que en los sectores económicos comunes, en materia de gestión del medio natural y de medio ambiente urbano, de patrimonio histórico y rehabilitación y en materia de investigación y desarrollo tecnológico se han de desarrollar iniciativas de intercambio de experiencias y transferencia de tecnología.

Específicamente el POTA define el conjunto de asuntos prioritarios para la cooperación con Portugal. Estos son los siguientes:

- El establecimiento de un modelo territorial común entre Andalucía y el sur de Portugal. Que sirva de referente para el desarrollo de los proyectos de cooperación entre ambos territorios tanto los de iniciativa propia como los derivados de instrumentos de la Unión Europea
- La continuidad de las redes de transporte entre Andalucía y Portugal: red viaria, red ferroviaria, sistema portuario, sistema aeroportuario, telecomunicaciones, redes energéticas. Definir el modelo de articulación de los sistemas de transportes y comunicaciones entre ambos territorios y promover su inclusión en las redes transeuropeas de transporte. Abordar las necesidades de articulación entre Andalucía y Lisboa, así como la articulación entre Andalucía y las regiones de Algarve y Alentejo.
- Cooperación urbana: Promover la constitución de redes de cooperación entre las ciudades andaluzas y del sur de Portugal, para el desarrollo de programas e iniciativas de cooperación en las diferentes materias relacionadas con la gestión urbana desde la perspectiva tanto económica y empresarial como técnica, social y cultural.

- Cooperación en sectores económicos comunes: agricultura, agroindustria, pesca, minería, turismo, energías renovables. Promover el desarrollo de programas de estudio y cooperación en cada uno de los sectores de actividad compartidos por la estructura productiva de los territorios portugueses y andaluces limítrofes.
- Cooperación en materia de servicios públicos: educación, salud, cultura, servicios sociales, deportes. Impulsar la coordinación con Portugal para la prestación de servicios públicos a la población de los territorios limítrofes.
- Cooperación en materia de desarrollo rural. Promover el desarrollo de un programa específico de cooperación con las Regiones de Algarve y Alentejo en materia de promoción del desarrollo rural en el que se lleven a cabo intercambio de experiencias y la aplicación de actuaciones piloto de fomento del desarrollo social y económico de las áreas rurales más deprimidas.
- Cooperación en materia de gestión del medio natural: agua, erosión, espacios naturales, biodiversidad. Promover un programa de cooperación con las regiones de Algarve y Alentejo dirigido a favorecer el intercambio de experiencias, la transferencia de tecnología y la aplicación de medidas y actuaciones piloto en materia de gestión de los recursos naturales básicos comunes. En concreto, impulsar la coordinación de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 y los estudios para la declaración de un espacio natural protegido transfronterizo en el curso del Guadiana. Así mismo desarrollar un programa específico de estudio y seguimiento de la dinámica costera en el conjunto de la franja litoral de Huelva y El Algarve.
- Cooperación en materia de medio ambiente urbano: calidad ambiental, gestión de residuos, evaluación de impacto ambiental. Promover el desarrollo de un programa de cooperación con las regiones de Algarve y Alentejo dirigido al intercambio de experiencias, la transferencia de tecnología y la aplicación de medidas y actuaciones piloto en materia de gestión medioambiental aplicada al medio urbano.
- Cooperación en materia de patrimonio histórico y rehabilitación urbana. Promover el desarrollo de un programa de cooperación con las regiones de Algarve y Alentejo dirigido a fomentar el desarrollo de proyectos comunes en materia de investigación, protección, conservación y fomento del patrimonio histórico y cultural común, así como para el desarrollo de actuaciones concretas en materia de rehabilitación urbana.
- Cooperación en materia de investigación y desarrollo tecnológico. Promover el desarrollo de cooperación con Portugal dirigido a potenciar proyectos comunes en materia de investigación y desarrollo tecnológico, que favorezca el establecimiento de programas comunes entre las Universidades y centros de investigación de ambos territorios, así como los intercambios estables de personal docente e investigador.

- Creación de un sistema de información territorial. Impulsar la creación de un sistema de información territorial común del sur de Portugal y Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio Litoral Occidental de Huelva

El Plan, aprobado en 2006, establece el modelo de ordenación territorial del ámbito y precisa las actuaciones necesarias para su consecución. El carácter vinculante del Plan en relación con el urbanismo asegura el cumplimiento de sus determinaciones en materia de ordenación de usos para el momento en que los planes urbanísticos sean revisados y orienta las actuaciones positivas de intervención de las políticas sectoriales. El Plan no considera las relaciones del ámbito con Portugal, no realizando propuestas de coordinación y articulación con las políticas territoriales del Algarve - Alentejo.

La propuesta del Plan recoge las previsiones de la planificación sectorial regional de las redes territoriales transfronterizas, red viaria y ferroviaria, y apuesta por el desarrollo recreativo y turístico del Guadiana y la protección paisajística y ambiental de su margen izquierda.

Planes Generales de ordenación urbanística

No se aprecian referencias explícitas en materia de cooperación transfronteriza en los instrumentos de planeamiento general.

Conservación del patrimonio natural

Por otra parte, en España debe considerarse los instrumentos para la conservación del patrimonio natural. En Andalucía es la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. La **Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA)** "se configura como un sistema integrado y unitario de todos los espacios naturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales" (Decreto 95/2003).

3 Antecedentes de la cooperación

La cooperación transfronteriza en la materia de Ordenación del Territorio entre las regiones que conforman la Eurorregión ha sido la siguiente:.

- INTERREG I (1990-1993) : Estudio de articulación territorial transfronteriza

- INTERREG II (1994-1999):
 - Estudio sistema de ciudades transfronterizas
 - Esquema territorial de ordenación del Bajo Guadiana
 - Sistema de ordenación territorial y cartográfica
 - Estudio de valoración de incidencias de integración y articulación

- INTERREG III (2000-2006)
 - Diversos proyectos en relación con la adecuación de entornos urbanos y portuarios y adecuación paisajística
 - Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) 2007-2013
 - Proyecto Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana (Andalbagua), en el que participan instituciones del Alentejo, Algarve y Andalucía. En su vertiente de ordenación territorial está prevista la realización de una estrategia de desarrollo territorial para el bajo Guadiana y una estrategia para el paisaje fronterizo fluvial del Bajo Guadiana.

4 Orientaciones estratégicas

Las orientaciones estratégicas que se proponen para el Plan de Acción de la Cooperación Transfronteriza Alentejo–Algarve–Andalucía en materia de Ordenación del Territorio son las siguientes:

1. Armonizar objetivos y criterios para la ordenación territorial y urbanística

Conseguir una adecuada armonización de objetivos y criterios de planificación territorial y urbanística con el fin de lograr un desarrollo territorial que aproveche las potencialidades existentes en ambos lados de la frontera y permita establecer orientaciones comunes para la protección y ordenación de los usos y de los recursos del territorio.

2. Establecer criterios comunes en materia de paisaje fomentando el desarrollo sostenible

La estrategia se dirige a la definición de criterios comunes para el estudio y ordenación del paisaje e integración de las actuaciones urbanísticas.

3. Desarrollar instrumentos para la producción, mantenimiento y accesibilidad de la información geográfica

Desarrollo de la colaboración para la implantación y funcionamiento de las infraestructuras y equipamientos geográficos de referencia y para la mejora de la accesibilidad a los catálogos e infraestructuras de datos espaciales.

4. Impulsar la formación y el intercambio de conocimiento en Ordenación del Territorio, Urbanismo y en materia de Información Geográfica

Favorecer e impulsar una plataforma conjunta para la formación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en materia de planificación territorial y urbanística, paisaje y en las tecnología de información geográfica.

5 Líneas de actuación

1. Estrategia territorial común de escala Euroregión y de escala del territorio fronterizo

Alcanzar una armonización de objetivos territoriales de carácter estratégico, contenidos en los instrumentos de planificación regional, con la meta puesta en la formulación de una estrategia territorial común que oriente la elaboración o revisión de los instrumentos de escala Euroregión y de escala del territorio fronterizo.

2. Cooperación en planificación subregional/intermunicipal

Cooperación en planificación subregional/intermunicipal que posibilite la revisión futura de los instrumentos existentes o la formulación de nuevos instrumentos desde una metodología y proceso de participación comúnmente aceptada.

3. Iniciativas y proyectos de gran incidencia territorial (turísticas, logísticas y otras)

Puesta en común de grandes iniciativas y proyectos urbanísticos con fuerte repercusiones territoriales (especialmente turísticas y logísticas), que permita valorar sus impactos o los efectos sinérgicos sobre el conjunto de las regiones.

4. Protección, gestión sostenible y ordenación del paisaje y desarrollo de actuaciones de intervención

Cooperación para el desarrollo de políticas de protección, gestión y ordenación del paisaje y para la armonización de criterios para el paisaje en los instrumentos de planificación territorial y para la inserción paisajística de actuaciones urbanísticas.

5. Actuaciones piloto para la intervención paisajística en el territorio fronterizo

Actuaciones pilotos para la intervención paisajística en el territorio fronterizo y experiencia comparada en ordenación y tratamiento de espacios fluviales.

6. Acceso a la información geográfica en condiciones que permitan su uso y explotación para la planificación territorial y urbanística

Garantizar la interoperabilidad de los datos espaciales y promover la accesibilidad a los sistemas de información territorial y urbanística.

7. Series de cartografía temática de interés común

Diseño de la edición de series cartográficas temáticas conjuntas que pueden afectar a territorios fronterizos, espacios naturales protegidos, ámbitos subregionales y callejeros de ciudades medias.

8. Grupo de trabajo interadministrativo

Impulsar la cooperación para el intercambio permanente de información y documentación.

9. Transferencia de conocimiento

Consolidar actividades formativas periódicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y sistemas de información geográfica.

Unión Temporal de Empresas



Asistencias Técnicas Clave S.L.
C.I.F. B41696204
Telf: 954 236 508 Fax: 954 236 827
Email: info@atclave.es