

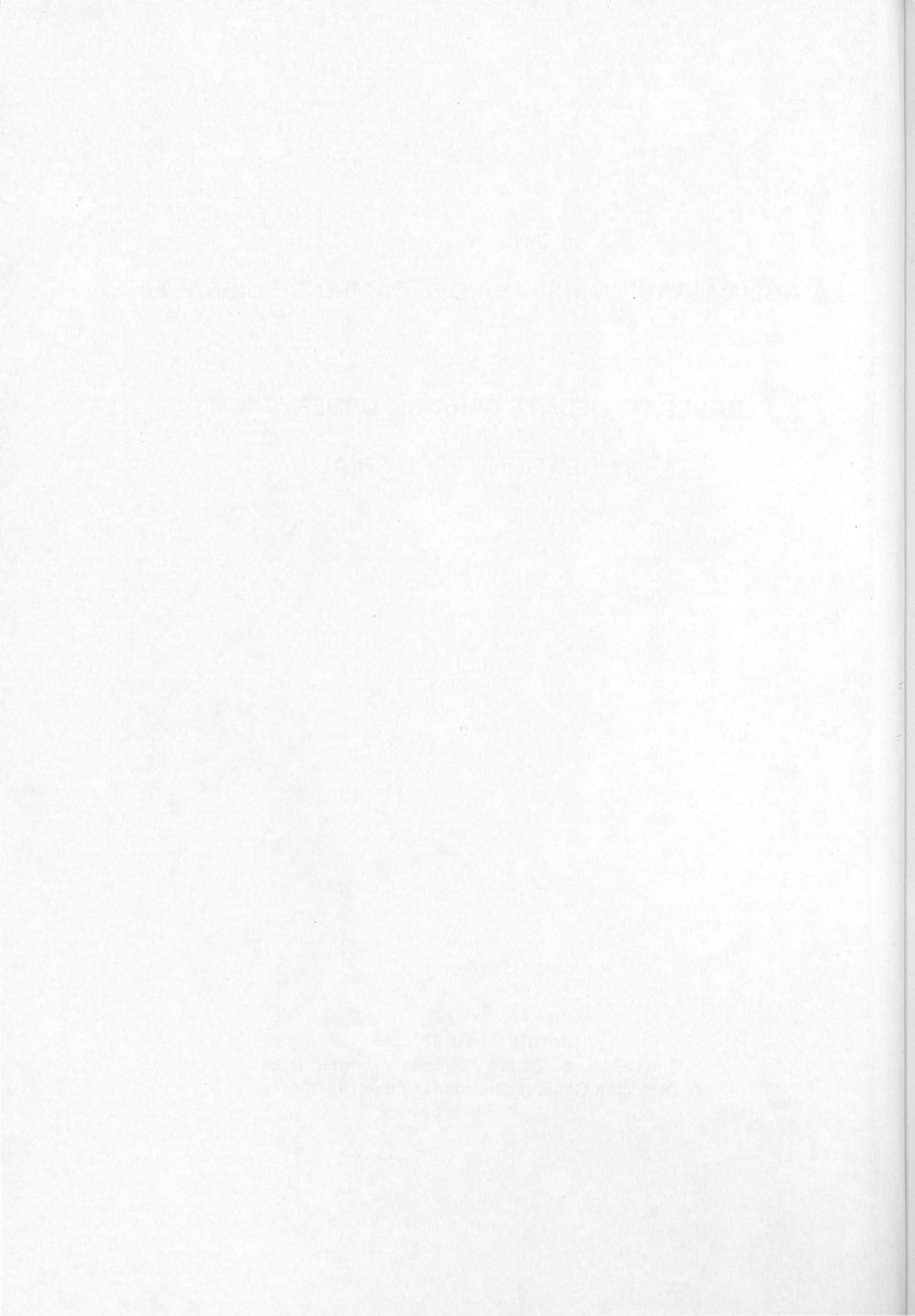
LA AGLOMERACION URBANA DEL CAMPO DE GIBRALTAR
Bases de debate para su ordenación y gestión territorial

CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
Dirección General de Ordenación del Territorio

LA AGLOMERACION URBANA DEL CAMPO DE GIBRALTAR.

BASES DE DEBATE PARA SU ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL

Junta de Andalucía
Consejería de Obras Públicas y Transportes
Dirección General de Ordenación del Territorio
Sevilla, 1993



PRESENTACION.-

El acelerado proceso de urbanización de Andalucía durante las últimas décadas ha originado que en el ámbito de las principales ciudades se transforme la realidad física del territorio como consecuencia de las complejas interrelaciones que se producen entre la ciudad central y los municipios de su entorno, llegando a producirse formas nuevas de organización territorial como son las aglomeraciones urbanas y las áreas metropolitanas.

Estas conforman actualmente el primer nivel de articulación territorial del sistema de ciudades definido en las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, en el que se incluyen los ámbitos de las ocho capitales de provincia, Jerez de la Frontera y Bahía de Algeciras.

La ordenación de dichos ámbitos con criterios e instrumentos exclusivamente locales da como resultado un conjunto de políticas municipales y de actuaciones sectoriales concurrentes, que no siempre dan respuesta suficientemente coordinada a las oportunidades y problemas de cada aglomeración, por lo que precisan ser abordadas desde instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal.

La función directiva de los principales centros urbanos y su incidencia en la organización y estructura del territorio regional justificó la puesta en marcha por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de un programa dirigido a potenciar la función territorial de estos ámbitos y a impulsar los procesos de coordinación, ordenación y gestión territorial de los mismos.

La próxima aprobación de la Ley para la Ordenación del Territorio, actualmente en trámite parlamentario, representa una especial oportunidad para abordar, desde un instrumento específico, la ordenación territorial de estas áreas en un proceso que debe contar desde el principio con la participación de todos los agentes implicados y, muy especialmente, con los Ayuntamientos afectados.

En el caso de la comarca del Campo de Gibraltar la urgencia e importancia de muchas de las actuaciones que se están produciendo y planteando, exigen un encuadre territorial que de respuesta desde esta escala unitaria a los principales retos con que la aglomeración urbana encara su futuro.

El presente documento pretende ser un punto de partida al debate que debe producirse sobre la ordenación del territorio en el Campo de Gibraltar, que contribuya a la búsqueda de las soluciones necesarias en un ámbito de amplia significación para las políticas regionales, estatales y comunitarias.

INDICE GENERAL

	PAG.
0.- INTRODUCCION.	07
1.- ESTUDIOS Y ANTECEDENTES DE ORDENACION	10
2.- SINTESIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES	13
2.1.-ENCUADRE TERRITORIAL	13
2.2.-MEDIO FISICO	17
2.3.-MEDIO SOCIO-ECONOMICO	20
2.4.-CONEXIONES VIARIAS EXTERIORES	27
2.5.-DESARROLLO PORTUARIO	32
2.6.-OTRAS CONEXIONES EXTERIORES	36
2.7.-INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS	38
2.8.-ESTRUCTURA URBANA	40
2.9.-PLANEAMIENTO URBANO	44
3.- ANTECEDENTES Y POSIBILIDADES DE ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL	53
3.1.- ANTECEDENTES DE GESTION TERRITORIAL	53
3.2.- EVALUACION DE LA GESTION TERRITORIAL ANTERIOR	60
3.3.- POSIBILIDADES DE ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL FUTURAS	61
4.- CRITERIOS REGIONALES DE ORDENACION TERRITORIAL	62
4.1.- SISTEMA URBANO-RELACIONAL	64
4.2.- SISTEMA PRODUCTIVO	69
4.3.- SISTEMA FISICO-AMBIENTAL	72
5.- NECESIDAD DE LA ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL	75
6.- ALCANCE Y CONTENIDO DE LA ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL	77
7.- PUESTA EN MARCHA DE LA ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL	81

INDICE GENERAL

161	
80	CONSTITUCION
16	ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION
17	ESTRUCTURA DE LOS NIVELES ORGANIZACIONALES Y
17	ORGANIZACION
17	1.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
17	1.1.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
20	1.1.2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
27	1.1.3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
31	1.1.4. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
38	1.1.5. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
38	1.1.6. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
40	1.1.7. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
44	1.1.8. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
52	2.1. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
52	ORGANIZACION
53	2.1.1. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
53	ORGANIZACION
59	2.1.2. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
59	ORGANIZACION
61	2.1.3. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
61	ORGANIZACION
62	2.1.4. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
62	ORGANIZACION
64	2.1.5. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
64	ORGANIZACION
69	2.1.6. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
69	ORGANIZACION
72	2.1.7. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
72	ORGANIZACION
73	2.1.8. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
73	ORGANIZACION
75	2.2. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
75	ORGANIZACION
77	2.2.1. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
77	ORGANIZACION
81	2.2.2. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION Y
81	ORGANIZACION

0.- INTRODUCCION.

La aglomeración urbana del Campo de Gibraltar junto a Jerez de la Frontera y los ámbitos de las capitales provinciales, conforman el primer nivel de articulación del Sistema de Ciudades de Andalucía.

De su configuración territorial cabrían destacar los siguientes aspectos:

- Concentra o localiza espacialmente los valores geoestratégicos y de orden territorial que se atribuyen al Sur de la Península Ibérica en su condición de puerta europea y puente de relación intermarítima e intercontinental.
- Fundamenta su desarrollo socio-económico en dicha posición geoestratégica, y en las condiciones portuarias de la Bahía de Algeciras.
- Es la única aglomeración urbana andaluza, junto con Jerez, que no está apoyada en una capital de Provincia.
- Constituye una unidad territorial con Gibraltar, que forma parte del arco de la Bahía, y con la que, desde la apertura de la verja, mantiene interrelaciones crecientes.
- Dispone de un marco físico especialmente complejo, con una fuerte diferenciación tanto de sus tres áreas litorales, la Bahía, la vertiente mediterránea y la atlántica, como entre éstas y el interior, dando lugar a un espacio muy fragmentado por sierras y elevaciones con escasez de terrenos llanos aptos para el desarrollo.
- Su municipio principal, Algeciras, tiene un peso poblacional del 44% respecto del total comarcal: el más bajo entre las diez aglomeraciones andaluzas, después del que representa Cádiz respecto de su Bahía, (un 40% aproximadamente); dicha proposición se reduciría hasta el 39% si se considera Gibraltar, aumentando aún más la descentralización poblacional y de actividades del conjunto.
- Alcanza un alto grado de ocupación o de adscripción de uso en planeamiento del suelo apto para el desarrollo, sobre todo en su área central, el arco de la Bahía, llegando hasta ciertos niveles de saturación y conflicto, que precisan ser abordados conjuntamente por los cuatro municipios que tienen frente a ella.

Todo ello, concede una especial importancia a la componente territorial, tanto para abordar en profundidad los problemas de forma unitaria, como para aprovechar las oportunidades y gestionar eficazmente la ejecución de dichas soluciones, aprovechando el efecto multiplicador de la escala, y superando así las limitaciones e incluso los aspectos negativos de una fragmentación territorial sustentada en la consideración

exclusiva de los límites municipales.

Aunque en la historia reciente del Campo de Gibraltar, al menos desde la aprobación en 1.965 de un Programa de Medidas para su Desarrollo Económico y Social, ha estado casi siempre presente el ámbito territorial comarcal, incluso con ciertos niveles de instrumentación institucional, nunca se ha llegado a formular una planificación global e integral de la Comarca, ni se ha llevado a cabo una auténtica gestión territorial conjunta.

En estos momentos, con la aprobación en marzo de 1.990 de las **Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía**, y la próxima promulgación de la **Ley para la Ordenación del Territorio** de la Comunidad Autónoma, actualmente en fase de trámite parlamentario, se abre una especial ocasión para abordar en condiciones más favorables dicha ordenación y poner en marcha la gestión territorial conjunta. Buena base para este propósito puede ser los estudios sectoriales o de base ya realizados; algunos por la Junta de Andalucía, como el Programa de Desarrollo de la Bahía, el Plan de Actuación del Campo de Gibraltar (IFA); el Estudio de Alternativas para Mejora de Accesibilidad por Carretera a la Bahía; o el estudio de las Aglomeraciones Urbanas Andaluzas (Dirección General de Ordenación del Territorio); además de las propias Bases regionales antes mencionadas.

Ahora bien, la viabilidad del proceso de ordenación, y sobre todo de su posterior gestión y ejecución requiere que se superen posibles reticencias y que los Ayuntamientos, como responsables de la ordenación física en su nivel más detallado, y los restantes organismos, instituciones y entidades que tienen a su cargo actuaciones que pueden influir en la toma de decisiones, se comprometan desde un principio en la tarea y asuman la cuota de participación y de gestión que les corresponda, armonizando y compatibilizando sus intereses, locales o sectoriales, con los del conjunto.

El presente documento tiene por objeto servir de base de debate en ese sentido, sin merma de que simultáneamente se aborden trabajos preparatorios, y posibles medidas de coordinación e intervención, como puesta en marcha o primera fase de un proceso cuya necesidad es incuestionable.

Para esa finalidad se estructura su contenido en los siete apartados siguientes:

- Referencia a los **estudios y antecedentes de ordenación**, como base bibliográfica disponible incluyendo su recopilación sustancial.
- Síntesis de los **problemas y oportunidades** del área, en base fundamentalmente a dichos estudios y antecedentes, y a modo de diagnóstico previo.
- **Antecedentes y posibilidades de gestión territorial**, cara a verificar la capacidad del área y plantear en

consecuencia la instrumentación del proceso.

- **El Campo de Gibraltar en las Bases de Ordenación de la Comunidad.**
- **Necesidad de la ordenación y gestión territorial**, como consecuencia de todo lo anterior.
- **Alcance y contenido de la ordenación y gestión territorial**, teniendo en cuenta lo que para la primera contempla la nueva Ley autonómica en trámite.
- Propuesta para una **puesta en marcha de la ordenación y gestión territorial**.

1. ESTUDIOS Y ANTECEDENTES DE ORDENACION.

De la recopilación, no exhaustiva, de los estudios y antecedentes de ordenación realizados sobre la comarca y que se relacionan en este capítulo, así como del análisis y valoración de los más significativos, puede concluirse que se cuenta con una base informativa suficiente para entender las causas y evolución de la situación actual, sin que una mayor actualización de los indicadores socioeconómicos se considere que alteraría sustancialmente el diagnóstico establecido.

En síntesis este conjunto de trabajos se pueden agrupar en los dos grupos siguientes:

- Los estudios que se centran en la diagnosis socio-económica de la situación pasada y actual.
Estos trabajos analizan las potencialidades de los sectores productivos de la comarca, las posibilidades de implantación de actividades, y sobre todo, el potencial portuario. Con frecuencia plantean, además, la necesidad de mejorar algunos de los elementos estructurales que constituyen el sistema general de comunicaciones.
- Los antecedentes de planeamiento. En los que se constata la ausencia del nivel territorial o supramunicipal. No ha alcanzado lo realizado hasta el momento, el grado de desarrollo necesario y el proceso iniciado en la década de los 80 para la revisión y adaptación del planeamiento general municipal, se encuentra hoy abierto.

Estudios generales y sectoriales

- Viabilidad Técnico-económica del eje Velez-Málaga- Algeciras en Alternativa con el Eje Algeciras-San Fernando y su Programación en Fases. INECO. RENFE. Julio 1.980.
- Estudio de las Consecuencias Socio-económicas Derivadas de la Existencia del Puerto de Algeciras-La Línea. ICSA. Presidencia Junta del Puerto Algeciras-La Línea. Diciembre 1.982.
- El Desarrollo del Campo de Gibraltar. Análisis Geográfico de una Década Decisiva. J.M. Lozano Maldonado. Caja de Ahorros de Ronda. 1.983.
- Análisis para el Desarrollo Económico del Campo de Gibraltar. Unidad de Promoción de Empleo. Mancomunidad de Municipios. 1.984.
- Estudio Económico de la Provincia de Cádiz. D. Juan Ramón Cuadrado Roura y Otros. Diputación Provincial. 1.984.
- Estudios Específicos Realizados por el Centro de Estudios y Aplicaciones del Campo de Gibraltar. Mayo 84 -Marzo 85.

- Programa de Desarrollo para la Bahía de Algeciras. Bechtel Civil, INC. Junta de Andalucía. 1.986.
- Sistema de Ciudades de Andalucía. D.G.O.T. Consejería de Política Territorial. 1986.
- Estudio del Area de Influencia del Puerto de Algeciras. CETU. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1.987.
- Historia Económica del Campo de Gibraltar. Antonio Torremocha y Francisco Humanes. Camara de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar. 1.989.
- Programa de Acción Especial para la Comarca del Campo de Gibraltar. Diputación Provincial. Octubre-Diciembre 1.989.
- Plan de Actuación del Campo de Gibraltar. GESTION 1. Instituto de Fomento de Andalucía. Mayo 1.990.
- Análisis Demográfico de la Década de los 80. Cristina Ruiz-Cortina Sierra. Manuel Fernández Trillo. Revista Almoraima. Octubre 1.991.
- El Puerto de Algeciras: Un modelo de ocupación desarrollista del espacio litoral. Juan M. Barragan Muñoz. Revista Almoraima. Octubre 1.991.
- Estudio de Alternativas para la Mejora de la Accesibilidad por Carretera de la Bahía de Algeciras. EPYPSA. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Abril 1.992.
- Dictamen Sobre Ordenación del Territorio en la Aglomeración Urbana del Campo de Gibraltar. L. Modet Vaughan, P. Pérez-Blanco Martínez, J.J. Silva López, D.G.O.T. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Enero 1.993

Planeamiento supramunicipal

- Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catalogo de Espacios, y Bienes Protegidos de la Provincia de Cádiz. Aprobado Definitivamente el 7 de Julio de 1.986.
- Avance del Plan General Comarcal, (DICIEMBRE 1.984). (No tramitado)
- Avance de Ordenación del Litoral de los Municipios de Algeciras, Los Barrios, San Roque y La Línea. (no tramitado).
- Directrices Regionales de Ordenación del Litoral. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1.990.
- Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1990.

Planeamiento general municipal

- Plan General de Ordenación Urbana de Algeciras. Aprobación Definitiva: 4 Septiembre 1.987. Texto Refundido. 1.991.
- Plan General de Ordenación Urbana de Los Barrios. Aprobación Definitiva: 23 Marzo 1.988. Pendiente de Subsana Deficiencias y Modificaciones.
- Plan General de Ordenación Urbana de San Roque. Aprobación Definitiva: 2 Noviembre 1.987. Pendiente de subsana Deficiencias y Modificaciones.
- Plan General de Ordenación Urbana de La Línea. Aprobación Definitiva: 27 Noviembre 1.987. Pendiente Texto Refundido.
- Plan General de Ordenación Urbana de Tarifa. Aprobación Definitiva: 17 Mayo 1.989. Pendiente Texto Refundido.
- Normas Subsidiarias de Jimena de la Frontera. Aprobación Definitiva: 13 Julio 1.984.
- Normas Subsidiarias de Castellar. Aprobación Definitiva: 24 Septiembre 1.984

Planes sectoriales

- Red Arterial Comarcal M.O.P.U. (1.975).
- Plan General de Carreteras (1.984-1.991).
- Plan General de Carreteras, (1.987-1.994). Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1.986.
- Plan General de Abastecimiento de Aguas y Depuración de Residuales de los Municipios del Campo de Gibraltar. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Julio-1.989.
- Plan de Corrección de Vertidos Industriales en la Bahía de Algeciras, Consejería de Presidencia, 1.989.

Propuestas recientes realizadas sobre necesidades prioritarias.

- Aportación a un Estudio Conjunto Sobre Necesidades Socio-económicas del Campo de Gibraltar. Camara de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar. Abril 1992.
- Necesidades Prioritarias del Campo de Gibraltar. Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar. Abril 1.992.
- Propuestas de Actuaciones Preferentes que plantea la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa Linense (APYMEC). Marzo 1.992.

- Situación Económica Actual del Campo de Gibraltar. Unión Comarcal de Comisiones Obreras del Campo de Gibraltar. Marzo 1.992.
- Guía de Posibles Actuaciones en el Campo de Gibraltar. Mancomunidad de Municipios, Marzo 1.992.
- Resumen de Propuestas de Actuación en el Campo de Gibraltar. Mancomunidad de Municipios. Abril 1.992

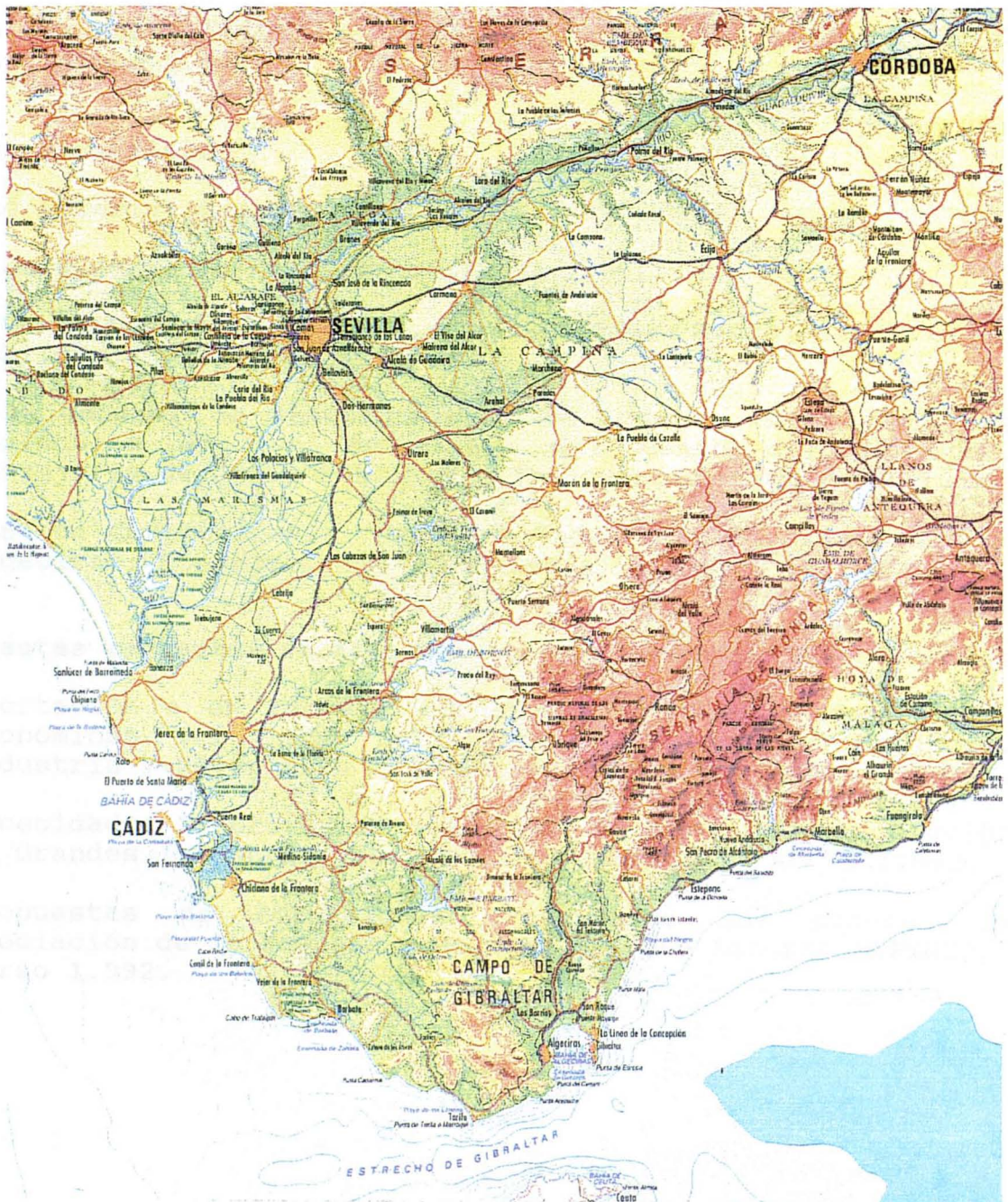
2. SINTESIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

2.1. ENCUADRE TERRITORIAL.

La relevante situación de la Comarca en el eje Norte-Sur integrado por Europa Occidental y Africa Noroccidental, y en el eje Este-Oeste, Océano Atlántico-Mar Mediterráneo, convierte a este lugar en punto obligado de paso en ambas direcciones, cuya importancia puede irse incrementando en el futuro, en función del deseable desarrollo del Magreb.

Dentro del propio ámbito comarcal, o inmediato a él, se dan dos relaciones internacionales, de alta incidencia actual o futura, las establecidas con Gibraltar y con Marruecos.

La normalidad de relaciones con la colonia británica, hasta una posible integración en la comarca y el desarrollo socioeconómico de Marruecos, pueden significar variables de gran repercusión en el desarrollo del Campo de Gibraltar.



Por una parte, la situación de enclave relativo del Campo de Gibraltar desde el punto de vista físico, y, por otra, las interacciones que existen en la comarca en relación al área central de su aglomeración urbana, la Bahía de Algeciras, reclaman un planteamiento de ordenación territorial, en el que ha de prestarse una atención especial a su encuadre, tanto en la región, como en los contextos nacional y europeo.

El Campo de Gibraltar, como pone de manifiesto el gráfico adjunto, se sitúa a caballo de los extremos meridionales de las dos grandes subregiones geográficas que integran Andalucía: las sierras de las Cordilleras Béticas y las tierras bajas de la depresión del Guadalquivir. La primera caracterizada por un sistema de núcleos de población dispersos y regresivos, excepto en la franja mediterránea, y por la complejidad de relieve, y la segunda, por una red urbana de núcleos medios y grandes, y de explotaciones agrarias extensivas.

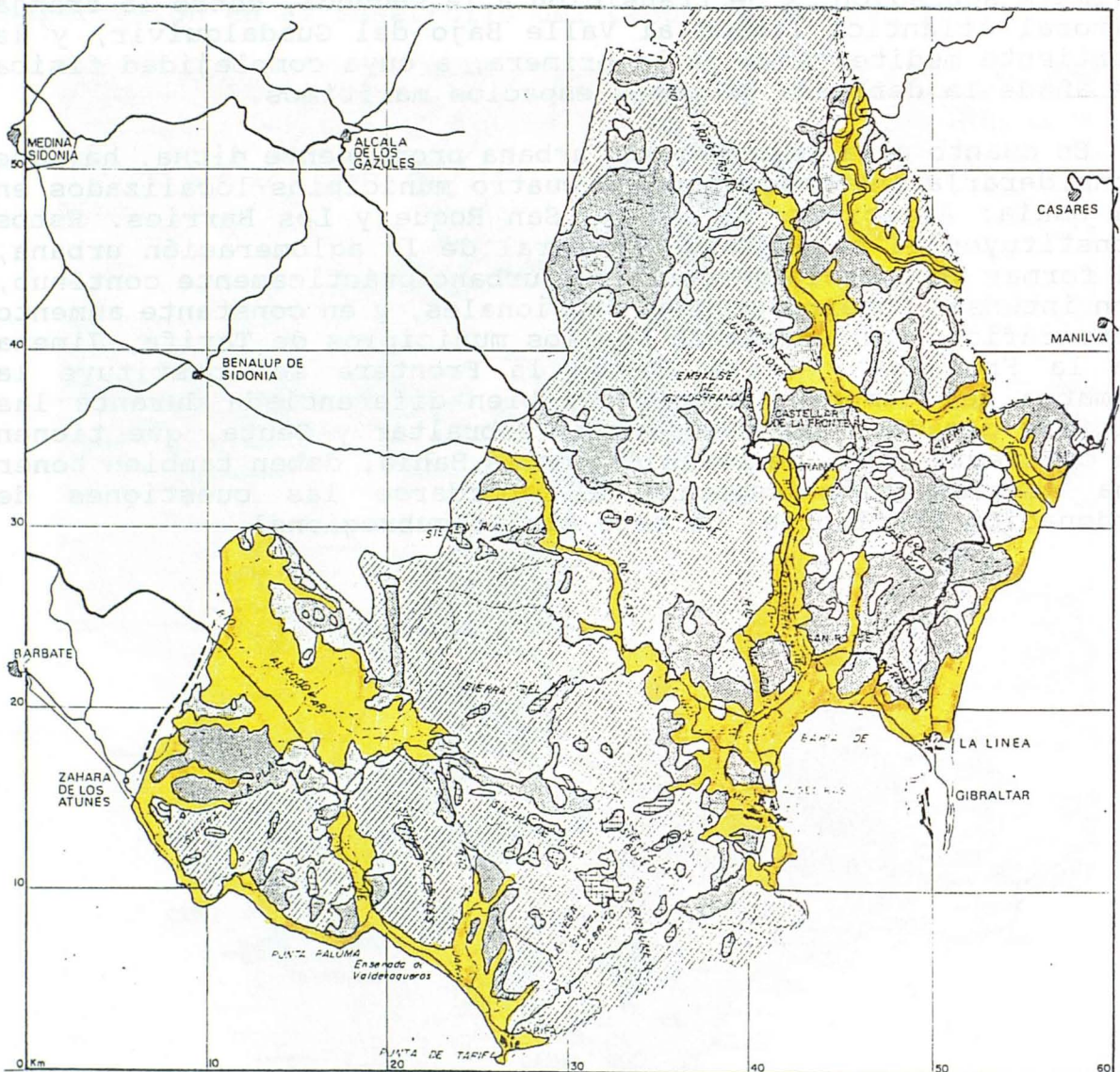
El Campo de Gibraltar constituye una zona terminal de la primera subregión, y de transición a la segunda, entre la franja litoral atlántica ligada al Valle Bajo del Guadalquivir, y la vertiente mediterránea de la primera, a cuya complejidad física se añade la derivada de ambos espacios marítimos.

En cuanto a la aglomeración urbana propiamente dicha, hay que considerarla integrada por los cuatro municipios localizados en la Bahía: Algeciras, La Línea, San Roque y Los Barrios. Estos constituyen el área densa y central de la aglomeración urbana, al formar un espacio geográfico y urbano prácticamente continuo, con intensas interrelaciones funcionales, y en constante aumento demográfico. Conjuntamente con los municipios de Tarifa, Jimena de la Frontera y Castellar de la Frontera se constituye la comarca del Campo de Gibraltar, bien diferenciada durante las últimas décadas. Las ciudades de Gibraltar y Ceuta, que tienen un creciente nivel de relación con la Bahía, deben también tener una consideración especial al abordarse las cuestiones de ordenación territorial de este ámbito subregional.

2.2. MEDIO FISICO.


El medio físico tanto de la Bahía de Algeciras como de la comarca en su conjunto, tiene una doble caracterización principal: limitaciones de suelo apto para las actividades productivas primarias más intensivas y para el desarrollo urbano, y alto valor ambiental.


Desde el punto de vista de la disponibilidad física de suelo, por razones de adecuación de pendientes, es escaso el potencial de la comarca del Campo de Gibraltar, tanto para usos intensivos, agrícolas (regadío), como urbanos (industrias, almacenes y equipamientos), que precisen terrenos llanos, de pendientes inferior al 3%. Tampoco hay abundancia de suelo para usos semi-intensivos y extensivos agrícolas o urbanos, en terrenos de pendientes ligeras y medias hasta el 10% y el 20% respectivamente, como muestra el siguiente gráfico:




< 3% LLANO _____ 

3 A 10% PENDIENTE LIGERA _____ 

10A 20% PENDIENTE _____ 

20A 30% PENDIENTE PRONUNCIADA _____ 

30A 50% ESCARPADA _____ 

> 50% MUY ESCARPADA _____ 

La disponibilidad principal de suelo en la comarca corresponde a las depresiones litorales y los valles de los ríos Palmones-Cañas, Guadarranque, Guadiaro y Almodóvar, siendo ésta última la más importante a lo largo de la carretera N-340, y en menor medida, las existentes en los ríos Jara y Valle.

Como síntesis de los aspectos geográficos y de poblamiento, cabe definir y caracterizar la aglomeración urbana de la forma siguiente:

- Arco de la Bahía, uso predominante urbano intensivo, residencial e industrial.
- Ejes litorales, mediterráneo (La Línea-límite con la provincial de Málaga) y atlántico (Tarifa-Bolonia), con predominio de los usos residenciales-turísticos extensivos.
- Ejes interiores, (vega Palmones-Las Cañas, C-440, río Guadarranque y C-3331), usos preferentemente agrario y núcleos aislados.
- Resto de la Cuenca de la Bahía, espacio forestal formando parte del Parque Natural de los Alcornocales.

Los valores de configuración física y paisajísticos de la comarca, junto con los valores climatológicos, (positivos en cuanto al soleamiento y temperaturas, y en menor grado al régimen de vientos reinantes), dan lugar a un medio de alta calidad ambiental, favorable tanto para el desarrollo agrícola intensivo como para el residencial, turístico e industrial.

La existencia en la comarca de varios espacios naturales declarados (Parque de los Alcornocales y parajes de Los Lances, estuario del río Guadiaro y marismas del río Palmones) y espacios catalogados en el Plan Especial de Protección del Medio Físico (ensenada de Valdevaqueros) responde a esta calidad ambiental.

Especial mención merece el espacio marítimo, sobre el que los impactos del desarrollo son especialmente importantes, en cuanto al interior de la Bahía, y a su franja litoral, como consecuencia de las actividades portuarias, y de los vertidos urbanos e industriales. Menor grado de preocupación medio ambiental cabe respecto al espacio atmosférico, con posibilidades de contaminación por emisiones industriales, paliadas por el régimen de vientos de la zona.

2.3. EL MEDIO SOCIO-ECONOMICO

2.3.1. Dinámica de la población y estructura demográfica.

La aglomeración urbana del Campo de Gibraltar concentra en el entorno de la Bahía de Algeciras una población del orden de las 200.000 personas, correspondientes a los cuatro municipios de Algeciras, La Línea, San Roque y Los Barrios; incrementada con las 30.000 que aproximadamente alcanza Gibraltar, suponen un bajo nivel de población en relación con otras aglomeraciones urbanas.

PESO POBLACIONAL POR AMBITOS TERRITORIALES

Ambito	Población (1.991)
ALGECIRAS	102.079
LA LINEA	61.597
SAN ROQUE	22.231
LOS BARRIOS	13.698
AGLOMERACION URBANA	199.605
TARIFA	16.818
JIMENA	8.936
CASTELLAR	2.330
COMARCA	227.689
GIBRALTAR (aprox.)	30.000
AMBITO TERRITORIAL COMPLETO	257.689 (apr.)

Respecto de la previsible evolución poblacional comarcal, cabe destacar su relativa baja tasa de crecimiento, en relación, asimismo, con otras aglomeraciones urbanas. El Campo de Gibraltar ha sido un área tradicionalmente migratoria, como consecuencia de las coyunturas políticas tan influyentes en este ámbito y de las limitaciones de su desarrollo endógeno; alternándose etapas de crecimiento con otras de mayor estancamiento, e incluso regresión. Por término medio representa un peso poblacional respecto de la provincia, del orden de 20%, con tendencia continuada en los últimos años a la baja, al haber

tenido la comarca ritmos de crecimiento sensiblemente inferiores, (casi la mitad), a los provinciales y nacionales.

El crecimiento vegetativo actual puede girar en torno al 0,6% anual, (el 0,64% en 1.988), en contraste con los crecimientos medios anuales de las décadas de los años sesenta, (1,57%), y setenta (1,01%), con tendencia por tanto al crecimiento claramente desacelerado y aumento progresivamente lento de la población. Presenta en consecuencia una estructura demográfica que inicia la tendencia al envejecimiento de una población más joven que la media regional, y mucho más joven que la media nacional y comunitaria.

En la década anterior, los cuatro municipios de la Bahía aumentaron un total de 22.184 habitantes, lo que supuso un incremento del 12,5% con tendencia a disminuir: 6,36% en el primer quinquenio (1.981-86), y 5,76% en el segundo (1.986-91), habiendo sido el crecimiento vegetativo casi dos veces y media superior al censal, con un saldo migratorio negativo medio anual de unas 1.700 personas.

Esta evolución es muy diferente para los distintos municipios que integran la aglomeración, como cabe desprender de la tabla siguiente:

EVOLUCION DEL PESO POBLACIONAL DE CADA MUNICIPIO EN LA AGLOMERACION URBANA DE LA BAHIA DE ALGECIRAS.

	1.960		1970		1.981		1.991	
	Habit.	%	Habit.	%	Habit.	%	Habit.	%
ALG.	66.317	43,70	81.663	50,95	86.042	49,56	102.079	51,14
L.L.	59.456	39,18	52.127	35,52	56.282	32,43	61.597	30,86
S.R.	17.126	11,29	17.727	11,06	20.604	11,87	22.231	11,14
L.B.	8.844	5,83	8.770	5,47	10.667	6,14	13.698	6,86
Tot.	151.743	100	160.287	100	173.595	100	199.605	100

(ALG.: Algeciras; L.L.: La Línea; S.R.: San Roque, L.B.: Los Barrios).

(San Roque incluye los núcleos de población exteriores a la aglomeración urbana de la Bahía, Guadiaro, San Enrique y Pueblo Nuevo).

De ella cabe deducir:

- incremento continuo y sostenido de Algeciras (salvo, aparentemente, en la década 1.970-80; consecuencia posiblemente de la regularización censal de inflaciones

2.3.2. Población y actividad.

A pesar del proceso de industrialización seguido, la comarca, y en definitiva el ámbito de aglomeración urbana presenta una baja tasa de actividad relativa, que en 1.988, era del 31,1% (frente al 36,8% nacional), cifra similar a la deducida del padrón de 1.986, 31,15%, (e incluso menor que la de esta fecha según otras fuentes, que la establecían en el 32,34%) y solo sensiblemente superior a la correspondiente al censo de 1.981, 30,41%. Esto pone de manifiesto la persistencia de cierta debilidad socioeconómica, máxime teniendo en cuenta que dichas cifras incluyen no sólo la población empleada, sino también la parada y en busca de su primer empleo, que supone en conjunto más de la tercera parte de aquella, como se deduce de los siguientes datos comarcales:

TASA DE ACTIVIDAD Y EMPLEO

	1.986		1.989	
	personas	%	personas	%
Población total (P)	212.729		218.103	
Población activa (A)	69.006	32,44s/P	67.399	30,90s/P
- empleada	45.290		43.777	
- desempleada	(1) 23.716	34,37s/A	23.622	35,05s/A

(1) . parada 12.947, en busca de primer empleo 10.769

Ya en 1.989, el desempleo en la comarca, 35,05% era sensiblemente superior a la media andaluza, 28% y a la nacional, 17,7% (según datos del B.B.V.).

Tras una cierta recuperación, los datos más recientes del paro relativos a finales de 1.992, proporcionados por el INEM, que estiman en 21.697 el número de parados en la comarca, suponen un incremento del 14,5% respecto del existente un año antes, 18.916, lo que vuelve a poner de manifiesto un nuevo proceso de destrucción de empleo. Incluso puede agudizarse en estos próximos años, como consecuencia de la todavía fuerte componente joven de la población comarcal, de la que cabe esperar que al menos hasta 1.995 siga aumentando la presión sobre el mercado de trabajo.

La progresiva juventud de la población desempleada, consecuencia de la estructura de edad de la población, se pone de relieve por lo siguiente: en 1.986, según el padrón, el 22,9% de la población desempleada tenía menos de 25 años, pasando a ser en 1.989 dicho porcentaje del 43,23% según datos del INEM.

La distribución por sexo de la población activa, señalada en el cuadro siguiente, expresa el escaso peso del empleo femenino, que no alcanza la cuarta parte del total; esta proporción incluso se reduce a menos de la quinta parte, si se considera solo la población empleada. Así mismo destaca la alta proporción de población femenina activa en busca de primer empleo, más del triple que la masculina en la misma situación.

POBLACION ACTIVA SEGUN SEXO

	masculina (77%)		femenina (23%)	
Población activa	53.185	100,00	15.821	100,00
- empleada	36.679	68,96	8.611	54,43
- parada	10.951	20,59	1.996	12,61
- en busca 1º empleo	5.555	10,45	5.214	32,96

Desde el punto de vista de su cualificación, la situación de la población activa comarcal es asimismo preocupante, según ya se deducía de los datos del Padrón de 1.986.

- el 57,94% carecía de estudios.
- el 7,95% sólo tenía estudio primarios.
- el 14,76% solo había cursado la enseñanza general básica (EGB) completa.
- el 12,5% tenía estudios de bachillerato.
- el 6,85% eran titulados.

El conjunto de los dos primeros grupos, casi el 66%, las dos terceras partes de la población activa total, cabe considerarla por tanto como analfabeta funcional, porcentaje que incluso aumentaría aún más con la definición de la UNESCO para dicho concepto.

2.3.3. Población activa y sectores económicos.

El reparto de la población activa comarcal, (excluidos los que buscan su primer empleo, pero incluidos los que están en paro), por sectores y principales ramas económicas, era en 1.986 el siguiente:

**PORCENTAJES DE POBLACION ACTIVA SEGUN SECTORES
Y RAMAS ECONOMICAS**

Sector y ramas económicas	%
SECTOR PRIMARIO	9,16
- Agricultura y pesca	
SECTOR SECUNDARIO	31,49
- Minería y energía (fundamentalmente ésta última)	3,16
- Industria	14,75
- Construcción	13,58
SECTOR TERCIARIO	51,55
- Comercio-hostelería-reparaciones	19,22
- Transporte y comunicaciones	8,06
- Otros servicios (instituciones financieras, servicios públicos, administración, educación, sanidad, etc.)	24,27
NO CONSTA	7,80

Teniendo en cuenta que el concepto "no consta" se podría repartir sobre todo en los sectores secundario y terciario, con una distribución proporcional a los pesos relativos de ambos, resultarían cifras del 35,3% y el 55,6% respectivamente.

Bajo el supuesto de un sensible mantenimiento de dicha distribución, con un aumento quizás del peso de los servicios, sobre todo si se considera sólo el ámbito de la aglomeración urbana, cabría deducir que el Campo de Gibraltar cuenta aparentemente con una estructura de empleo relativamente equilibrada, propia de unidades territoriales más desarrolladas. La diferencia principal con situaciones de mayor desarrollo estriba en que dicho empleo está muy por debajo de la población activa potencial, aproximadamente la mitad; la población activa empleada es del orden del 20% de la población total. Incluso el potencial productivo de la comarca, es menor del que podría deducirse de las cifras de población activa empleada, dado que el 10% aproximadamente de ésta trabaja fuera de ella:

- el 6,2% en el resto de la provincia.
- el 2% en otras provincias andaluzas, especialmente Málaga.
- el 1,7% en Gibraltar.

La estructura de empleo actual está más próxima a la media nacional e incluso a la media comunitaria europea que la provincial y la andaluza, como puede observarse en el cuadro siguiente:

ESTRUCTURA COMPARADA DEL EMPLEO POR SECTORES

UNIDAD TERRITORIAL	SECTORES ECONOMICOS (%)		
	Primario	Secundario	Terciario
Campo de Gibraltar	9,1	35,3	55,6
Provincia de Cadiz	20,1	29,6	50,3
Andalucía	20,1	24,9	55,0
España	13,2	32,7	54,1
Comunidad Europea	8,3	33,3	58,5

Por otra parte, el fuerte peso de la población en paro dentro de la población activa considerada, y de la construcción dentro del sector secundario, son aspectos que encubren aún mas una realidad económica crítica, sólo explicada en parte por el fuerte peso de la economía sumergida. Su posible superación exige solucionar las graves limitaciones estructurales de la comarca, entre ellas las de índole socioeconómica, como la falta de cualificación de la población activa, el bajo nivel cultural de la comarca; en el mismo sentido opera la debilidad empresarial, (2,8% de patronos y empresarios con personal y 10% sin personal, e inexistencia de la alternativa cooperativista 0,5%).

Desde el estricto punto de vista de los propios sectores económicos, cabría deducir su vitalidad y dinámica en la comarca, del peso que para cada uno de ellos tiene el número de parados; según datos de 1.990, y sobre una cifra total, según el INEM de 22.816, (35,18 de la población activa):

- el 35,42% correspondía al sector terciario.
- el 19,82% a la construcción.
- el 13,41% a la industria.
- el 29,61% sin especificación de actividad, que cabe suponer corresponde a personas en busca de un primer empleo.

En cuanto a las oportunidades, si a la crisis ya antigua del sector pesquero, se añaden las más recientes del turístico, de la industria no petroquímica y de la construcción, (que en cualquier caso es una actividad inducida), cabe cifrar en el sector de servicios las mayores esperanzas de reactivación económica. Dentro de él, la actividad portuaria, es la más significativa, ya que el 50% de los empleos de la comarca están relacionados de una forma u otra con industrias o servicios que implican en cualquiera de sus fases productivas una necesidad de transporte marítimo. El potencial portuario constituye la principal especialización y fortaleza de la comarca, por su situación geoestratégica, por las condiciones naturales de la Bahía, y por la propia infraestructura portuaria, actualmente en fase fuertemente expansiva.

2.4. CONEXIONES VIARIAS EXTERIORES

Uno de los temas indudablemente de mayor trascendencia de la comarca, lo constituye el de las conexiones viarias exteriores, tanto por la crónica situación de aislamiento que siempre ha padecido, una de las causas principales de sus limitaciones de desarrollo socioeconómico, como por encontrarse en estos momentos en vías de estudio las diversas alternativas posibles para su solución.

El esfuerzo inversor hecho en carreteras estos últimos años por el Estado ha venido a resolver un problema viario interno de la aglomeración urbana de la Bahía de Algeciras, más que un problema de tráfico interurbano.

Actualmente los accesos a la Bahía se realizan a través de cuatro ejes, el tramo occidental de la N-340, hacia Cádiz, el tramo oriental de la misma, hacia Málaga, la carretera comarcal C-440, hacia Jerez y las carreteras comarcales C-3331, y C-341 a Ronda; todos ellos con fuertes limitaciones de trazado:

- Respecto de los tráficos actuales por los distintos accesos, tanto del transporte regular de viajeros como de las intensidades medias se pone de manifiesto:

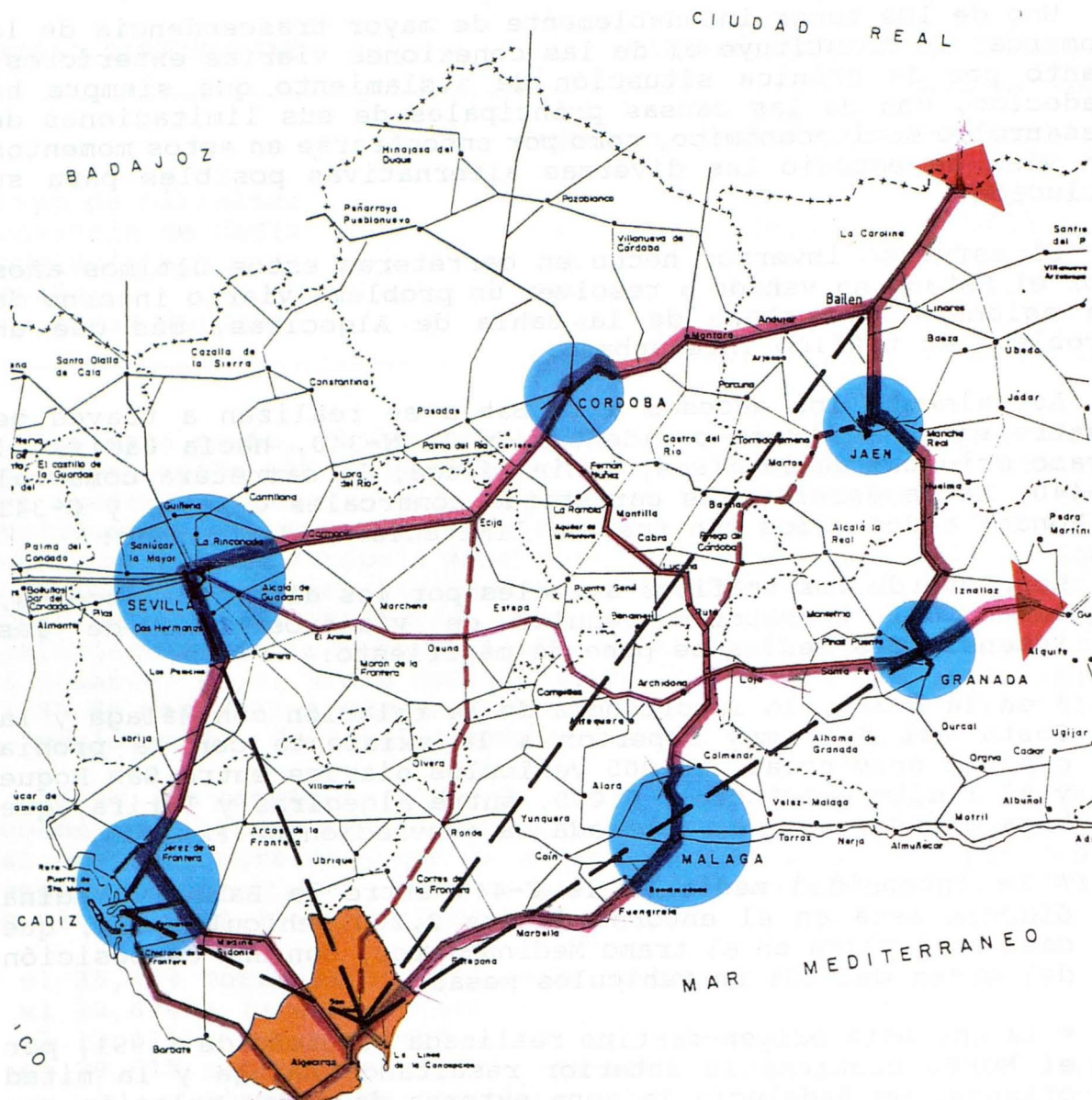
- * en la N-340, la importancia de la relación con Málaga y la Costa del Sol, muy superior a la existente con la propia capital provincial, 15.000 vehículos diarios entre San Roque y el límite provincial; 9.000, entre Algeciras y Tarifa, que baja a 5.000 una vez rebasada la desviación de Facinas.

- * la intensidad media en la C-440 entre la Bahía y Medina Sidonia está en el entorno de los 2.200 vehículos día, que casi se duplica en el tramo Medina-Jerez, con una composición del orden del 20% de vehículos pesados.

- * la encuesta origen-destino realizada en otoño de 1.991, por el MOPT, confirma lo anterior resultando Málaga y la mitad oriental de Andalucía la zona externa de mayor relación con la Bahía, (34,3% de los viajes generados), seguida de Sevilla-Córdoba (21,3%); oeste y noroeste de la provincia de Cádiz, incluido desde Barbate hasta Sanlúcar de Barrameda, (20,1%); Tarifa, (19,9%); Madrid, (1,6%), y el resto 2,8%.

En cuanto a las alternativas para la mejora de la accesibilidad y su encuadre territorial en función de la presencia y volumen de núcleos de población cuya conectividad se potencia, del refuerzo de la estructura urbana dentro de los ámbitos básicos y en relación con ellos, de la presencia y conexión de elementos de interés productivo o sectorial y de otros elementos con nivel de significación relevante, cabe la consideración de los ejes siguientes:

- Conexión con Cádiz, Sevilla y el oeste Peninsular.
- Conexión con Málaga y el este Peninsular.



2.4.1. Conexión con Cádiz, Sevilla y el Oeste Peninsular.

La mera comparación de las distancias kilométricas entre la Bahía de Algeciras, Cádiz y Sevilla, según se considere la N-340, o la C-440, favorece claramente esta segunda alternativa de conexión, no sólo con la capital regional 31 kms. de diferencia, sino también con la de la provincia, 16 kms.:

- distancia entre la Bahía de Algeciras y Cádiz por la N-340, 131 kms., y entre aquella y Sevilla, por la N-340 y la autopista de peaje, 223 kms.

- distancia entre la Bahía de Algeciras y Cádiz por la C-440 y el ramal desde ésta a Puerto Real, 115 kms., y entre aquella y Sevilla, por la C-440 y la autopista de peaje 192 kms.

Mayor diferencia kilométrica aún, 38 kms. existe con respecto del Aeropuerto de Jerez, al suponer distancias con la Bahía de 153 y 115 kms. respectivamente, según se utilice la N-340 o la C-440, (supuesto un acceso directo al aeropuerto desde la autopista de peaje, que en cualquier caso favorece por igual a ambos itinerarios, rebajando el recorrido en los dos casos), siendo esa misma diferencia la que existe respecto de Jerez y su área de influencia, otra de las relaciones a tener en cuenta.

Parece por tanto obvio, que la alternativa más funcional de las dos es a nivel territorial la C-440, máxime si se tiene en cuenta su mayor especialización en tráficos pesados de largo recorrido y su importancia respecto a la accesibilidad del Puerto de Algeciras.

De ello se desprendería, con independencia de otras consideraciones, la elección de la C-440 como el eje de conexión con la Bahía con Cádiz y con todo el occidente provincial, regional, y peninsular, (incluido Portugal), a través de Sevilla, mediante la autovía de Huelva, y la ruta de la Plata, (N-630, Sevilla-Mérida-Cáceres-Plasencia-Salamanca-Zamora-Benavente-León y Oviedo), justificando las propuestas en ese sentido hechas por diferentes estudios, y la reivindicación desde la propia comarca, para su desdoblamiento, considerando que con éste se supera el principal obstáculo que actualmente tiene el Campo de Gibraltar para su desarrollo.

El cierre de la malla viaria de alta capacidad entre las Bahía de Cádiz y Algeciras debe entenderse, además, como una decisión de estrategia territorial cuyo objetivo es dotar a Algeciras de las comunicaciones terrestres que permitan el desarrollo pleno de sus posibilidades como una de las principales bases de transporte de viajeros y mercancías de la Comunidad Europea. Esta función estará siempre vinculada a las actividades portuarias y al transporte intercontinental con el norte de Africa, dos componentes esenciales de la estructura general del territorio cuyas configuraciones actuales no permiten sino muy parcialmente el aprovechamiento de las condiciones de emplazamiento del área de Algeciras, y cuya transformación para conseguir tal aprovechamiento (ampliación funcional del puerto y construcción del enlace fijo Europa-Africa), requieren el previo fortalecimiento y desarrollo de las comunicaciones terrestres.

Las actuaciones previstas en la zona contemplan en todo caso el modelo final del área de la Bahía de Algeciras como puerto básico y puerta de la Comunidad Europea, y si bien se centran en la transformación de la C-440 en vía de alta capacidad, lo hacen considerando a esta vía como una parte del par viario que debe componer con la N-340. Es decir, para la Junta de Andalucía al modelo territorial determinado por el desarrollo de la Bahía de Algeciras como base del transporte internacional, corresponden unos accesos desde la Bahía de Cádiz compuestos por una

estructura viaria -la N-340 la C-440 y los enlaces transversales entre ambas- y no por uno solo de los dos ejes. Se trata, evidentemente, de un modelo a largo plazo, pero se considera necesario como referencia de la planificación de horizonte más próximo, ya sea sectorial de carreteras y del ferrocarril o de ordenación territorial y urbanística de la Bahía de Algeciras y el litoral gaditano.

La N-340, entre Algeciras y Cádiz, (nacional IV), incluso en la hipótesis de que buena parte del tráfico entre ambas Bahías se canalice por la C-440-ramal de Puerto Real, exige un tratamiento prioritario al menos en dos tramos importantes de su trazado: el comprendido entre el inicio de la variante de Chiclana, desde Cádiz, y la carretera de acceso a Conil, de unos 17 kms., y el comprendido entre Algeciras y la carretera de acceso a Punta Paloma, de unos 3 kms. y, en todo caso, hasta el cruce de Facinas, (43 kms.).

Para el primero de dichos tramos ya está planteado su desdoblamiento, en prolongación del que se ha efectuado entre la N-IV y el inicio de la variante de Chiclana.

Para el segundo tramo en cambio, es preciso considerar, además, lo siguiente:

El tráfico de paso sólo representa algo más del 50% del total que discurre por el tramo, y por su valor absoluto, unos 6.000 vehículos día de intensidad media. Esta cifra disminuiría con la absorción por el eje de la C-440, una vez se complete su acondicionamiento, de buena parte al menos del tráfico con Jerez y Sevilla.

En la parte comprendida entre Algeciras y la variante de Tarifa, unos 15 kms., el desdoblamiento puede producir graves impactos paisajísticos, dado que se trata de un espacio de muy alto valor medio-ambiental, que constituye geomorfológica y fisiográficamente una unidad con el Parque Natural de los Alcornocales con el valor añadido que le supone su carácter de vertiente y cornisa-fachada del Estrecho de Gibraltar.

Por todo ello la mejora de la N-340 en este tramo debe en principio hacerse sobre base de que dicha carretera debe servir al tráfico interurbano próximo y al desarrollo turístico del litoral y acondicionarse a las peculiaridades del tráfico que éste genere.

2.4.2. Conexión con Málaga y Este Peninsular.

La conexión exterior de la Bahía con Málaga a través de la autovía de la Costa del Sol, una vez se complete con los tramos San Roque-Guadiaro, sobre el trazado actual de la N-340, y Guadiaro-Estepona, con nuevo trazado por el interior y las variantes de Estepona y Marbella, supone que la Bahía tiene asegurada su accesibilidad desde Málaga de acuerdo con lo previsto, en su día, en el Plan de Carreteras del M.O.P.T.

Con independencia de lo anterior, esta conexión podría incluso mejorar sensiblemente a medio plazo, con la ejecución de una autovía interior propuesta en el P.D.I.

Ello permitirá no solo atender las necesidades de conexión de la Bahía con dicha capital, su aeropuerto y el importante desarrollo turístico y urbano situado entre ambas, que ya suponen actualmente la mayor intensidad media de tráfico entre los diferentes accesos a la Bahía, (15.000 vehículos/día contra 9.000 entre Algeciras y Tarifa, y 2.200 en la salida por la C-440 hacia Jerez), sino también canalizar desde esa dirección la accesibilidad por carretera desde el centro peninsular, a través de eje Málaga-Bailen-Madrid, y ello por las siguientes razones:

- La distancia es más corta entre la Bahía y Bailén como punto fijo de penetración al interior peninsular.
- La importancia creciente, cada vez mayor, de Málaga y su área de influencia tanto desde el aspecto poblacional, como económico, (Costa del Sol, Parque Tecnológico, etc.).

La continuidad del eje Bahía-Málaga, hasta Madrid, y su prolongación por la N-I, Madrid-Burgos-Victoria-San Sebastián-Hendaya, o bien por el constituido por Málaga-Granada-Baza-Alicante-Valencia-Barcelona-La Junquera, (autopista del Mediterráneo), constituye la doble conexión de la Bahía con el Arco Mediterraneo y el resto del continente, todo ello a través del sistema de redes transeuropeas.

2.5. DESARROLLO PORTUARIO

Se trata sin duda de uno de los más importantes condicionamientos, sino el principal, entre los que afectan a la comarca campogibraltareña, tanto a su desarrollo socio-económico como a la ordenación territorial de la Bahía de Algeciras y su aglomeración urbana.

En cuanto al aspecto socio-económico, basta considerar el hecho de que ya en 1.982, un estudio de consecuencias socio-económicas encargado por la Junta de Obras del Puerto, estimaba el empleo total directo o indirecto relacionado con éste en aproximadamente la mitad de la población activa de la comarca, proporción que actualmente la Autoridad Portuaria de la Bahía estima está en el orden del 70%.

En cuanto al aspecto territorial, es suficientemente expresivo que todo el litoral de la Bahía constituya zona de servicios portuarios, incluidos los frentes urbanos y las playas, prácticamente todo el litoral está ocupado con instalaciones portuarias de muy diversos tipos, bien de ejecución directa o concesiones, en función de los diferentes impulsos de la demanda que se han ido produciendo a lo largo de todos estos años; paulatinamente todo el espacio marítimo se ha ido degradando, en buena parte debido a que no ha habido nunca un planeamiento portuario integral que los encuadrara.

2.5.1. Etapas del desarrollo portuario.

Desde el punto de vista socio-económico hay que destacar el peso dominante que en el empleo relacionado con el puerto tienen las subfunciones exteriores y de tránsito, que en 1.982 suponía un 73% del empleo total relacionado con el puerto. Además dos de las actividades económicas para las que éstas subfunciones son más importantes, el complejo petroquímico y los contenedores, son a su vez las que menor número de puestos de trabajo generan por Tm. movida a través del puerto; situación que se habrá incrementado sensiblemente por el creciente peso de la segunda de dichas actividades.

Se trata de un puerto "isla", sin "hinterland" específico, en el que sus actividades no vienen determinadas básicamente por las existentes en la región que lo circunda, sino por las áreas y actividades con las que está conectada por vía marítima, en definitiva, por su situación estratégica en relación con otros puertos.

Este papel está por otra parte auspiciado por la cercanía de otros importantes puertos regionales, como los de Cádiz, Sevilla, Málaga y Huelva -en menor medida- que cuentan con un hinterland más importante, (no solo por los medios de comunicación existentes, sino por las áreas urbanas a que están conectados).

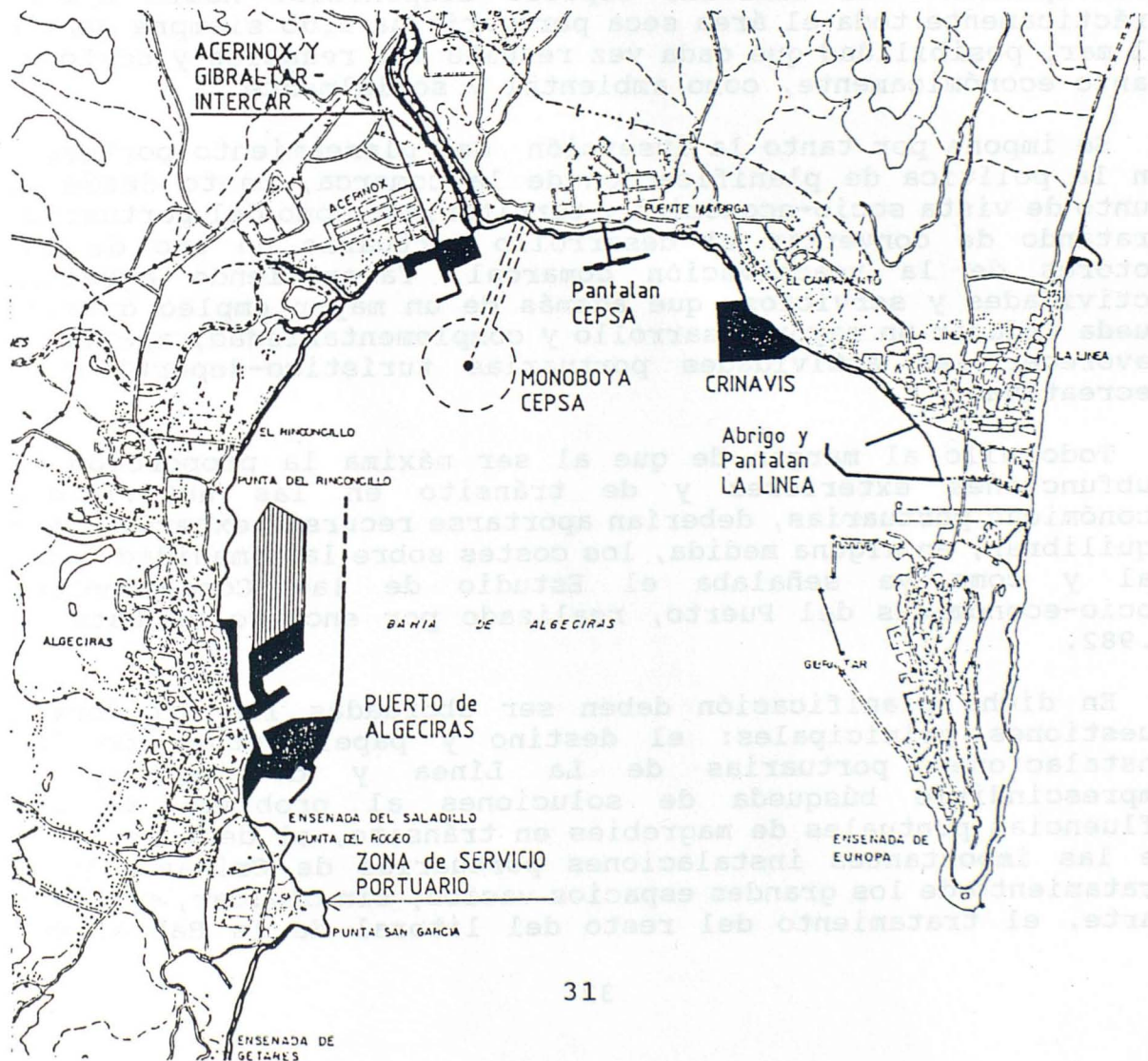
Desde el punto de vista territorial, el desarrollo portuario experimentado por la Bahía de Algeciras, ha supuesto un proceso

acelerado de ejecución de instalaciones, y creciente ocupación de la franja litoral, como pone de manifiesto el gráfico adjunto.

Sumada la utilización del espacio marítimo central, como área de espera, refugio ó fondeadero de grandes buques, supone una muy alta incidencia y transformación del espacio marítimo y litoral, con las consiguientes afecciones al medio natural y urbano preexistente, así como un fuerte condicionamiento para su evolución futura.

Para las instalaciones de Algeciras no ha existido un planeamiento portuario completo a pesar de su complejidad, funcional y física (pesca, viajeros, mercancía general, contenedores, náutico-deportivo, etc.), actuándose mediante proyectos independientes de obras, encuadrados en un esquema interno dirigido a producir suelo portuario para ofrecerlo al mercado.

Dentro de este proceso, se han planteado actuaciones de enorme envergadura; unas no llegaron a prosperar, como la construcción de un puerto industrial en la desembocadura del río Palmones, previamente canalizado, entre los núcleos del Rinconcillo y Palmones y otras que se han realizado, como la de Crinavis, no han entrado en servicio.



Un intento de planificación portuaria, fue indirectamente abordado por la Junta de Andalucía con el encargo hecho a la Consultora Bechtel; sirvió de base para la adopción de un nuevo modelo de crecimiento de las instalaciones portuarias de Algeciras, más respetuoso con la ciudad, permitiendo mantener su contacto directo con el mar, y así mismo, el paso de embarcaciones pesqueras y deportivas, a cuyo uso junto con el recreativo, se destinaría toda la dársena-ría resultante.

En base a este modelo, sin planeamiento específico, se están llevando a cabo las actuales obras de ampliación portuaria.

2.5.2. Planeamiento Futuro.

La Bahía de Algeciras constituye un hecho portuario de primera magnitud, máxime si se considera en su conjunto, incluido Gibraltar, cuyas posibilidades de desarrollo son aún grandes, en consonancia con su privilegiada situación geoestratégica, y privilegiadas condiciones naturales de abrigo, así como por el fuerte potencial del tráfico marítimo que puede derivarse de las futuras relaciones entre Europa-Africa, y el despegue económico de este último continente.

Este desarrollo portuario mantendrá condicionantes propios, principalmente el limitado espacio disponible. Hasta ahora, prácticamente toda el área seca portuaria ha sido siempre ganada al mar, posibilidad que cada vez resulta más reducida y costosa, tanto económicamente, como ambiental y socialmente.

Se impone por tanto la inserción del planeamiento portuario en la política de planificación de la comarca, tanto desde el punto de vista socio-económico y territorial, como del portuario; tratando de convertir el desarrollo portuario en uno de los motores de la reactivación comarcal, favoreciendo aquellas actividades y servicios, que además de un mayor empleo directo pueda inducir un mayor desarrollo y complementariedad, aparte de favorecer las actividades portuarias turístico-deportivas y recreativas.

Todo ello al margen de que al ser máxima la proporción de subfunciones exteriores y de tránsito en las actividades económicas portuarias, deberían aportarse recursos externos para equilibrar, en alguna medida, los costes sobre la comunidad local tal y como ya señalaba el Estudio de las Consecuencias socio-económicas del Puerto, realizado por encargo de éste en 1.982.

En dicha planificación deben ser abordadas las siguientes cuestiones principales: el destino y papel futuro de las instalaciones portuarias de La Línea y de Tarifa, la imprescindible búsqueda de soluciones al problema de las afluencias puntuales de magrebies en tránsito, el destino final de las importantes instalaciones portuarias de Crinavis y el tratamiento de los grandes espacios vacíos; sin olvidar, por otra parte, el tratamiento del resto del litoral de la Bahía, con

especial atención a su protección y regeneración en su caso de las playas, y las necesidades y posibilidades de aplicación de soluciones específicas para las restantes instalaciones portuarias.

Dicha política debe tener su traducción espacial en una planificación territorial y urbanística, que compagine las necesidades portuarias, incluso a muy largo plazo, estableciendo para ello las reservas y cautelas precisas, con la ordenación urbana de las poblaciones ribereñas, buscando soluciones imaginativas que compensen la pérdida de parte de sus fachadas marítimas.

2.6. OTRAS CONEXIONES EXTERIORES

2.6.1. El Ferrocarril.

La insuficiencia y limitaciones en este sistema general es mayor que en el caso del sistema viario, tanto en lo que se refiere a las conexiones exteriores, como al servicio interno de la comarca.

Esta sólo tiene conexión ferroviaria hacia el interior de la Península, Córdoba, Madrid, a través del tramo Algeciras-Bobadilla, con problemas en su paso por la Serranía de Ronda, lo que impide una mayor utilización, sobre todo para mercancías, siendo muy baja su participación, por ejemplo, en el tráfico generado por el puerto o las grandes industrias de la zona, respecto del movimiento por carretera.

En cuanto a la red interna, la insuficiencia del acceso al Puerto, la no terminación y total puesta en uso del ramal a La Línea y de acceso a las grandes industrias, son problemas que también ponen de manifiesto las limitaciones de este sistema en la bahía de Algeciras.

La superación definitiva de las limitaciones del trazado actual de la línea a Bobadilla, pasa por la conexión ferroviaria con San Fernando, y el enlace con la línea Cádiz-Córdoba-Madrid. Dicho trazado, ha sido objeto de varias alternativas que básicamente suponen dos itinerarios diferentes: uno litoral, pasando por Tarifa, y otro interior, más directo, con tres posibles variantes, que obligarían para acceder a Tarifa ciudad-Puerto, a un ramal en fondo de saco desde aquel, si bien el estudio de viabilidad técnico-económico elaborado en 1.980 por INECO, se decantaba por la solución litoral.

El Plan Director de Infraestructuras, recientemente formulado por el MOPT, no prevé esta conexión, reiteradamente demandada desde las instituciones locales y regionales. La mejora sustancial del acceso ferroviario al gran puerto del sur de España se plantea por tanto, como una cuestión a más largo plazo, quizás indisociablemente unida al enlace fijo intercontinental.

2.6.2. El Aeropuerto.

La Comarca actualmente no cuenta con instalación propia de comunicaciones aéreas, sirviéndose de los aeropuertos nacionales más próximos Jerez, Málaga y Sevilla, situados a una distancia aproximada de la Bahía de 115, 140 y 190 kms. respectivamente y, en menor medida, del aeropuerto de Gibraltar para los desplazamientos específicos a Gran Bretaña. Ello constituye una limitación que incide negativamente en las posibilidades de desarrollo, especialmente en el sector turístico.

El contencioso existente entre los gobiernos Español y Británico, sobre el uso conjunto del aeropuerto de Gibraltar, debido fundamentalmente a la posición de los gibraltareños, ha

impedido que se apliquen los acuerdos de Bruselas y en consecuencia limita sus posibilidades de utilización. No obstante, incluso suponiendo que a corto plazo pudiera contarse con la utilización de este aeropuerto, siempre habría que considerar las limitaciones del mismo, derivadas de las peculiaridades de su situación, entre los conjuntos urbanos de La Línea y Gibraltar.

En cualquier caso, parece evidente que la existencia de un aeropuerto en la comarca está dentro de los límites de distancia que se dan dentro de los ya existentes. Es indudable el efecto inductor que se derivaría de su existencia en el desarrollo económico que beneficiaría en primer lugar al sector turístico y a otros sectores transformadores de materias primas cuyo alto-valor y bajo-peso hagan aconsejable su transporte por vía aérea.

El alto coste de implantación de un nuevo aeropuerto en la localización en su día prevista y el largo plazo para que comience a ser operativo, hacen dudoso centrar los esfuerzos en esta vía.

Por todo ello, parece que una solución potencial a corto plazo es la utilización conjunta del aeropuerto de Gibraltar, superando las limitaciones presentes que tienen una doble faceta: la institucional y la operacional.

En cuanto a la primera cabe esperar que a través de un proceso negociador pueda superarse y con respecto a la segunda serian necesarias obras de acondicionamiento consistentes en la ampliación de la pista hacia levante y eliminar el conflicto entre el tráfico aéreo y rodado; lo cual permitiría alcanzar una alta capacidad, aún considerando su no utilización nocturna por razones ambientales dada la proximidad de zonas residenciales.

Finalmente, cabe hacer referencia a la implantación de un posible helipuerto en Algeciras, para comunicación aérea con Ceuta y eventualmente con los aeropuertos peninsulares próximos. Esta posibilidad fue planteada hace tiempo, pero aún no ha cristalizado, considerándose que ello podría ser de interés mientras que el aeropuerto de Gibraltar no admita un uso conjunto.

2.7. INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS

Los sistemas de abastecimiento y saneamiento de agua, se han caracterizado por los importantes recursos que la Administración central, en primer lugar, y autonómica después han destinado a su configuración.

Ello ha dado como resultado que la comarca disponga de importantes recursos hidrológicos actualmente explotados y otros en estudios (río Guadiaro y Hozgarganta) dentro del Plan Hidrológico, lo cual debe considerarse como un importante activo para la dinamización de su desarrollo económico.

El sistema constituido por los embalses Guadarranque y Charco-Redondo, abastece a la mayoría de los núcleos, industrias y regadíos de la Comarca.

La explotación de los mismos, la realiza en la actualidad la Confederación Hidrográfica del Sur de España.

Los núcleos de población no abastecidos por el sistema, disponen de captaciones hechas bien por la misma Confederación Hidrográfica o bien por los propios municipios. Tal es el caso de Jimena de la Frontera, cuyos núcleos son servidos por captaciones en los ríos Guadiaro y Hozgarganta, o Tarifa, que lo es por manantiales próximos.

Los vertidos del Campo de Gibraltar son en su mayor parte urbanos e industriales. Únicamente en la zona norte se producen vertidos cuyo origen es la agricultura y ganadería aunque de escasa importancia.

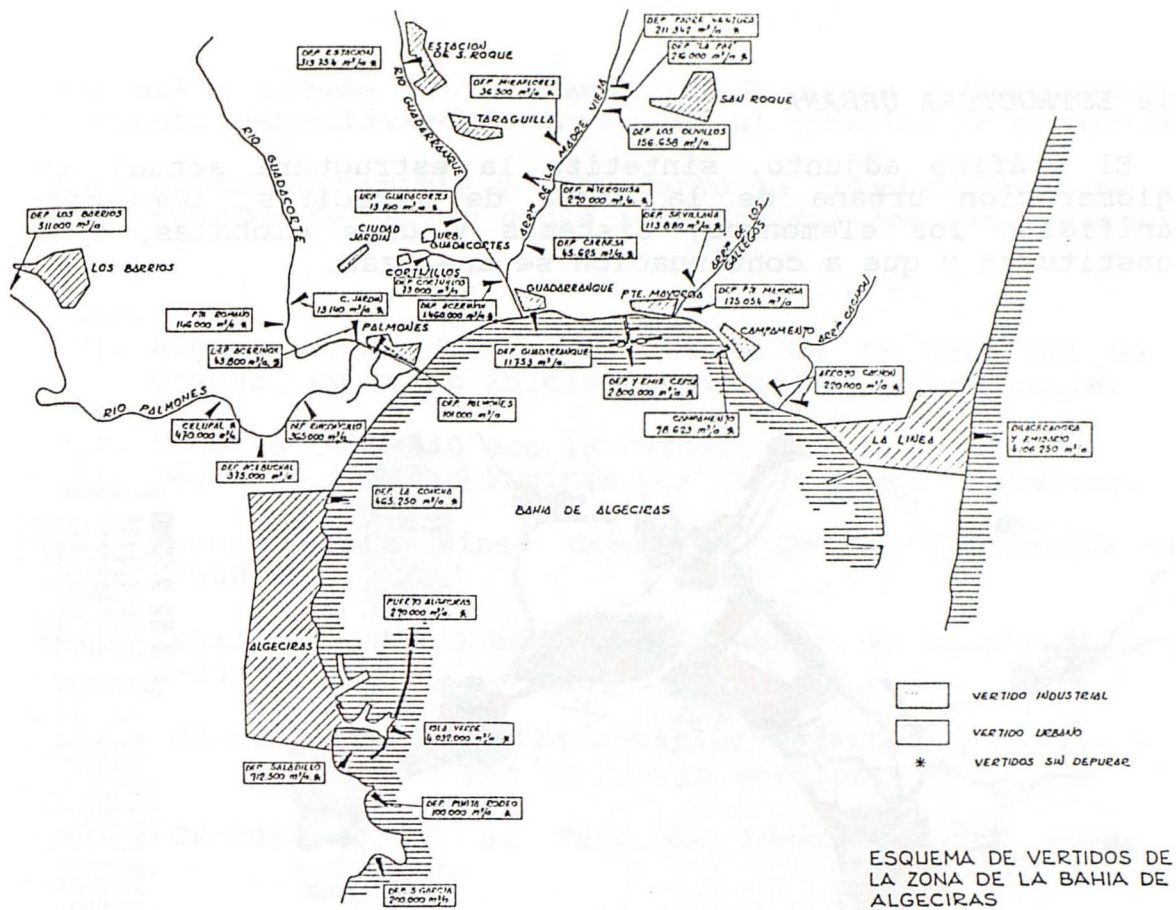
Los vertidos urbanos están ocasionando problemas de contaminación tanto en los cauces receptores como en el mar, motivado principalmente por la insuficiente depuración.

Esta situación ha surgido por el progresivo abandono que han sufrido estas instalaciones desde su entrada en servicio, al no haberse dispuesto de un personal cualificado que se ocupara de las operaciones de conservación y mantenimiento con las debidas garantías.

El problema se ve agravado por el gran número de pequeñas instalaciones que existen, ya que la política seguida hasta hoy ha sido la de instalar pequeñas depuradoras en todos los núcleos, que resolvieran los problemas puntualmente.

El abandono progresivo de las instalaciones origina un gran número de puntos de vertido que obligan a una actuación tendente a unificarlos y así hacer más eficaz su tratamiento.

El problema que condiciona el tratamiento conjunto de la comarca es la vertebración de la misma por sus ríos y sierras.



La puesta en marcha del Plan de Abastecimiento de Aguas y Depuración de Residuales de los municipios del Campo de Gibraltar, está sufriendo retraso dado que la realización del mismo supone una importante inversión, la cual está supeditada a obtener de los municipios las suficientes garantías para la posterior gestión de las instalaciones y ésta pasa por la gestión del ciclo completo del agua por parte de la Mancomunidad de Municipios.

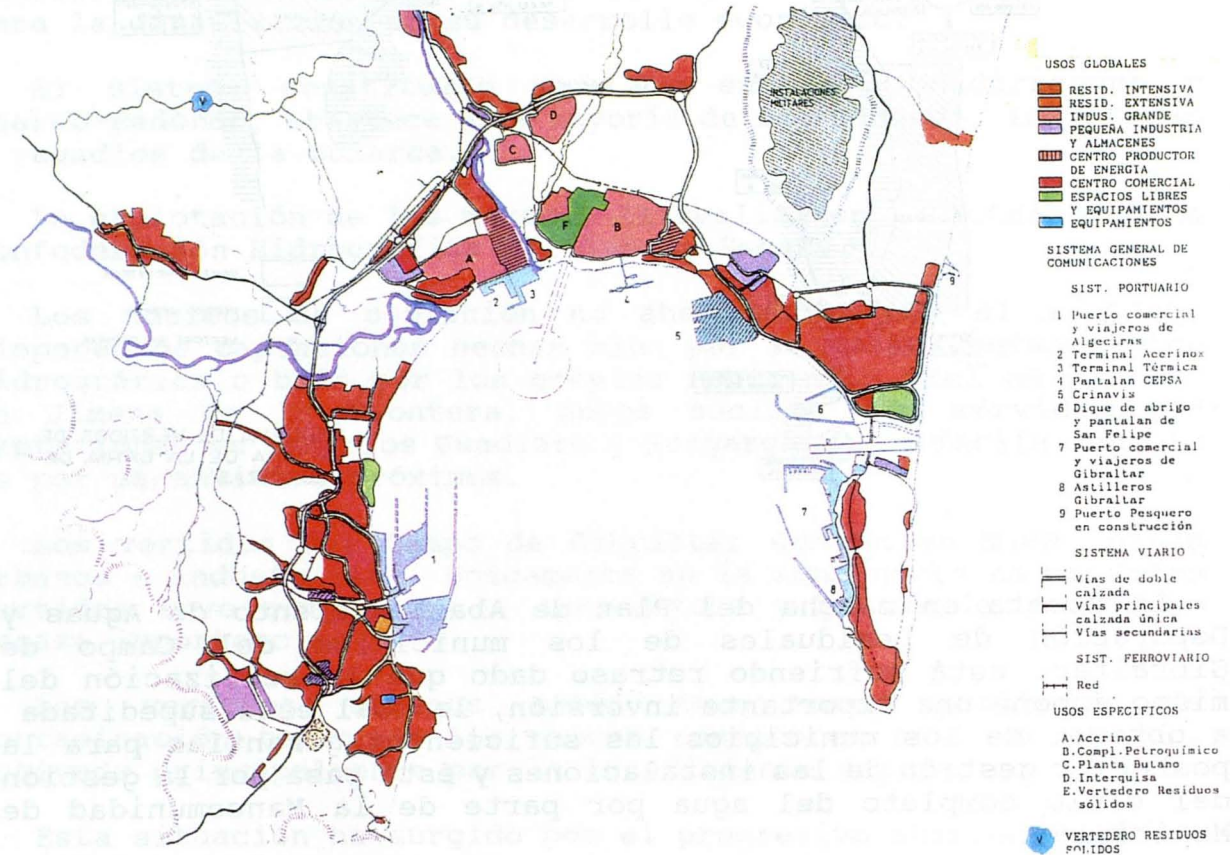
No tendría sentido depurar los vertidos urbanos y olvidarse de los vertidos industriales por ello la Agencia del Medio Ambiente ha elaborado un Plan Corrector de vertidos industriales que va dando respuesta a la problemática que ellos representan.

Es de esperar que con el desarrollo de ambos planes se mejore progresivamente el actual nivel de depuración de las aguas que vierten a la Bahía de Algeciras.

En cuanto a la energía eléctrica, la comarca constituye un centro productor de primera magnitud, lo que le proporciona ventajas diferenciales para la localización industrial. Dentro de las posibles fuentes energéticas se podrá también contar con un ramal conectado al gaseoducto que unirá España con los países del Magreb de forma que se garantice el suministro de gas a las industrias ubicadas en la zona, circunstancia que también permitiría la implantación del gas ciudad en los distintos núcleos urbanos.

2.8 ESTRUCTURA URBANA

El gráfico adjunto, sintetiza la estructura actual de la aglomeración urbana de la Bahía de Algeciras, poniendo de manifiesto los elementos, sistemas y usos globales, que la constituyen y que a continuación se analizan.



Los sistemas y usos globales que conforman la estructura urbana comarcal pueden sintetizarse de la forma siguiente:

2.8.1. Sistema general viario

El principal eje viario articulador de la comarca es la CN-340 que, además de al tráfico en tránsito, sirve a los movimientos y relaciones intercomarcales que suponen un alto porcentaje sobre el conjunto. Con esta vía conectan las comarcales C-440 y la

C-3331 que a través de las vegas del Palmones y Guadarranque-Hozgarganta respectivamente dan acceso al interior de la Comarca.

Este sistema primario y secundario se completa con una red viaria interior de tercer orden constituidas por las siguientes vías:

LOCALES.

CA-231. Algeciras-Los Barrios a través de la Barriada de La granja, su tramo inicial actualmente es una calle.

CA-512. Conecta la C-440 con la C-3331.

CA-221. Desde la C-440 a Facinas por la vega del Almodóvar.

CA-233. Acceso a La Línea desde la CN-340 (carretera del Higuerón).

CA-533. Enlaza la CN-340 desde pueblo Nuevo de Guadiaro con la C-3331.

CA-514 y CA-513. Igual que la anterior conecta la CN-340 y la C-3331 por el límite provincial.

CA-223 y CA-224. Acceso al Faro de Punta Carnero desde la CN-340.

PROVINCIALES.

CA-2311. Conecta la N-340 con la CA-231 a través de las barriadas de Los Pastores y El Cobre (carretera del Cobre).

CA-5121. Desde la N-340 a la C-3331 por los arroyos de Alhaja y Miraflores.

CA-5134 y CA-0527. Acceso al Castillo de Castellar.

El desdoblamiento de la CN-340 desde el cruce de Los Pastores en Algeciras, hasta el Toril en San Roque formando parte de la autovía de la Costa del Sol, y desde esta hasta la barriada de Puente Mayorga como ramal de acceso a La Línea- Gibraltar, ha contribuido de forma sustancial a mejorar las conexiones interiores del arco de la Bahía. Actualmente está en estudio la prolongación del desdoblamiento hasta el acceso del polígono industrial Cortijo Real, actuación que se podría completar con la duplicación de calzada del ramal C-225 (acceso sur al puerto).

2.8.2. Sistema general ferroviario

Como se ha indicado anteriormente el Campo de Gibraltar sólo tiene conexión ferroviaria hacia el interior de la Península, Córdoba-Madrid, a través del trazado Algeciras-Bobadilla, con problemas en su paso por la Serranía de Ronda, lo que impide una mayor utilización, sobre todo para mercancías.

Las estaciones se sitúan en Algeciras (terminal), Los Barrios y Estación de San Roque, dentro de cuyo municipio se ubica la estación de clasificación de mercancías.

En cuanto a la red dentro de la comarca, el acceso al Puerto se resuelve a través del ramal tunelizado hasta el muelle de Isla Verde y el ramal en superficie a la Estación Marítima, prácticamente fuera de uso por las graves interferencias que produce dentro de la ciudad. Está prevista la prolongación de la red desde el muelle de Isla Verde a la zona norte del puerto: muelles de la Galera y el Navío, lo que permitiría suprimir definitivamente al ramal en superficie y conseguir una mayor operatividad y funcionalidad.

Se completa el sistema con el ramal industrial desde la Estación de San Roque hasta el polígono industrial de Campamento, que da acceso a algunas de las industrias emplazadas en el arco de la bahía, sin tener acceso a algunas tan significativas como Acerinox o la terminal de carbones, lo cual pone de manifiesto las limitaciones de este sistema.



2.8.3. Sistema general portuario.

La situación del sistema portuario, en parte ya puesta de manifiesto, puede sintetizarse en la forma siguiente:

- . Las instalaciones y posibilidades portuarias del Campo de Gibraltar, de trascendental importancia en el sistema marítimo nacional e internacional, constituyen por otra parte el principal recurso de la comarca, y su más claro motor de desarrollo, condicionando de forma decisiva la ordenación del territorio, no solo desde el punto de vista de su estructura e infraestructura, sino también en cuanto al asentamiento de la población y las actividades, y la defensa y equilibrio del medio natural.
- . La amplia gama de actividades y especialización funcional de las instalaciones portuarias ya existentes o en construcción, responden al papel tradicional que ha jugado el Puerto: la pesca y lazo de unión de dos continentes, durante la primera mitad del siglo XX y la evolución de esta función hacia otras de distribución y clasificación de mercancías y apoyo del complejo industrial.
- . El uso portuario que realizan las industrias se produce, fundamentalmente, a través de terminales portuarias particulares y separadas físicamente (Cepsa, Gibraltar-Intercar, Acerinox). La ocupación de una parte importante del nuevo espacio portuario que se está creando (rellenos y muelles de la Isla Verde y el Navío), se produce por los contenedores; ésto pone de manifiesto el marcado carácter que tienen las funciones de distribución y clasificación de mercancías dentro del puerto.
- . El tráfico de pasajeros se produce fundamentalmente a través de la terminal de Algeciras, estando en estudio la posible potenciación del puerto de Tarifa y la utilización para este fin, mediante su adecuación, de las instalaciones existente en La Línea.
- . Es necesario profundizar en los estudios que ponderen las posibilidades del desarrollo portuario, de forma equilibrada con el asentamiento urbano y la defensa del medio natural, al objeto de evitar o minimizar los conflictos de impactos negativos que dicho desarrollo pueda traer consigo. Dicho estudio, de máxima urgencia, debe tener muy en cuenta no solo el papel portuario del Campo de Gibraltar en el contexto nacional e internacional, sino como factores de primera importancia en el orden territorial y como base económica fundamental de la comarca, añadiendo a sus especiales condiciones como puerto de rotura de carga (transbordo), las de apoyo industrial y actividades (hinterland).
- . Potenciar el desarrollo portuario de La Línea-San Roque, con la máxima explotación de las obras e instalaciones ya existentes o en curso, Puerto de La Línea y Crinavis, sin uso actual, potenciar el posible desarrollo portuario de Tarifa,

como auténtico estribo de un puente marítimo Europa-Africa, evaluar el posible papel del puerto de Gibraltar, en un supuesto de integración funcional en el sistema portuario de la Comarca, son aspectos a considerar en ese estudio, como bases previas antes de acometer otras nuevas obras.

- . Criterios principales a plantear en esta materia son la clara definición de usos y ocupaciones del conjunto del litoral; las previsiones y proyectos actuales de la Administración, sobre política portuaria y ampliaciones concretas; la necesidad de modificar la zona de servicios portuarios, excluyendo de ellas al menos las playas y tramos de costa de mayor valor paisajístico ó urbano; la política de puertos deportivos; la solución a los problemas de accesibilidad terrestres, viario y ferroviario, la problemática ciudad-puerto.

2.8.4. Sistema general de equipamientos.

Los principales elementos del sistema general comarcal de equipamientos, están constituidos, básicamente, por los siguientes:

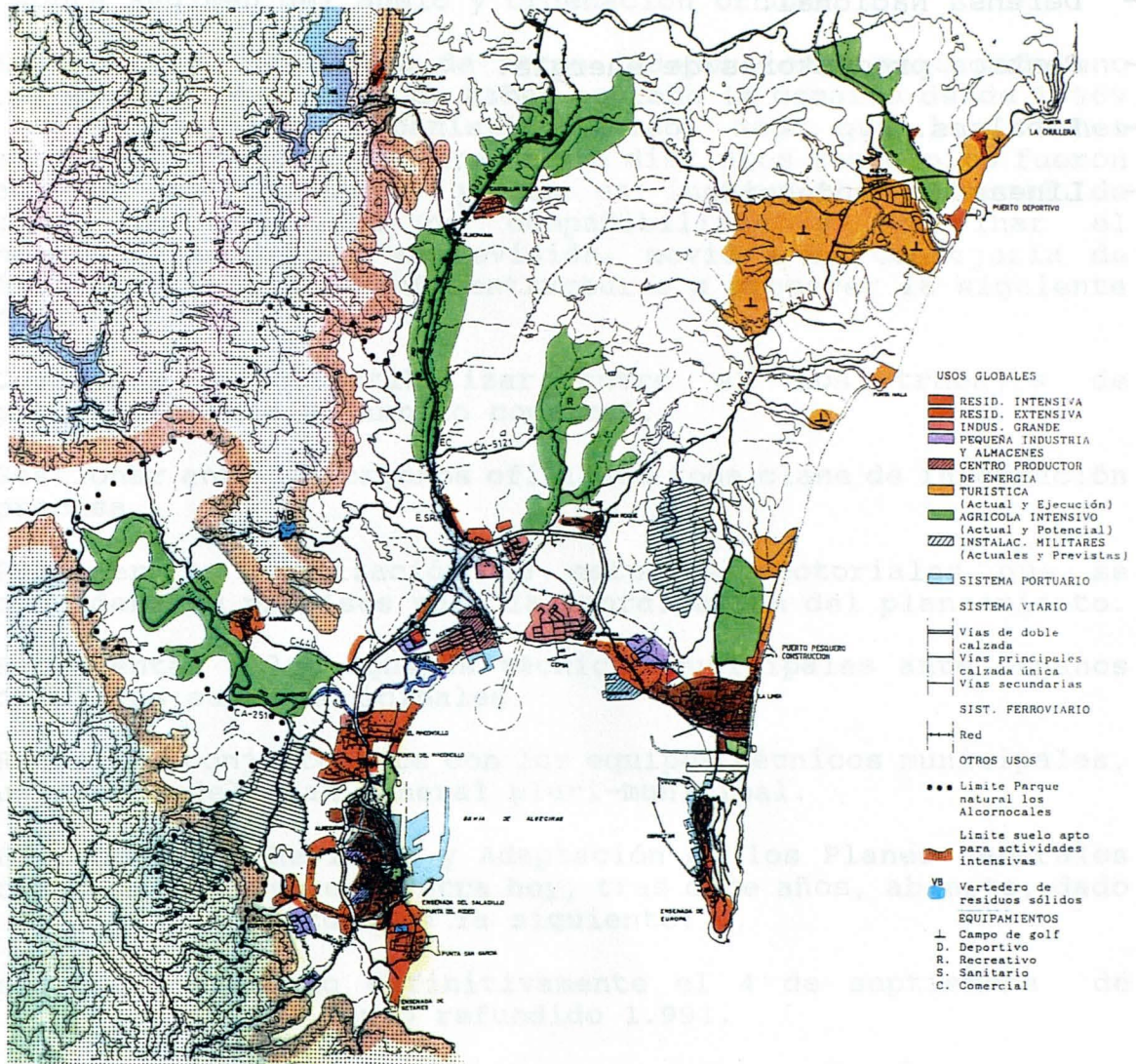
- . Educativos: centros de F.P., Escuelas de Ingeniería Técnica Industrial, Magisterio, Artes y Oficios, Universidad a Distancia, Escuela Técnica de Ayudantes de Obras Públicas, Escuela de Graduados Sociales y Escuela de Enfermería.
- . Sanitarios: Residencias de la Seguridad Social en Algeciras y La Línea y Hospital de la Cruz Roja.
- . Deportivo: Ciudad Deportiva de La Línea, Campos de Fútbol, Polideportivo, Campos de Golf, Clubes Náuticos.
- . Administrativos: Algeciras, La Línea y San Roque.
- . Comercial: Centros Urbanos de Algeciras y La Línea, Hipermercados en Los Barrios y La Línea.

2.8.5. Sistema general de espacios libres.

Los elementos constitutivos de un posible sistema general comarcal de espacios libres, son, básicamente, espacios libres naturales, de dominio público, de posible uso de esparcimiento, como playas y áreas forestales. También por áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, ferias y otras instalaciones análogas. Pudiéndose citar en concreto el Pinar del Rey en el municipio de San Roque, pinares de Los Lances en Tarifa, área recreativa del embalse de Charco Redondo en Los Barrios en cuanto áreas forestales y las playas en especial las del litoral atlántico y mediterráneo dado que las existentes en el arco de la bahía tiene un uso mas local.

2.8.6. Usos del suelo e intensidades globales de ocupación.

El gráfico siguiente pone de manifiesto, los siguientes usos globales determinantes de la estructura general y orgánica de la comarca:



- **Uso industrial**, diferenciándose la pequeña-mediana, de la grande ó industria básica.
- **Uso residencial**: intensiva y extensiva.

El mismo gráfico pone de manifiesto los principales conflictos, siendo especialmente importantes los correspondientes a la industria química.

2.8.7. Instalaciones especiales.

Se refiere a aquellas instalaciones y obras cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio.

El Campo de Gibraltar constituye quizás un caso único, o al menos no frecuente, de concentración de este tipo de instalaciones, consecuencia de su importancia geoestratégica y de sus condiciones naturales, correspondiendo a los siguientes conceptos, al menos los más destacados.

- Defensa Nacional.
- Centros productores de energía.
- Embalses.
- Líneas de conducción.

2.9. PLANEAMIENTO URBANO

A principio de la década de los 80 se inicia la Revisión y Adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana de todos los municipios del Campo de Gibraltar de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 19/1.975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Este proceso se inicia de forma independiente para cada uno de los municipios a pesar de haber contado la comarca desde 1.969 con un planeamiento urbanístico único, dado que los Planes Generales de Ordenación Urbana de sus distintos municipios fueron redactados conjuntamente, y con un instrumento comarcal de gestión. La necesidad de compatibilizar y coordinar el planeamiento municipal en revisión, movió a la Consejería de Política Territorial e Infraestructuras a promover la siguiente labor:

- Coordinar y compatibilizar entre sí los trabajos de planeamiento en el ámbito comarcal.
- Gestionar ante los órganos oficiales toda clase de información precisa.
- Proponer la realización de estudios sectoriales que se considerasen precisos para la coordinación del planeamiento.
- Representar a los equipos técnicos municipales ante órganos oficiales supra-municipales.
- Redactar, conjuntamente con los equipos técnicos municipales, un avance del plan general pluri-municipal.

El proceso de Revisión y Adaptación de los Planes Generales iniciado en 1.980 se encuentra hoy, tras doce años, abierto, dado que la situación actual es la siguiente:

Algeciras, aprobado definitivamente el 4 de septiembre de 1.987. Texto refundido 1.991.

Los Barrios, aprobado definitivamente el 23 de Marzo 1.988. Pendiente de subsanar deficiencias y modificaciones de algunas de sus determinaciones. Se ha iniciado la Revisión y Adaptación a la nueva Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

San Roque, aprobado definitivamente el 2 de noviembre 1.987. Pendiente de subsanar las deficiencias y modificaciones señaladas en el acuerdo de aprobación. Recientemente por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el Plan General ha sido suspendido por defecto de forma en su tramitación.

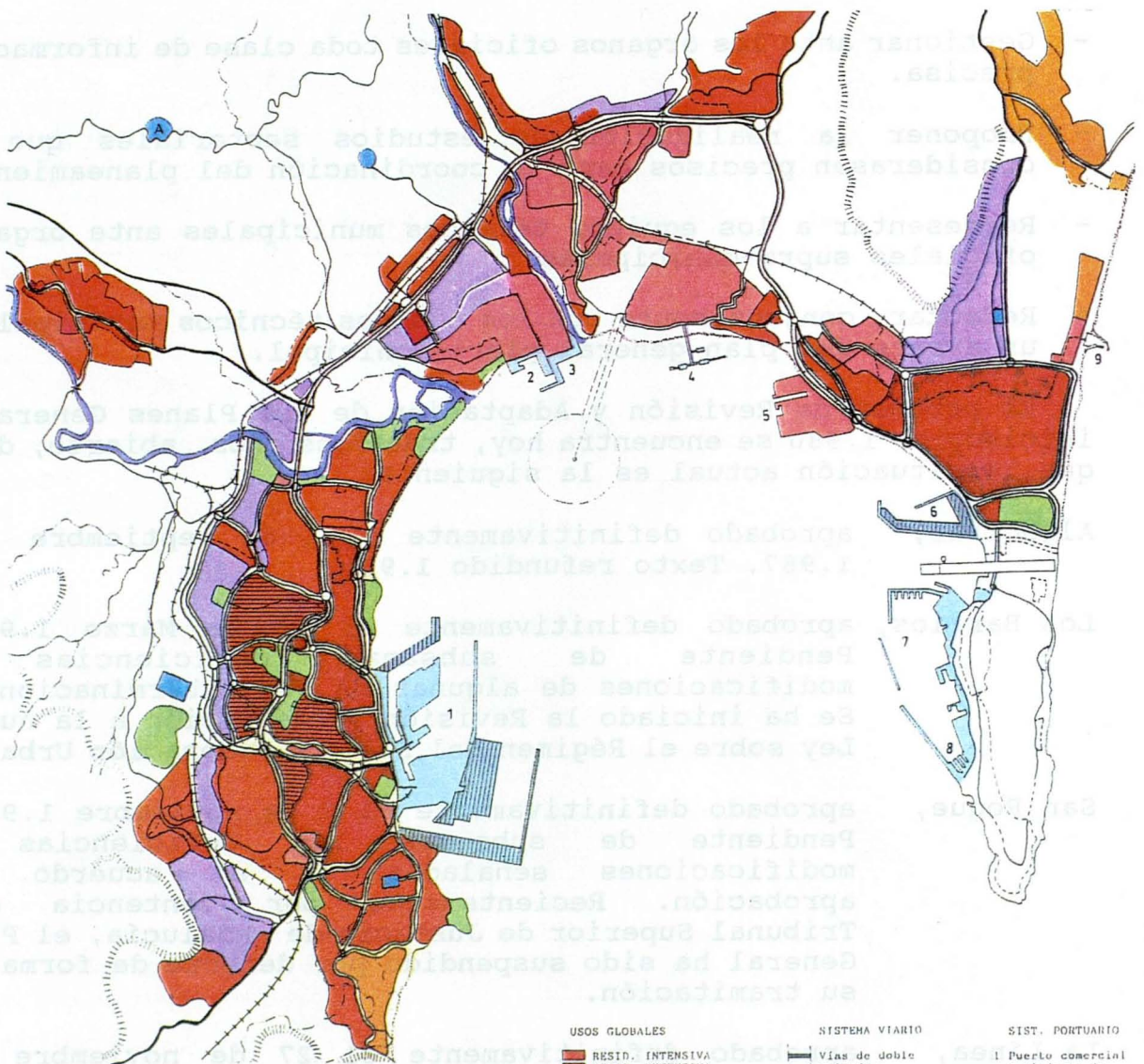
La Línea, aprobado definitivamente el 27 de noviembre de 1.987, el texto refundido se remitió a la

Consejería de Obras Públicas y Transportes el 22 de Junio de 1.992.

Tarifa, aprobado definitivamente el 17 de mayo de 1.989. Pendiente la redacción del texto refundido.

Jimena y Castellar, cuentan con Normas Subsidiarias aprobadas definitivamente en 1.984.

La síntesis de las diferentes estructuras urbanas propuestas en los planes generales municipales del área central de la aglomeración urbana, reflejada en el gráfico, pone de manifiesto el resultado de un proceso de coordinación incompleto, que da como resultado un modelo de ordenación incongruente para el conjunto del arco de la bahía y que se evidencia en los aspectos siguientes:



- | | | |
|---|---|--|
| <p>USOS GLOBALES</p> <ul style="list-style-type: none"> RESID. INTENSIVA RESID. EXTENSIVA RESID. SEMI-INTENSIVA INDUS. GRANDE Y ALMACENES PEQUEÑA INDUSTRIA Y ALMACENES CENTRO COMERCIAL Y EQUIPAMIENTOS ESPACIOS LIBRES Y EQUIPAMIENTOS EQUIPAMIENTOS TURISTICO SISTEMA GENERAL DE COMUNICACIONES | <p>SISTEMA VIARIO</p> <ul style="list-style-type: none"> Vías de doble calzada Vías principales calzada única Vías secundarias <p>SIST. FERROVIARIO</p> <ul style="list-style-type: none"> Red <p>USOS ESPECIFICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Vertedero Residuos sólidos | <p>SIST. PORTUARIO</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Puerto comercial y viajeros de Algeciras 2 Terminal Acerinox 3 Terminal Termisa 4 Pantalan GEMSA 5 Crinavis 6 Dique de abrigo y pantalan de San Felipe 7 Puerto comercial y viajeros de Gibraltar 8 Antilleros Gibraltar 9 Puerto Pesquero en construcción |
|---|---|--|

- Red ferroviaria

Las reservas de suelo para la posible ejecución de los trazados ferroviarios previstos en el estudio sobre la "viabilidad Técnico-Económica del eje Vélez-Málaga-Algeciras en alternativa con el eje Algeciras-San Fernando", solo se han previsto en los planes generales, de Algeciras y Tarifa.

- Red viaria

La previsión en el plan general de Algeciras de una variante exterior a la CN-340, siguiendo la traza de la red ferroviaria actual, no tiene continuidad en el municipio de Los Barrios. De igual forma que la anterior, la vía prevista entre la CN-340 y el litoral en el municipio de Algeciras, no conectan con el viario secundario previsto en la red viaria de Los Barrios. La variante del ramal de acceso a La Línea que atraviesa la barriada de Campamento se resuelve de forma diferente en los municipios colindantes de San Roque y La Línea.

- Usos globales

La gran concentración de usos en el litoral del arco de la bahía que prácticamente se conforma como un continuo urbano, con la única ruptura significativa en la vega baja del río Palmones.

Del mismo modo en los gráficos siguientes, se sintetiza la clasificación del suelo propuesta en los planes generales municipales y su cuantificación:

ALGECIRAS.

Suelo urbano consolidado	822,62 Has.
Suelo urbano incluido en unidades y polígonos de actuación	183,18 Has.
TOTAL SUELO URBANO	1.005,80 Has.
Suelo urbanizable programado	
1º cuatrienio	485,58 Has.
2º cuatrienio	121,04 Has.
TOTAL SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO	606,62 Has.
TOTAL URBANIZABLE EN EJECUCION	221,25 Has.
TOTAL URBANIZABLE PROGRAMADO Y EN EJECUCION ..	827,87 Has.
TOTAL SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO	564,93 Has.
Suelo no urbanizable Protección especial ...	3.078,30 Has.
Suelo no urbanizable común	2.903,10 Has.
TOTAL SUELO NO URBANIZABLE	5.981,40 Has.
TOTAL TERMINO MUNICIPAL	8.380,00 Has.

LOS BARRIOS.

Suelo urbano	362,52 Has.
Suelo urbanizable programado	304,05 Has.
Suelo no urbanizable	34.889,03 Has.

TOTAL TERMINO MUNICIPAL 35.555,60 Has.

SAN ROQUE

Suelo urbano consolidado	140,90 Has.
Suelo urbano incluido en unidades y polígonos de actuación	1.519,59 Has.

TOTAL SUELO URBANO 1.660,49 Has.

Suelo urbanizable programado	
1º cuatrienio	579,88 Has.
2º cuatrienio	137,65 Has.

TOTAL SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO 717,53 Has.

TOTAL URBANIZABLE EN EJECUCION 171,05 Has.

TOTAL URBANIZABLE PROGRAMADO Y EN EJECUCION 888,58 Has.

TOTAL SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO 547,73 Has.

TOTAL SUELO NO URBANIZABLE 10.453,00 Has.

TOTAL TERMINO MUNICIPAL 13.550,00 Has.

LA LINEA.

Suelo urbano	477,14 Has.
Suelo urbanizable programado	491,59 Has.
Suelo urbanizable no programado	194,96 Has.
Suelo no urbanizable	1.234,74 Has.

TOTAL TERMINO MUNICIPAL 2.398,43 Has.

ALGOMERACION URBANA

SUELO URBANO	3.505,95 Has.
SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO Y EN EJECUCION	2.512,09 Has.
SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO	1.307,62 Has.

TOTAL SUELO URBANO Y URBANIZABLE 7.325,66 Has.

	NUMERO HABITAN.	%S/AGLOMER.	SUELO URBANO HAS.	%S/AGLOMER.
ALGECIRAS	102.079	51,14	1.005,80	28,69
LOS BARRIOS	13.698	6,86	362,52	10,34
SAN ROQUE	22.231	11,14	1.660,49	47,36
LA LINEA	61.597	30,86	477,14	13,61
TOTAL AGLOMERACION	199.605	100,00	3.505,95	100,00

	SUELO URBANIZ. PROGRAM.Y EN EJECUC.	%S/AGLOMER.	SUELO URBANIZ. NO PROGR.	%S/AGLOMER.
ALGECIRAS	827,87	32,95	564,93	43,20
LOS BARRIOS	304,05	12,10	-----	-----
SAN ROQUE	888,58	35,38	547,73	41,88
LA LINEA	491,59	19,57	194,96	14,92
TOTAL AGLOMERACION	2.512,09	100,00	1.307,62	100,00

Del análisis de los gráficos y cuadros de la clasificación del suelo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Alta concentración de actividades en el borde litoral, comprendida entre la punta de San Garcia y la frontera con Gibraltar se encuentra ocupado y en consecuencia clasificado como suelo urbano, excepto el frente ocupado por las marismas del Palmones (700 metros).
- El porcentaje de suelo urbano de cada municipio en relación con el total de la aglomeración no es proporcional al número de habitantes.

- La superficie de suelo clasificado como suelo urbanizable programado (y en ejecución) para la mayoría de los municipios, se sitúa entorno a un 80% del suelo urbano, suponiendo para la totalidad de la aglomeración un incremento del 71% sobre el suelo consolidado actual.
- La importancia del suelo clasificado como urbanizable contrasta con el escaso desarrollo que el mismo ha tenido, siendo prácticamente insignificante aquellos suelos que han culminado su proceso de planeamiento y urbanización.
- El conjunto del suelo urbanizable programado y no programado supone la duplicación del suelo urbano actual.
- Las densidades más altas de habitantes-suelo urbano, se producen en La Línea 129 habitantes/Ha. y Algeciras 101 habitantes/Ha. y la más baja en San Roque, aunque ésta última no puede considerarse significativa por la distorsión que produce al estar incluido dentro del suelo urbano amplias zonas industriales y las zonas turísticas incluyendo los campos de golf.

La promulgación de la Ley 8/1.990 de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y del R.D. 1/1.992 Texto Refundido de la legislación urbanística vigente obliga a los municipios donde sea de aplicación íntegra a disponer de Plan General adaptado a la misma y abre un nuevo proceso que puede tener especial incidencia en la comarca.

3. ANTECEDENTES Y POSIBILIDADES DE ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL

3.1. ANTECEDENTES DE GESTION TERRITORIAL.

En este apartado se analizan, desde una perspectiva cronológica, de forma sintética, las fases más significativas de la ordenación y gestión territorial habida en la comarca, desde el año de 1.965, en el que el Decreto 3223/1965 de 28 de Octubre aprueba la aplicación de un Programa de Medidas para el Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar:

1ª.- 28 de Octubre de 1.965.- El Programa de Medidas mencionado se instrumenta institucionalmente encomendando a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Cádiz "la gestión y coordinación de las actuaciones previstas en el Decreto" (art.6º). A dichos efectos se incorporarían a aquella representantes administrativos y sindicales de la comarca -entre ellos. "Los Alcaldes de los siete municipios afectados" y el denominado Gerente del Plan de Desarrollo Económico Social que, a modo de asesor y ejecutor técnico, asumirá entre otras las tareas de preparación del Programa Anual y de conocimiento y seguimiento de su grado de cumplimiento.

Esta iniciativa significó, además de una específica preocupación por la gestión, un primer paso en el reconocimiento por parte de la Administración Central de la necesidad de incorporar al proceso de gestión y ejecución del Programa de Acciones de la zona, representantes de los intereses comarcales y municipales de las poblaciones integrantes del Campo de Gibraltar.

El citado Decreto de 28/10/1965 otorgaba un elenco de funciones a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, -complementada en su composición en la forma antes expresada-, cuya atribución y ejercicio (artículo 8º del Decreto) suponían un intento de instauración de la coordinación administrativa necesaria para llevar a cabo el citado Programa de Medidas para el Desarrollo de la Zona. Todo ello con un marcado carácter centralista, pero a la vez estableciendo el embrión a la futura evolución institucional de la comarca.

A nivel Institucional, en 1.965, la comarca contaba con una estructura administrativa cuya cabeza visible se situaba en el Gobierno Militar del Campo de Gibraltar: su titular ostentaba, además de las competencias propiamente militares, importantes competencias en el orden civil, fundamentalmente en materia de seguridad interior y de orden público.

2ª.- 16 de Junio de 1.966.- Constitución de la Comisión Comarcal de Servicios Técnicos encargada de ejecutar y adaptar el programa de medidas previamente aprobado por el Gobierno Central, con una composición interadministrativa (Delegados Ministeriales, Comarcales, Alcaldes, Representantes Sindicales y Gerente como gestor técnico) que garantizaba la interlocución inmediata entre todos los niveles administrativos.

Se constituye por el Gobierno, la citada Comisión Comarcal de Servicios Técnicos. En dicho Organismo se concitaban, según el Decreto que lo creó el 16 de Junio de 1.966, junto a la Presidencia, que ostentaba, el Gobernador Militar del Campo de Gibraltar, los Representantes de la Administración Periférica del Estado con Delegaciones Especiales en la comarca, Representantes de la Organización Sindical Comarcal, y los Alcaldes de los siete Municipios integrados en el Campo de Gibraltar. Se dotaba igualmente a la Comisión Comarcal de la figura de un Gerente a modo de órgano dinamizador, con suficiente capacidad técnica para asumir la gestión y ejecución de los programas, planes y actuaciones emanados del Estado o de la propia Comisión.

A la Comisión Comarcal recién creada se le atribuyen casi miméticamente las mismas funciones y potestades atribuidas un año antes a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Cádiz de lo que se deduce el afán, de acercar a los ciudadanos las estructuras administrativas en las que se adoptaban decisiones de cierta transcendencia para su desarrollo socio-económico. No puede olvidarse que la Comisión Comarcal fue la única de dicho carácter en todo el territorio español durante un largo periodo de tiempo, y que a la misma se le asignaron facultades de programación, planificación e incluso de expropiación que resultaban excepcionales dentro del panorama administrativo del país.

Si a lo anterior se añade el elenco de medidas de fomento, incentivos de localización, previsión de ejecución de obras (infraestructura, viviendas, polígonos industriales, zonas agrarias, y otras) previsto por el Decreto de 1965 para la comarca, se obtiene una visión completa de la política diseñada.

3ª.- 3 de Mayo de 1.977.- El Real Decreto 1016/77 de 3 de mayo, -un año después de cumplirse el décimo aniversario de funcionamiento de la Comisión Comarcal de Servicios Técnicos- (ya por entonces con un considerable bagaje de actuaciones ejecutadas en la comarca, y con una gran raigambre entre sus ciudadanos y agentes económicos actuantes) contiene la atribución a las autoridades civiles, de las funciones de esta naturaleza, hasta ahora encomendadas al Gobernador Militar de la zona, con la finalidad, según reza el preámbulo de aquel de "... llevar a cabo una homogeneización de la organización administrativa de la provincia de Cádiz con la del resto de las provincias españolas, que paralelamente permita la dedicación exclusiva de la autoridad militar a sus importantes cometidos naturales de orden castrense".

Esta misión provincial suponía la atribución al Gobernador Civil de Cádiz de las competencias antes atribuidas al Gobernador Militar residente en la comarca. No supuso, sin embargo, "... la desaparición de los órganos específicamente encargados de velar por el desarrollo económico y social de la comarca...", es decir la citada Comisión Comarcal, pervivía con las mismas atribuciones.

El Estado aprueba un Plan de Inversiones Públicas para el

trienio 1978-1980 ascendente a un presupuesto de 11.999 millones de pesetas, con los objetivos, siguientes:

- Urgente revisión de los Planes Generales de Ordenación de los Municipios de la comarca y elaboración de un Plan Director Territorial de Coordinación.
- Realización de estudios de contaminación atmosférica, de los ríos y de las aguas de la Bahía de Algeciras para preservar el medio ambiente y la calidad de vida.
- Construcción de centros docentes y de la primera Escuela Universitaria de Ingeniero Técnicos.
- Construcción del Embalse de Charco Redondo y transformación en regadío de la vega del río Hozgarganta.
- Carretera de Circunvalación a Algeciras y desdoblamiento de la Carretera Nacional 340 entre Algeciras y La Línea.
- Nueva Estación de Ferrocarriles en Algeciras.
- Terminación del Polígono Industrial Químico de Guadarranque y potenciación del Suelo Industrial.
- Instalaciones deportivas en todos los Municipios.
- Construcción de 4.000 viviendas de promoción pública directa.
- Palacio de Justicia en Algeciras.

Este Plan alcanzó un limitado grado de desarrollo, mejorando algunos aspectos como los equipamientos docentes de administración de justicia y las obras de infraestructura hidráulicas, pero no llegando a realizar otras de gran trascendencia para la comarca.

Con independencia de lo anterior el Real Decreto 688/1978 de 17 de febrero regulador del Régimen de Planes Provinciales de Obras y Servicios, reconocía y mantenía en su artículo 25 la existencia de la Comisión Comarcal del Campo de Gibraltar que seguiría ostentando en su propia demarcación territorial las competencias para la elaboración y ejecución de sus Planes de Obras específicos, con iguales atribuciones que las recién creadas Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con la Corporaciones Locales.

La polémica planteada en 1.980 y 1.981 respecto a la incidencia territorial y económica que tendría para la comarca la instalación de un Superpuerto en la Bahía de Algeciras, auspiciado por el Gobierno Central, y el conflicto de usos y ordenación que ello planteó en los suelos de los Municipios costeros, sirvió de antesala en el tiempo al siguiente hito de la evolución institucional.

4ª. - **1 de Febrero de 1.982.**- Creación de la figura de

Subgobernador Civil para el Campo de Gibraltar, ya en la etapa democrática, y paralela Constitución de la Comisión Comarcal de Gobierno, y de una Comisión Comarcal de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales del Campo de Gibraltar, (artículo 5º y 6º del Real Decreto 2/82 del 1 de febrero). En ella se siguen residenciando las competencias de elaboración y aprobación de los Planes de Obras y Servicios con incidencia en la comarca, así como la contratación y seguimiento de dichas obras y servicios. Se mantiene la "Autonomía descentralizada de gestión" en el sentido expuesto, y la inmediatez en la coordinación e interlocución con las administraciones restantes.

Con el Real Decreto de 1.982 se daba nueva forma orgánica e institucional al dialogo, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos integrados en la comarca. A la Comisión Comarcal de Colaboración creada se le atribuyen, junto a las demás funciones encomendadas en el régimen general a las Comisiones Provinciales de Colaboración, las funciones específicas y excepcionales referidas a la "...elaboración y aprobación inicial del Plan de Obras y Servicios de la Comarca del Campo de Gibraltar, así como la contratación y seguimiento de las obras y servicios incluidos en el Plan...". Dicha atribución competencial de carácter excepcional sigue respondiendo al criterio marcado anteriormente de residenciar en un órgano de ámbito comarcal las funciones que la legislación sectorial vigente encomendaba a las Diputaciones Provinciales respecto a la elaboración y gestión de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

En Febrero de 1.982 el Gobierno Central aprueba un paquete de medidas de Actuaciones Urgentes en el Campo de Gibraltar como antesala de la reapertura de la Verja con Gibraltar, producida poco después, en Diciembre del mismo año. El Programa de Actuaciones se cumplió muy parcialmente y supuso una expectativa de impulso frustrada; si se tiene en cuenta el grado de ejecución y cumplimiento de las actuaciones que el Real Decreto 295/1982, de 12 de febrero contemplaba para su aceleración o nueva realización: las propuestas del Estado son casi las mismas que cinco años antes, y pretenden paliar unos problemas y necesidades que igualmente existían anteriormente.

5ª.- 29 de Junio de 1.983.- Publicación de la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza, que articula la posibilidad de creación de comarcas para la gestión de competencias delegadas, no solo por los entes locales si no por la propia Administración Autonómica. Sus principios programáticos son la necesidad de acercar la Administración al ciudadano descentralizando sus estructuras, y coordinando a las instancias administrativas.

6ª.- 29 de Julio de 1.983.- La Consejería de Política Territorial de la Junta mediante Resolución del Consejero de 15 de Julio de 1.983 crea la Comisión Comarcal de Planeamiento Urbanístico del Campo de Gibraltar para la formación, seguimiento e informe del denominado Avance del Plan General Comarcal, cuya redacción se encargó a la Diputación Provincial.

Aunque la Comisión Comarcal creada debía ser oída en los proyectos de inversión, y con carácter previo a la aprobación definitiva de los Planes Generales de los Municipios de la comarca, apenas ejerció sus funciones.

Para la instrumentación de la Resolución se procedió, conforme establecía su apartado segundo, a la contratación de un equipo técnico para la redacción del Avance del Plan General Comarcal, y al montaje material de una oficina radicada en Algeciras, sirviendo ésta como soporte físico para la constitución de la Comisión Comarcal de Planeamiento Urbanístico y su correspondiente Ponencia Técnica. Durante el período en el cual estuvo constituida solo atendió aspectos de coordinación del Planeamiento General Municipal, sin intervención en lo relativo a los proyectos de inversión.

7ª.- 19 de Octubre de 1.983.- Mediante Real Decreto 2885/83 de 19 de octubre se anula la experiencia descentralizadora vivida en la comarca, trasladando a la Diputación Provincial las competencias de elaboración y aprobación, y en su caso contratación y seguimiento del Plan de Obras y servicios de la Comarca del Campo de Gibraltar.

La principal fuente de recursos económicos, para obras de infraestructura de los Ayuntamientos de la zona pasa a ser controlada y distribuida por la Diputación Provincial y desaparecen progresivamente las Delegaciones Ministeriales del Estado y de las Consejerías de la Junta con ámbito comarcal.

8ª.- 15 de Enero de 1.985.- Durante 1.984 y con algunas discrepancias Municipales y Provinciales se gesta el germen de lo que en Febrero de 1.985 supondría la creación de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, (Decreto 7/1.985 de 15 de enero. B.O.J.A. nº6), que nace dentro del paquete de medidas que se publican en el B.O.E. del lunes 4 de febrero de 1.985 referidas a la apertura total de la frontera de Gibraltar. La Mancomunidad nace con un techo competencial muy alto en potencia, que los Ayuntamientos habrían posteriormente de desarrollar.

La Constitución de la Mancomunidad, constituye un hecho fundamental, ya que por primera vez en su historia los Ayuntamientos del Campo de Gibraltar se agrupan para conjugar y coordinar medios y esfuerzos materiales y humanos que le permitan cumplir fines de interés común, entre los que sitúan los Estatutos de la entidad: "...la Mancomunidad del Campo de Gibraltar y por tanto todos sus municipios, dirigirán sus esfuerzos a la recuperación con la necesaria adaptación a la nueva realidad política, de las tradicionales estructuras administrativas y de gobierno de esta comarca en el marco Estado de las Autonomías, así como asumir, como objetivo prioritario, las competencias de las instituciones y organismos cuya finalidad en sí misma tengan por objeto la comarca..".

No obstante cabe reseñar que la experiencia acumulada por la Mancomunidad no ha respondido a las expectativas creadas

inicialmente cuando se dotó a ésta de un techo competencial muy alto en sus Estatutos y se bosquejó en los mismos la posibilidad de asumir y gestionar la figura poco utilizada en los periodos hasta ahora transcurridos, de los Convenios de asignación de Competencias por otras Administraciones Públicas.

La falta de medios económicos y personales, y las reticencias entre municipios, orientan la Mancomunidad exclusivamente a la prestación de servicios, y a gestionar los programas de subvención concedidos por la Junta de Andalucía.

Durante el periodo 1.985-1.986, la Mancomunidad puso en marcha dos iniciativas que quizá pretendieron conformar los dos grandes ejes de actuación de aquella, y que guardan relación con el objeto del presente documento.

Por un lado el relanzamiento del Esquema de Ordenación Territorial de la Comarca solicitando a la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, la asunción de las competencias atribuidas y reguladas por la Resolución de 15 de Julio de 1.983. Se acometió entonces la negociación de un Convenio de Colaboración con la citada Consejería, -cuyo borrador estuvo preparado y cuantificado el 4 de diciembre de 1.985-, para la creación y dotación de un Departamento de Planificación y Gestión Territorial en el seno de la Mancomunidad de Municipios.

El Convenio proponía la ejecución por este Departamento de las siguientes tareas:

- 1) Conclusión de los trabajos de redacción del Plan General de Ordenación Comarcal que podría finalmente plasmarse en unas Directrices Comarcales o en otra figura que se estimase más adecuada previa audiencia de los Ayuntamientos.
- 2) Configuración de un Programa de Actuación Conjunta de los Municipios para ejecución de inversiones de incidencia supramunicipal o comarcal.
- 3) Supervisión y coordinación de los Estudios Sectoriales en realización en aquellos momentos, pudiendo acometer la realización de aquellos que se estimasen convenientes.
- 4) Coordinación y compatibilización de las propuestas y contenidos de cada uno de los instrumentos de planeamiento municipales, en aquellos aspectos de incidencia supramunicipal y a la luz de las Directrices de Ordenación Comarcal.
- 5) Apoyo técnico a los Ayuntamientos en el desarrollo de los instrumentos de planeamiento municipales.
- 6) Gestión de las actuaciones derivadas del planeamiento comarcal.

Por otro lado, la segunda iniciativa puesta en práctica por la Mancomunidad fue la dirigida a recuperar las competencias de elaboración y ejecución del Plan Comarcal de Obras y Servicios

del Campo de Gibraltar, que habia asumido la Diputación Provincial.

Ninguna de las dos iniciativas fructificó, posibilitándose la aprobación de los instrumentos municipales de planeamiento general sin suficiente coordinación entre sus propuestas.

9ª.- **1.988 y 1.989.**- Las previsiones estatutarias de la Mancomunidad quedan muy reducidas ante la resistencia de los Ayuntamientos para ceder competencias incluso en la esfera de la prestación de servicios, y aunque se consolida una mínima plantilla de personal, sigue adoleciendo del adecuado personal de nivel técnico superior que permita poner en marcha y gestionar Programas de Actuación en el Ambito de Servicios, y que puedan idear formulas válidas para la generación u obtención de recursos económicos propios.

Se consolida en cierta forma una Mancomunidad de servicios que se plantea hoy como principal reto la asunción de los Servicios de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento a través de la creación de una Empresa Pública Comarcal, no totalmente asumida por algunos Ayuntamientos.

3.2. EVALUACION DE LA GESTION TERRITORIAL ANTERIOR.

De los antecedentes de gestión territorial se pueden extraer las siguientes conclusiones a modo de "referentes" de la situación actual, y de posibilidades futuras:

- Ejecución limitada de los Programas de Actuaciones Urgentes elaborados por la administración estatal.
- Insuficiente apoyo y seguimiento de la Comisión Comarcal de Planeamiento Urbanístico del Campo de Gibraltar.
- Escaso resultado de los intentos de vertebración del territorio a través de los programas y trabajos de planificación territorial conjunta, con ámbito comarcal o supramunicipal. Planes Generales de Ordenación no suficientemente coordinados.
- Actitudes de los propios Ayuntamientos, reconociendo amplias competencias en los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios que no siempre van acompañadas para su ejercicio de la subsiguiente colaboración.
- Escasa capacidad de gestión técnica de las administraciones Locales y de la propia Mancomunidad de municipios. Inexistencia de programas para la puesta en común de experiencias y soluciones administrativas intercambiables.
- Falta en la actualidad de interlocución inmediata y coordinada de las Administraciones Locales citadas con la administración Estatal y Autonómica.

3.3. POSIBILIDADES DE ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL FUTURAS.

Con los antecedentes anteriores cabe deducir que las posibilidades futuras de gestión territorial, en base a la instrumentación actual, tendría que pasar por alguna de las siguientes alternativas:

- Potenciación de la Mancomunidad de Municipios, incluso redefiniendo si fuese preciso su estructuración político-administrativa y funcional para alcanzar mayor grado de operatividad.
- Presencia en la Comarca de órganos dotados de medios y con finalidades específicas para la coordinación interna.

Como más plausible cabría considerar en principio la primera de dichas alternativas, al menos a corto plazo, teniendo en cuenta que la Mancomunidad, puede estar llamada a desarrollar tres líneas fundamentales de actuación que hoy en día mantienen su plena vigencia desde el punto de vista de la gestión territorial:

- a) Potenciación de la autonomía municipal plasmada en la mejora de la prestación de servicios municipales gestionados de forma conjunta, y en el apoyo y asistencia técnica, administrativa e incluso política a los Ayuntamientos, especialmente a los más pequeños.
- b) Establecimiento de las bases necesarias para alcanzar un grado apreciable de autogestión territorial (lo que se ha denominado a veces sentar las bases de una futura "comarca"), a través de la adecuada colaboración en planificación económica, social y territorial.
- c) Ofrecer la posibilidad al resto de las Administraciones de gestionar competencias delegadas o encomendadas.

En la segunda opción no debe descartarse la implantación de instrumentos ocasionales que impulsen los procesos deseados, concretamente en relación a la planificación territorial.

4. CRITERIOS REGIONALES DE ORDENACION TERRITORIAL.

La aprobación por parte de la Junta de Andalucía, el 27 de mayo de 1.990 de las "Bases para la Ordenación del territorio de Andalucía", con el carácter de documento directivo y de criterios generales para la ordenación del territorio a escala regional aporta ciertas pautas para abordar la ordenación territorial del Campo de Gibraltar.

El documento define el modelo territorial para la región en quince Bases que se exponen en tres grandes apartados o sistemas comprensivos de las complejas relaciones e interacciones que guardan los hechos materializados en el territorio, como expone textualmente el propio acuerdo de la Junta:

"Sistema urbano-relacional, que agrupa las propuestas relativas a los asentamientos de población, sus funciones y dotaciones urbanas, y las conexiones viarias y de comunicación entre ellos y hacia el exterior de la Comunidad.

Sistema productivo, orientado a establecer el papel de la componente territorial en las oportunidades y problemas del desarrollo económico y social.

Sistema físico-ambiental, que toma en consideración el territorio en sí mismo, en su conformación natural, en cuanto supone una determinada distribución espacial o localización de los recursos naturales y unas circunstancias que condicionan su utilización".

Desde el punto de vista de su alcance, "Las Bases pretenden ejercer su influencia sobre el proceso de efectiva organización territorial en los siguientes sentidos:"

". En primer lugar, las Bases son el primer paso en el sentido de impulsar un proceso continuado para la consecución de un modelo de ordenación territorial a escala regional, a establecer mediante un plan regional de ordenación territorial. En éste objetivo de inevitable largo plazo, planteado desde hace tiempo en muchas regiones europeas y recientemente abordado en España por otras Comunidades Autónomas.

. Las Bases recogen e integran diversas iniciativas de planificación económica y sectorial. Esta integración de la planificación existente permite un acercamiento real a la ordenación del territorio en términos de práctica política actual y de repercusión efectiva e inmediata.

. Las Bases influirán en las nuevas formulaciones de las políticas sectoriales con incidencia territorial regional, convirtiéndose para ellas en un marco obligado de referencia. Y en un horizonte general, para aumentar la coherencia de las futuras actuaciones departamentales.

- . Las Bases proporcionan un imprescindible referente territorial general para el correcto despliegue del Plan de Desarrollo Regional y, simultáneamente, un conjunto de referencias espaciales concretas, para determinar áreas de desarrollo integral, o identificar elementos territoriales que pueden convertirse en planes y programas operativos precisos.
- . En cualquiera de estas orientaciones, las Bases para la Ordenación del Territorio, formuladas con carácter directivo, ejercen su influencia a través de la definición de criterios, objetivos y problemas y oportunidades de naturaleza territorial.
- . El entendimiento del territorio y el nivel propositivo alcanzado son los actualmente posibles y adecuados para la iniciación de actuaciones coordinadas a escala regional y subregional. Asumidas por la Administración andaluza, las Bases permiten aumentar la coherencia de las diversas actuaciones departamentales, en un horizonte general o escenario para la región a medio-largo plazo, al mismo tiempo que dejan avanzada y abierta al debate la tarea de continuar el proceso de planificación regional."

A continuación se sintetizan en relación con el Campo de Gibraltar para cada uno de los tres sistemas, y las Bases correspondientes a, "los objetivos, estrategias y las principales actuaciones necesarias para la consecución de un modelo territorial que propicie un desarrollo económico equilibrado y autosostenido a medio y largo plazo", como asimismo señala el acuerdo.

4.1. SISTEMA URBANO-RELACIONAL.

Denominador común de todas las Bases relativas a éste sistema, es el objetivo de consolidación de un sistema de ciudades equilibrado.

Base 1: Hacia el equilibrio territorial. Propuesta del Sistema de Ciudades.

- consideración de Algeciras, como uno de los diez centros subregionales definidos en el sistema de ciudades de Andalucía, además de las ocho capitales de provincia y Jerez.
- considera que el ámbito sobre el que ejerce su influencia dicho centro subregional es el de la provincia de Cádiz, compartido con los otros dos centros subregionales de la provincia, la Bahía de Cádiz y Jerez, aparte de contar con su propio ámbito básico, el Campo de Gibraltar.

Base 2.- La extensión de las dotaciones en los centros urbanos para la corrección de las desigualdades en bienestar y calidad de vida.

- consideración de un concepto amplio de nivel de calidad de vida y bienestar social, en el que se pueden agrupar al menos los siguientes indicadores: dotación de equipamientos básicos, (educativos, culturales, sanitarios, deportivos y asistenciales); dotación de servicios públicos y privados (correos, teléfonos, urbanismo, consumo, etc.); dotación de infraestructuras urbanas (abastecimiento y saneamiento de agua, residuos sólidos, urbanos, pavimentación, electricidad, etc.); cobertura de los déficits de vivienda y suelo urbano, para la misma y para equipamientos públicos (tanto de nueva construcción como mejora de condiciones actuales); condiciones del medio ambiente urbano y rural (zonas verdes, espacios libres, contaminación de las aguas, polución atmosférica, etc.), condiciones medio ambientales, patrimonio histórico-artístico, oferta cultural.
- consideración desde el punto de vista territorial de tres objetivos principales, vinculados entre sí y complementarios: 1º.- propiciar una distribución equilibrada y descentralizada de aquellos servicios públicos que aseguran la igualdad de oportunidades en el acceso a unos niveles de vida equiparables en todos los ámbitos de la región; 2º.- mejorar la articulación interna del sistema de asentamiento, favoreciendo la localización óptima de las dotaciones supramunicipales según criterios de accesibilidad y potencial funcional de los ámbitos; 3º.- potenciar lo específicamente local en aspectos que permitan la existencia de ofertas propias en equipamientos y servicios vinculados a la cultura, el ocio, etc.
- como marco de referencia territorial válido para los anteriores objetivos considera la propuesta de Sistema de Ciudades, que ofrece una diferenciación de tipos de ámbitos según sean metropolitanos y aglomeraciones urbanas, entre los

que se encuentra el Campo de Gibraltar (población del ámbito superior a los 200.000 habitantes y de su centro superior a los 100.000); urbanos, (no incluidos entre los anteriores con núcleos de población superior a los 20.000 habitantes), y rurales, (núcleos de población entre los 20.000, y 5.000 habitantes, considerándose los menores como rurales de baja densidad).

- el sistema de ciudades aporta asimismo una jerarquización de los núcleos urbanos a nivel regional seleccionando aquellos centros que permiten optimizar la localización de dotaciones de ámbito supramunicipal.
- como dotaciones mínimas correspondientes al ámbito de aglomeración urbana se considera: Residencia Seguridad Social; Centros Universitarios; Parque de Bomberos; Gerencia de Urbanismo; Centro de Rendimiento Deportivo; Planta de Tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- como dotaciones mínimas correspondientes a los centros básicos intermedios, (ámbito superior a 100.000 hab. y centro con más de 20.000), considera: Hospital General Básico, Inspección al servicio del sistema educativo; Matadero Frigorífico; Administración de Hacienda; Educación Especial, (Centro específico) y Estación de Autobuses.
- como dotaciones mínimas correspondientes a los centros básicos urbanos, considera: Oficina de Empleo, Juzgado de Primera Instancia; Parque Auxiliar de Bomberos; Servicio Seguridad Urbana; Instalaciones de Depuración convencional de Aguas; Protección Civil y Servicio de Control Medio Ambiental.
- como dotaciones mínimas correspondientes al ámbito rural considera entre otras: Centro deportivo; Casa de Cultura; Biblioteca; Centro Básico de Salud; Residencia Tercera Edad; Oficina Extensión Agraria; Servicios Técnicos Municipales de arquitectura y Urbanismo, etc.

Base 3.- La mejora de la accesibilidad. Red de Carreteras.

- dentro de la comarca, discurre la carretera nacional N-340, integrante de la red de Interés General del Estado, "que tiene como función la articulación de todo el territorio nacional a través de ejes de largo recorrido, que dan acceso a las capitales de provincia y otros puntos de interés general (aeropuertos, puertos de interés general, etc.)", y las carreteras comarcales C-440, de Los Barrios a Jerez, y la C-331 a Jimena-Ronda, dentro de la Red Básica Funcional de la Red de Interés de la Comunidad Autónoma.
- como grandes ejes de articulación viaria de la región, las Bases, según el gráfico adjunto sólo contempla dentro del Campo de Gibraltar el tramo de la N-340 de Algeciras hacia Málaga, como "accesos desde la aglomeración urbana y el puerto internacional de Algeciras al interior de la región y al centro de la nación", y el de la C-440, hacia Jerez, como

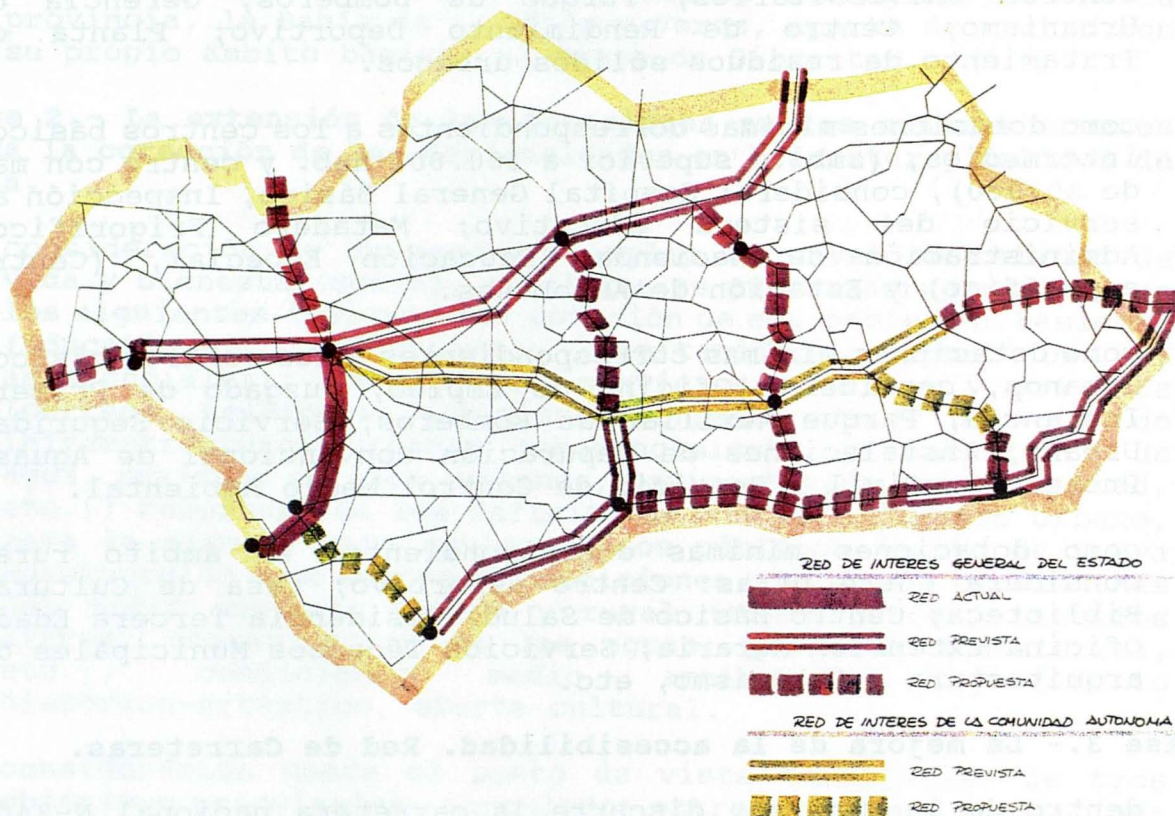
"tramo complementario a la autopista, Sevilla-Cádiz y a la autovía Sevilla-Madrid, destinado a funcionar en el futuro como itinerario de alta velocidad para las conexiones Europa-Africa, ante la necesidad de potenciar la función portuaria de la Bahía de Algeciras y la perspectiva de la intensificación y mejora de las relaciones Europa-Africa y de la posible construcción del enlace fijo en el Estrecho de Gibraltar".

BASE 3

71

LA MEJORA DE LA ACCESIBILIDAD. RED DE CARRETERAS

los grandes ejes de articulación



- Dentro de las prioridades territoriales en el nivel subregional, la Base incluye la C-440 como tramo prioritario en construcción, y en el nivel básico, se incluye el conjunto del Campo de Gibraltar como ámbito prioritario.

Base 4.- La Mejora de la accesibilidad. Red ferroviaria.

- La Base considera que desde el punto de vista ferroviario, "se ha incrementado el papel dominante en el sistema urbano y productivo regional de los centros subregionales (capitales de provincia, Jerez y Algeciras), sin que se ampliaran sus conexiones".
- Como eje de articulación con el exterior, considera la

conexión de Cádiz y Algeciras, señalando que "es un tramo indispensable para una mejor unión futura de Europa y Africa se construya o no el enlace fijo en el Estrecho de Gibraltar. Su ejecución no está condicionada solamente a la conexión fija con Africa; internamente está justificada la construcción de este nuevo eje por la mejora sustancial de la accesibilidad que proporciona al centro subregional de Algeciras y a las instalaciones portuarias de la Bahía, éstas por su posición de encrucijada entre el Atlántico y el Mediterráneo y en las rutas norte-sur, son las más importantes de la región según el volumen de mercancías movidas y su mejor integración ferroviaria en el conjunto regional incrementaría ostensiblemente sus funciones como centro distribuidor de gran parte de las exportaciones e importaciones andaluzas, sirviendo además de forma óptima al tráfico de contenedores en toda la península".

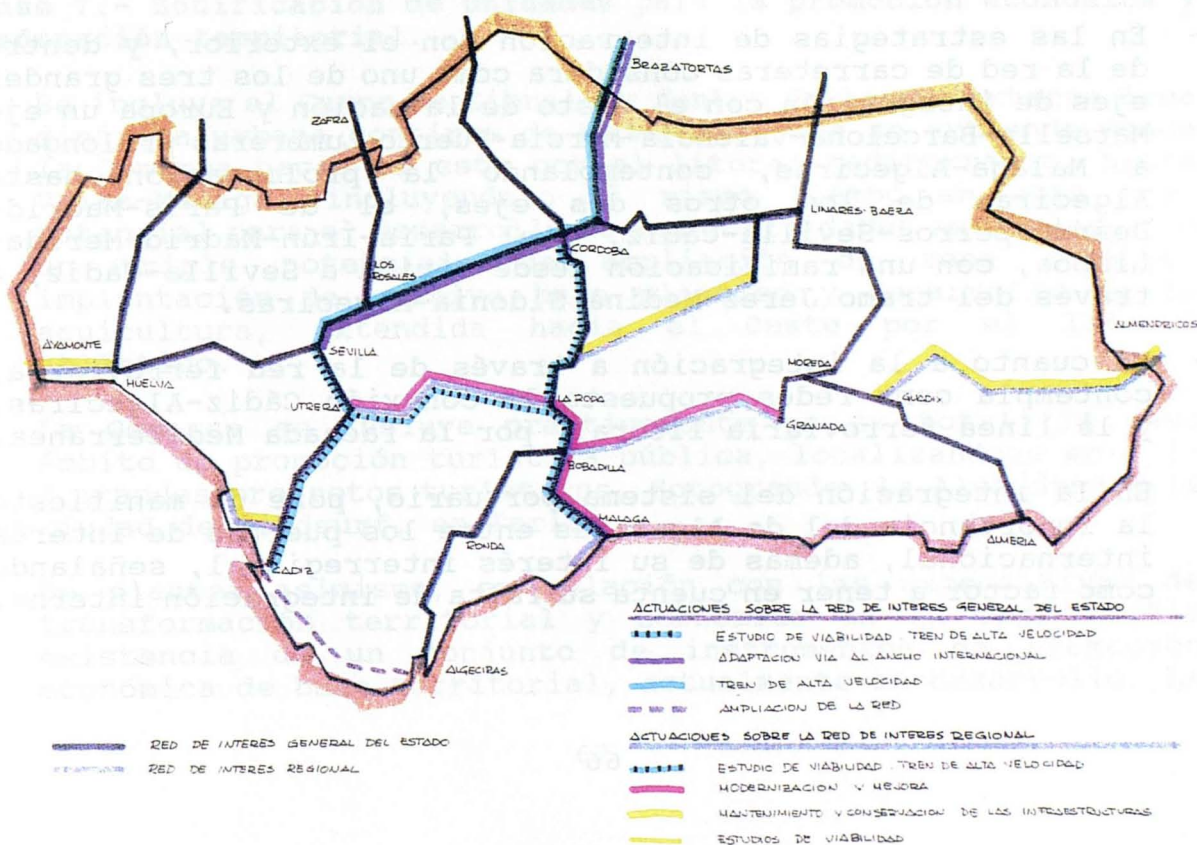
- Dentro de la conexión progresiva de la franja litoral, que permite conectar las principales áreas turísticas de la región, centros subregionales litorales y la mayor parte de los puertos de interés general, se incluye el trazado Algeciras-Málaga.
- El gráfico siguiente reproduce la propuesta de actuación.

BASE 4

81

LA MEJORA DE LA ACCESIBILIDAD. RED FERROVIARIA

propuesta de actuaciones



Base 5.- La mejora de la accesibilidad. El transporte regular de viajeros por carretera.

- En los centros subregionales, como Algeciras, correspondiente a una de las diez aglomeraciones urbanas, "se proponen políticas de impulso a la efectiva coordinación intermodal, creando al efecto los organismos-autoridad única-que la garanticen.

Algunas de las competencias específicas de este organismo serían:

- . La coordinación de las líneas de transporte público de viajeros que actúan sobre los mismos itinerarios y van dirigidas al tráfico metropolitano.
- . La actualización periódica de la estructura del sistema de transporte público, adaptándolo a las pautas reales de crecimiento urbano y ordenación urbanística de los distintos sectores o distritos urbanos.
- . La conexión coordinada con los puntos terminales internos a la red metropolitana con otras redes y otros sistemas de transportes (puertos, aeropuertos, estaciones, etc.)".

Base 6.- La integración del sistema urbano-relacional en el marco nacional e internacional.

- Plantea como objetivo territorial de integración la mejora de las comunicaciones desde los centros superiores del sistema de ciudades con el exterior de la región, seleccionando para ello las infraestructuras y medios de transporte, cuyos nudos terminales se propone localizar en las diez grandes ciudades, incluida Algeciras.
- En las estrategias de integración con el exterior, y dentro de la red de carreteras considera como uno de los tres grandes ejes de integración con el resto de la nación y Europa un eje Marsella-Barcelona-Valencia-Murcia-Puerto Lumbreras prolongado a Malaga-Algeciras, contemplando la prolongación hasta Algeciras de los otros dos ejes, el de París-Madrid-Despeñaperros-Sevilla-Cádiz, y el París-Irún-Madrid-Merida-Lisboa, con una ramificación desde Mérida a Sevilla-Cádiz, a través del tramo Jerez-Medina Sidonia-Algeciras.
- En cuanto a la integración a través de la red ferroviaria, contempla como redes propuesta la conexión Cádiz-Algeciras, y la línea ferroviaria litoral, por la fachada Mediterránea.
- En la integración del sistema portuario, pone de manifiesto la importancia del de Algeciras entre los puertos de interés internacional, además de su interés interregional, señalando como factor a tener en cuenta su falta de integración interna.

4.2. SISTEMA PRODUCTIVO.

Las Bases señalan para el conjunto de la región andaluza que "Economicamente destacan factores de diferentes signo como el rápido crecimiento económico y la elevada tasa de paro. Las perspectivas futuras indican que las necesidades de puestos de trabajo, el crecimiento de la oferta de mano de obra y del paro seguirán siendo superiores a la media comunitaria; por tanto se presentan conjuntamente importantes recursos humanos y problemas sociales derivados de la incapacidad de absorber tales contingentes por el mercado de trabajo".

El Campo de Gibraltar se incluye como una de las "áreas dinámicas urbanas", (de las de ámbito pequeño, entre 100.000 y 250.000 habitantes), señalándose en general para todas ellas como principal característica del medio urbano "la concentración y superposición de actividades económicas que configuran un modelo intensivo de ocupación del territorio por usos urbanos (residenciales, industriales, infraestructurales y servicios)", así como que la competencia por los usos del suelo "redunda en una insuficiente ordenación del espacio y llega a generar importantes deseconomías de aglomeración", y que "el crecimiento acelerado de las ciudades sin una adecuada ordenación ha supuesto la generación de importantes déficits en infraestructuras urbanas y equipamiento colectivos. En este sentido cabe destacar los déficits en saneamiento, con lo que las aglomeraciones urbanas llegan a convertirse en los focos más importantes de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas", añadiendo a continuación que "los usos industriales aparecen asimismo como elementos de tensión para la ordenación territorial en tanto que, especialmente en los casos de Huelva y Algeciras, provocan rupturas críticas del equilibrio ambiental a escala regional".

Base 7.- Zonificación de unidades para la promoción económica y ordenación territorial.

- Se incluye el Campo de Gibraltar dentro de la más extensa área dinámica urbana continua de Andalucía, que se extiende desde la Comarca hacia el este por el litoral mediterráneo, hasta Velez-Málaga, incluyéndolo al mismo tiempo en otra área potencial para el desarrollo de las actividades agrícolas, con un triple potencial, de ampliación de zona regable, implantación de cultivo bajo plástico y desarrollo de la acuicultura, extendida hacia el Oeste por el litoral atlántico.
- La Comarca se incluye prácticamente en su totalidad como ámbito de promoción turística pública, localizándose en ella 3 grandes proyectos turísticos, Sotogrande, La Alcaidesa y la Ciudad de Windsurf, en Tarifa.
- Se plantea asimismo, en relación con las expectativas de transformación territorial y económica de la región, "la existencia de un conjunto de instrumentos de promoción económica de base territorial, actualmente en desarrollo. La

implantación territorial de estos planes públicos de promoción es un elemento a tener en cuenta por la necesidad de coordinar las intervenciones sectoriales, así como para delimitar aquellas áreas en que se produce una concentración o superposición de planes públicos", incluyendo a la Bahía de Algeciras como una de estas áreas de concentración.

- Se considera el Campo de Gibraltar, desde el punto de vista de articulación económica, como una unidad territorial homogénea, con una potencialidad de segundo orden, en función de diferentes indicadores (establecimientos industriales, empleos industriales, licencias comerciales, etc.).
- En consecuencia el Campo de Gibraltar queda configurando, como una de las 42 unidades o zonas para la promoción económica y la ordenación territorial, dentro del grupo de unidades homogéneas litorales, en las cuales, de manera general, "aparecen, junto con la competencia turismo-agricultura intensiva, el problema de la compatibilización entre actividades económicas y conservación de los recursos de más alto valor ecológico".

Base 8.- El territorio como factor de desarrollo; estrategias de desarrollo local.

- Se plantea definir el papel territorial y económico de las áreas urbanas, como la del Campo de Gibraltar, señalando como estrategias de desarrollo específicos, la "realización de planes económicos-territoriales que permitan enfrentar el desarrollo global a medio-largo plazo, a partir de la situación inicial de cada ámbito urbano en el contexto nacional y europeo en el que se integra y con el que compite por la asunción de funciones específicas", considerando que en dicho "contexto nacional y europeo, existen determinadas líneas estratégicas de actuación que pueden ser potenciadas para las principales aglomeraciones andaluzas", señalando como la que ofrece mayores expectativas para la Bahía de Algeciras, la de "Complejos industriales vinculados al abastecimiento energético nacional y regional...".
- Plantea asimismo "la ejecución de esquemas directores de coordinación urbanística y territorial que aseguren una eficiente y racional planificación física de las diversas y complejas iniciativas sectoriales que se implantan en las áreas urbanas".
- Desde el punto de vista de incentivos económicos señala la inclusión de Algeciras como uno de los municipios preferentes de la zona de promoción económica (ZOPRE).
- Alude a que "la experiencia europea en planificación viene insistiendo en la necesidad de incorporar la óptica territorial a las diferentes estrategias de desarrollo económico", y que "en este sentido, el urbanismo, que en tanto acción política tiene conferida la misión principal de prever y dar soporte físico a la actuaciones previstas a corto y

medio plazo, constituye un instrumento básico en la ordenación de las posibles estrategias de desarrollo local".

- "La ordenación física del territorio, respetando los fundamentos naturales de la organización del espacio, posibilita una más eficaz utilización del capital fijo existente, a la vez que establece el marco territorial para el desenvolvimiento de la actividad económica general. En muchos casos supone además un factor de gran importancia para generar oportunidades que puedan ser puestas en juego por los agentes dinamizadores de la económica local".
- "A su vez, el planeamiento no puede ser un instrumento autónomo, desvinculado de los fenómenos económicos locales, sino que debe integrar, adecuando y organizando el marco físico sobre el que interviene, las estrategias específicas de desarrollo de cada lugar".

Base 9.- El territorio como factor de desarrollo; el papel de los recursos naturales.

- Señala la complejidad de las formas de integración de los recursos naturales en el sistema productivo, debiéndose tener en cuenta las diferentes perspectivas: ambiental, económica, social, y tecnológica.
- El Campo de Gibraltar está contemplado dentro de las estrategias en el litoral, como un ámbito de coordinación metropolitana, señalando para él la gestión de espacios naturales, promoción la turística y la intervención en un ámbito con problemas industriales.

4.3. SISTEMA FISICO-AMBIENTAL.

"El sistema físico-ambiental, tal como es comprendido en estas Bases, se dedica específicamente a los aspectos referidos a la producción, mantenimiento y gestión de los recursos naturales, como factores determinantes del medio físico natural y de la actividad biótica, en general".

Por ello, las Bases plantean que "...la necesidad de conservación y protección de los recursos naturales y de los ecosistemas de la región, es un objetivo que no puede ser desvinculado, sin embargo, de los procesos socio-económicos de transformación territorial", dado que "las actuaciones en esta materia no pueden concebirse desde la perspectiva exterior a los procesos sociales y productivos, ya sea esa perspectiva previa a los procesos (es decir, aislando espacios naturales o recursos de la actividad económica en consideración a criterios ambientales) ó bien posterior a ellos (es decir, corrigiendo las externalidades que se producen durante el ciclo económico sobre el medio ambiente y los recursos)".

"En definitiva, el medio ambiente debe ser entendido como un factor interno de las estrategias de desarrollo económico: un factor que impone evidentes limitaciones pero que también aporta potencialidades y oportunidades de desarrollo y asegura el crecimiento duradero".

Base 10.- Aguas superficiales; protección de recursos de cabecera.

- La comarca se sitúa a caballo entre una zona hidrográfica dependiente de recursos superficiales, pero con fuerte complementaridad de recursos subterráneos, sus vertientes mediterránea y del estrecho, y una zona, hidrográfica dependiente de recursos topográficos, la vertiente atlántica, situación equilibrada como ocurre en el conjunto de la región, aunque en ésta oculta grandes dificultades entre zonas productoras y consumidoras; zonas excedentarias y deficitarias.
- En la comarca se da la doble condición de cabecera de cuenca, zona productora de recursos hídricos, correspondiente a la sierra de Aljibe, y de ámbito abastecido por trasvase desde la cabecera de cuenca.
- La sierra del Aljibe se incluye como una de las áreas del territorio regional que juegan un papel estratégico como acaparadoras y almacenadores de reservas hídricas, considerando que "el ciclo del agua en las zonas de cabecera cobra así una excepcional importancia territorial y cualquier proceso alterador de aquel, tiene repercusiones inmediatas sobre los espacios situados aguas abajo y las actividades urbanas y económicas", y señalando como problema más grave el de la erosión de los terrenos situados en las cuencas altas de los embalses, que tiene como principal consecuencia su aterramiento.

- Se plantea para las zonas de cabecera un tratamiento diferenciado territorialmente, con medidas específicas de protección y manejo, (aplicación de programas de restauración agrohidrológica; normativa urbanística especial, que establezca cautelas especiales para usos y actividades susceptibles de acelerar los procesos erosivos naturales o de contaminación por vertidos, etc.).

Base 11.- Aguas superficiales. Actuaciones para la mejora de la calidad de las aguas.

- Se ponen de manifiesto los problemas de contaminación de las aguas superficiales de la región, como consecuencia de un sistema urbano muy extenso, la presencia de sectores agroindustriales muy contaminantes y las graves carencias de infraestructuras de saneamiento y depuración, señalando "el componente de infratilización de un recurso escaso, que resulta muy costoso reutilizar, (el nivel medio de reutilización es varias veces inferior al de los países europeos).
- Hace referencia al Plan de Saneamiento Integral de la Bahía de Algeciras, como una de las actuaciones urgentes en áreas donde la contaminación alcanza valores críticos, así como el estar en marcha el Plan de Corrección de los Vertidos industriales en la Bahía, señalando además un área para ésta, extendida hasta Tarifa, como ámbito de problemática común, que incluye la necesidad de mejoras de infraestructuras de potabilización y la depuración de vertidos con graves impactos higiénico-sanitarios.

Base 12.- Aguas subterráneas. Ordenación y protección de acuíferos.

- Se señala como acuífero detrítico el área que se extiende desde Sierra Carbonera hacia el Noroeste, haciendo énfasis, para el conjunto de la región, en los problemas de contaminación asociados a las áreas modernizadas y dinámicas de ella, "...una consecuencia adicional de las rupturas del equilibrio ambiental ligadas al proceso de desarrollo".

Base 13.- El suelo como factor productivo-ambiental.

- Considera el suelo, en una región de base fundamentalmente agraria, como un recurso económico de primera magnitud.

Base 14.- El deterioro del recurso suelo. Estrategias de lucha contra la erosión.

- La comarca, en su mayor parte, se incluye dentro de las zonas de máxima intensidad del proceso erosivo, con caracterización grave, señalándose acciones de muy diverso tipo como estrategia de lucha, propiamente hidrológico-forestales; de realización de obras específicas en los puntos de mayor riesgo; y "de carácter normativo en relación con los usos del suelo y, en especial, a través del planeamiento urbanístico,

adecuando en detalle el régimen de usos en las áreas estimadas como de mayor riesgo".

Base 15.- Hacia un sistema de Espacios Naturales.

- Se señalan los espacios protegidos en la comarca, considerándose con carácter general, que "la protección ambiental y urbanística debe impedir la transformación de usos y la pérdida de los valores que en cada caso justifican su protección", y que "el uso social debe ser compatible con el mantenimiento de los valores ambientales".
- Se hace especial énfasis en la protección de los ecosistemas litorales y del medio-marino, estableciendo unos niveles de protección para éste "...como síntesis de tres criterios diferenciados: protección del medio biótico marino, protección del medio terrestre y la fragilidad respecto a las afecciones al transporte sólido litoral", incluyendo el tramo de costa litoral de la comarca con niveles 1 de protección integral, y 2 de protección especial para la margen oeste de la Bahía de Algeciras, el frente del estrecho y el litoral atlántico, y los mismos niveles más el 3 de protección compatible y el 4 la de protección general, para el resto de la Bahía y el litoral mediterráneo.
- Finalmente, y en cuanto a las nuevas demandas sociales: problemas específicos de ordenación en los espacios naturales del entorno de las aglomeraciones urbana, señala literalmente que "la Bahía de Algeciras carece propiamente de espacios naturales aptos para un uso recreativo intenso, si bien los Montes de la Sierra del Aljibe pueden cumplir parcialmente estas funciones, aunque con limitaciones ecológicas. En ese caso solo son posibles adecuaciones puntuales y una ordenación específica de los embalses".

5. NECESIDAD DE LA ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL.

Los problemas y oportunidades territoriales del Campo de Gibraltar, y las experiencias de gestión habidas, admiten la siguiente síntesis:

- Si bien la comarca como hecho territorial es una realidad, no tiene operatividad como tal.
- A pesar de que buena parte de las actuaciones territoriales de cierta importancia que se llevan a cabo en la comarca, y especialmente en los cuatro municipios de la Bahía que integran el área central de la aglomeración urbana, tienen una componente o incidencia comarcal, es decir supramunicipal, no existe ningún marco de referencia territorial en el que pudieran encuadrarse las políticas, planes, programas y proyectos de las administraciones, y entidades públicas y las actividades de los particulares, que dan lugar a dichas actuaciones.
- Tampoco existe en la práctica ningún mecanismo de intervención que controle o al menos vele por la adecuación territorial de dichas políticas, planes, programas y proyectos.

A pesar de contar con un instrumento político-administrativo como la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, poco se ha avanzado, en cuanto a dicho marco de referencia e intervención territorial se refiere.

Los grados de ocupación tanto del frente marítimo como del suelo en el arco de la Bahía están alcanzando niveles de saturación, los niveles de degradación ambiental terrestre y marina son altos y las disfunciones y estrangulamientos estructurales se acrecientan paulatinamente; por otra parte, la crisis socio-económica exige una máxima rentabilidad al tejido comarcal y la falta de marcos de referencia y de intervención supone una importante limitación.

Se están llevando a cabo actuaciones de la trascendencia de las grandes ampliaciones portuarias, de las comunicaciones viarias, exteriores e interiores a la comarca, de posibles nuevas conexiones ferroviarias, de un futuro "campus" universitario, del suministro de energía eléctrica a Marruecos, de la implantación de grandes centros comerciales, de una ciudad del transporte, de la construcción de un aeropuerto alternativo al de Gibraltar, de una terminal petrolífera, del gaseoducto, del trasvase del Guadiaro, del saneamiento integral de la Bahía, de la revisión de los planes generales municipales e incluso del enlace fijo Europa-Africa, sin que existan planes o estudios integrales o de conjunto, que compatibilicen unas con otras, armonizándolos entre sí.

De todo lo anterior se deriva que la planificación territorial de la aglomeración urbana de la Bahía de Algeciras, y en definitiva de toda la comarca del Campo de Gibraltar, es una tarea imprescindible e inaplazable.

Las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, sintetizadas en cuanto a la comarca en el capítulo anterior, confirman la necesidad de dicha planificación, y aporta las directrices adecuadas para llevarla a cabo. La previsible aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio representa también un importante apoyo a ésta política al establecer la figura de planificación que, con valor normativo y carácter vinculante posibilite la existencia de un plan territorial de conjunto.

Por ello, y aún cuando dicha planificación se deba encuadrar como Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, conforme a los instrumentos definidos por la nueva Ley para la Ordenación del Territorio, se considera que pueden abordarse de inmediato los trabajos, con un enfoque fundamentalmente operativo; aprovechando para ello los numerosos estudios de base ya existentes, desarrollando simultáneamente tanto los aspectos globales como sectoriales de la planificación, a modo de aproximaciones sucesivas, que vayan permitiendo incidir, desde un principio, en las decisiones que se puedan ir adoptando.

Paralelamente a ello, se considera que debe ponerse en marcha, asimismo desde un principio, un instrumento que aporte criterios de intervención en la comarca. La posible creación de una Oficina de Planificación Territorial del Campo de Gibraltar permitirá afrontar el encuadre y la coordinación comarcal de las actuaciones y actividades ya planteadas o que vayan planteándose en la comarca, bien sean de planificación o de carácter singular.

La dinámica de los hechos, y la actual situación, obligan a intentar suplir desde el primer momento las carencias de encuadre territorial sin esperar a la culminación de un proceso de estudio e instrumentación que lógicamente puede ser largo, con la ventaja añadida de que ello puede servir para una mayor coordinación de actuaciones.

La puesta en marcha de ambas tareas, creación de la Oficina de Planificación y realización del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar constituyen las principales propuestas de la Dirección General de Ordenación del Territorio en el presente debate.

6. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL

La ordenación territorial de un área como el Campo de Gibraltar puede encuadrarse dentro de la figura de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, definida en el Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, actualmente en fase de tramitación parlamentaria. Dicho plan junto con el Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, son los instrumentos de ordenación integral que establece para alcanzar los objetivos específicos de la ordenación territorial. De acuerdo con la Exposición de Motivos de dicha Ley, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional se podrán formular para ámbitos menores que precisen la mejora de su estructura territorial y de la articulación física interna y que puedan constituir ámbitos funcionales unitarios. En la ley de Ordenación del Territorio dichos planes se configuran de manera flexible en su contenido, al objeto de que puedan adaptarse a las variadas circunstancias de orden territorial que se presenten, siempre en relación al interés supramunicipal y sin clasificar suelo. Estos planes se podrán realizar a propuesta de las Corporaciones Locales cuando se cumplan determinados requisitos establecidos por la Ley.

En cuanto a su alcance, el art.10 del Proyecto dispone que "Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares".

En lo referente a su contenido, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, según el art. 11.1, del Proyecto de Ley, deberán especificar:

- "a) Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del Plan.
- b) El esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos.
- c) La indicación de zonas para la ordenación, protección, mejora o compatibilidad de actuaciones, estableciendo los criterios y la medidas que hayan de ser desarrollados por los distintos órganos de las Administraciones Públicas.
- d) Las determinaciones de los Planes con incidencia en la Ordenación de Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos.
- e) La concreción de aquellas determinaciones del Plan cuya alteración precisará su revisión a los efectos del artículo

27 apartado 2.

- f) Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan.
- g) Los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del Plan".

El propio Plan deberá concretar la naturaleza y efectos de sus determinaciones, que podrá tener carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales, aspecto de sustancial importancia habida cuenta del significado que para cada caso establece el artículo 21 del Proyecto de Ley:

- "Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares.
- Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerá las medidas concretas para la consecución de dichos fines.
- Las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de ordenación del territorio".

En cualquier caso, el art. 23 del Proyecto de Ley establece textualmente:

- "1.- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planamiento Urbanístico.
- 2.- En el Decreto de aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional se determinarán los plazos para la adaptación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y del planeamiento urbanístico general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.1.d).
- 3.- Las propuestas de adaptación del Planeamiento Urbanístico general deberán ser tramitadas de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación urbanística para su revisión o modificación".

Y el artículo 24, que "Las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, que sean de aplicación directa, prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los planes anteriormente aprobados".

Con respecto del alcance y contenido de la gestión territorial, cabe considerar:

- Las propias previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del planeamiento, que contempla el apartado f del art.11.1 del Proyecto de Ley, referente al contenido del Plan Subregional.
- Las posibilidades de coordinación, cooperación y organización previstas en el título segundo del Proyecto, incluidas las que se derivan del art.30, en cuanto a los órganos de la Administración del Estado que en el ejercicio de sus competencias lleven a cabo actividades de planificación, de las relacionadas en el anexo del proyecto y que a continuación se transcriben, por sí misma suficientemente expresiva de su trascendencia, y del interés que pueden tener para la Comarca:

"I. Actividades de planificación

- 1.- Planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras.
- 2.- Planificación de la red de carreteras de interés general del Estado.
- 3.- Planificación de la red ferroviaria.
- 4.- Planificación de ámbito regional y subregional del transporte público.
- 5.- Planificación regional de centros de transporte de mercancías y de centros de actividades logísticas del transporte.
- 6.- Planificación regional de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma.
- 7.- Planificación de puertos de interés general de Estado.
- 8.- Planificación de aeropuertos.
- 9.- Planificación hidrológica.
- 10.- Planificación regional y subregional de sistemas en alta de abastecimiento de agua.
- 11.- Planificación de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos.
- 12.- Programas Operativos para un ámbito territorial.
- 13.- Planes de Ordenación de recursos naturales.
- 14.- Otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el Anexo II.

II. Actividades de intervención singular.

- 1.- Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras.
- 2.- Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.
- 3.- Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.
- 4.- Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.
- 5.- Embalses destinados a abastecimiento de agua poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 Hm3.

- 6.- Redes en alta de un sistema supramunicipal de abastecimiento de agua.
- 7.- Infraestructura y equipamiento ambiental para tratamiento de residuos.
- 8.- Alteración de límites de términos municipales.
- 9.- Creación de Areas Metropolitanas.
- 10.- Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 Has.
- 11.- Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.
- 12.- Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:
 - Educación: Centros de enseñanza secundaria pos-obligatoria.
 - Sanidad: Areas sanitarias, Hospitales y Centros de Especialidades.
 - Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y Centros de servicios sociales especializados".

7. PUESTA EN MARCHA DE LA ORDENACION Y GESTION TERRITORIAL

La urgencia e importancia de muchas actuaciones que se están produciendo o planteando en el Campo de Gibraltar, y especialmente en el arco de la Bahía de Algeciras, área central de su aglomeración urbana, exigen un encuadre territorial. La complejidad, y duración de un proceso como el que se plantea, hacen oportuno y conveniente, por otra parte, su puesta en marcha, incluso sin esperar a su articulación formal, y de forma paralela al debate que ahora se abre.

Y ello tanto en lo que se refiere a los trabajos de planificación, aún antes de que pueda adoptarse el acuerdo de formulación del correspondiente Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, como en lo referente a la gestión, aún estando por establecer su definitiva instrumentación.

La realidad es que en uno y otro campo la actuación inmediata no sólo es posible, sino necesaria si se considera que los más importantes problemas y oportunidades del Campo de Gibraltar tienen una escala unitaria y territorial, y más aún la tienen algunas de las soluciones que puedan aplicarse; en otros aspectos es preciso señalar que sin dicha ordenación y gestión territorial, resulta prácticamente imposible alcanzar objetivos razonables.

Se trata por tanto de abordar actuaciones que podrían y deberían ponerse en marcha como una primera fase del proceso de forma que permita, por una parte, sentar las bases para el futuro desarrollo de los trabajos y, por otra, ir dando respuestas progresivas a aquellas situaciones sobre las que se puede producir una toma de decisiones con carácter más inmediato y que, de alguna forma, pudieran condicionar posteriores propuestas.

La inexistencia de una planificación territorial que permita encuadrar iniciativas que puedan producirse en plazos inmediatos, aconseja al menos no demorar una presencia más directa de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía en el área, de forma que se puedan lograr garantías de una coherente estructura territorial y se atienda a la interdependencia funcional de la problemática territorial.

Por todo ello, y considerándolos como actos preparatorios para la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y para el montaje de una Gestión Territorial, se propone abordar al menos las actuaciones siguientes:

- Divulgación de las presentes Bases de Debate, con audiencia a las diferentes Administraciones y Entidades Públicas con competencia o interés en la Comarca, (Mancomunidad de Municipios, Ayuntamientos, Autoridad Portuaria de la Bahía, Renfe, M.O.P.T., etc.), para contraste y recogida de sugerencias.
- Conocido el resultado del debate y analizadas las sugerencias que se realicen, elaboración de las Bases y Estrategias

Subregionales previstas en el Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio como documento de carácter preparatorio para la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Campo de Gibraltar.

- Articulación de la presencia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en la zona mediante la creación de la Oficina de Planificación Territorial de modo que permita, por una parte, abordar algunas de las propuestas de actuación planteadas y dar respuesta de forma continuada a las diferentes iniciativas con incidencia territorial que puedan plantearse y por otra, constituir la base del órgano técnico para la redacción y posterior coordinación y gestión del Plan de Ordenación del Territorio.





Es una publicación de la
JUNTA DE ANDALUCÍA
Consejería de Obras Públicas y Transportes