

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO  
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA.**

**Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología.**

**ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO DEL MEDIO  
FÍSICO EN EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL  
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS  
VASCO  
(1940-2006).**

**Tesis Doctoral  
Pello Urkidi Elorrieta  
Dtor.: Eugenio Ruiz Urrestarazu  
Año 2007**

ISBN: 978-84-9860-146-6

## **SUMMARY:**

The aim of the work is to analyse the area planning documents of the Basque Autonomous Community (BAC) from a historical perspective (1940-2006), in order to answer three questions: How was the treatment of the physical environment incorporated into such documents? Are the proposed territorial models completely new, or do they include the different contributions made throughout the years? Which difficulties are encountered when applying such documents?

After assessing the state of the issue, the documents have been analysed from a qualitative and hermeneutical point of view, by means of a thorough search in administrative archives and databases. The author's view has also been considered in the most recent studies, since he/she plays an active role in the production of some of those documents, as well as in various forums, conferences and meetings related to the subject.

The main conclusion drawn is the consolidation of the public function of area planning with regard to its conceptual level and established legal framework, as well as the incorporation of the physical environment into such planning. However, that consolidation does not translate in practice into the territorialisation of its most specific proposals. The main difficulties encountered are: the excessive differences between its broad goals and its proposals; the difficulties to coordinate different sectorial policies (horizontal coordination) and different institutional levels (vertical coordination) –the governance of the BAC is particularly complex in that sense, as a result of incorporating a new level, the Provincial Councils, into its political-administrative system-; the problems encountered when organising processes of public participation; the difficult balance between normative and/or propositive planning and the reluctance of conservative forces to go beyond strategic planning; the lack of definition of intermediate level planning, i.e. the PTPs (Partial Territorial Plans); the lack of balance between the normative part and the allocated or promised resources; and the insufficient means to manage them. These problems are, to a great extent, responsible for the lack of implementation of the documents.

# INDICE

<b>TOMO I. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.</b>	15
<b>1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.</b>	17
<b>1.1 Objetivos de la investigación.</b>	17
<b>1.2 Ámbito espacial</b>	18
<b>1.3 Ámbito temporal.</b>	26
<b>1.4 Metodología.</b>	28
<b>1.5 Estructura del trabajo.</b>	32
<b>2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.</b>	37
<b>1.1 Introducción.</b>	37
<b>1.2 La institucionalización de la ordenación del territorio: décadas setenta a noventa.</b>	42
<b>1.3 Nuevos retos del planeamiento y de la ordenación del territorio en el siglo XXI: la globalización y las nuevas dinámicas territoriales.</b>	72
<b>1.3.1 Nuevas dinámicas territoriales: procesos de metropolización y crisis del planeamiento.</b>	73
1.3.1.1 Ciudad compacta-ciudad difusa, ciudad sostenible.	73
1.3.1.2 Territorio postfordista, nuevas realidades territoriales y crisis del planeamiento.	87
<b>1.3.2 Nuevas dinámicas territoriales: políticas autonómicas de protección de espacios naturales, paisaje y desarrollo rural.</b>	120
1.3.2.1 Políticas de protección de espacios naturales.	120
1.3.2.2 Políticas de protección del paisaje.	133
1.3.2.3 Políticas de desarrollo rural.	142
<b>1.3.3 Primer balance de la experiencia autonómica.</b>	146
1.3.3.1 Visión general.	146

1.3.3.2 Análisis del caso de algunas autonomías.	160
<b>1.3.4 La cuestión territorial en la Unión Europea.</b>	186
<b>1.4 Conclusiones.</b>	205
<b>1.4.1 Las nuevas dinámicas territoriales y sus consecuencias.</b>	205
<b>1.4.2 Balance de las experiencias autonómicas.</b>	212
<b>1.4.3 Hacia una nueva cultura territorial y del planeamiento.</b>	215
<b>TOMO II. ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO.</b>	221
<b>1. LOS ANTECEDENTES DE LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL S. XX.</b>	223
<b>2. EL PLANEAMIENTO DE LA POSGUERRA: LA ETAPA AUTÁRQUICA (1939-1956).</b>	230
<b>2.1 Marco general.</b>	230
<b>2.1.1 Marco autonómico.</b>	235
<b>2.2 Marco jurídico y legislativo.</b>	240
<b>2.3 El planeamiento territorial en la CAPV.</b>	243
<b>2.3.1 Planeamiento en el territorio de Bizkaia.</b>	243
2.3.1.1 Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia.	243
<b>2.3.2 Planeamiento en el territorio de Gipuzkoa.</b>	250
2.3.2.1 El Plan de Ordenación de la provincia de Guipúzcoa.	250
2.3.2.2 Normativa Urbanística: de las Normas Supletorias al Libro "Rojo".	255
2.3.2.3 El Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián y su Zona de Influencia.	261
<b>2.4 Conclusiones generales de la etapa.</b>	263

<b>3. LA ETAPA DESARROLLISTA O DE EXPANSIÓN URBANA: 1956-1978.</b>	267
<b>3.1 Marco general.</b>	267
<b>3.1.1 Marco autonómico.</b>	276
<b>3.2 Marco jurídico y legislativo.</b>	282
<b>3.2.1. Ámbito urbanístico y territorial.</b>	283
3.2.1.1 Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.	283
3.2.1.2 Normas de ordenación complementaria y subsidiarias del planeamiento de aplicación obligatoria para la provincia de Vizcaya, 1966.	289
3.2.1.3 Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975 y Real Decreto 1346/76 de 9 de abril, con el texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.	291
<b>3.2.2. Ámbito sectorial.</b>	296
<b>3.2.3 Ámbito de la planificación ambiental.</b>	299
3.2.3.1 Convenios internacionales y europeos.	299
3.2.3.2 Legislación estatal de planificación ambiental: Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales.	300
<b>3.3 El planeamiento territorial en la CAPV.</b>	301
<b>3.3.1 Planeamiento en el territorio de Álava.</b>	302
3.3.1.1 Avance del Plan Provincial de Ordenación Urbana en Álava (1966).	302
3.3.1.2 Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Vitoria-La Llanada Alavesa-Cigoitia-Villarreal-Zuya. Estudio Preliminar (1970).	312
3.3.1.3 Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria y su Comarca: Llanada Occidental Alavesa, 1976.	321
3.3.1.4 Plan Director Territorial del Valle del Ebro, 1977	325
3.3.1.5 Conclusiones específicas del Territorio Alavés.	327
<b>3.3.2 Planeamiento en el territorio de Bizkaia.</b>	329

3.3.2.1 Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca (1964).	329
3.3.2.2 Planes Generales Comarcales de Bizkaia (1967-1975).	340
3.3.2.3 Plan Especial de La Ría de Mundaca (1970).	351
3.3.2.4 Estudio de las Condicionantes del Medio Físico a la Localización Espacial de las Actividades de Planeamiento (1977).	352
3.3.2.5 Conclusiones Específicas del Territorio de Bizkaia.	
<b>3.3.3 Planeamiento en el territorio de Gipuzkoa.</b>	<b>357</b>
3.3.3.1. Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa, 1966.	358
3.3.3.2. Estudio Urbanístico de la Comarca del Alto Deba, 1976.	367
3.3.3.3 Conclusiones Específicas del Territorio de Guipúzcoa.	375
<b>3.4 Conclusiones generales de la etapa.</b>	<b>377</b>
<b>4. ETAPA DEMOCRÁTICA I (1978-1990): DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.</b>	<b>381</b>
<b>4.1 Marco general.</b>	<b>381</b>
<b>4.1.1 Marco autonómico.</b>	<b>389</b>
<b>4.2 Marco jurídico y legislativo.</b>	<b>394</b>
<b>4.2.1 Ámbito urbanístico y territorial.</b>	<b>395</b>
4.2.1.1 Acuerdos europeos.	395
4.2.1.2 Legislación básica estatal.	399
4.2.1.3 Legislación autonómica.	403
<b>4.2.2 Ámbito sectorial.</b>	<b>405</b>
4.2.2.1 Legislación sectorial estatal.	405
4.2.2.2 Legislación sectorial autonómica.	408
<b>4.2.3 Ámbito de la planificación ambiental.</b>	<b>409</b>
4.2.3.1 Convenios y acuerdos internacionales, y Directivas europeas.	409

4.2.3.2 Legislación estatal básica: Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y la Fauna Silvestres.	410
4.2.3.3 Legislación de planificación ambiental autonómica: Urdaibai y Urkiola.	415
<b>4.3 El planeamiento territorial en la CAPV.</b>	416
<b>4.3.1 Estudio de reconocimiento territorial del País Vasco. Síntesis-Diagnóstico, 1983.</b>	417
<b>4.3.2 Estudio Ecológico del Valle y Estuario de la ría de Mundaka, (1983).</b>	432
<b>4.3.3 Inventarios y otros estudios sobre espacios naturales.</b>	435
<b>4.3.4 Otros estudios temáticos sobre aspectos del medio físico.</b>	437
<b>4.4 Conclusiones generales de la etapa.</b>	438
<b>5) MADURACIÓN DE LA VISIÓN TERRITORIAL EN LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN (1990-2006).</b>	441
<b>5.1 Marco general.</b>	441
<b>5.1.1 Marco autonómico.</b>	449
<b>5.2 Marco jurídico y legislativo.</b>	456
<b>5.2.1 Ámbito urbanístico y territorial.</b>	458
5.2.1.1 Legislación básica estatal.	458
5.2.1.2 Legislación autonómica.	462
A) Panorama general de las Comunidades Autónomas.	462
B) Perspectiva particular de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	474
<b>5.2.2 Ámbito sectorial.</b>	486
5.2.2.1 Legislación sectorial estatal.	486
5.2.2.2 Legislación sectorial autonómica.	490
<b>5.2.3 Ámbito de la planificación ambiental.</b>	497
5.2.3.1 Convenios y acuerdos internacionales y europeos.	497

5.2.3.2 Legislación estatal.	504
5.2.3.3 Legislación autonómica.	505
<b>5.3 El nuevo marco de la sostenibilidad.</b>	<b>520</b>
<b>5.3.1 El desarrollo sostenible en el marco europeo: Programas de Acción Medioambiental y Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.</b>	<b>521</b>
<b>5.3.2 Estrategias de ámbito estatal: de la conservación de la diversidad biológica hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.</b>	<b>533</b>
<b>5.3.3 La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible.</b>	<b>535</b>
<b>5.4 El concepto de ordenación del territorio en Europa y la Unión Europea: de <i>Europa 2000</i> a la Estrategia Territorial Europea (ETE).</b>	<b>544</b>
<b>5.4.1 El papel del Consejo de Europa y otros organismos europeos tras la Carta Europea de Ordenación del Territorio.</b>	<b>544</b>
<b>5.4.2 Las iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio anteriores a la <i>Estrategia Territorial Europea (ETE)</i>.</b>	<b>548</b>
5.4.2.1 El documento <i>Europa 2000</i> .	550
5.4.2.2 El documento <i>Europa 2000+</i> .	554
<b>5.4.3 La Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE (ETE).</b>	<b>564</b>
<b>5.5 El planeamiento territorial en la CAPV.</b>	<b>585</b>
<b>5.5.1 Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV.</b>	<b>586</b>
5.5.1.1 El largo camino hacia las DOT.	586
5.5.1.2 Del Diagnóstico a la Aprobación Inicial.	590
5.5.1.3 Estructura de las DOT.	595
5.5.1.4 La Directriz del Medio Físico.	608
<b>5.5.2 Planes Territoriales Parciales.</b>	<b>629</b>
5.5.2.1 Criterios de análisis del Medio Físico en los PTPs.	636

5.5.2.2 Los PTPs del Territorio Histórico de Álava	638
5.5.2.3 Los PTPs del Territorio Histórico de Bizkaia.	675
5.5.2.4 Los PTPs del Territorio Histórico de Gipuzkoa.	688
<b>5.5.3 Planes Territoriales Sectoriales (PTS).</b>	716
5.5.3.1 Planes Territoriales Sectoriales del Medio Físico.	718
A). PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente cantábrica y Vertiente Mediterránea).	718
B) PTS de Zonas Húmedas de la CAPV	728
C) PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV (Avance).	740
D) PTS Agroforestal de la CAPV (Avance).	759
5.5.3.2 Otros Planes Territoriales Sectoriales.	777
<b>5.5.5 Otros estudios temáticos sobre aspectos del medio físico y espacios naturales.</b>	779
<b>5.6 Conclusiones generales de la etapa.</b>	780
<b>5.6.1 Conclusiones generales.</b>	780
<b>5.6.2 Conclusiones relativas al Medio Físico.</b>	782
<b>III. CONCLUSIONES GENERALES Y RETOS FUTUROS.</b>	813
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN ANALIZADA</b>	795
<b>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ESTADÍSTICAS.</b>	797
<b>A). Bibliografía: Estado de la cuestión.</b>	797
<b>B). Bibliografía: Análisis de planeamiento.</b>	820
<b>C). Fuentes Estadísticas.</b>	828
<b>DOCUMENTOS ANALIZADOS.</b>	829
<b>MARCO LEGAL Y LEGISLACIÓN.</b>	837

## **ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y TABLAS.**

### **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro 1: Modalidades de cooperación en materia de desarrollo territorial según la ETE.	580
Cuadro 2: Matriz de Ordenación del Medio Físico (DOT)	618
Cuadro 3: Tramitación de los Planes Territoriales Parciales.	632
Cuadro 4: Matriz de ordenación del Medio Físico (PTP Llodio).	664
Cuadro 5: Matriz de ordenación del Medio Físico (PTP Bajo Deba).	711
Cuadro 6: Tramitación de los Planes Territoriales Sectoriales.	717
Cuadro 7: Matriz de Ordenación del M. Físico (PTS Forestal).	771

### **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1: Disponibilidad espacial en la CAPV	19
Figura 2: Red hidrográfica y vertientes de la CAPV	20
Figura 3: Función de rótula de la CAPV.	21
Figura 4: Ejes de desarrollo según DATAR (1989)	22
Figura 5: Localización población y empleo secundario en la CAPV.	23
Figura 6: Red Básica de Comunicaciones de la CAPV	24
Figura 7: Ejemplo de Zonificación del Plan Comarcal de Bilbao (Plan Comarcal de Bilbao).	246
Figura 8: Red viaria de la Comarca de Bilbao (Plan Comarcal de Bilbao).	247
Figura 9: Interpretación orgánica del territorio (Plan Comarcal de Bilbao).	248
Figura 10: Distribución del empleo en Guipúzcoa.	252
Figura 11: Ej. de ordenación de Rentería (Plan Provincial de Guipúzcoa).	254
Figura 12: Visión orgánica de San Sebastián	263
Figura 13: Clasificación del Suelo (Plan Comarcal de Bilbao, 1964).	335
Figura 14: Propuesta de red viaria (Plan Comarcal de Bilbao, 1964).	337
Figura 15: Sistema de zonas rurales y parques (Plan Comarcal de Bilbao, 1964).	339
Figura 16: Maqueta del Plan Integral para el aprovechamiento de la Ría de Mundaca (1970).	352
Figura 17: Ordenación según el Plan Provincial de Guipúzcoa.	362

Figura 18: Áreas Funcionales	418
Figura 19: Comarcas clasificadas según su problemática	423
Figura 20: Zonas excluidas respecto a la red principal de carreteras	425
Figura 21: Áreas Funcionales de la CAPV y Jerarquía Urbana	456
Figura 22: Espacios Naturales de la CAPV y Red Natura 2000.	512
Figura 23: Densidad de población.	565
Figura 24: Tipología urbana/rural.	569
Figura 25: Los tres ejes del desarrollo territorial sostenible según la ETE.	570
Figura 26: Áreas Funcionales Urbanas en la UE 27+2	574
Figura 27-1: Regiones por predominio urbano/rural.	578
Figura 27-2: Regiones con objetivos de cooperación (2007-2013).	583
Figura 28: Vocación del Territorio y Jerarquía Urbana.	591
Figura 29: Principales Áreas de Actividad Económica	597
Figura 30: Modelo Territorial y Determinaciones (DOT)	598
Figura 31: Estrategias de corrección de desequilibrios territoriales	600
Figura 32: Áreas Funcionales y sus cabeceras.	601
Figura 33: Áreas de Esparcimiento y Núcleos de acceso al territorio.	611
Figura 34: Áreas de Interés Naturalístico y Red de Espacios Protegido.	622
Figura 35: Escala intermedia de planeamiento: las Áreas Funcionales.	631
Figura 36: Estructura Territorial de Álava Central.	641
Figura 37: Tipos de procesos establecidos en el PTP de Álava Central	645
Figura 38: Categorías de suelo sujetos a proceso de protección territorial en Álava Central	649
Figura 39: Ordenación del Medio Físico del AF. De Llodio.	658
Figura 40: Criterios Generales de Planificación e Intervenciones Estratégicas en el AF. de Llodio	659
Figura 41: Ordenación del Medio Físico de La Rioja (1)	671
Figura 42: Ordenación del Medio Físico de La Rioja (2)	674
Figura 43: Ordenación del Medio Físico del ÁF del Bilbao Metropolitano	680
Figura 44: Ordenación del Medio Físico del ÁF del Alto Deba	696
Figura 45: Ordenación del Medio Físico del ÁF de Urola Costa	702
Figura 46: Ordenación del Medio Físico del ÁF del Bajo Deba	708
Figura 47: Categorización orientativa del territorio (Bajo Deba).	712

Figura 48: Propuesta de ordenación de un humedal costero: Ría del Urola PTS de Zonas Húmedas	734
Figura 49: Propuesta de ordenación de un humedal costero: Salinas de Añana. PTS de Zonas Húmedas	737
Figura 50: Propuesta de ordenación litoral: Litoral de Zumaia.	748
Figura 51: Propuesta de Corredores ecológicos en la CAPV	775

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla nº 1: Población y densidad por territorio 1930-1960.	235
Tabla nº2: Evolución de la población en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960.	235
Tabla nº 3: Empleo en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960	236
Tabla nº 4: Número de empleos por sectores	237
Tabla nº 5. Población y densidad por territorio y comarca 1930-1960.	238
Tabla nº 6. Distribución de la población por tamaño de municipios (1930-1960)	239
Tabla nº 7. Población y densidad por territorio 1960-1981.	276
Tabla nº 8. Evolución de la población en los T. Históricos, CAPV y España 1960-1980.	277
Tabla nº 9 Evolución del empleo en los Territorios Históricos, CAPV y España 1980-2000.	277
Tabla nº 10. Número de empleo por sectores.	278
Tabla nº 11. Población y densidad por territorio y comarca 1960-1981.	279
Tabla nº 12. Distribución de la población por tamaño de municipio (1960-1981).	280
Tabla nº 13. Población y densidad por territorio 1981-2001.	389
Tabla nº 14. Evolución de la población en T. Históricos, CAPV y España 1980-1990	390
Tabla nº 15. Evolución de la población en T. Históricos, CAPV y España 1990-2000	390
Tabla nº 16. Estructura del empleo por sectores (1970-1990).	391
Tabla nº 17. Población y densidad por territorio y comarca 1981-2001	392
Tabla nº 18. Distribución de la población por tamaño de municipio (1981-1991)	393
Tabla nº 19. Población y densidad por territorio 1981-2001.	450

Tabla nº 20. Evolución de la población en T. Históricos, CAPV y España 1980-1990	450
Tabla nº 21. Evolución del empleo en T. Históricos, CAPV y España 1980-1990	451
Tabla nº 22. Estructura del empleo por sectores (1980-2000).	452
Tabla nº 23. Población y densidad por territorio y comarca 1991-2001	454
Tabla nº 24. Distribución de la población por tamaño de municipio. (1981-2001)	455



**PLANTEAMIENTO GENERAL DEL TRABAJO Y  
ESTADO DE LA CUESTIÓN.**

**(TOMO I).**



# **1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.**

## **1.1 Objetivos de la investigación.**

El planteamiento de la tesis supone la revisión del planeamiento territorial de carácter supramunicipal de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) desde la década de los cuarenta hasta nuestros días.

El trabajo tiene su origen en buscar respuestas a las siguientes preguntas:

- a) En primer lugar -y como objetivo principal de la investigación- comprobar si el tratamiento del medio físico en los documentos de planeamiento de escala territorial supramunicipal aporta un "plus", una visión cualitativa mayor que permite su mejor análisis, diagnóstico y ordenación.
- b) En un segundo lugar se quería responder también a la pregunta de si los modelos territoriales propuestos surgen *ex novo* o se van conformando a lo largo del tiempo con diferentes aportaciones. Es decir son más bien el resultado conceptual y de reflexión histórica que se produce a lo largo del tiempo desde diferentes sectores de la sociedad que una nueva propuesta totalmente original.

Evidentemente, aparte de las respuestas a estas preguntas se han encontrado respuesta a otras cuestiones como se refleja en las conclusiones. El interés de este trabajo también se funda en la convicción del doctorando de que la consecución de los objetivos que más comúnmente se asocian a la Ordenación del Territorio -reequilibrio territorial, uso racional de los recursos naturales, integración de la variable ambiental, etc.- contribuyen a la cohesión territorial del propio territorio, y con ello, también a la cohesión social y económica. En definitiva, a una sociedad más justa y solidaria. Evaluar los avances y/o obstáculos en su desarrollo también ha sido objeto de interés por parte de la investigación.

Por lo tanto aunque se realice un análisis general de los documentos de planeamiento seleccionados, el aspecto principal a evaluar es el tratamiento que del medio físico se hace en dicho planeamiento, que es donde se centra la investigación. En este sentido hay que explicitar que, se entiende el concepto de "medio físico" en su vertiente más técnica ligada al planeamiento. Como señala PEDRAZA (2000) dicho término tiene su origen en la Geografía pero en la década de los setenta comenzó a ser utilizado con frecuencia en diferentes documentos de planeamiento. En este sentido el medio físico equivale a considerar el territorio como soporte de actividades y procesos (tanto naturales como antrópicos), como reserva de recursos naturales y como receptor de residuos. A diferencia del término "medio natural", el medio físico también engloba zonas del territorio que, aún estando antropizadas, no han sido sometidas a una notable transformación. En términos operativos de planeamiento y desde el punto de vista legal, en general, se ha correspondido con el llamado suelo rural primero o suelo no urbanizable después.

Es por ello que el objeto de análisis en la investigación es el "Plan", es decir los documentos de planeamiento. El objetivo principal ha sido ver qué tratamiento se le daba al medio físico en los planes territoriales de ámbito supramunicipal, planes de carácter más integral y que incluyen también otras variables del

territorio. Es por ello que, aunque el énfasis se haya puesto en el aspecto del medio físico, siempre se ha procurado situarlo en el contexto general del plan.

En este sentido se quiere subrayar que no han sido objeto de estudio los planes de ordenación de espacios protegidos tan en boga en los últimos años y con antecedentes históricos claros, es decir, la planificación ambiental dirigida a la ordenación de espacios protegidos. También quedan excluidos, aunque se hagan menciones al mismo, el análisis del planeamiento territorial de escala municipal.

Si bien en general se ha restringido el estudio a los planes aprobados definitivamente, en algunas ocasiones se han tenido en cuenta planes redactados pero que no obtuvieron su aprobación definitiva, u otro tipo de documentos –estudios previos o de reconocimiento territorial- que se han considerado de interés por un doble motivo. Por un lado porque de esta manera se cubre el análisis de algún territorio que sino quedaría sin tratar en ese momento. Por otro constatar que los modelos territoriales suelen ser fruto de un largo proceso de formulación y construcción, que difícilmente se elaboran propuestas totalmente “originales” de modelos territoriales, siendo más bien fruto de procesos históricos tanto en su formación como en su formulación.

Este es el caso de los documentos analizados en el territorio de Álava en el marco de la tercera etapa, la etapa desarrollista entre 1956 y 1978, y que llegó a tener en la década de los sesenta por ejemplo su Plan Provincial redactado sin ser finalmente aprobado. Si no se hubiese tenido en cuenta este documento y otros estudios de interés que quedan reflejados, dicho territorio hubiese quedado “huérfano” de análisis en esta etapa. Otra excepción importante se hace en la siguiente etapa, en la primera etapa democrática en la que tras la aprobación de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, se empieza a consolidar el Estado de las Autonomías, realizándose las primeras leyes autonómicas de ordenación territorial al haberse reconocido la competencia en tal materia a las mismas. Mientras se van perfilando los marcos legales y se aprueban las leyes pertinentes con sus instrumentos territoriales respectivos, se van realizando iniciativas interesantes como son los estudios de Reconocimiento Territorial, que se extienden a muchas autonomías del Estado español. Dichos estudios suponen un primer análisis territorial muy interesante y es por ello que se han tenido en cuenta, aunque no tuviesen carácter de plan. En esta etapa también se mencionan diferentes estudios temáticos, inventarios, etc. que son de especial importancia para los posteriores documentos de planificación. Por fin, en la última etapa, donde se analizan los actuales instrumentos de ordenación territorial, se han tenido en cuenta algunos de ellos que sin tener la aprobación definitiva ya gozaban de aprobación inicial y se consideraban de especial interés con el objeto de investigación, como es el caso de algunos Planes Territoriales Sectoriales de especial interés para el estudio del medio físico.

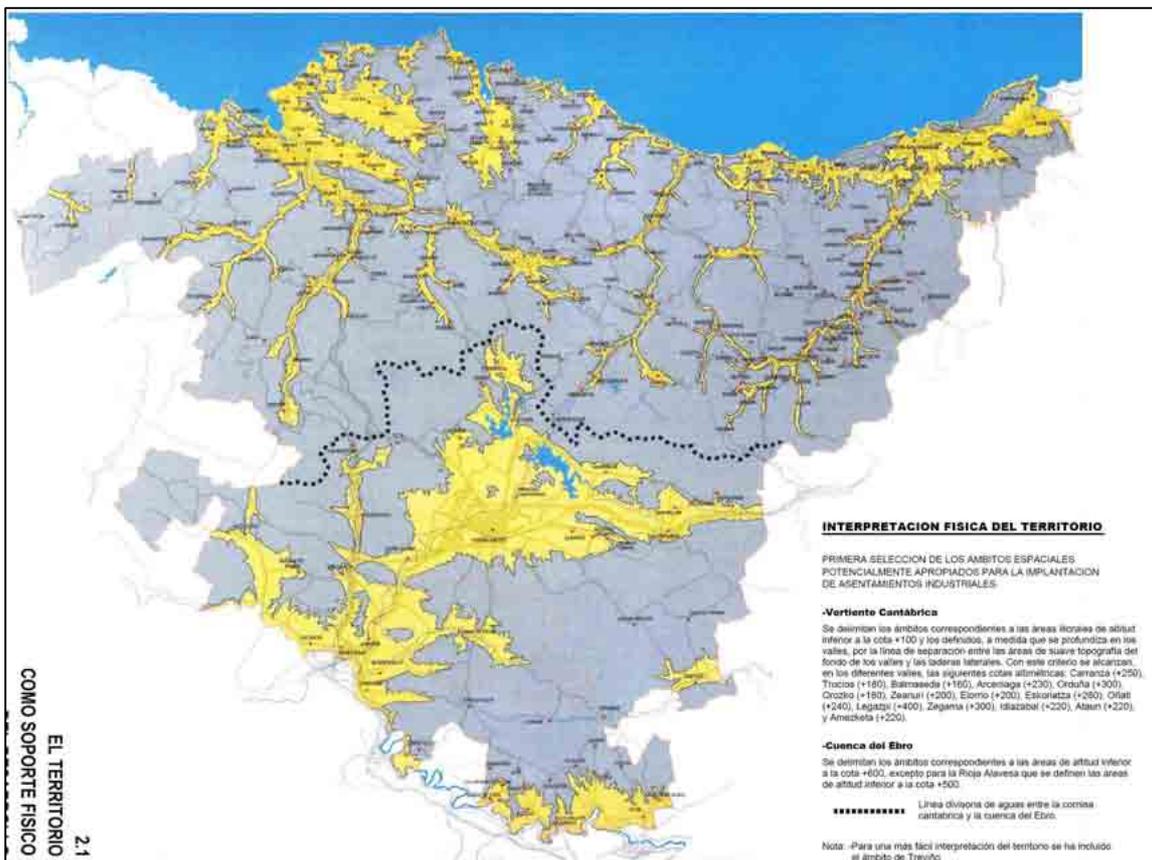
## **1.2 Ámbito espacial.**

El ámbito espacial del estudio se limita a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), aunque en el análisis teórico del estado de la cuestión se hayan

tenido en cuenta valoraciones realizadas sobre otros territorios. Su tamaño es de los más pequeños del Estado, incluso comparado con otras autonomías uniprovinciales y así, sus 7.235 km<sup>2</sup> (3.037 km<sup>2</sup> Álava, 2.217 km<sup>2</sup> Bizkaia y 1980 km<sup>2</sup> Gipuzkoa) de superficie tan sólo suponen el 1,44 % de la superficie estatal. Sin embargo el peso demográfico es mayor, y sus 2.082.587 de habitantes suponen el 5,1% de la población estatal en el año 2001.

Se pasan a resaltar los aspectos geográficos que más trascendencia pueden tener en relación con la ordenación del territorio, de manera que se pueda entender mejor la problemática planteada en los diferentes documentos de planeamiento:

**Figura 1:** Disponibilidad espacial de la CAPV. (Vertiente atlántica: cota inferior a +100mts. en la costa y entre +100 y +400 Pts. según los valles interiores. Vertiente mediterránea: cota inferior a +600 Pts. salvo en la Rioja, inferior a +500 mts.)



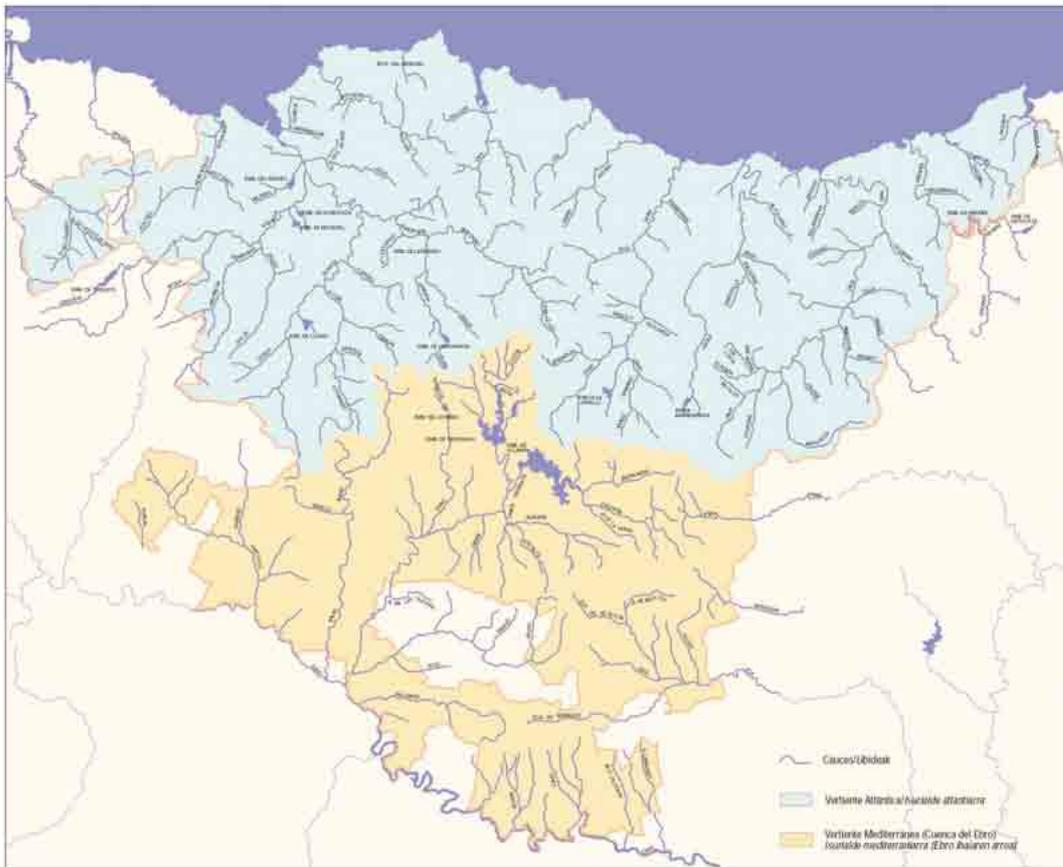
Fuente: *PTS de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales*.

a) La principal característica del medio físico es su carácter accidentado y montañoso. Aunque no se distingue por sus grandes alturas ofrece un relieve complejo y a veces de gran vigor. Orográficamente, la CAPV queda enmarcada por los Pirineos al este, la cordillera Cantábrica al oeste, el mar cantábrico y el golfo de Vizcaya al norte, y la depresión del Ebro al sur. Las sierras al sur del llamado Arco Vasco, uniéndose a las estribaciones de los

Pirineos y de los montes cantábricos dan lugar a la divisoria de aguas, de gran trascendencia a la hora de estructurar el territorio en dos vertientes, la cantábrica o atlántica, y la mediterránea.

- b) Una segunda característica se relaciona precisamente con la red hidrográfica. En la vertiente atlántica, debido a la proximidad entre las montañas y la costa, nacen ríos pequeños pero vigorosos, y que debido a las abundantes precipitaciones y a la pendiente tienen gran poder erosivo, rompiendo en sentido norte sur las alineaciones montañosas oeste-este, lo que hace el relieve más complejo, con valles de tipo fluvial estrechos y de fuertes pendientes. En estos estrechos valles fluviales, debido también a las abundantes precipitaciones, en ocasiones se producen inundaciones de importancia.

**Figura 2:** Red hidrográfica y vertientes de la CAPV.



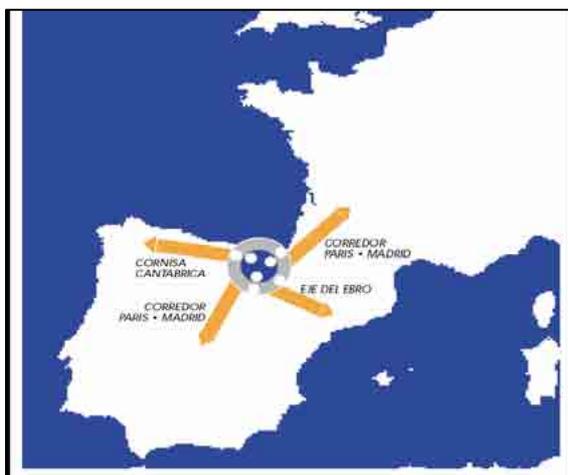
Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>

Dentro de la vertiente atlántica, la configuración más radial de la red hidrográfica vizcaína ha favorecido una estructura territorial concentrada en el Gran Bilbao. La red hidrográfica guipuzcoana, en forma de cuadrícula y con paso transversales intermedios no muy altos entre los valles en sentido norte-sur, ha favorecido una estructura territorial más equilibrada en todo el territorio.

En la vertiente mediterránea por el contrario, con un relieve más suave y menos complejo, los ríos tienen menor poder erosivo, desembocando en el Ebro. La disponibilidad espacial una vez atravesada la divisoria de aguas aumenta de manera importante.

Esto determina una característica principal de la vertiente atlántica, la escasa disponibilidad espacial de su territorio, dentro de unos parámetros de urbanización considerados hasta ahora como normales. Aunque se pueda discutir sobre el concepto y su cuantificación, como ejemplo, un primer cálculo estimó que la superficie apta para los usos urbanos en Gipuzkoa – teniendo en cuenta los fondos de valle y sus pendientes más ligeras y otras zonas que aunque más altas ofreciesen condiciones topográficas adecuadas – apenas llegaba al 5,5 % de la superficie total, de la que en 1995 ya estaba ocupada el 3,5 %. Esto supone una fuerte competencia de usos en el territorio.

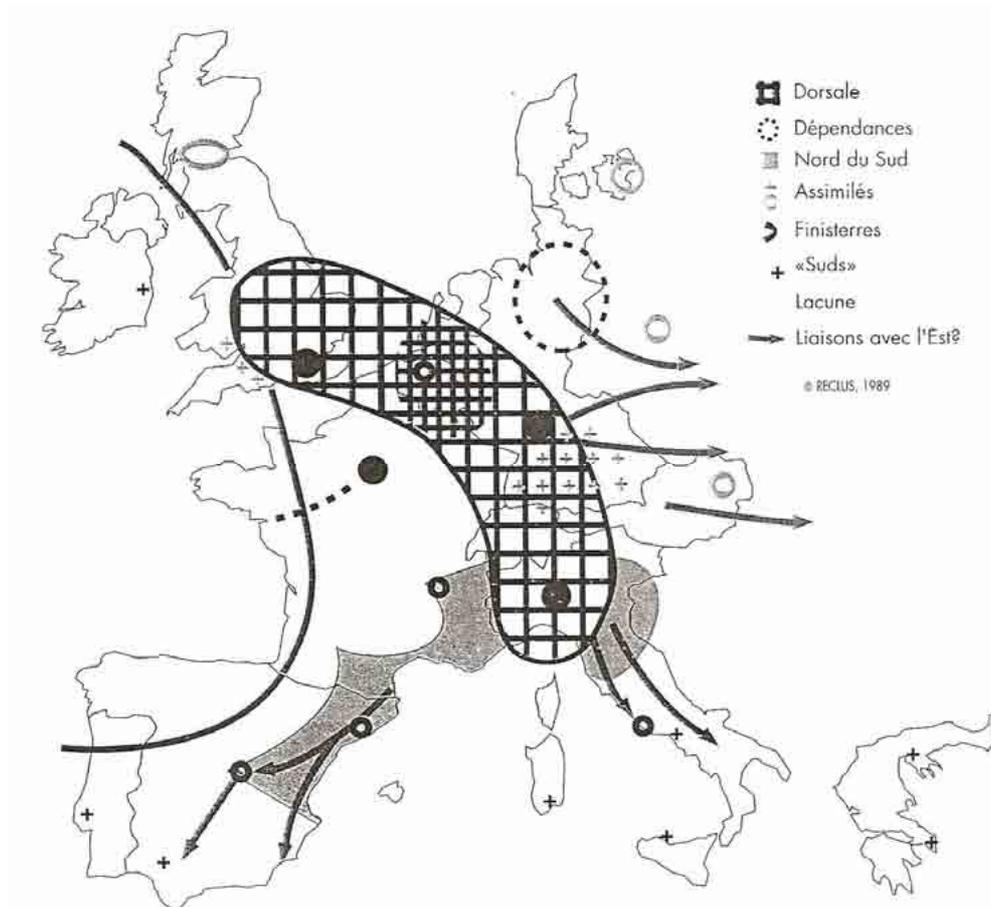
**Figura 3:** Función de rótula de la CAPV Península-Europa.  
Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio.



- c) Una tercera característica importante es su localización estratégica respecto a la Península y Europa. Este carácter transfronterizo, en uno de los extremos de una barrera montañosa importante como los Pirineos, ha posibilitado que transcurran por su territorio importantes vías de comunicación entre la Península y Europa (antes del proceso de integración era el eje Madrid-París, ahora se habla del eje Lisboa-Madrid-París). Se le describe como territorio "gozne" entre la Península y Europa, dándole una posición estratégica en la Península respecto a sus relaciones con Europa. En los últimos años también se nota un gran aumento del tráfico con los países del Magreb. A pesar de localizarse en el llamado Arco Atlántico europeo, curiosamente, tiene muy buenas conexiones con el eje mediterráneo francés por el norte de los Pirineos (eje Baiona-Pau- Toulouse-Montpellier), como con el eje mediterráneo español por el sur de los Pirineos, por el corredor del Ebro.

d) Este carácter transfronterizo y abierto a Europa se ha visto reforzado por su localización en el litoral, mirando al norte, lo que le ha permitido desarrollar una importante actividad comercial, especialmente con Europa. Por otro lado, si se hablaba de un cierta periféricidad del País Vasco y del eje o Arco Atlántico donde se le integra a nivel europeo respecto a los principales ejes de desarrollo europeos de la UE-15, la ampliación hacia el este puede ahondar dicha periféricidad. Es por ello que su buena integración en los ejes que le acerquen a Europa se convierte en una cuestión estratégica.

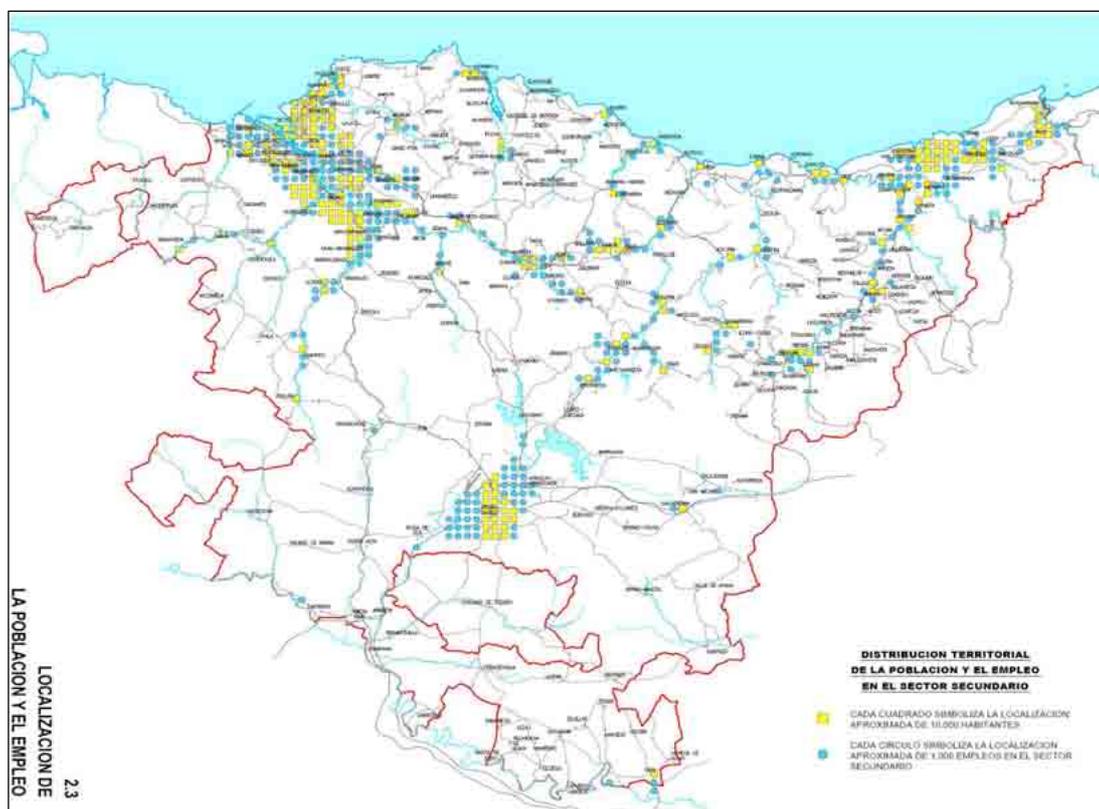
**Figura 4:** Ejes de desarrollo europeo según DATAR (1989).



e) No ha sido el País Vasco un territorio rico en recursos, destacando por su posición litoral el mar, por sus precipitaciones el agua, así como el hierro – hoy ya prácticamente agotado-, y la madera. Aprovechando al máximo los mismos consiguió un desarrollo industrial importante en el último tercio del siglo XIX en Bizkaia y Gipuzkoa, basándose fundamentalmente en sectores básicos como la siderurgia, la construcción naval, y el metal. El territorio de Álava no se incorporará al proceso industrializador hasta la década de los sesenta, cuando se puede hablar de un segundo impulso industrial. Como

fruto de esta industrialización –y hoy en día del proceso de terciarización de la actividad económica vasca-, se produce un fuerte

**Figura 5:** Localización población y empleo en el sector secundario de la CAPV. Fuente: PTS de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV.



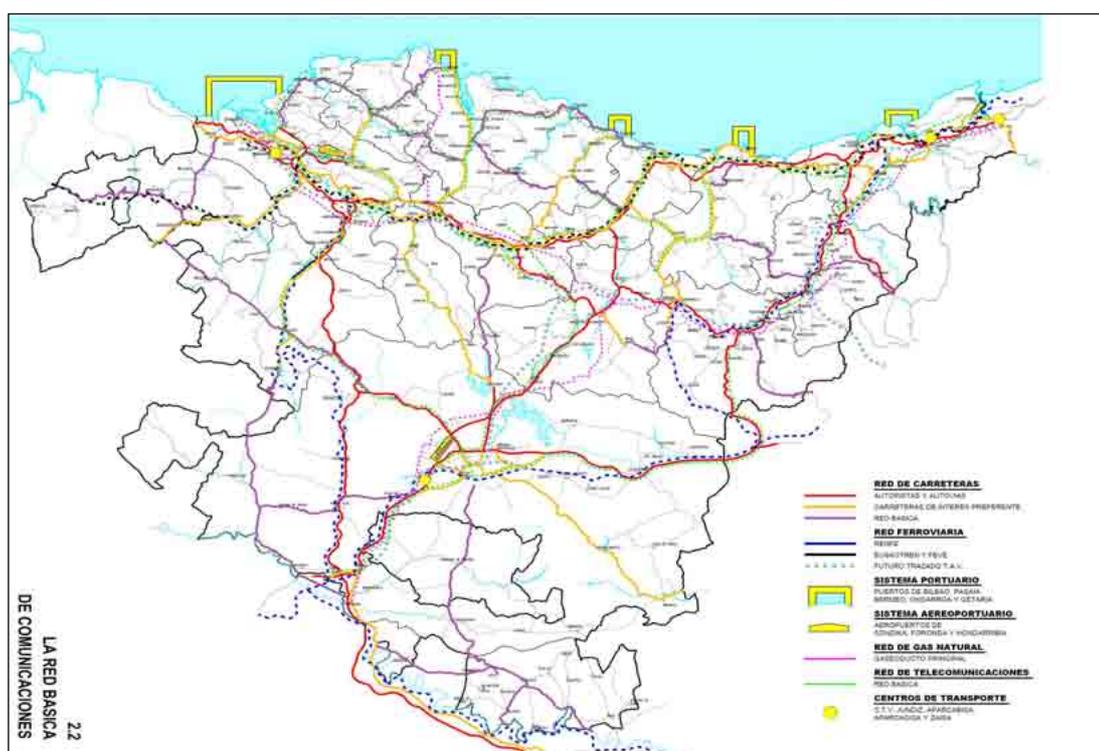
proceso de urbanización en el país aunque siguiendo pautas y modelos diferentes. Este proceso aprovechó en gran parte la red de villas medievales anteriores a la industrialización, aunque lógicamente se vieron favorecidas las villas que participaban de los nuevos ejes de comunicación. Así en el Territorio Histórico de Bizkaia, en el año 1981 se llegan a alcanzar densidades de 536,4 hab/km<sup>2</sup> (acumula al 55,5 % de la población total de la CAPV) y de 2641,8 hab/km<sup>2</sup> en la comarca del Gran Bilbao. Hoy, a pesar de dos décadas de una importante reconversión y un drástico reajuste demográfico, todavía quedan municipios que ofrecen densidades muy altas: Basauri (6.284 hab/km<sup>2</sup>), el propio Bilbao (8.549 hab/km<sup>2</sup>), Getxo (6.954 hab/km<sup>2</sup>), Portugalete (15.510 hab/km<sup>2</sup>), Santurtzi (6.595 hab/km<sup>2</sup>) o Sestao (8.573 hab/km<sup>2</sup>). Es aquí donde se ha concentrado de manera importante la actividad económica y la población, suponiendo hoy en día el 41,6 % de la población de la CAPV. En el territorio alavés (el 13,75 % de la CAPV en 1981) se ha producido un proceso de macrocefalia<sup>1</sup> mayor, pues la

<sup>1</sup> El tan traído y llevado término de "macrocefalia" hay que entenderlo también en el contexto alavés. No se quiere resaltar tanto un "gigantismo" vitoriano que tampoco es real como el contraste entre una ciudad media como Vitoria en continuo crecimiento y la "despoblación rural" del resto del territorio alavés.

capital ha ido absorbiendo tanto la actividad como la población, suponiendo hoy en día el 75,5 % del total. Sólo la comarca Cantábrica (con Llodio y Amurrio), muy vinculada al desarrollo del Gran Bilbao ayuda a equilibrar algo el proceso de macrocefalia alavés.

Como se suele subrayar, Gipuzkoa (32,34 % de la población total) ofrece un panorama más equilibrado, donde la comarca de Donostialdea agrupa al 46,2 % de su territorio, y el resto ofrece un panorama de distribución de la actividad y la población más equilibrado, aunque se empieza a constatar en los últimos años una relocalización hacia la costa en detrimento del interior. En definitiva, sólo en las tres grandes Comarcas capitalinas de la CAPV se concentra casi el 70 % de su población, el 71 % si sumamos el Bajo Bidasoa a Donostialdea.

**Figura 6:** Red Básica de Comunicaciones de la CAPV.



Fuente: PTS de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV.  
<http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>

- f) Si bien el proceso industrializador favoreció corrientes migratorias que ayudaron a rejuvenecer su estructura demográfica en los años sesenta y setenta, la posterior crisis industrial y los cambios en las pautas demográficas de la misma están llevando a un progresivo envejecimiento de la población, siendo uno de los retos de futuro principales.
- g) La red de infraestructuras de transporte es hija de la etapa industrial, presentando disfunciones importantes para la nueva sociedad postindustrial,

especialmente la red ferroviaria. Es necesario el desarrollo de una red de transporte público de calidad.

- h) A pesar de que la presión humana sobre el medio físico ha sido y es enorme, ésta se ha concentrado –especialmente en la vertiente atlántica– en los fondos de valle, donde se han localizado los principales asentamientos humanos y se han desarrollado las principales infraestructuras de comunicación. Es en estos ámbitos donde se han producido las principales degradaciones ambientales. Por otro lado esto ha permitido que el resto del territorio, aunque muy humanizado, conserve una gran calidad ambiental e importantes valores naturales y paisajísticos, aunque también la actividad del sector primario ha sido importante, por lo que su vegetación natural ha quedado muy alterada, especialmente en los fondos de valle y laderas con menor inclinación.

Otra consecuencia importante es el gran pasivo ambiental que se ha heredado, siendo una de sus principales manifestaciones la importante superficie de suelos contaminados por como consecuencia de los procesos industriales y de la falta de gestión de los residuos generados. Por otro lado –y dado el carácter estratégico de su situación, en general muy bien insertados en la estructura territorial y ser suelos en general de gran centralidad-. Ofrecen un reto importante en su recualificación. Y no es de menospreciar dado la escasez de suelo disponible.

- i) La estructura político administrativa desarrollada a partir de la implantación del Estado de las Autonomías, que si bien ha impulsado una importante descentralización, asumiendo las Diputaciones Forales un protagonismo que no tienen en otros territorios. Esto, que tiene su lado positivo añade mayor complejidad en la gobernanza del territorio, debiéndose hacer un mayor esfuerzo en las políticas de cooperación y concertación interinstitucional.

Estas características hacen que la competencia de usos del suelo sea intensísima, siendo uno de los grandes retos de la ordenación territorial el armonizar las diferentes demandas de manera equilibrada. En unos casos por la concentración debido a las condiciones orográficas principalmente (caso de la vertiente atlántica), en otros por las circunstancias históricas y económicas (desarrollo de Vitoria-Gasteiz), el caso es que el terreno artificializado suponía en el año 2001 el 4 % del total de la Comunidad pero entre 1994 y 2004, la superficie artificializada ha supuesto 753 has. al año, un incremento de media del 20 %<sup>2</sup>. Estas cifras tomadas como valor absoluto pueden parecer pequeñas, pero en el caso de la CAPV, vistas su dimensión superficial y su orografía, son bastante significativas, sobre todo si tenemos en cuenta la disponibilidad espacial de la vertiente atlántica.

Como consecuencia, el resto del territorio queda gestionado en gran parte por el mundo rural –cada vez más envejecido y sin grandes posibilidades de reposición generacional especialmente en la vertiente atlántica-, con el caserío como base de explotación en la vertiente atlántica y una agricultura más ligada

---

<sup>2</sup> Datos extraídos de los informes DPTO. DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE (2001): *Medio Ambiente en la Comunidad del País Vasco. Diagnóstico*. IHOBE, Bilbao y DPTO. DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE (2004): *Indicadores ambientales 2004*. IHOBE, Bilbao.

al cereal, la patata, el girasol y la remolacha azucarera en la zona de transición, y en la vid en la zona más mediterránea de la Rioja Alavesa. En la vertiente atlántica también es de destacar la importante actividad forestal ligada a la explotación del pino insignis (*pinus radiata*). De aquí se extrae otro de los grandes retos para el desarrollo territorial de esta Comunidad, que es definir cómo se pueden –cuales sí o cuales no- y cómo se pueden ocupar las laderas, así como el aprovechamiento al máximo de políticas de reconversión y renovación de espacios urbanos obsoletos.

### **1.3 Ámbito temporal.**

El análisis se ha dividido en cuatro etapas, que se han establecido fundamentalmente basándose en la legislación y normativa que iban estableciendo las diferentes posibilidades de planeamiento, y que también eran reflejo de la evolución y desarrollo, de los cambios políticos, socioeconómicos y culturales de la propia sociedad. A fin de cuentas es el marco legal de cada momento el que establece los instrumentos y posibilidades de actuación en cada momento. Aunque bien se podría haber reducido el ámbito temporal al periodo que nace con la constitución del nuevo Estado de las Autonomías en adelante, se ha considerado interesante ampliar la mirada a las etapas precedentes por tres motivos. El primero por el valor histórico de esas etapas y sus documentos, tanto para constatar la progresiva configuración del concepto de modelo territorial como para ver la evolución de la cultura territorial respecto del objeto de estudio en esta investigación. En segundo lugar porque se tenía conocimiento de que territorios pertenecientes a la CAPV habían tenido planeamiento territorial aprobado en esas etapas, incluso habían sido pioneros –como fue el caso de Gipuzkoa- en el llamado planeamiento “urbano regional” del Estado, como queda reflejado en el análisis de esta etapa. Además, se conocía la existencia de otros documentos que si bien no llegaron a tener la consideración de plan aprobado eran estudios que ayudaron a conformar la cultura territorial respectiva.

Aunque hasta la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 no se considera que se llega a completar el total desarrollo y maduración de la legislación urbanística y de sus instrumentos, antes ya se estaban dando casos de planeamientos territoriales y las aportaciones tanto conceptuales como metodológicas eran interesantes<sup>3</sup>. Es por ello que las etapas se han establecido fundamentalmente teniendo en cuenta las diferentes leyes del suelo y ordenación urbana primero, y ordenación territorial más recientemente, que a su vez coinciden, más o menos, con los grandes cambios políticos y socioeconómicos que ha ido viviendo la sociedad vasca y española. Aparte del marco legal sectorial, que también se analiza aunque sea de forma somera, ha

---

<sup>3</sup> Un análisis clásico de gran valor y numerosamente citado es el que realiza Martín Bassols Coma en *Génesis y evolución del derecho urbanístico español: 1812-1956*. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1973. Dentro de otro estilo y más válido para el análisis de este trabajo, se seguirá el excelente trabajo de Fernando Terán en sus dos ediciones de 1978 y 1982 (si la primera edición de la editorial Gustavo Gili tiene más calidad –sobre todo para la parte gráfica-, la segunda, aún siguiendo en lo fundamental a la primera, ofrece algunas rectificaciones y un breve “post-scriptum” sobre los primeros años de planeamiento democrático), *Planeamiento urbano de la España contemporánea (1900-1980)*, e *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX* del año 1999.

sido la legislación urbanística y de ordenación territorial, con todas sus contradicciones en el tratamiento del suelo rústico primero y no urbanizable después, el principal instrumento para el tratamiento del medio físico y del medio ambiente. Con matices –y su adecuación al caso vasco a partir de la promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio de la CAPV-, esta periodización es la que se presenta generalmente en los estudios de carácter más jurídico realizados hasta ahora sobre el tema como los de Enériz (1991), Ávila (1993 y 1998) y Pérez Andrés (1998) o los más clásicos pero de indudable referencia realizados por Terán (1978, 1982 y 1999). Más recientemente, y confirmando dicha periodización para el caso vasco, se ha publicado la tesis de J.M<sup>a</sup>. Erquicia (2003). En cada una de las etapas se hace una referencia al contexto general y, como es lógico, al marco legal de cada una de ellas.

Se establece por lo tanto una primera etapa que se puede calificar como de precedente o iniciación y se hace referencia a las aportaciones de las primeras décadas del siglo XX, que como se señala en el análisis posterior perdurarán en los documentos de planeamiento más importantes de la siguiente etapa, a pesar de la ideología imperante y de los discursos simbólicos del régimen franquista.

Se complementa el análisis con las leyes de tipo más sectorial o que desde diferentes ámbitos institucionales (convenios internacionales, europeos, estatal, autonómico, etc) han tenido una influencia en la planificación del medio físico.

Las etapas que se consideran por lo tanto quedan esquematizadas así:

- 1) Los antecedentes de las primeras décadas del s. XX.
- 2) Etapa autárquica: fase de urbanización y concentración inicial. Es la fase previa a la primera sistematización del derecho urbanístico del Estado español 1939-1956, que transcurre entre el final de la guerra civil y la promulgación de la primera Ley del Suelo.
- 3) La etapa desarrollista: fase de aceleración, expansión y concentración urbana: 1956-1978. Abarca desde la aprobación de la Ley del Suelo hasta la aprobación de la Constitución que supone el comienzo de la estructuración del nuevo Estado de las Autonomías y una nueva división competencial, de especial incidencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por un lado distingue ambas materias, y por otro reconoce la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas.
- 4) Nuevo marco político y constitución del Estado de las Autonomías (1978-1990). En parte puede considerarse una fase de transición mientras se produce el desarrollo del primer planeamiento democrático y de la legislación autonómica sobre ordenación del territorio. En el caso del País Vasco la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio (LOT) es del año 1990 y sirve de cierre de esta etapa.
- 5) La maduración de la visión territorial en la planificación y el desarrollo de nuevos instrumentos de ordenación (1990-2006). A partir de la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio se comienzan a

desarrollar los instrumentos de ordenación previstos en ella. Las nuevas dinámicas territoriales generan a su vez nuevos retos.

Como se pone de manifiesto en el análisis posterior, se puede decir que, siguiendo el planteamiento de esta investigación, se estaría a las puertas de una sexta etapa. Esta quedaría marcada por la aprobación de la Ley del Suelo y Urbanismo de la CAPV en junio del año 2006 y la posible revisión de las Directrices de Ordenación Territorial que en el 2007 cumplirán diez años desde su aprobación (se contemplaba la posibilidad de su revisión a los ocho años de su aprobación).

#### **1.4 Metodología.**

Se ha realizado primero una revisión bibliográfica para determinar el estado de la cuestión referente a la conceptualización de la ordenación del territorio. Sin querer agotar todas las aportaciones posibles sí que se ha realizado una revisión bastante exhaustiva. Por la abundancia de las mismas se ha pensado que era más clarificador presentarlas aparte que integrarlas en el análisis de los documentos pues esto podía complicar bastante la lectura del análisis de los mismos, ya de por sí suficientemente complejos. Muchas de ellas tenían su propio sentido por sí mismas, al tener por ejemplo un carácter teórico y no estar relacionadas directamente con los posteriores documentos objeto de análisis. Cómo se verá en su análisis –y han puesto de relieve diferentes estudios comparados realizados en Europa-, el sistema de ordenación territorial de cada país está bastante determinado por su propia cultura territorial<sup>4</sup>. La revisión se ha concretado de manera especial en al ámbito estatal sin querer realizar un estudio comparado, aunque se han aprovechado algunas aportaciones referentes al ámbito europeo que se han realizado en diferentes Congresos, Cursos, etc. y que se ha creído oportuno incluir para completar mejor el panorama.

Tras una primera parte en la que se estudia el proceso de institucionalización de la ordenación territorial en el Estado español, en una segunda parte se abordan los nuevos temas que surgen en relación a las nuevas dinámicas territoriales: los nuevos retos debidos a los intensos procesos de metropolización y la crisis del planeamiento, incapaz muchas veces de responder con los instrumentos y visiones tradicionales; las nuevas perspectivas sobre la protección de espacios naturales, su papel como elementos del sistema territorial, el tratamiento del paisaje más allá de los espacios de valor más excepcional, las políticas de desarrollo rural; una primera aproximación al balance autonómico al que luego se hace referencia; y la emergencia de la cuestión de la ordenación territorial a nivel europeo a partir del final de la década de los ochenta fundamentalmente. Tanto en la primera parte como en la segunda se ha procurado destacar los trabajos que más fijaban su atención en la necesidad –y en unos primeros momentos hasta

---

<sup>4</sup> Por ejemplo WILLIAMS, R.H. (1996): *European Union Spatial Policy and Planning*. Londres, Chapman Publishing o el trabajo encargado por la propia Comisión *Compendium of Planning Systems* (1997). En castellano está el interesante trabajo de HILDENBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Univ. De Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.

la posibilidad metodológica de poder hacerlo- de integrar los aspectos del medio físico en los estudios y documentos de escala territorial.

Respecto al mayor o menor peso de las aportaciones sobre experiencias del Estado español, en este caso no se ha buscado hacer una exposición exhaustiva. Por un lado, como se indica en el análisis del estado de la cuestión, una primera etapa muy importante ha estado más vinculada a su desarrollo normativo<sup>5</sup>, a la discusión sobre su subordinación o independencia respecto al urbanismo y el medio ambiente, a aspectos competenciales tanto dentro de las autonomías como entre éstas y la administración central, etc. Este aspecto ya queda tratado en el marco legal de la quinta etapa. Como consecuencia la experiencia de su aplicación no está muy desarrollada y la mayoría de las reflexiones disciplinares que se han realizado han tenido un sesgo muy autonómico y en general bastante jurídico. Se puede considerar todavía un campo bastante incipiente el desarrollo de sus instrumentos de ordenación territorial<sup>6</sup>. Aún y todo, se han incluido algunas referencias que analizaban dichos procesos de aplicación que aunque todavía novedosos podían ser de interés. Aparte de las revisiones bibliográficas más tradicionales y del seguimiento que por la actividad académica y profesional del investigador se tenía del tema, se han explotado las bases de datos de DIALNET y del ISOC.

Respecto a la metodología de análisis de la documentación se puede decir que se ha aplicado una tipo de investigación de tipo cualitativo, con el análisis de documentos de tipo hermeneútico, es decir buscando su interpretación. Es por ello que también se ha concedido importancia los contextos socioeconómicos y marcos legales que marcaban cada etapa. En este sentido también se puede hablar de investigación participativa en la doble vertiente de ciudadano preocupado con estos temas y vinculado profesional y académicamente a ellos. Tanto las numerosas reuniones o entrevistas que se han realizado en diferentes trabajos como la participación en encuentros, congresos, etc. han nutrido y contribuido de manera importante en la elaboración del mismo<sup>7</sup>. También se han realizado consultas y entrevistas a personas vinculadas profesional o institucionalmente a la ordenación del territorio de la CAPV con el objetivo de resolver dudas, profundizar en determinados aspectos, confirmar datos, etc.

El análisis de la documentación ha tenido, como es lógico, un grado de complejidad mayor, pues el propio carácter de los documentos en muchos casos así lo determinaba. Por un lado se ha realizado una revisión del planeamiento, distinguiendo bien entre el aprobado y el no aprobado tratando de aportar mayor claridad sobre esta cuestión, sobre todo con documentos de

---

<sup>5</sup> Recientemente se ha concluido este proceso con la regulación realizada por Extremadura en el año 2001.

<sup>6</sup> Casi cerrando esta investigación se ha publicado el trabajo de Benavent (2006), que responde a su tesis doctoral y que confirma el todavía escaso desarrollo que han tenido en España los instrumentos de ordenación territorial previstos por las diferentes legislaciones de las CCAA.

<sup>7</sup> En el caso vasco son de destacar las Jornadas denominadas Euskal Hiria que con periodicidad anual se celebran impulsadas por el Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco desde hace unos diez años. En los últimos años se está reflexionando sobre el proceso de ordenación territorial surgido tras la aprobación de la ley, la posibilidad y conveniencia de una revisión de las DOT, etc.

carácter más histórico (entre las décadas cincuenta, sesenta y mediados de los setenta sobre todo) que en diferentes trabajos aparecían con referencias diferentes a su aprobación, a veces con títulos diferentes, etc. También se ha hecho el esfuerzo de consultar los trabajos originales pues frecuentemente se pueden leer referencias indirectas a ellos pero sin profundizar en los mismos, o simples citas de los mismos. En los contados casos en que esto no ha sido posible (mal estado de los documentos, documentación incompleta, dificultad de acceso a la misma) se ha procurado completar con otros trabajos que podían ayudar a su consulta (artículos de los autores de los estudios publicados o presentados en Jornadas o Congresos).

En este sentido hay que subrayar la importante labor que instituciones como el Colegio Vasco-Navarro de Arquitectos está realizando –sin los medios adecuados en una labor que seguramente excede a sus obligaciones- por la custodia de documentos de los años cincuenta, sesenta y setenta y que por su interés histórico debería la administración procurar su restauración y custodia<sup>8</sup>. Lógicamente esta dificultad no ha sido tal en la época más reciente, especialmente en la etapa que se abre tras la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio. En este punto es de valorar la labor de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que a través de su página web y de otros organismos dependientes (por ejemplo IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco) facilitan el acceso tanto a publicaciones como a documentos (Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Sectoriales,) que se van generando en esta Consejería o en otras. Este tipo de políticas contribuyen tanto a facilitar la participación como a dar mayor transparencia a los procesos, aunque no se deban quedar ahí.

En este caso además de las revisiones clásicas y consultas en los archivos de urbanismo de los territorios históricos y de las capitales, de las delegaciones del Colegio Vasco-Navarro de Arquitectos, ha sido de gran validez la explotación de una base de datos de gran interés pese a estar inactiva desde finales de los años noventa. Es la base de datos INFOLUR, proyecto que nació a finales de los años ochenta y en la que el autor pudo participar en sus comienzos. Dicha base de datos de la colaboración entre Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales, y trataba de recoger todos los documentos que hiciesen referencia a los diferentes ámbitos de los tres territorios en los temas de urbanismo, ordenación territorial y medio ambiente desde el año 1939. Desgraciadamente –y especialmente desde el punto de vista de la investigación urbana y territorial- este proyecto se truncó a finales de los años noventa aunque ha realizado unas publicaciones muy interesantes en forma de boletines bibliográficos (INFOLUR 1995, 1996 y 1997), que recogen su trabajo, y existe la posibilidad de consultarla en la Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos del IVAP/Gobierno Vasco.

Si bien era importante la labor de la recogida de monografías y publicaciones periódicas (artículos de revistas pero también ponencias y comunicaciones de diferentes jornadas, cursos, congresos) más lo era otro tipo de información de más difícil conocimiento y acceso. Nos referimos a lo que documentalmente se conoce como “literatura gris”, los trabajos científicos sin publicar que en

---

<sup>8</sup> El caso más claro es el de los Planes Comarcales de Vizcaya de los años sesenta y setenta.

general eran encargados por la Administración central, provincial y municipal en la época de la dictadura y a la que se añade la nueva Administración Autonómica (Gobierno Vasco, Diputaciones, Municipios) tras la constitución del Estado de las Autonomías y de otras entidades públicas y privadas. Como es notorio, en los últimos años, el desarrollo del Estado de las Autonomías ha facilitado la realización de todo tipo de estudios, informes, etc. A toda esta información se añadía la recogida de la documentación administrativa relacionada con el planeamiento urbano y territorial que fuese, en principio de rango superior (NN.SS., Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Provinciales, etc.) y que hubiesen sido aprobados legalmente. A pesar de este criterio se realizaba alguna excepción con documentos que sin tener dicha aprobación legal supusieron un hito o tuvieron una clara influencia en diferentes desarrollos urbanos o territoriales (la revisión del PGOU de Vitoria de 1962, el Plan Provincial de Álava, etc.)<sup>9</sup>. Como se ve un proyecto de gran interés como base de datos para la investigación territorial, urbana y medioambiental, que sería muy interesante retomar.

El esquema de presentación de los trabajos, sobre todo en el análisis de los documentos de las etapas de carácter más histórico –las tres primeras- ha sido bastante clásico, en el sentido de que se aporta el índice de los mismos para poder apreciar su estructura y se realiza un resumen descriptivo de cada documento con algunas valoraciones en el sentido de subrayar o remarcar determinados aspectos. Valoraciones de tipo más cualitativo y crítico se realizan en las conclusiones. Tanto por respetar la originalidad como consultas posteriores de determinados aspectos que se pudiesen considerar interesantes se ha intentado respetar la numeración original de los documentos, incluso en aquellos en que se veía alguna contradicción. Este carácter descriptivo ha sido valorado también para poder responder a la segunda pregunta base de la presente investigación, la progresiva creación de los modelos territoriales como fruto de un proceso histórico.

Es de subrayar que se ha tenido siempre muy presente el análisis del marco legal. Como se comentaba anteriormente y se analiza en el análisis del estado de la cuestión, aparte del discurso académico o político o profesional sobre lo que la ordenación del territorio debería ser –y que tampoco hay que olvidar-, el marco legal determina cuáles son los instrumentos que permiten desarrollar las diferentes políticas de ordenación territorial, marca un territorio que guste más o menos es el que permite unas actuaciones u otras. Es por ello que en cada etapa, tras realizar un marco general se analiza el marco legal en su triple vertiente si es el caso: legislación de carácter urbanístico y territorial, legislación sectorial que incide en el territorio, y legislación de planificación ambiental, en general la relacionada con la conservación de la naturaleza. Desde este punto de vista se pueden diferenciar dos etapas respecto a dos cuestiones. Hasta la tercera etapa incluida –y aunque en las dos primeras etapas se carecía de un legislación propia pues todavía estaba incluso el urbanismo sin sistematizar- las referencias del planeamiento territorial están

---

<sup>9</sup> Sobre la base de datos (concepción, objetivos, metodología, etc.) se puede consultar el trabajo de BOLINAGA, J, et al (1994). En posteriores Boletines del EVETU han salido otros artículos que completan y profundizan en diferentes aspectos este primer trabajo.

ligadas a la legislación urbanística. Incluso en la cuarta etapa, mientras las CCAA van perfilando sus leyes e instrumentos de ordenación territorial, persiste como instrumento de ordenación territorial supramunicipal los Planes Directores Territoriales de Coordinación fruto de la reforma de la Ley del Suelo de 1975 aunque no se aplican en la CAPV y apenas en España. Esta cuarta etapa por lo tanto se considera una etapa de transición pero que queda marcada por el reconocimiento de la Constitución española a las Comunidades Autónomas de su competencia exclusiva en materia de ordenación territorial. En estas, más que desarrollar las figuras –que empezaban a ser criticadas- de la Ley del Suelo reformada se opta por el desarrollo de una legislación propia en ordenación del territorio, en la que en general se diferencia el urbanismo de la ordenación del territorio. La quinta etapa empieza en la CAPV en 1990 tras la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio que supone su definitiva institucionalización y el comienzo del desarrollo de sus instrumentos de ordenación.

Por último señalar que en cada etapa se ha realizado un marco general del Estado y más en particular de la CAPV. En el marco general ha sido de gran ayuda el ya clásico análisis realizado por Terán en sus diferentes trabajos. Para la Comunidad se aportan para las cuatro últimas etapas – la primera etapa sólo se ha considerado como un antecedente del posterior proceso- unos índices básicos respecto a población, densidad, empleo y grado de urbanización que se consideran de interés y que ilustran suficientemente el proceso de cambio que la sociedad vasca ha tenido en esos años. Como es lógico -fundamentalmente se han explotado los bancos de datos referidos a distintos censos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT)-, la serie estadística no se ajusta con total precisión a la división en etapas, pero se aproxima bastante y da una idea de los cambios producidos en cada una de ellas.

Se ha realizado un esfuerzo importante en la integración de información gráfica con figuras y cuadros que ayudan a comprender la información analizada, o que se corresponden con los análisis y propuestas de los documentos examinados, de manera que se enriquece el trabajo y la comprensión de las propuestas.

### **1.5 Estructura del trabajo.**

El trabajo de investigación se estructura en dos grandes apartados. El primero se divide en dos capítulos: el primero se dedica al planteamiento general de la investigación, y el segundo al análisis del estado de la cuestión. En el planteamiento general de la investigación se definen los objetivos de la misma, presentándose el ámbito espacial y temporal al que se refiere, y analizando en un último punto las cuestiones relacionadas con la metodología. En un segundo capítulo se realiza un análisis del estado de la cuestión, en esta ocasión centrado en la conceptualización de la ordenación del territorio y la progresiva introducción de la variable del medio físico en el mismo. Se distinguen dos grandes apartados. El primero ligado al proceso de institucionalización de la ordenación del territorio, y el segundo más ligado al análisis de las nuevas dinámicas territoriales surgidas fundamentalmente a partir de la década de los

noventa. De su análisis se extraen diferentes conclusiones. Al final del mismo se facilita la bibliografía utilizada en este capítulo.

A continuación, en el segundo gran apartado, se realiza el análisis de los documentos de planeamiento. Este segundo gran apartado a su vez se divide en cinco capítulos, siguiendo una periodización por etapas marcada por el marco legal existente en cada periodo o etapa. Aunque el sistema legal sobre el urbanismo no se sistematiza hasta la promulgación de la Ley del Suelo del año 1956, antes se pueden distinguir dos etapas. La primera con los antecedentes previos a la guerra civil, y otra segunda con los primeros años de autarquía de la dictadura. En este último caso la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene especial relevancia por las experiencias previas de planeamiento que se dan en las provincias de Guipúzcoa –en este caso a escala provincial-, y de Bizkaia –fundamentalmente en el entorno al Gran Bilbao-.

El tercer capítulo –y tercera etapa- se corresponde con la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, incluyendo su reforma de 1975. Las circunstancias sociopolíticas impidieron el desarrollo de esta ley, con el cambio que supuso la nueva Constitución democrática de España. En ella por un lado se distinguían las dos materias –urbanismo y ordenación del territorio-, y por otro se reconocía la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación territorial. Esto supuso la interrupción del posible desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la reforma de dicha ley (los conocidos como Planes Directores Territoriales de Coordinación) y la irrupción de la escala regional en la ordenación del territorio, a partir de aquí con una legitimación democrática indiscutible.

Con la Constitución nace por lo tanto la cuarta etapa, considerada de transición mientras se van aprobando las diferentes legislaciones autonómicas con sus respectivos instrumentos de ordenación territorial. Una vez que cada autonomía empieza a legislar e implementar sus diferentes instrumentos de ordenación comienza la quinta y última etapa que se corresponde con el quinto apartado. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco esta etapa comienza en 1990, y en el análisis de esta investigación finaliza en el año 2006. Seguramente, siguiendo el esquema planteado en esta investigación, se estaría a punto de entrar en una nueva etapa con los hitos de la nueva Ley del Suelo aprobada por la CAPV este mismo año, la posiblemente nueva ley estatal, y el posible proceso de revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio una vez pasados los ocho años tras su aprobación.

En cada etapa, antes del análisis propio de los documentos de planeamiento, se realiza un análisis de un marco general de la misma y, más pormenorizadamente, del marco legal de cada una de ellas. Se concluye con el establecimiento de unas conclusiones del análisis y de unos retos del futuro de la ordenación del territorio en el País Vasco, retos que en ocasiones pueden considerarse también posibles líneas de investigación. Se facilita así mismo la bibliografía utilizada en la revisión del estado de la cuestión, otra que ha servido para el análisis de los documentos y dos anexos con la normativa tenida en cuenta en cada etapa y los documentos y estudios analizados.

Al final de este segundo gran apartado se facilitan la bibliografía empleada, los documentos analizados estructurados por etapas, así como las diferentes leyes y disposiciones correspondientes.

## **2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.**

### **2.1 Introducción.**

Es difícil definir con precisión el origen de la política de Ordenación del Territorio, aunque se admite que su moderna concepción como función pública es fruto de la evolución del concepto a partir de dos líneas: la evolución hacia una concepción supramunicipal de la planificación urbanística preexistente y –algo más tarde cronológicamente-, en la tendencia desarrollada en los países occidentales hacia una política económica intervencionista, tendente a la planificación indicativa del desarrollo económico, con el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado de las regiones y unido a la tendencia descentralizadora del Estado del Bienestar (PÉREZ ANDRÉS, 1998a, 30-31). F. ZOIDO (2002a), en parecida línea, diferencia entre una orientación más descentralizada y de planificación física de escala subestatal o subregional que actúa basada en la previa definición de modelos territoriales, y otra orientación más centralizada y económica que en esencia supone redistribuir territorialmente los presupuestos públicos de inversiones. Esta misma distinción, en parecidas palabras, era la que establecía SÁENZ de BURUAGA en su obra pionera en el estado sobre la ordenación del territorio (1969, 14-15).

Los precedentes en uno u otro sentido se sitúan en el primer tercio del siglo XX<sup>1</sup>, pero prácticamente todos los autores coinciden en que la ordenación del territorio como función pública moderna típica del Estado del Bienestar se asienta y desarrolla fundamentalmente tras la 2ª Guerra Mundial. Aunque señala algún precedente –Seminarios de Nueva Delhi de 1954 y de Bangkok de 1956-, SÁENZ de BURUAGA (1969, 25-34) llega a concretar las primeras referencias específicas a la ordenación del territorio en dos Seminarios de las Naciones Unidas celebrados en Tokio en 1958 –“Seminario sobre Planificación Regional”- y en Ginebra en 1964 –reunión de los Consejeros Económicos de los Estados de la Comisión Económica para Europa “Problemas de Planificación y Desarrollo Económico a Escala regional en Europa y Estados Unidos”-. En el primero, en Tokio, de carácter más urbanista, ya se señala el carácter interdisciplinario y peculiar de la ordenación territorial –llega a defender un tipo de formación específica-, la necesaria integración entre la planificación física y el desarrollo económico, y la reivindicación de la escala regional como escala más adecuada para su implementación. En Ginebra, con carácter más económico, todos los países reconocen la necesidad de integrar armoniosamente a escala regional la

---

<sup>1</sup> Así lo señala Hildenbrand aunque indica que en algunos países europeos (Alemania, Holanda, Suiza) sus raíces se remontan incluso a fechas anteriores, especialmente en la visión subregional –comarcal o de otros ámbitos supramunicipales- de la misma. Frutos señala el origen y desarrollo de la Teoría del Desarrollo en Economía en las primeras décadas del siglo XX (1981, 30-31), mientras que Torres Riesco también apunta cómo en la década de los veinte, en Inglaterra y Alemania entra en crisis el concepto de ciudad como núcleo aislado y se contempla la necesidad de ordenar todo el territorio (1983, 12). Y no sólo en los países anglosajones o europeos occidentales, sino, quitando prejuicios ideológicos, también en la URSS u otros países de su influencia. Como recuerda Sáenz de Buruaga (1969, 34) citando a Pierre George en su obra *La Geografía activa*, Ariel, 1966, que recordaba que la ordenación del territorio estaba en la misma base de la política económica de los países socialistas, que con su carácter fuertemente centralizado favorecía las operaciones de planificación física, aparte de su preocupación por abarcar su colosal y variado espacio geográfico.

planificación física, social y económica, para obtener el máximo de bienestar para toda la sociedad.

Parece, por lo tanto, un tópico comenzar subrayando la dificultad de conceptualizar y acotar el término de Ordenación del Territorio. Es así como se señala desde mediados de los años setenta y comienzos de los ochenta, cuando desde revistas como *Ciudad y Territorio* o *Estudios Territoriales* u otras más vinculadas al Derecho –*Revista de Derecho Urbanístico* o *Revista de Administración Pública*– se comienzan a escribir sobre el tema<sup>2</sup>. Hoy, cuando con el tiempo se empiezan a producir importantes aportaciones de síntesis y que recogen como se va desarrollando el tema en la experiencia española, tampoco parece que se haya aclarado totalmente la cuestión de una definición, una acotación del término, de sus objetivos, contenidos, ámbito de actuación, etc, aunque indudablemente se está en el camino. Incluso en el mundo del Derecho, más proclive a la definición o al intento al menos de definir con precisión los términos jurídicos, se afirma que “la ordenación del territorio es uno de los conceptos más imprecisos del Derecho Público” (ENÉRIZ, 1991, 39).

Sí parece pertinente comenzar recordando algo que ya señalaba ZOIDO (1995-1996, 67-68)., como es la conveniencia de distinguir entre “la expresión orden territorial” (disposición de los elementos del territorio a los que se confiere un valor estructurante, resultado de la conformación natural del espacio geográfico y de los procesos de intervención humana en el mismo) de ordenación territorial (voluntad y acción de mejora del orden territorial existente) y de política de ordenación del territorio (función pública expresa de reciente aplicación en España y constitucionalmente atribuida a las comunidades autónomas)”. A fin de cuentas, desde que el hombre se hace sedentario, comienza a transformar de manera importante el medio, su entorno, y a configurar, organizar u ordenar de alguna manera su espacio.

Las razones de esta dificultad en la conceptualización de la ordenación del territorio son varias. Una muy destacada son las múltiples disciplinas científicas que se ocupan de la ordenación territorial (PUJADAS y FONT, 1998, 18), que además han hecho de la ordenación del territorio su “estandarte” (PEREZ ANDRES, 1998a, 20) y que ALLENDE (1988, 472) ya calificaba de “confusionismo” justo diez años antes. Aunque algunos no compartan la idea de que sea una “expresión nueva” dentro del lenguaje jurídico español (LOPEZ RAMON, 1987a, 418), la mayoría de los autores, tal como recoge ENÉRIZ (1991, 41), sí que destacan como dificultad principal la “relativa modernidad de su existencia” dentro de nuestro sistema legal y jurídico. Su relativa modernidad –sobre todo para el caso español– también la confirma unos años más tarde LASAGABASTER (1999, 30). Como indica BENABENT (1998, 59) todo esto –más su carácter de función pública horizontal que le lleva a romper con la tradicional estructura de la Administración Pública, organizada más vertical y sectorialmente–, supone una dificultad añadida.

---

<sup>2</sup> Un hito de finales de los años sesenta –1969– fue la publicación del libro *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, de G. Sáenz de Buruaga. Por entonces ya se habían empezado a encargar por parte de la administración los primeros estudios comparados sobre la materia recogiendo las experiencias europeas. Aún y todo todavía a comienzos de los años ochenta J.C. Torres Riesgo señalaba que “la ordenación del territorio sólo existe en nuestro país como discurso académico y ni siquiera a este nivel el concepto parece estar claro entre los profesionales” (1982, 69).

J. CLUSA (1987) reclamaba la necesidad de una institucionalización de la Ordenación del Territorio como instrumentación plurisectorial y pluridepartamental dentro de la administración, de manera que se asegurase la actuación conjunta y coordinada de organismos sectoriales. Esta era la forma de superar la imprecisión de su contenido, y la paradoja que suponía el carácter globalizador que se le asigna desde una perspectiva teórica o académica y el limitado contenido administrativo de las recientes Direcciones Generales de Política Territorial o Agencias de Medio Ambiente. Otros autores, a mediados de los noventa, reconocen la falta de una base científica suficientemente compartida y el que todavía esté -como práctica política y administrativa- muy desigualmente implantada (ZOIDO, F. 1995-1996). Este autor también hace una interesante reflexión al señalar -especialmente desde la perspectiva europea- como un factor añadido de dificultad para lograr un corpus de ideas, métodos y procedimientos compartidos, las diferentes características físicas de los propios territorios de los estados y de sus condiciones políticas y socioeconómicas. Es decir, la enorme diversidad existente cuando se combinan niveles político-administrativos diferentes con escalas espaciales distintas, poniendo como ejemplo cómo un pequeño cantón suizo como Ticino dispone mayores competencias para la ordenación territorial que la región francesa de Aquitania ( ZOIDO, 2002a). En la escala europea no es de desdeñar las diferentes culturas territoriales de cada país, como quedó reflejado en el Compendio sobre sistemas de planificación territorial de los países de la Unión (COMISIÓN EUROPEA, 1997), y que ha tenido y tiene reflejo todavía hoy en la gestación y desarrollo de la Estrategia Territorial Europea (FALUDI, 2004).

Desde una visión crítica, se ha subrayado la importancia de la propia concepción ideológica de los teóricos de la planificación espacial, de los intereses de cuño personal y profesional, y de la propia dimensión política y social de la ordenación territorial (SERRANO, 1986). PÉREZ ANDRÉS (1998, 129) llega a comentar como incluso, fruto de la investigación y de la experiencia, los propios autores van evolucionando en su concepción e ideas sobre el tema, lo que refleja una realidad muy compleja y a veces de difícil sistematización. PUJADAS y FONT (1998, 25) también subrayan "la carga ideológica que gravita sobre la ordenación del territorio", al tener como objetivo la resolución de problemas territoriales a los que se han añadido los ambientales. Creen que la ordenación del territorio implica realizar juicios de valor y distinguen cuatro tipos de aproximaciones: la política, la técnico/profesional, la de los agentes económicos y la ciudadana.

En los últimos años -como se analiza más adelante, y tras una primera discusión ya iniciada en la década de los noventa entre las ventajas o desventajas de las llamadas ciudad compacta europea y ciudad difusa, más propia del mundo anglosajón (LÓPEZ de LUCIO, 1993)-, desde el mundo del urbanismo y la arquitectura y también desde la geografía, se destaca las propias limitaciones de la disciplina urbanística para dar respuesta a los nuevos retos del territorio "postfordista", pero reivindicando cambios que hagan posible la cada vez más necesaria visión territorial en el marco de un planeamiento adecuado a las nuevas realidades territoriales<sup>3</sup>. Especialmente

---

<sup>3</sup> Desde un plano algo más teórico y abstracto y también desde una escala menor, mundial, y que exceden este trabajo, pueden citarse las aportaciones recientes de dos geógrafos: CALVO ORTEGA, F. (2005): "EL postfordismo en la organización del territorio" en *Revista de*

enriquecedoras son las aportaciones de la revista *Urban*, que ya dedicó su primer número de 1997 a una revisión de la cuestión y recogió con carácter monográfico en dos números, el 4 y el 5 de los años 2000-2001, las aportaciones del Seminario Internacional "Planeamiento urbano territorial en el siglo XXI" celebrado en Madrid en 1999. En este sentido también destacan las aportaciones de otros autores desde la clásica revista *Ciudad y Territorio*, y el nuevo enfoque y propuestas que ha supuesto el desarrollo de la Estrategia Territorial Europea y del que se recogen interesantes trabajos en ROMERO y FARINÓS (2004), y algunas aportaciones realizadas desde diferentes universidades europeas meridionales alrededor del programa del FORUM 2004 celebrado en Barcelona (FONT, A. 2004a). Desde una perspectiva más amplia y variada de la que es objeto esta tesis también son de destacar las aportaciones de diferentes seminarios de la Universidad Menéndez Pelayo de Barcelona impulsados por la Diputación de Barcelona sobre las nuevas dinámicas territoriales y sus consecuencias en los nuevos papeles de las ciudades, en la nueva cultura de ordenación territorial y en las nuevas formas de gobernanza (SUBIRATS, 2002; FOLCH, 2003; FONT, 2004, etc.). Emerge también como tercer gran grupo, a veces impulsado por la nueva dinámica inducida por la Estrategia Territorial Europea, el primer balance que comienza a realizarse de la experiencia española de ordenación del territorio. Junto a éstas, y sobre todo teniendo en cuenta la perspectiva del medio físico, son importantes las aportaciones que se han dado alrededor de la cuestión del paisaje, que han recobrado especial importancia con motivo de la aprobación de la Convención Europea del Paisaje, aprobada en el año 2000 por el Consejo de Europa.

A todo ello se puede añadir la difícil diferenciación y/o relación de esta materia, la ordenación del territorio, con otras disciplinas y conceptos como el urbanismo, el medio ambiente, las políticas sectoriales, la política regional, la planificación económica, etc. O el nivel de reparto competencial entre el Estado central, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales a que ha dado lugar la nueva división político-administrativa del Estado español de las autonomías, y que como se verá más adelante ha dado lugar a importantes reflexiones, principalmente desde el mundo del derecho.

Quizás por su propio desarrollo profesional, por conocer los límites que el sistema legal y normativo impone, hay autores vinculados al Derecho que con gran pragmatismo señalan que la ordenación del territorio es, ni más ni menos, lo que el sistema legal y normativo dice o regula: "La OT se analiza por algunos autores acudiendo al análisis de esta categoría desde una perspectiva no jurídica. Los geógrafos o los urbanistas plantean unos criterios y funciones sobre la OT que son adecuados desde su campo de análisis pero que no tienen enganche con el derecho positivo". Y siendo ya más explícito para el caso vasco añade "la OT en el derecho vasco es aquello que dice la LOTV -Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco-, nada más y nada menos" (LASAGABASTER, 2001a, 55). De manera diferente aunque no contradictoria lo expresaba también J.L. Ávila al constatar que "puede asegurarse que el territorio se erige en el campo dialéctico del poder de las normas jurídicas y la ordenación del territorio como disciplina científica, siendo, por lo tanto, en la concreción normativa

---

*Ciencias Sociales* nº 187, 35-52 y DOVAL ADÁN, A. (2004): "El impacto territorial de los problemas globales: un análisis geográfico" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 140, 299-316

donde se producen las posibles pugnas acerca de sus contenidos" (1993, 39)<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva el terreno queda acotado con gran claridad, aunque se admitan todos los matices que se quieran incluir. Desde otros puntos de vista no tan "legalistas" se constata, en el caso del Estado español -y como consecuencia de la orientación dada a la ordenación del territorio por el nuevo orden constitucional de 1978 y su posterior desarrollo aunque sea una función pública todavía por consolidar- el entendimiento y la consolidación de la ordenación territorial como planificación física (BENAVENT, 1999, 62 ó ZOIDO, 2002a, 22-23). Incluso PÉREZ ANDRÉS (1998a, 349), a pesar de mostrarse contrario a la visión reduccionista de la ordenación del territorio que cree que se ha impuesto en el caso español, ve muy claro que uno de los puntos clave para el desarrollo de esta materia es "determinar con la mayor concreción posible el ámbito material de la competencia autonómica de ordenación del territorio, para así deslindarlo de las demás competencias", añadiendo a continuación que "es necesario tener presente que...una cosa es el concepto doctrinal o teórico de la Ordenación del Territorio, y otra, bien distinta, el reparto constitucional que se haga de la materia que éste abarca disciplinarmente".

Aunque como se señalaba en la introducción es esta la perspectiva la que marca el hilo conductor de esta investigación -de ahí la importancia que se le da al marco legal dentro de cada etapa-, también se ha creído conveniente establecer el marco teórico de la ordenación del territorio y la inserción del tratamiento del medio físico en la misma. A fin de cuentas, estas reflexiones y críticas -que a veces pueden parecer muy académicas-, son las que impulsan cambios conceptuales o influyen en la posterior creación de nuevas normativas y diferentes instrumentos de intervención. O en la creación de una cultura territorial que permite interpretar las normas en un sentido o en otro.

A continuación se presentan las principales aportaciones que se han realizado sobre el tema, distinguiendo dos momentos, y prestando especial atención al segundo por ser más reciente y marcar más la situación actual. Por un lado las aportaciones más clásicas que se dan entre finales de los setenta y finales de los años noventa en los que todavía se discutía desde un punto de vista más filosófico de qué era la ordenación del territorio, con qué tradición de planificación europea se asemejaba más la experiencia española que se iba consolidando con la el desarrollo del Estado Autonómico, qué grado de integración tenía el medio físico, posibles conflictos competenciales que surgirían, etc. Desde finales de los años noventa -algunos precedentes como veremos son anteriores-, el interés por la ordenación del territorio se hace mayor, renovándose el discurso y surgiendo una revisión de muchos de sus conceptos provocados por las nuevas dinámicas territoriales principalmente (procesos de metropolización, dispersión en la localización de actividades, preocupación por el medio ambiente e intento de integración del desarrollo sostenible, influencia de las

---

<sup>4</sup> También es cierto que durante años, y al no realizar la propia Constitución una definición y delimitación clara de la función pública de la Ordenación del Territorio, ha habido muchas aportaciones en sentidos diferentes, según el pensamiento, la ideología o las interpretaciones de los autores, especialmente vinculados al Derecho, sobre como quedaba estructurada dicha función en el Estado español. Las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional han ido aclarando la situación, y todavía hay autores que insisten en otras perspectivas (Pérez Andrés, 1998a).

políticas comunitarias, nueva valoración del paisaje, espacios naturales en red y como activos de desarrollo, etc.), así como por un primer balance del proceso autonómico y de reconsideración de los sistemas de planificación y de gobierno del territorio ante las nuevas realidades. La propia dinámica europea desarrollada desde finales de los años ochenta y principios de lo noventa entronca a la dimensión territorial del desarrollo europeo ha contribuido a enriquecer el debate, no sólo competencial, sino también conceptual (desarrollo policéntrico, ciudades puerto" nuevas relaciones campo-ciudad, espacios naturales en red, etc.). Este conjunto de reflexiones son las que se analizan en el segundo punto.

### **1.2 La institucionalización de la ordenación del territorio: décadas setenta a noventa.**

Como se ha señalado anteriormente en los últimos años ha habido interesantes obras de síntesis, como por ejemplo entre otras las realizadas desde las perspectivas disciplinares de la ingeniería o la geografía<sup>5</sup> (GOMEZ OREA, HILDENBRAND, 1996; PUJADAS y FONT, 1998) y las más desde el Derecho (ÁVILA ORIVE, 1993 y 1998; ENERIZ OLAECHEA, 1991; LOPEZ RAMON, 1995; AGOUES, 1996; PEREZ ANDRES, 1998a; LASAGABASTER, y LAZCANO, 1999). Estas últimas y otras reflexiones se han vinculado fundamentalmente en una visión de los problemas competenciales entre las diferentes administraciones del Estado, el análisis del desarrollo legislativo y normativo que se ha ido produciendo en el Estado Autonómico, en tratar de definir el papel de la ordenación del territorio respecto a las políticas sectoriales, al urbanismo o al medio ambiente, etc. En definitiva una reflexión sobre contenidos competenciales, que se han centrado más en aspectos técnico-jurídicos o jurídico-políticos que en lo disciplinar, lo que es consecuencia lógica del proceso de consolidación del Estado de las Autonomías, en el que se ha basado también la institucionalización de la ordenación territorial (BENAVENT, 2002, 60). Algunas eran además fruto o de una amplia experiencia en planificación o de sendas tesis doctorales, aportándose interesantes reflexiones y realizándose un intento de sistematización de las diferentes aportaciones realizadas sobre el tema.

Los criterios para la sistematización son diferentes, aunque muchas veces se están expresando ideas muy parecidas con diferentes palabras o estableciendo matices distintos. El subrayar una parte de un artículo o un artículo sobre otro de una autor, puede llevar a cierta confusión o interpretación errónea sobre el mismo, y esto se hace evidente al ver cómo los mismos autores y artículos son valorados de manera diferente en estas síntesis según se resalte una u otra parte de su discurso. También influye el que, como ya se ha recordado anteriormente, los propios autores han tenido su propia evolución. O el que en ocasiones no hablan tanto de lo que "debería ser" como de lo que es o permite el actual marco normativo. Es por ello que la clasificación que se realiza más adelante no se deba entender como cerrada, y que seguramente más de un autor encuadrado en una perspectiva podría ser incluido en otro grupo.

---

<sup>5</sup> Justo cuando se estaba cerrando esta tesis se ha publicado un nuevo trabajo de Benavent, fruto además de su tesis doctoral. Excelente trabajo que ha sido incorporado de manera puntual por la falta de tiempo pero que se convertirá en un referente de futuro. BENAVENT FERNÁNDEZ, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, colección Kora, Sevilla.

Así ENÉRIZ (1991, 49-55), aunque señala que hay ideas comunes en ambos conceptos, distingue las aportaciones en dos grandes grupos: los que se sitúan cercanos a una concepción algo más restringida de la ordenación del territorio inspirada en el modelo federal alemán, y los que optan por la concepción más amplia inspirada en el modelo francés. Atendiendo al análisis de la tradición de los sistemas de los diferentes países la visión de Enériz es confirmada por HILDENBRAND (1996, 32), que aunque reconoce que resulta esquemática, piensa que las tradiciones de ordenación del territorio de los países europeos se pueden clasificar en dos grandes grupos: una primera, más mayoritaria que la entiende como planificación física a escala regional y subregional, y cuyo objetivo principal sería la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal (se aplicaría en Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal); y una segunda concepción que liga más la ordenación territorial con los objetivos de la política de desarrollo económico regional, con la planificación económica y social (más típica de Francia, y, hasta cierto punto presente también en el *regional planning* del reino Unido. ÁVILA 1993, 33-34) resume las aportaciones agrupándolos entorno a tres coordenadas básicas: la organización o planificación coherente del espacio regional; la integración de las diversas actividades económicas y sociales con proyección territorial; y como base de la política medioambiental, al considerar los recursos naturales como bienes a proteger, siendo necesario un uso racional de los mismos. LÓPEZ RAMÓN (1995a) por su parte, y aunque le parece difícil hablar de una teoría única de la ordenación del territorio, sí cree que se pueden ordenar las diferentes aportaciones según las tres grandes funciones públicas o elementos que parecen le caracterizan: la función correctora de los desequilibrios territoriales conforme a pautas de calidad de vida; la función conectada a la política económica; y por último su función horizontal, como política integradora y global respecto del resto de funciones públicas. Por fin, PÉREZ ANDRÉS (1998a, 128-147), partiendo de la base de que la realidad es mucho más compleja intenta ofrecer más matices, distinguiendo tres grandes grupos: en un primer grupo se agruparían los que piensan que la ordenación del territorio es un macroubanismo sin más; en el segundo, el más rico en las aportaciones, se agruparían los que piensan que la ordenación del territorio ofrece un elemento diferenciador sustancial, que hay un "plus" respecto al urbanismo. Dentro de él distingue tres subgrupos. Uno próximo a la concepción alemana, otro entorno al modelo francés y un tercero definido por posturas más eclécticas. Para finalizar en el tercer y último grupo se incluyen aportaciones más "variopintas", de difícil clasificación.

A continuación, siguiendo en parte la traza de los autores mencionados y especialmente de la A.A. Pérez, se realiza un **repaso a las diferentes visiones o concepciones que sobre la ordenación del territorio** se han dado antes de que las nuevas dinámicas territoriales hagan aflorar nuevos retos, es decir entre finales de la década de los setenta y finales de los noventa.

**Un primer grupo** estaría formado por los autores<sup>6</sup> que piensan que la ordenación del territorio surge como una evolución lógica del urbanismo, que lo único que aporta la ordenación del territorio es la superación de la escala local, que puede pasar a un nivel regional o nacional, considerando la ordenación del territorio como un "macroubanismo"<sup>7</sup>. Con matices esta sería la idea defendida por QUINTANA (1988, 57-58), PEMÁN (1988, 63 y ss.) y CANCELLER (1988, 94) que llega a señalar la dificultad de diferenciar urbanismo y ordenación del territorio. Este autor, anteriormente y manteniendo una visión de evolución del propio urbanismo, señalaba que la ordenación del territorio también comprende la planificación de infraestructuras y la distribución de los usos y actividades del espacio, incluyendo la protección de la naturaleza (CANCELLER, 1987, 75).

MARTÍNEZ DÍAZ (1983, 55-56), también participa de esta idea, aunque reconoce que la ordenación del territorio comienza a presentarse como alternativa a la crisis del urbanismo y a la crisis de la planificación del desarrollo. El propio GARCÍA ENTERRÍA (1981, 37), señala como la idea de ordenación del territorio ya se aprecia en el urbanismo del siglo XIX, que ha evolucionado hasta abarcar el espacio entero, el urbano más el rural, lo que necesariamente ha llevado a destacar la eficacia del nivel regional para el planeamiento físico y geográfico (GARCÍA ENTERRÍA 1985, 45-46).

Desde una perspectiva diferente, subrayando no al urbanismo en sí mismo sino al sistema de ciudades como principal elemento que estructura el territorio –aunque menciona también la importancia de los elementos infraestructurales y ecológicos–, se sitúa RACIONERO (1978, 11). Esta idea también es subrayada por CHACÓN (1983, 107-108) que, aunque define la ordenación territorial como la planificación económica, social y urbanística del mismo, señala que los núcleos de población deben ser tratados como focos de la estructura del territorio, sin tener que descender la ordenación del territorio al estudio de su ordenación interna.

Por su parte, ENÉRIZ (1991, 26) también piensa "que la ordenación del territorio se concibe en la legislación española en su visión más minimizada, como la elevación regional del urbanismo", al que se superpone jerárquicamente, aunque más tarde, junto a la dirección y control del urbanismo local, también añade la función de integrar las políticas sectoriales autonómicas (1991, 227-228).

Un **segundo grupo**, el más numeroso y rico en aportaciones, sería el integrado por autores que piensan que la ordenación del territorio aporta un "plus", un elemento diferenciador respecto al urbanismo tradicional, que la configura como una nueva función pública con objetivos, contenidos e instrumentos de intervención diferenciados. En este caso, es más fácil la distinción entre urbanismo y ordenación del territorio, aunque la concepción no sea homogénea y puedan diferenciarse diferentes perspectivas (PÉREZ ANDRÉS, 1998a, 132-133):

**a) Perspectiva cercana al modelo alemán.** Para los autores que se sienten más cercanos a esta perspectiva, coincidente con la visión alemana de la ordenación territorial, los antecedentes fundamentales de la

---

<sup>6</sup> Ya se ha señalado la dificultad de precisar los límites o clasificar a un autor u otro en determinado grupo. Así, más de un autor de este grupo podría estar en el siguiente grupo, dentro de la concepción alemana.

<sup>7</sup> Enériz señala que es a partir de Cancellor Fernández, García Enterría y Parejo Alfonso que se acuñó dicho término (1991, 50-51).

ordenación del territorio hay que buscarlos en el urbanismo más que en la planificación económica, pero sí que le adjudican una nueva función trascendental e innovadora, la función coordinadora de todas las actividades con incidencia física sobre el territorio, lo que le diferencia claramente de la actividad urbanística y le acerca al concepto acogido en el ordenamiento jurídico alemán. Desde esta perspectiva la función pública de la ordenación del territorio no tiene un contenido innovador o exclusivo, su novedad reside precisamente en su pretensión ordenadora de carácter integrador de todas las actividades con incidencia en el territorio, la llamada dimensión horizontal de la política de ordenación del territorio y que precisamente se convierte una de sus principales dificultades, al chocar con administración donde prima una estructura vertical y sectorial (HILDENBRAND, 1996, 34). Uno de los problemas más importantes desde esta perspectiva es cómo se puede compatibilizar la competencia coordinadora de competencias con las estructuras descentralizadas de la mayoría de los Estados (PÉREZ ANDRÉS, 1998a, 133). HILDENBRAND (1996,35) añade que precisamente el reto y el posible éxito de la ordenación del territorio radica en su capacidad de coordinación, concertación y cooperación que debe realizar a dos niveles: el horizontal (entre departamentos de la misma Administración Pública) y el vertical (interadministrativa, entre diferentes niveles de decisión).

Para MORELL (1972, 13), "la ordenación del territorio es más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas", entre las que llega a incluir al propio urbanismo o la planificación económica.

Por su lado, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1974, 233), aunque también piensa que la ordenación del territorio es fruto de la evolución del urbanismo, configurando un superurbanismo –con lo que se podría encuadrar en el anterior grupo–, también señala que debe ser el marco general de todos los aspectos territoriales en los cuales influyen diferentes aspectos económicos, técnicos, humanos, etc. Más tarde señala que lo innovador de dicha función es constituir "una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo" (1995, 16).

Desde una perspectiva más práctica GARCÍA ALVAREZ (1981, 15) considera que el significado que se atribuye a la ordenación del territorio en Europa es "el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales". Más tarde, y desde una perspectiva superior y algo más amplia, señala que aunque sin ser una función exclusiva de la ordenación del territorio, ésta "tiende a mejorar las condiciones de vida, en su sentido más amplio, de todos los ciudadanos del país, tratando de que éstas sean lo más equilibradas posibles para ellos" (1983, 211).

ALLENDE (1988, 488) destaca la importancia de, conforme a objetivos y criterios previamente definidos, establecer un modelo territorial que sirva de marco global para el resto de políticas sectoriales, que deberán coordinarse y compatibilizarse.

Por su parte ESCRIBANO (1990, 34-35) subraya la necesidad de la ordenación territorial como nueva función pública que supere la fragmentación y sectorialización de la actividad administrativa sobre el

territorio y logre una ordenación global del mismo. Añade además que así es como la va conformando la realidad jurídica.

BENABENT (1998, 68-69), a pesar de reconocer, especialmente en la escala regional, el que la planificación económica regional y la planificación física son instrumentos complementarios y necesarios para el establecimiento del modelo económico-territorial, cree que la Ordenación del Territorio en España ha obviado esta cuestión, adoptando un carácter más restringido, que le acerca más al modelo alemán que al francés. Realiza un breve resumen sobre las tres etapas que a su juicio ha pasado la ordenación del territorio. Una primera estaría marcada por el *regional planning* y las ideas de equilibrio territorial, centrada principalmente en los problemas de crecimiento de las grandes ciudades pero desde una perspectiva física exclusivamente y sin instrumentos de gestión adecuados. Una segunda etapa en la que por su supeditación a la política de desarrollo regional – antagónica de las políticas tradicionales de ordenación del territorio- y a la planificación económica, pierde parte de su bagaje teórico reduciendo sus objetivos a la mera plasmación y ordenación física de dicha planificación económica. Esta etapa no tuvo especial desarrollo en nuestro país pero la planificación territorial sí participó del posterior descrédito de la política regional y de la planificación económica por su falta de resultados y el carácter abstracto y poco participativo de la dimensión territorial. Una tercera etapa en la que se produce una reconsideración y revalorización de la ordenación del territorio tras sacudirse la supeditación a la planificación económica. Ahora queda definida como una función pública más flexible en sus contenidos y determinaciones, más participativa en su ejecución y con instrumentos y objetivos propios para el diseño de propuestas estratégicas de organización territorial, más factibles por una mayor proximidad de los niveles de decisión al territorio (BENAVENT, 2002, 59-60).

Dentro de esta línea cabe situar a ZOIDO, que ya en el prólogo al libro de Hildebrand (1996) señala que “aunque la semántica de la expresión ordenación del territorio esté abierta a contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales, la evolución real va consolidándola como una política de planificación física, referida a hechos a los que se confiere valor estructurante, en territorios de ámbito comarcal y regional”. También señalaba la importancia de las estructuras y sistemas territoriales, subrayando especialmente la necesidad de incluir los espacios naturales como parte de la estructura o sistema territorial (ZOIDO, 1995-1996). Posteriormente, profundizando en este planteamiento, también destaca la importancia de que el modelo territorial propuesto sea un objetivo compartido de todas las políticas que inciden en el territorio, por lo que la tarea de la función reguladora se limita a definirlo e impulsar o coordinar su ejecución. Añade que en esta nueva formulación de la ordenación territorial como planificación física, predomina la consideración del territorio en sí mismo. Este modelo territorial se establece a partir de dos componentes principales. Por un lado estarían las estructuras y sistemas territoriales que contribuyen a darle cohesión interna y a su integración en ámbitos mayores. Por otro se distinguirían las diferentes partes del territorio que por sus características especiales o situación de desarrollo y bienestar requieren regímenes de actuación diferenciados (ZOIDO, 2002a).

Como ya ha quedado reflejado, HILDENBRAND (1996, 33) también incluye la perspectiva que ha adquirido la ordenación territorial española dentro del modelo de planificación física cercano a la perspectiva alemana.

**b) Perspectiva cercana al modelo francés.** En este caso los antecedentes de la ordenación del territorio se sitúan en la planificación económica. Por lo tanto lo sustantivo de esta función pública se encuentra en la plasmación geográfica o espacial de la planificación económica, en la territorialización de la planificación económica. Los objetivos fundamentales son evitar las disfunciones espaciales y los desequilibrios interterritoriales (PÉREZ ANDRÉS, 1998a, 135).

SANZ (1981) subraya el objetivo de justicia territorial de la ordenación del territorio, para lo cual debe dirigir su atención y recursos a las zonas más deprimidas, y no a las más desarrolladas, aunque ello suponga una pérdida de beneficios.

Desde una visión excesivamente amplia FRUTOS (1981, 32), considera que la ordenación del territorio supone "la organización coherente de la actividad que el hombre despliega sobre un espacio y el consiguiente uso que hace de él, sea cualquiera el grado o intensidad de tal actividad", aunque luego concretiza su carácter interdisciplinario, su visión globalizadora, pudiendo aunar los diferentes aspectos procedentes de la economía y el urbanismo regional. Cree que uno de sus objetivos debe ser solucionar los problemas que provocan los desequilibrios económicos interterritoriales que han surgido por ausencia de ordenación, teniendo como finalidad la promoción del desarrollo regional. Esta promoción no se debe realizar directamente sino con la adecuación de las estructuras sociales, económicas y espaciales, que crearán las condiciones para que se de espontáneamente.

Desde una perspectiva parecida aunque algo más concreta, TORRES RIESCO (1983, 12-13) critica la visión minimizada de la ordenación del territorio, excesivamente lastrada por su origen urbanístico, y cree que ésta es un nuevo concepto integrador y de reflexión global que debe superar las tradicionales aproximaciones sectoriales en la utilización de sus recursos. Subraya que todos los aspectos físicos, económicos, sociales y ambientales forman parte de un sistema interrelacionado, por lo que el efecto de una acción en un elemento o sector influye no sólo en su área sino en todo el sistema. Ve por lo tanto a la ordenación del territorio como un instrumento que coordina las políticas con incidencia territorial buscando un uso racional del suelo considerado como recurso escaso y la equidad territorial. En otro trabajo destaca la importancia de la visión global e integral que sobre el territorio aporta la ordenación del territorio y la importancia de incorporar la variable físico-ambiental en la toma de decisiones territoriales, teniendo como objetivo el conseguir incrementar el nivel de bienestar general del país y lograr el equilibrio regional (TORRES RIESCO, 1982, 53-54).

El pionero SAENZ de BURUAGA (1969) es uno de los defensores de un concepto amplio de la ordenación del territorio, y subraya que dicha ordenación no debe ser consecuencia, sino un instrumento para lograr objetivos más importantes como son el equilibrio regional, y una mejor integración de las regiones y de sus núcleos urbanos en áreas supranacionales. Desde esta perspectiva asigna tres significados o sentidos a la ordenación del territorio. El primero es eminentemente económico, y supone localizar de forma óptima las actividades sectoriales y los

asentamientos humanos en el territorio para maximizar su productividad. El segundo sentido sería como instrumento armonizador del desarrollo de los diversos espacios territoriales con el fin de lograr la equidad espacial. Por fin, su tercer y último significado sería ser instrumento para lograr la integración socioeconómica de los diversos niveles regionales, nacional y europeo ((SAENZ de BURUAGA, 1982, 19-20).

DE MIGUEL GARCÍA (1982), aunque admite el origen urbanístico de la ordenación del territorio, destaca la importancia del nivel regional para su plasmación, debiendo ser una política orientada al desarrollo económico de estos espacios regionales.

Esta perspectiva amplia de la ordenación del territorio también es defendida por SERRANO (1986, 11) que considera que su origen histórico está en ser "una práctica social destinada a hacer frente a los problemas planteados por una ocupación y un uso desordenado del espacio, que ha venido motivado, en la situación actual, por las condiciones en las que se ha llevado a cabo los procesos de industrialización, urbanización y transformación física".

En un principio MARTÍN MATEO (1980, 210) define la ordenación del territorio como un conjunto de decisiones sobre los grandes temas para lograr la óptima utilización del territorio a medio y largo plazo, de forma que éste sirva para la máxima potenciación de los intereses socioeconómicos de sus habitantes. Posteriormente subraya la importancia de la variable ambiental al considerar que la ordenación del territorio es precisa para la debida coordinación entre economía y ecología (1988, 19-20).

RIDRUEJO BRIEVA (1986, 99) lo expresa de manera sencilla y clara: "la ordenación del territorio puede definirse como el acto de referir una estrategia socio-económica a un espacio o territorio".

LEAL MALDONADO (1988) señala que los objetivos fundamentales y básicos marcados en la Carta Europea de Ordenación del Territorio se mantienen – por ejemplo las desigualdades territoriales- aunque sea con matices diferentes, a la vez que se incorporan otros nuevos, como es el reconsiderar el equilibrio en el interior de cada uno de los sectores productivos, la reorganización o racionalización de la producción agraria en amplias zonas y el mantenimiento de los espacios naturales, el asentamiento de los servicios tanto directamente productivos como turísticos o de ocio, tener en cuenta los recursos de cada región para jerarquizar necesidades y propuestas. Todo ello implica una mayor coordinación de todos los niveles administrativos que actúan sobre el territorio.

PRECEDO LEDO (1992) cree, en línea con la corriente francesa de ordenación del territorio, que esta política debe ser democrática, asegurando la participación política y ciudadana; global, en el sentido de coordinar las diferentes políticas sectoriales con incidencia en el espacio; y prospectiva en su vertiente económica, ecológica, social y cultural, para facilitar la toma de decisiones. Reconoce sin embargo que en la situación española, al carecer de integración los aspectos económicos y territoriales, está quedando reducida a contenidos administrativos, urbanísticos y ambientales, quedando desposeída de una sus principales virtudes, la ser una planificación integrada con soporte en el territorio.

Una visión amplia es también la que defiende SERRANO (1986 y 1991/92) que cree que la ordenación del territorio surge históricamente como intento de construcción de una disciplina científica por un lado, y como práctica

social que afronta los problemas planteados por una ocupación y uso desordenado del espacio. El espacio es el elemento de referencia de la ordenación del territorio tanto como sujeto (posee unas características – recursos y potencialidades- que sirve de soporte a las actividades), y objeto, pues las actividades humanas también lo transforman. En definitiva el proceso de transformación del espacio es un proceso social que se acumula históricamente y da lugar a diferentes modelos territoriales según las sociedades. Esto es lo que permite distinguir mejor la dos niveles científicos o disciplinares: el análisis territorial –que para el autor incluye intrínsecamente el ambiental- que sería la ciencia-disciplina básica de carácter interdisciplinar, y la planificación territorial que sería la ciencia-disciplina aplicada, que aunque teniendo un carácter científico-técnico, también tiene una importante dimensión instrumental, social y política, y que deben reflejarse en la explicitación de los objetivos perseguidos.

Según CARRETERO SÁNCHEZ (1996) la ordenación del territorio se caracteriza por la vinculación de la planificación territorial, la planificación económica y el medio ambiente, y en general las de todas aquellas políticas con incidencia espacial que busquen el desarrollo socioeconómico equilibrado de la propiedad urbana a nivel regional.

**c) Perspectiva ecléctica.** Aquí se encuadrarían los autores que han adoptado una postura intermedia entre los dos subgrupos anteriores. Esta postura ecléctica parece que va ganando adeptos y haciéndose cada vez más numerosa, e incluso, viendo los matices señalados en diferentes casos, algunos autores integrados en las anteriores perspectivas quizás podrían haberse integrado aquí. Para los autores aquí encuadrados “la Ordenación del Territorio es una función pública tan global que supone la coordinación de todas las políticas sectoriales que inciden en la conformación del espacio, incluyendo entre ellas a la macroeconomía, que ocupa un lugar especialmente destacado en la determinación del necesario orden territorial” (PÉREZ ANDRÉS, 1998a, 138).

Uno de los más destacados autores es PAREJO ALFONSO (1985) que, aunque reconoce que históricamente el concepto ha surgido tanto del superurbanismo como de la planificación económica regionalizada, la crisis de ésta última hizo que prevaleciese la perspectiva de la planificación urbana. Así, al principio establece un concepto de ordenación territorial como una función que dé coherencia y racionalidad a la intervención humana en y sobre el territorio, sin que le pueda ser ajena ninguna de las actividades públicas que repercutan en él, por lo que la convierte en un concepto rector de cualquier ámbito con incidencia territorial. Así lo expresa años más tarde, al señalar que una tendencia connatural de la planificación física integral es la de “condicionar, incidir e invadir el espacio de las políticas sectoriales”, por lo que uno de los problemas fundamentales derivados es como evaluar la afección recíproca de estas planificaciones (PAREJO ALFONSO, 1987, 34-35). Pero también señala que aunque el objeto primordial de la ordenación territorial es la organización racional del espacio, esto no significa que no guarde relación con el desarrollo económico y social, pues además su carácter de función pública horizontal al de armonizar las políticas sectoriales, también forma parte de la llamada política de desarrollo regional, siendo el desarrollo económico uno de sus más importantes componentes. En un trabajo posterior (PAREJO ALFONSO, 1995) señala que en los últimos cincuenta años la evolución de la

ordenación del territorio ha estado marcada por cuatro aspectos: la relación dialéctica entre política económica y las políticas públicas de ordenación física y protección del medio ambiente; estrecha relación entre planificación económica y ordenación del territorio, aunque esta relación ha evolucionado de ser la ordenación territorial una mera traducción espacial de la primera a una utilización racional del espacio al localizar las actividades humanas, lo que ha provocado una mayor vinculación al valor medioambiental; íntima vinculación –y confusión– entre urbanismo y ordenación del territorio que poco a poco parece aclararse; en los últimos años al autor resalta la emergencia –en consonancia con el contexto internacional– del valor del medio ambiente, y sus consecuencias: definir la política pública para su tutela y sus instrumentos; afloran las contradicciones en los valores por la tensión dialéctica del medio ambiente con el desarrollo económico y la incertidumbre que introduce sobre el orden de valores a los que deben servir las políticas públicas. Algo más tarde concluye como concepto definitivo que “la Ordenación del Territorio es la función pública, preventiva y represiva de puesta en orden de las cosas, por relación a todas las actividades en el territorio en cuanto soporte del mundo de la vida individual y colectiva” (PAREJO ALFONSO, 1996, 252).

También ALVAREZ PERLA y SAIZ GONZÁLEZ (1986) subrayan la importancia de planificar el conjunto de políticas públicas para lograr una mejor distribución de los asentamientos y actividades humanas, un desarrollo equilibrado entre las regiones, destacando la especial atención que se debe prestar a la adecuada utilización de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.

PALA y ARAGÓN (1986), señalan la necesidad de desarrollar una nueva cultura territorial, pasando del antiguo concepto de ordenación del territorio al nuevo de política territorial. Reconocen como motores iniciales de la política territorial la planificación física o del suelo como evolución del planeamiento urbanístico y la política económica regional de los planes de desarrollo, mientras que posteriormente destacan a los avances cada vez más refinados del planeamiento del suelo y el desarrollo de las Autonomías. Critican la creencia que iguala política territorial con parcheo de los denominados desequilibrios territoriales y estrangulamientos socioeconómicos originados por anteriores políticas desarrollistas o políticas sectoriales actuales. Creen que toda política económica, sectorial o no, tiene efectos territoriales, ya sean directos o indirectos, concluyendo que prácticamente “casi toda la política es política territorial” por lo que es fundamental asegurar la coordinación entre los agentes públicos (1986, 21-22). Terminan subrayando la importancia de la ordenación del territorio -o mejor política territorial- como mediadora entre la Política Económica Regional y la planificación física, a la vez que la Política Territorial debe contar con aquella como elemento mediador con la política de inversiones públicas. En definitiva superar el actual déficit de coordinación entre las políticas territoriales y las sectoriales y económicas.

Otro autor que en principio cabía situar en esta perspectiva –partiendo de una postura más cercana al modelo francés– es LÓPEZ RAMÓN, aunque posteriormente ha evolucionando hacia visiones más restrictivas. En unos de sus primeros artículos, recogía –en palabras de FEAL LAGO (1970)– que el objetivo fundamental de la ordenación del territorio en todos los países europeos es “realizar una distribución geográfica óptima, con el fin de

asegurar a los hombres y a sus comunidades las mejores condiciones de vida en un medio agradable” (LÓPEZ RAMÓN, 1987b, 30). Cuando analiza la experiencia española –todavía muy incipiente en aquellos años–, señala que los principales objetivos de las leyes desarrolladas hasta ese momento eran la corrección de desequilibrios territoriales en conexión con la política económica y otro objetivo operativo para lograr este primero que es el establecimiento de la vocación de las diferentes zonas del territorio. Ya señala la problemática que supone el que algunos de los objetivos territoriales propuestos (localización de instalaciones productivas e infraestructuras, equipamientos regionales o subregionales, localizaciones de actuaciones de competencia estatal) no sean vinculantes, y refiriéndose concretamente a la ley madrileña subraya su “modestia” a la hora de plantearse el problema de la Ordenación territorial (LÓPEZ RAMÓN, 1987b, 51-54). En el año 1990<sup>8</sup> consideraba que a pesar de la dificultad por definir la función pública de la ordenación territorial, ésta se caracterizaba por tres elementos: función correctora de los desequilibrios territoriales conforme a pautas de calidad de vida; función conectada a la política económica; y función horizontal, integradora y global del resto de funciones públicas (LÓPEZ RAMÓN, 1995b, 66 y ss.).

Sólo dos años más tarde (LÓPEZ RAMÓN, 1995d, 202-208), en un artículo muy crítico, pone en cuestión la viabilidad de una ordenación territorial, de su carácter horizontal e integrador. Piensa que suele atribuirse unas dimensiones descomunales, quizás como consecuencia tanto de un cierto utopismo como de una soberbia científica, nacida de un componente racionalista que cree poder formular modelos territoriales cerrados. Añade que parte del problema reside en la falta de conexión con la economía, lo que le está llevando a buscar su sentido en confundirse con otras funciones públicas, como es la de protección o tutela del medio ambiente. Concluye, como alternativa y matizando algo los anteriores planteamientos, estableciendo tres cuestiones básicas: la conveniencia de insertar la ordenación del territorio en las políticas sectoriales; su función directiva de los contenidos discrecionales del planeamiento urbanístico municipal; y – como posibilidad–, que la ordenación del territorio pudiera ser una planificación pública integradora de todos los usos y actividades susceptibles de producirse en el espacio físico. Aún y todo piensa que éste último punto presenta grandes dificultades y requiere afinar mucho el sistema de distribución de competencias (LOPEZ RAMÓN, 1994, 215 y 1995d, 211). Por último, en 1994, se reafirma en esta visión. Aunque indica que en la experiencia española “la ordenación del territorio se concibe como una función pública horizontal que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales, con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales en una forma que permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y de la mejora de la calidad de vida” (LÓPEZ RAMÓN, 1995a, 36). En el mismo trabajo, más adelante, señala que en la práctica no ha habido una configuración clara de los espacios correspondientes a cada función pública y a cada organización siendo causa determinante de la situación de deriva la falta de conexión económica de la ordenación del territorio, que corre el riesgo de quedarse exclusivamente como función

---

<sup>8</sup> La obra de referencia *Estudios Jurídicos...* es en gran parte una recopilación de escritos anteriores realizada en 1995. Por eso se indica en cada caso el año del trabajo original y a continuación se facilitan los datos de la obra consultada.

protectora del medio ambiente y parecer sepultada por su propio gigantismo metodológico y el enorme ámbito que pretende alcanzar.

Dentro de esta línea estaría MENÉNDEZ REXACH (1992), que cree que prácticamente todos los poderes públicos ordenan el territorio, y deberían buscar el equilibrio de las condiciones de vida en todas las partes del territorio, entre las zonas más favorecidas y las más deprimidas.

Comentando uno de los primeros anteproyectos del Plan Hidrológico Nacional, SÁNCHEZ MORÓN (1993) da una visión amplia de la ordenación del territorio, al considerar que tiene como por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, siendo necesario que se señalen las diferentes vocaciones del territorio. Añade que dicha función pública tiene una finalidad integradora y omnicomprensiva, y fuertemente ligada al desarrollo económico.

Otra posición de síntesis es la de MARTÍN REBOLLO (1993), que defiende que la ordenación del territorio es clave para mantener el equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación de la naturaleza. Es una función pública que está en medio de la política económica en general y la planificación urbanística, entre el desarrollo y la conservación, entre las competencias estatales y las regionales o locales, necesaria para guardar el equilibrio entre las mismas.

Por su parte, ÁVILA ORIVE (1993, 273) concluye que se puede deducir de las diferentes perspectivas un significado mayoritario compuesto por tres elementos: organización racional y coherente del territorio; integración de todas las actividades económicas y sociales que tengan incidencia territorial; y atender a la conservación, protección y mejora de los recursos naturales y el medio ambiente (1993). Posteriormente, el mismo autor matiza y señala que hay cuatro puntos fundamentales alrededor de la ordenación territorial: la utilización racional del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado, la administración responsable de los recursos naturales, y la mejora de la calidad de vida. En esta ocasión resalta la íntima unión entre el interés regional y la ordenación del territorio, como representación de ese interés regional, cuestión que cobra mayor importancia con la estructuración del Estado de las Autonomías. Destaca además su necesidad, porque si no existiese la ordenación del territorio no habría ninguna otra función pública que cubriese esa necesidad, a pesar de que algunos, pueden pensar en que es más factible una ordenación sectorial del territorio, cuando precisamente uno de los principales objetivos de la ordenación territorial es la integración de las distintas perspectivas sectoriales (ÁVILA, 1998, 212-220).

Esta visión de la importancia de la ordenación del territorio en la tutela del medio ambiente y de que es inherente a su propio ejercicio (decisiones sobre el modelo territorial, sobre la vocación de las diferentes zonas del territorio, sobre localización de infraestructuras, etc.) también es resaltada por PÉREZ ANDRÉS (1998b).

Por último, GÓMEZ OREA (2002) -en una obra de síntesis y por ahora culminación de un largo trabajo de casi treinta años aunque en general más vinculado desde el tratamiento de la problemática del medio físico y del espacio rural<sup>9</sup>-, hace suya prácticamente la definición de ordenación del

---

<sup>9</sup> Para cuando en 1975 presentó su tesis doctoral, había empezado a colaborar en los primeros trabajos de planificación del Estado como fue el Plan Especial de Protección del

territorio dada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, al definirla como la expresión física del estilo de desarrollo, es decir, la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial como resultado de aquella, aunque posteriormente hace una propuesta bastante práctica de la integración de los diferentes sistemas territoriales, y en especial del llamado medio físico, que él lo entiende como la ordenación del suelo no urbanizable. En este sentido, y más teniendo en cuenta un de sus primeras sistematizaciones sobre la ordenación del territorio y espacio rural (1985), se puede considerar su aportación como una propuesta de ordenación territorial para lograr un desarrollo rural integral. El autor subraya la necesidad de la ordenación del territorio en tres niveles de concreción, de más general a menos. En un primer nivel justifica su aplicación sobre la base de dos razones: la preferencia del enfoque planificado frente a la evolución espontánea del territorio, y la necesidad de superar la parcialidad y el reduccionismo que conlleva la planificación sectorial al no entender el sistema territorial como un todo sino sólo desde la parcialidad sectorial. En un segundo nivel, cree que el enfoque integral y planificado que comporta la ordenación del territorio queda justificado ante su contribución a la superación –aunque sea de manera indirecta en algunos casos- de algunos problemas de la sociedad moderna como: la tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial; las pautas de consumo y comportamiento irracional de la población; la pugna entre el interés público y el interés privado; la aparente contradicción entre desarrollo y conservación; la competencia entre sectores económicos, y la conflictividad entre interés local e intereses de ámbitos superiores. En un tercer nivel concreta los problemas que propiamente pueden ser abordados desde el enfoque de la ordenación del territorio: problemas derivados del desequilibrio territorial; degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales; ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades; mezcla y superposición de usos; accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales; accesibilidad a los lugares de trabajo; dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población; conflictos y entre actividades y sectores; y, por último, descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos (2002, 40-48).

Aunque –como se ha visto en el análisis de las anteriores aportaciones- son muchos los autores que resaltan la importancia que puede tener la planificación territorial en la integración del medio ambiente o de la variable del medio físico en la ordenación, se puede distinguir un **tercer grupo** que aborda el tema desde una perspectiva más concreta de la introducción del medio físico o de la variable ambiental<sup>10</sup>. Las aportaciones se hacen desde diferentes perspectivas: reflexiones de tipo conceptual, otras sobre las

---

Medio Físico de Madrid, también aprobado en 1975. Tras ello, fruto de su experiencia docente y como planificador publica diferentes obras (1985, 1992, 1994) en las que progresivamente intenta integrar la problemática del mundo rural y del medio físico en la planificación territorial, en la ordenación territorial.

<sup>10</sup> Los trabajos más relacionados con la planificación ambiental de los espacios naturales se ha preferido incluirlos en el apartado del balance autonómico. Aquí nos referimos en general a las aportaciones que defienden una planificación integral del territorio, donde desde el principio se contemple la integración del medio físico en sus análisis y propuestas. A veces ha sido difícil, sobre todo en los primeros trabajos cuando la claridad conceptual y competencial era menor.

posibilidades o dificultades –legislativas, metodológicas, etc.- de su integración en la ordenación del territorio, la integración de los espacios naturales y su relación con el espacio rural, el tratamiento del paisaje, etc.

Ya desde comienzos de la década de los setenta se producen las primeras aportaciones, algunas recogiendo las nuevas ideas que empezaban a tomar cuerpo en Europa, otras las posibilidades que empezaba a ofrecer el marco legal español. Así GARCÍA-PABLOS (1971) destaca –dentro del contexto desarrollista europeo pero fundamentalmente español, denunciando ya la situación del litoral mediterráneo por el boom turístico y los peligros que se cernían sobre El Pirineo-, las primeras aportaciones que a nivel europeo se empezaban a producir. Habla del precedente que supone en 1969 la Conferencia interministerial sobre la defensa del Patrimonio artístico y cultural de Europa, pero sobre todo se centra en dos conferencias celebradas en 1970 con motivo del Año Europeo de la Conservación de la Naturaleza. La primera, celebrada en Estrasburgo, con ese mismo lema, y en el que se inician grupos de trabajo para lograr una política común en medio ambiente y examinar los peligros que la acción humana puede causar en él. La segunda conferencia –donde profundiza más el autor-, se localizó en Bonn y reunió a los ministros europeos responsables de ordenación del territorio y de la conservación del medio ambiente. El autor señala los principales acuerdos de la Conferencia entre los que destaca en primer lugar la necesidad de lograr una política común europea de ordenación del territorio –punto de partida de la posterior Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en 1983-. En segundo lugar subraya la necesidad de lograr no sólo el desarrollo económico sino también la salvaguardia del medio ambiente priorizando la ordenación racional del entorno y la conservación eficaz de los recursos naturales. Es aquí donde se destaca la importante aportación que puede realizar la ordenación del territorio. También indica la necesidad de realizar un plan conjunto para las zonas urbanas y rurales que permitan un mayor equilibrio, identificando un conjunto de regiones con problemáticas específicas (regiones montañosas, fronterizas, periféricas, rurales de difícil acceso, etc.). Termina señalando la importancia de la escala regional en la elaboración de planes y proyectos de ordenación territorial.

Algo más tarde CONDE DUQUE (1976) denuncia la visión reduccionista de las teorías dominantes en el uso del espacio a lo largo del siglo XX y en especial tras la 2ª Guerra Mundial. Dichas teorías, basadas exclusivamente en el crecimiento del PNB, no han integrado los costos sociales y ambientales, por lo que no han favorecido la utilización del territorio en base a sus aptitudes, a su vocación. El autor señala que la alternativa es la planificación, las políticas adecuadas de ordenación territorial, y destaca las posibilidades que ofrece la nueva figura aprobada en la Reforma de la Ley del Suelo, los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC).

MARTÍN MATEO (1976) destaca que la adaptación de los asentamientos a las circunstancias ambientales, aunque pueda parecerlo, no es un tema moderno y ya les preocupaba a los romanos. Tras la breve introducción histórica, destaca que la ordenación del territorio, aunque sólo pueda ayudar parcialmente en la solución de los problemas, constituye una técnica imprescindible para el control y la planificación ambiental, pero que el excesivo énfasis de algunos urbanistas en sus posibilidades puede ocasionar efectos contraproducentes.

A finales de la década de los setenta-principios de los ochenta se producen dos aportaciones consideradas como clásicas sobre este tema. En primer lugar está la B. CARDELÚS (1978) en la que, tras analizar las consecuencias para el medio ambiente del desarrollo económico, valora el intento positivo de la ordenación del territorio por lograr una utilización racional del suelo que se persigue con los PDTC, pero critica que dicha ordenación no persiga un modelo de desarrollo alternativo, principal diferencia respecto a la planificación ambiental. Ésta, sin caer en las ensoñaciones y utopías que se proponen desde el ecologismo, debe ayudar al hombre del mundo rural a acercarse a su entorno y valorarlo enraizándose más en él. Debe mantenerse unos mínimos equipamientos –educación, salud-, mejorar la accesibilidad del espacio rural, e impulsar el desarrollo de la llamada tecnología intermedia, que se integra mejor en el medio natural. La consecuencia debería ser el nacimiento de una comunidad más identificada con su medio ambiente, que lo respete más, y que no sentirá la necesidad de emigrar a la ciudad.

Por su parte E. VELOSO (1979 y 1980), realiza una aportación muy trabajada. Tras destacar que su análisis parte de una concepción humanista de cualquier tipo de planificación -y de la ordenación del territorio en particular- por un lado, y de la confianza en la planificación por otro, analiza las principales contradicciones del desarrollo económico al no introducir la variable ecológica dentro de él. Busca los caracteres comunes de la planificación ambiental y la planificación territorial convencional –que considera dos formas de planificación del medio físico- señalando tres: la espacialidad, la dinamicidad y su complejidad. Como caracteres específicos de la planificación ambiental destaca la naturalidad, es decir su adecuación a la naturaleza, y su integralidad, es decir, que afronte una concepción integral de la realidad. Basándose en su concepción humanista anteriormente citada y en lo urgente de la problemática del medio ambiente, reclama el situar el parámetro ambiental, los presupuestos de la planificación ambiental en el eje de la planificación territorial. Tras esto realiza un análisis de la inserción de los presupuestos medioambientales en los instrumentos de planeamiento territorial, destacando para el nivel de ordenación territorial la necesidad de que concrete un modelo territorial que, posteriormente en los planes que lo desarrollen, debe dar acogida a las previsiones de la planificación ambiental, tanto las de carácter definitivo o permanente como las de sentido ocasional. El plan debe servir de marco físico y legal en sentido vertical para el planeamiento urbanístico y la planificación socioeconómica, y en sentido horizontal como marco para otros planes de ordenación territorial. A continuación examina -desde una perspectiva histórica- los presupuestos ambientales de la legislación española. La conclusión de general es desalentadora, pues las referencias medioambientales son casuales y tangenciales. Antes de la Ley del Suelo de 1956 sólo se encuentran medidas de carácter higiénico, y con la Ley de 1956, se dilapidó, según el autor, una buena ocasión para adelantarse a una problemática ya anunciada. En dicha Ley, aunque no hay mención especial al medio ambiente, se encuentran algunos instrumentos (planes especiales, exigencia legal en los planes provinciales, etc.) que podrían haber dado ciertas garantías para la defensa de la naturaleza, el paisaje, el medio rural y el patrimonio artístico, pero que no se desarrollaron. De la Reforma de 1976 critica la falta de visión ambientalista de los Planes Generales de ordenación Urbana (PGOU), y, aunque reconoce las

posibilidades de los PDTC y los PE sobre todo a partir del Reglamento de la Ley, también se muestra crítico sobre las posibilidades de su desarrollo.

Una temprana llamada de atención sobre las diferencias entre una visión conservacionista de corte más proteccionista –en la línea norteamericana de los Parques Nacionales–, y otra visión más abierta –que debería primar en Europa dado la mayor humanización de prácticamente todo su territorio (en mayor o menor medida)–, es la que realiza ORTUÑO (1981). Reivindica que las políticas ambientales que pretenden superar los impactos del desarrollo industrial y urbano de los países occidentales y en especial la política de protección de espacios naturales, tienen el marco más adecuado en la ordenación del territorio. En este sentido repasa las figuras aprobadas en la 2ª Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales (Grand-Teton, 1972) y adoptada por Unión Internacional de Conservación para la Naturaleza (UICN) subrayando que prácticamente está basada en las figuras norteamericanas y canadienses, es decir, que prima una visión muy proteccionista. Por el contrario valora muy positivamente tanto la visión francesa como la nueva figura de Reservas de la Biosfera patrocinadas por la UNESCO dentro del programa MAB (Hombre y Biosfera). En ellas se amplía la concepción y aporta una visión mayor que la establecida en otras figuras nacidas tras la idea de proteger el Yellowstone, primer Parque Nacional mundial. Su novedad estriba en no considerar sólo como elementos de interés los elementos naturales o ecológicos sino también los humanos, estableciendo la posibilidad no sólo de conservar espacios sino también de regenerar aquellos que han sufrido un impacto de la actividad humana.

Precisamente, alrededor de la figura del Plan Especial se darán bastantes aportaciones, tanto valorando su figura como los planes a que dio lugar. Durante años parece haber un “sobreesfuerzo” por parte de los profesionales dedicados a estos estudios por demostrar la validez y la posibilidad de integración metodológica de los estudios del medio físico<sup>11</sup> en la planificación territorial por un lado, y las posibilidades de la aplicación de normativas para su desarrollo y su engarce en el marco legal por otro, a la vez que se van depurando y mejorando las metodologías de análisis, integración y propuestas, especialmente con el desarrollo de las nuevas tecnologías. Aunque puede citarse otros precedentes, el primer intento metodológico en España para la consideración de la capacidad del medio físico en los trabajos de ordenación tal como se entienden hoy en día se considera el trabajo dirigido por González Bernáldez<sup>12</sup> del Dpto. de Ecología de la Universidad de Sevilla para el Plan Comarcal de Sevilla en 1971-72

---

<sup>11</sup> Desde sus primeras obras más referidas a la ordenación de los espacios rurales (1985 y 1992), hasta las más recientes –aunque mantiene el discurso básico del principio– en las que integra el análisis y propuestas del medio físico en la ordenación del territorio (1994 y 2002), Gómez Orea hace una relación y explicación de las diferentes aportaciones metodológicas tanto extranjeras (pasillo ambiental de Lewis; capacidad, adecuación y viabilidad de usos de Hills; el diseño con la naturaleza de Mc Harg; la aproximación conceptual de Lynch; los métodos automáticos de Steinitz) como españolas (modelo de capacidad a partir de aptitud; modelo de capacidad a partir de impacto; modelo que integra aptitud e impacto; modelo de asignación de usos del suelo en áreas rurales: Mausar). En las últimas obras aporta las metodologías utilizadas para el tratamiento del medio físico en las directrices de ordenación de Cantabria y del País Vasco o de casos de ordenación más recientes como es la de la cuenca del río Sucio en El Salvador o el Plan de Desarrollo Sostenible del Alto Tajo.

<sup>12</sup> Introduce el concepto de unidad ambiental a partir de la integración de diferentes variables que se cruzarán posteriormente con los posibles usos de ese territorio.

(GÓMEZ OREA, 2002, 569-571). Ya a mediados de los setenta, GONZÁLEZ BERNALDEZ (1976) reclamaba introducir bases ecológicas en la ordenación del territorio, que creía además muy necesarias por la banalización e incluso el snobismo con que a veces se trataban los temas ambientales y ecológicos. Dicha introducción podía aportar una mayor protección de los recursos ecológicos frente a los impactos arbitrarios que muchas veces producen las actividades humanas, ejemplificando algunos casos del momento que le parecen significativos (corta de la Cartuja, vega del Henares en Madrid, localización de Ford en Almusafes, presión turística sobre el litoral, proliferación de urbanizaciones de la aglomeración de Madrid y consumo de suelo, etc). Señala que en los análisis económicos es necesario introducir dos cuestiones importantes: la consideración de que algunos impactos son irreversibles y por lo tanto irreparables por un lado, y los plazos de tiempo considerados en la comparación de las alternativas por otro, pues mientras la estabilidad y rendimiento de los sistemas ecológicos es muy alta en el tiempo, determinadas rentabilidades de actividades humanas pueden serlo a corto plazo, pero no tanto a largo. Por fin ya denuncia las presiones y dificultades para que la variable ecológica pueda ser tenida en cuenta en la planificación, poniendo como ejemplo la desarticulación del equipo de la Coplaco de Madrid ante las presiones de inmobiliarias, promotores, bancos, etc. También fue el pionero en introducir el concepto de paisaje en los estudios ecológicos y en la ordenación del territorio, subrayando la importancia de tener en cuenta su parte emocional, afectiva e histórica, aunque sea de difícil cuantificación (GONZÁLEZ BERNALDEZ, 1981).

Otra de las aportaciones pioneras y más importantes en la integración explícita del medio natural en el planeamiento fue el Plan Especial de Protección del Medio Físico de Madrid (1975), encargado por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) dentro del Esquema Director de la Región Central, y cuyo resumen facilita GÓMEZ-OREA (1976 y 2002, 594-613). Es precisamente con él que se acuña la expresión "medio físico" para referirse al conjunto de elementos del espacio rural (no urbano) y sus interacciones mutuas, siendo considerado un hito en el planeamiento del medio físico principalmente por tres razones. En él se intenta por primera vez explicitar los condicionantes que el medio físico tiene para la localización de actividades y establecer unas directrices -basándose en la capacidad de acogida del territorio diferenciada en unidades ambientales-, que permitan conservar los valores ecológicos, estético-culturales y productivos, y en general a la defensa del medio natural, creándose diferentes niveles de protección según las zonas. En definitiva, define con precisión -y utiliza- el concepto de capacidad de acogida. En segundo lugar se convierte en un documento vinculante de planeamiento al ser tramitado y aprobado como Plan Especial (figura de la Ley del suelo de 1956). Y en tercer lugar porque contribuye de forma definitiva a concienciar a técnicos urbanistas y planificadores -tanto públicos como privados- sobre la importancia del tratamiento específico del medio físico (GÓMEZ OREA, 2002, 574-575). Aún y todo en su tramitación se pudo intuir algunos de los conflictos posteriores para la integración del medio físico en planes de ordenación más generales. Como señala el propio GÓMEZ OREA (2002, 612), al ser mayoría los profesionales relacionados con la conservación y manejo de los recursos naturales los que participaron en la normativa originaria del plan, esta resultó muy restrictiva por lo que

fue bastante matizada, especialmente la propia normativa y algo menos los mapas, en cribas posteriores antes de su aprobación definitiva.

Desde el principio estos primeros intentos estuvieron sujetos a la crítica, a veces desde posiciones muy duras ligados al ecologismo, como la de PARRA (1981) que llega a calificar la ordenación del territorio como de maquillaje ecológico. Dicho autor cree que las posibilidades de la ordenación del territorio se ven muy mermadas –o casi anuladas- por varios factores (falta de visión global, énfasis en el experto y el especialista, presencia excesiva del tecnócrata, etc.), pero considera como problema fundamental el reflexionar sobre “el para qué de la ordenación. La opción pudiera ser entre destruir a voleo u ordenadamente el territorio”(1981, 18).

Un punto de vista más metodológico y constructivo aportan MARTÍN de AGAR et al (1982) al revisar las principales aportaciones metodológicas españolas y extranjeras en la incorporación de los factores físicos y naturales del medio desde una óptica de ordenación integral del territorio y presentar la alternativa del sistema IRAMS que están desarrollando los autores, vinculados al grupo de González Bernáldez de la Universidad de Sevilla. Desde esta perspectiva de ordenación integrada creen que dicho sistema puede ayudar a superar la aparente contradicción de conservación o utilización de recursos, entre conservación y desarrollo pues aporta un punto de vista científico a las propuestas, cosa que no ha ocurrido en ocasiones desde el mundo ecologista. Esto, en ocasiones ha sido utilizado políticamente en su contra deslegitimando dichas propuestas. Creen que es necesario seguir investigando señalando las prioridades de la investigación ecológica de cara a la planificación (factores intrínsecos del territorio como recurso con capacidad de explotación para satisfacer necesidades sociales; mayor atención en la asignación de usos a largo plazo; elaboración de estrategias que permitan unas prácticas agrícolas y forestales intensivas pero que lleven a un sistema productivo equilibrado y productivo; evaluar los límites de la capacidad asimiladora de ríos, lagos, y aguas costeras; detección de ecosistemas básicos a proteger del desarrollo para asegurar las poblaciones de animales autóctonas; y el establecimiento de reservas ecológicas en base a razones socioculturales, económicas y científicas). Por otro lado subrayan la necesidad de investigar para conseguir metodologías operativas y suficientemente objetivas y el desarrollo de una formación ambiental ciudadana.

Con una perspectiva más amplia se produce la aportación de E. SANZ CAÑADA et al (1982) sobre el tratamiento del medio físico y la gestión de los recursos naturales desde una visión que trasciende la intervención planificadora en los Espacios Naturales protegidos. Comienzan por analizar la validez de la figura del Plan Especial concluyendo que -a pesar de sus limitaciones y ante la inexistencia de un contexto jerarquizado de planeamiento-, puede resultar muy conveniente aprovechar al máximo las posibilidades de esta figura legal, y del que existen precedentes como el del Plan Especial de Protección del Medio Físico de Madrid. Refiriéndose a la situación española destacan el álgido momento de la planificación tras los traspasos de competencias a las CCAA, señalando la pobre consideración que desde la planificación municipal se ha dado al medio físico-natural y sus recursos, lo improcedente de la escala municipal para su tratamiento, el enfoque excesivamente coercitivo de las propuestas, y la supeditación de los PE a la planificación urbanística municipal, que una vez aprobada no

podrá modificar. A nivel conceptual denuncian la clara orientación urbanística del planeamiento, haciéndose dominante como metodología general, sin tener en cuenta que existen grandes espacios que no participan tan de lleno en esas dinámicas económicas y territoriales, y que tienen una capacidad de acogida y unas necesidades diferentes a las de los espacios urbanos dominantes. Es por ello que subrayan que los usos que alteran y degradan el medio no son sólo urbanos, y que en otros territorios no procede la aplicación del carácter cauteloso y restrictivo que se ha desarrollado en ámbitos urbanos. Por el contrario puede convenir una visión en positivo del territorio que impulse el dinamismo económico de sus recursos (primarios, turísticos, etc.).

Desde una visión marcada por su amplia experiencia, GONZÁLEZ BERNALDEZ (1989) realiza una valoración de las experiencias realizadas hasta finales de los ochenta –especialmente en los estudios de la región madrileña en los que participó activamente-, y de las dificultades para que la integración de la ecología en la planificación –que todavía a finales de los años ochenta calificaba de aislada y muy temprana-, en lo que es un anticipo de lo que pasará años más tarde. Cree que al final se incorporan muy dificultosamente –y según la sensibilidad de algunos políticos- algunos de los criterios, y en algunos casos, a pesar de introducirse y darles cobertura legal, siguen sufriendo diferentes presiones para su modificación. Pone como ejemplo el corredor verde<sup>13</sup> (posteriormente Parque Natural del Alto Manzanares) que comunica el borde norte del casco de Madrid –correspondiente al Monte de El Pardo y todavía muy bien conservado- con el Sistema Montañoso Central propuesto tras el *Estudio Ecológico del sector NO de Madrid*. La aplicación e integración de criterios zonales y azonales fueron una novedad metodológica importante pues permitió identificar las zonas que permitían una conectividad y compatibilidad de áreas protegidas. Subraya como dificultad importante y creciente la compatibilidad de usos de estos territorios por nuevas demandas (esparcimiento y recreo, actividad deportiva, contemplación y observación de la naturaleza, etc.). Respecto a la situación presente y futura –de los años ochenta/noventa-, el autor señala como novedades importantes la incorporación de la evaluación del impacto ambiental como instrumento de la ecología para poder configurar el espacio, aunque destaca su carácter puntual y reducido espacialmente por lo que no puede sustituir a los planes de ordenación territorial que integren los aspectos ecológicos con mayor visión de conjunto. La segunda novedad que destaca el autor será la incorporación de las nuevas normativas que se vayan desarrollando en los nuevos espacios protegidos, aunque cree que se debe avanzar y profundizar en la definición de los criterios científicos objetivos para su identificación y evaluación, ampliando las variables y criterios a tener en cuenta, no sólo las más llamativas. A nivel metodológico señala como dificultades de cuantificación y objetividad basada solamente en métodos numéricos, y la de la valoración de los llamados intangibles ambientales (valores sentimentales y emocionales del territorio, valores estéticos del paisaje, etc.), que paradójicamente van cobrando más importancia –calidad ambiental de un territorio- como factor de desarrollo y atractivo en la localización de actividades no sólo turísticas sino también actividades económicas punteras.

---

<sup>13</sup> Primera vez que se utiliza en un estudio de este tipo en España esta expresión hoy (corredor verde, corredor ecológico, cuña verde, etc.) tan de moda.

Poco a poco la cuestión ambiental va cogiendo mayor presencia y se van mejorando las aportaciones tanto teóricas como metodológicas sobre el tema. Un ejemplo es el número monográfico de la revista *Situación* (1991/1992) sobre el medio ambiente y de la que se destacan algunas colaboraciones. RAMOS (1991/92) entiende la planificación física –en contraste con la planificación socioeconómica aunque dicha distinción le parezca una simplificación.- como una planificación más práctica y menos sofisticada. Si bien al principio se entendía muy ligada a las grandes infraestructuras o usos urbanos e industriales, el autor defiende que su concepción actual supone la regulación, a través de la planificación del uso del suelo, es decir, de la distribución espacial de las actividades y ambientales dentro de un área geográfica dada, quedando por ello claramente incluido el medio ambiente. A partir de los mapas de capacidad e impacto se pueden decidir las localizaciones más idóneas de las actividades. También destaca también la importancia de la participación pública en los procesos de planificación, a pesar de estar extendida la idea de ser una cuestión de técnicos y expertos.

Una reflexión muy interesante-y que cada vez irá tomando más cuerpo-, es la que plantea GÓNZALEZ ALONSO (1991/92) sobre que –sin cuestionar la importancia de las declaraciones de espacios naturales protegidos-, la protección de la naturaleza no debe limitarse a estos espacios solamente, debiendo abarcar todo el territorio pues existen un gran número de decisiones (donde se desarrollan nuevas urbanizaciones, donde se localizan vertederos o industrias, como se rehabilitan graveras, canteras o minas, etc.) que le afectan. Cree que hay que equiparar la planificación física con la socioeconómica en una auténtica planificación integrada que supere la antinomia entre los espacios protegidos y la protección del espacio. Para ello cree imprescindible la toma de conciencia en todos los niveles – técnicos, políticos, etc.- que lleven a valorar al mismo nivel las restricciones derivadas de los valores naturales y los condicionantes técnicos, económicos y sociales, debiendo realizarse previas a cualquier localización y no solamente en la búsqueda de espacios protegidos. Esta actitud cotidiana y reflejada en las pequeñas cosas de cada día es la que marca la naturalidad de los paisajes y el grado de “ambientalismo” de las actividades, pues de lo contrario, el baremo de miles de hectáreas singulares protegidas por ley no dejará de ser anecdótico cuando no una contraproducente coartada.

Otro trabajo a destacar es el de SERRANO (1991/92), que dentro la concepción de ordenación del territorio que ya se ha analizado cree que la variable ambiental está “per se” incluida ya desde el análisis territorial, debiéndose explicitar en los objetivos de la planificación los correspondientes al medio ambiente. No cree que haya problemas metodológicos que lo impidan y defiende que desde el punto de vista epistemológico –al coincidir el objeto de estudio en los dos casos-, el medio ambiente concebido en su perspectiva más amplia podría identificarse con la ordenación del territorio. Las dos buscan el conocimiento del hombre en su relación con el medio y del propio medio en sí. Cree además que el planeamiento urbanístico tiene muy difícil la salvaguarda de los valores ecológicos del territorio pues tiene como último objetivo fundamental el crecimiento urbano, y ante la disyuntiva de economía o valores naturales, estos siempre ocupan un lugar secundario, quedándose la variable

ambiental reducida a la información que sobre el medio físico se da en la memoria del plan. Reivindica en este sentido una mayor vinculación de la normativa que se da a nivel supramunicipal, pues al quedarse como simples recomendaciones nadie las cumple.

Una aportación original es la que realiza X. EIZAGUIRRE (1988), sobre el tratamiento del espacio rural metropolitano de Barcelona en el marco del todavía vigente Plan General Metropolitano de 1976, proponiendo un Plan del Espacio Rural Metropolitano que aporte un nuevo tratamiento formal de este espacio, que en la formulación de 1976, al ser considerado un espacio "residual" respecto al espacio urbano no había tenido. Superando concepciones de tipo proteccionista o conservacionista, se opta por un enfoque más propositivo -basado en la trama territorial histórica, su estructura de asentamientos y la imagen de sus paisajes agrarios- que permita su valoración en tanto que imagen patrimonial o factor de localización. Por diferentes circunstancias este plan no se llegó a desarrollar.

Desde la geografía -desde un punto de vista más teórico pero partiendo de la experiencia vasca-, hay dos aportaciones interesantes (RUIZ URRESTARAZU, 1990 y REBOLLO y ANDUEZA, 1991), que ya a comienzos de la década de los noventa reclaman para los espacios rurales un tratamiento específico en la planificación, de manera que se supere la visión residual de considerarlos simplemente como suelo no urbanizable. En los dos casos se destaca como la cuestión ambiental toma cada vez mayor importancia y presencia en dicha reclamación, aunque Ruiz Urrestarazu también señala los problemas ambientales que determinadas prácticas agroforestales pueden ocasionar. Rebollo y Andueza consideran que la legislación urbanística se ha demostrado que es un instrumento insuficiente para gestionar el suelo no urbanizable, y en general los espacios rurales, y que dicha insuficiencia se ve agravada en los últimos años por la multifuncionalidad del espacio rural. Confían en el nuevo marco que ofrece la reciente Ley de Ordenación del Territorio (1990) de la CAPV, y de los instrumentos que ofrece para ordenar y gestionar el espacio rural: los Planes territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, pero señalan que es fundamental la actitud de las administraciones especialmente las vinculadas a la agricultura, siendo críticos por lo realizado hasta el momento por Diputaciones y Gobierno Vasco.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ (1991) también subrayaba el gran valor ambiental de los agrosistemas tradicionales, y que en el caso del mundo mediterráneo, gran parte de los valores naturales y la biodiversidad se encuentran asociados a agrosistemas extensivos (dehesas, estepas cerealistas, prados de diente y siega, olivares, etc.), que deberían ser objeto de protección.

En la bibliografía sobre los nuevos retos del espacio rural será un tema recurrente durante años que, ante los cambios de la política agraria común a nivel europeo, las medidas agroambientales, la irrupción de nuevas actividades y la proliferación de Espacios Protegidos, el espacio rural demanda la existencia de nuevos instrumentos de ordenación y de gestión de este territorio (OJEDA y del MORAL, 1994).

Siguiendo esta línea comienzan a realizarse las primeras propuestas de ordenación del medio físico con carácter global. En este sentido destacan, respecto al País Vasco los trabajos de GÓMEZ OREA (1992, 199-213) en las que presenta las metodologías utilizadas para las Directrices de Ordenación

del Territorio (DOT) del País Vasco y Cantabria y el de ESCOBAR, E. Y HERRERA, M. (1993), colaboradores de Gómez Orea. Tras describir la situación medioambiental del País Vasco y sus principales problemáticas presentan el trabajo que ha tenido como objetivos el garantizar para cada punto del territorio la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales; la propuesta de medidas para mejorar, recuperar o rehabilitar elementos o zonas degradadas; y establecer líneas de acción para la puesta en valor de los recursos naturales que se encuentran ociosos o insuficientemente aprovechados. La ordenación se propone a partir de unas categorías de ordenación a las que se aplicaba una matriz que regulaba los usos y actividades sobre el territorio. Como se verá más tarde será una propuesta muy discutida.

En una línea parecida de reflexión pero con una visión más global y teórica de la geografía rural, GARCÍA RAMÓN, TULLA i PUJOL, y VALDOVINOS (1995b), señalan a la ordenación del territorio como la tarea más pendiente del medio rural a finales del siglo XX, situando en el eje de dicha ordenación la cuestión ambiental y del desarrollo sostenible de los territorios, así como el respeto a las especificidades locales para lograr dar respuesta adecuada a la complejidad y diversidad que ofrece el espacio rural.

Dentro de esta línea de aportaciones pero con una propuesta metodológica concreta -y desarrollada con bastante sentido pragmático para poderse incorporar a la planificación propuestas sobre el espacio rural-, estaría la obra de GÓMEZ OREA (1992), comentada anteriormente como ya se ha señalado, y que presenta su primera síntesis en 1985, que seguirá desarrollando (1994) hasta su obra de síntesis más reciente que simplemente titula *Ordenación Territorial* (2002). El autor defiende la necesidad de realizar un enfoque integrado que permita superar la función del espacio del espacio rural como simple soporte pasivo de actividades, integrando la ordenación del espacio rural<sup>14</sup> dentro de la ordenación del territorio en base a la capacidad de acogida del territorio. Añade que la ordenación del territorio debe actuar más que como política de adaptación al cambio como política de anticipación, lo que es importante para superar los numerosos conflictos que comienzan a darse en un espacio rural que cada vez debe cumplir más funciones, sufre más demandas e impactos. En definitiva subraya la función reguladora de la ordenación territorial en la relación del medio físico y las actividades humanas, teniendo en cuenta las tres funciones principales que realiza el medio físico (fuente de recursos, soporte de actividades y receptor de residuos), que son las que se tendrán en cuenta para medir la capacidad de acogida del territorio siguiendo unos criterios ecológicos de sostenibilidad. Desde el principio se trasluce en su obra, y luego va tomando cuerpo en sus propuestas el ir más allá de una visión conservacionista en la ordenación de los recursos del medio físico, destacando también que la planificación puede servir para la puesta en valor de los llamados recursos ociosos, que, puestos en positivo pueden ayudar en el desarrollo de espacios rurales más marginados.

Alrededor de las posibilidades que ofrece figura del Plan Especial (PE) para la elaboración de estudios sobre el Medio Físico se producen interesantes

---

<sup>14</sup> Es al propio Gómez Orea al que se le atribuye el concepto de medio físico aplicado a la ordenación del suelo rústico primero y no urbanizable después en el estudio del medio físico de la provincia de Madrid ya citado. Posteriormente es la expresión que vuelve a recuperar, especificando que entiende la planificación del medio físico en este sentido (1994, 28)

aportaciones sobre todo en Andalucía donde tuvieron un desarrollo importante en la década de los ochenta. Un precedente, sobre las posibilidades y conveniencia tanto de la inclusión de estudios del medio físico como de la utilización de la figura de PE en el territorio valenciano es el trabajo de I. DOCAVO (1977). Pero la experiencia de aplicación más interesante de la figura de PE de la legislación urbanística se dio en Andalucía, donde para el año 1987 se aprobaron los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y un Catálogo de Espacios Protegidos de ámbito provincial, siendo la primera vez que se planeaba bajo una determinada figura jurídica todo el territorio andaluz (PÉREZ ANDRÉS, 1998a, 649). Sobre esta experiencia se indican dos aportaciones generales –en las que nos centramos principalmente– (SEGUÍ et al 1988, y ACOSTA, 1988) y otra referida en el caso del Plan de la Provincia de Málaga (OLIVA, 1988), todos ellos participantes en mayor o menor grado en su redacción. En ellas se destaca –quizás tanto por el momento socio-político en que se redactan los planes como por su carácter en cierta medida pionero– la amplitud con se abordaron a pesar y la validez del debate territorial que abrieron, aunque su principal objetivo fuese poner coto al progresivo deterioro que sufría el territorio. De las valoraciones realizadas destacan en primer lugar la comprobación de la insuficiencia y posibilidades que ofrece el actual ordenamiento jurídico, en el que prima la pluralidad de legislaciones reguladoras de la gestión de recursos territoriales y naturales con carácter sectorial, a menudo concurrentes sobre un mismo territorio pero no necesariamente integradas. Sólo la Ley del Suelo aporta un marco de referencia general para la regularización de las utilidades y transformaciones del territorio<sup>15</sup>, a pesar de la ambigüedad y flexibilidad que ofrece la figura de PE<sup>16</sup>. En segundo lugar la constatación de que la práctica urbanística, tanto el planeamiento como la gestión, está orientada al suelo urbanizable, quedando el suelo rústico o no urbanizable desaparecido como objeto en sí mismo del planeamiento y gestión. En tercer lugar –y en contraposición al punto anterior–, el entendimiento del territorio actual como un hecho continuo en el que existe una permanente confrontación entre las prácticas sociales que sustenta y su conformación física. Es por ello que los autores se distancian de planteamientos orientados exclusivamente a la protección de espacios naturales conservados, pensando que es necesario superar el concepto de “espacio protegido” –que supone una visión restringida y simplificada de la relación entre el medio como soporte y el tejido económico y social que lo cubre– para avanzar en una política de “protección del espacio”. En cuarto y último lugar destacan el carácter estratégico del programa de Planes Especiales en el contexto de la política territorial, buscando una coherencia y engarce o integración entre el mismo –de carácter sectorial y específico– y la política global de ordenación del territorio. El Plan se estructuraba en tres elementos básicos: Normas de Protección, Programa de Actuación, y

---

<sup>15</sup> Diez años más tarde esta misma tesis la mantiene J.L. Ávila en *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto, Bilbao.

<sup>16</sup> Uno de los aspectos más controvertidos –también a nivel del análisis teórico como doctrinal– era el alcance del PE, su relación –y jerarquía– con otras figuras de planeamiento –especialmente el municipal– y el alcance –ya que no podía clasificar suelo– del concepto de “limitaciones de uso”. Se puede profundizar en estas y otras cuestiones de tipo más jurídico en las obras de referencia ya mencionadas de ENÉRIZ (1991), ÁVILA (1993 y 1998) y PÉREZ ANDRÉS (1998a).

Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (que recogía 58 espacios de especial protección –más restringida- y 352 catalogados como espacios de protección especial compatible, que en total suponían un 27 % de la superficie regional).

Desde un discurso más general, superando la dicotomía de planificación ambiental y ordenación territorial MARTÍN MATEO (1988) subraya la importancia de la variable ambiental, considerando que la ordenación del territorio es precisa para la debida coordinación entre economía y ecología. Por su parte M. BASSOLS (1992), señala como la ordenación del territorio tenía como objetivos iniciales la estructuración económica y urbanística del territorio, pero que tras la llamada “década ecologista” de los años setenta, la repercusión de la conciencia ecológica supuso la incorporación de la visión naturalista o ambientalista del territorio y del suelo, suponiendo una nueva dimensión del contenido de la Ordenación del Territorio, y dándole una nueva función. Sin ostentar el monopolio de la protección del Medio Ambiente no puede quedar como mero apéndice o capítulo sectorial, correspondiéndole a la Ordenación del territorio el difícil nuevo reto de compatibilizar y armonizar las demandas entre el progreso económico y sus necesidades territoriales por un lado con la protección de los recursos del medio ambiente por otro.

Excesivamente optimista sobre la realidad de la situación -aunque no sobre su conveniencia- se mostraba MARCHENA (1994, 41) en la década de los noventa, que aseguraba que el paradigma ambiental “ha calado con inusitada fuerza en nuestra sociedad y la Ordenación del Territorio, por fortuna, técnica y políticamente lo ha hecho suyo”. Si bien se comparte la segunda parte de la apreciación no parece que sea tan real la primera.

La realidad según OJEDA (1999) ha sido muy diferente. El autor denuncia cómo se ha ido configurando una ideología ambiental –ideología clorofílica la califica irónicamente- que al conseguir convertir lo ambiental de valor de uso a valor de cambio, es decir, convertir una cuestión crítica en una meta política general, ha logrado convertir lo ambiental en mercancía u objeto de mercado propiciando soluciones de carácter tecnocrático. Como consecuencia de esta transformación en la propia consideración de la naturaleza y del medio ambiente, a lo ambiental se le concede un papel periférico en el modelo habitual de crecimiento, que lo más que permite es la introducción de un “matiz ambiental” en la planificación, como constata el autor al analizar los programas de medio ambiente europeos y la situación española, que en sus acontecimientos diarios (Guadamar, Ría de Huelva, Bahía de Algeciras, etc.) ponen en evidencia la realidad del sistema económico.

Desde el País Vasco, una persona que ha demostrado una especial preocupación por el medio ambiente y la ordenación del territorio ha sido el profesor ALLENDE que en el año 2000 publica una recopilación de diferentes trabajos de los años noventa. Aunque con el hilo común de la preocupación medioambiental y la planificación, ofrece perspectivas muy variadas y a veces repetitivas como corresponde a una recopilación de esta naturaleza (análisis del concepto de desarrollo sostenible, del conflicto ambiental a diferentes escalas, de las políticas municipales, de la EIA, de los procesos de participación pública, etc.). De entre todos ellos destacamos un trabajo de 1995 (ALLENDE, 2000, 195-208) sobre la integración del desarrollo sostenible desde la Ordenación del Territorio, en el que repasa tanto

aportaciones teóricas extranjeras y del país como el nuevo marco que comienzan a ofrecer las políticas europeas, concluyendo que la ordenación del territorio ofrece un marco natural para la implementación local y regional del desarrollo sostenible, con lo que se podrían conseguir los siguientes objetivos: controlar la extensión de las conurbaciones urbano-metropolitanas sobre terrenos rurales de gran fertilidad o valiosos; facilitar la integración espacial de las funciones residenciales, laborales, recreo, comercio, etc. para lograr reducir los movimientos pendulares; controlar y reducir la transferencia de residuos al suelo, agua y aire; controlar y racionalizar los impactos del turismo y las actividades de ocio en ecosistemas frágiles; reconducir la agricultura monofuncional de carácter productivista hacia una agricultura ecológica; frenar la acelerada desaparición de biotopos naturales y seminaturales; recuperar y rehabilitar el medio ambiente –y la calidad de vida- de las ciudades; conocer la capacidad de carga o acogida del territorio para delimitar sus limitaciones o condiciones más sostenibles; conocer, delimitar y evaluar los recursos naturales y ecosistemas a proteger y conservar. En un segundo trabajo de 1997 (ALLENDE, 2000, 155-160) señala que a esta exigencia (la de contemplar la cuestión ambiental en las políticas sectoriales, industrial, agrícola, energética, de transportes, etc. y sobre todo en la ordenación del territorio) responde la introducción de los instrumentos y procesos EIA en planes, programas y políticas (no sólo en proyectos concretos como anteriormente pasaba). El autor cree que la nueva Evaluación Ambiental Estratégica exige que la ordenación del territorio asuma sin más dilaciones la interpretación e implementación del desarrollo sostenible lo que exigirá una fuerte reestructuración del proceso educativo-formativo de los profesionales así como de su práctica profesional.

En la misma línea pero desde una perspectiva más conceptual y teórica se produce la aportación de RIVAS SANZ (2000), que señala como hoy en día la planificación espacial (urbanística o territorial) tiene un doble objetivo, el fomento del desarrollo económico –unido a la competitividad-, y la conservación del medio ambiente en el sentido de garantizar la calidad y diversidad del hábitat a largo plazo –unido a la sostenibilidad-. Y es la propia planificación espacial la garantía para compatibilizar los dos objetivos, aunque el plano real el autor constata la carencia de la perspectiva ecológica, ignorando que lo urbano no es sino una parte más del territorio. A nivel conceptual y metodológico, el autor cree que la planificación espacial ha sido excesivamente dependiente de las analogías deterministas incluso cuando éstas eran abandonadas en sus contextos de origen y se ha demostrado que en la mayoría de los sistemas deterministas se producen movimientos caóticos. Subraya que hoy en día la planificación espacial trabaja sobre espacios con límites variables, contenidos indeterminados, y sometidos a rápidas fluctuaciones, por lo que no pueden ser planificados como hasta ahora, pero tampoco puede ser abandonado el control de los procesos conocidos de transformación. Y esto máxime teniendo en cuenta el sustrato enraizado en las ciencias sociales de la planificación espacial, que por lo tanto siempre se enfrenta con aquello que puede ser de otra manera. El autor denuncia la falta de perspectiva ecológica actual en la planificación, lo que contradice una cultura de la planificación que la tenía en cuenta desde sus clásicos, como demuestra en un análisis histórico de las raíces ecológicas de la planificación urbana, deteniéndose especialmente en el concepto de ciudad-región de L. Mumford

y en el *Design with nature* de Ian McHarg<sup>17</sup>, que como recoge el autor ha sido la obra que más ha influenciado, sobre todo en EEUU, en la búsqueda de la conciliación entre naturaleza y asentamientos humanos. El autor cree que la historia urbana muestra la interdependencia entre las estructuras urbanas y el conjunto del territorio, y que por eso la actual planificación espacial debe incorporar la perspectiva del medio físico o ecológica, para ser eficaz debe tener capacidad de adaptación, incorporar la participación de los agentes locales, y recuperar su condición articuladora.

Una interesante investigación es la dirigida por FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (1996) y en el que se analiza la situación del suelo no urbanizable y la protección de los recursos naturales, entendiendo el suelo como recurso limitado y tratando de superar la consideración residual que ha tenido hasta el momento en la legislación, tanto estatal como autonómica. Las conclusiones del retrato que realizan los autores se resumen en estos siete puntos. Primero, ocupación puntual y aislada, de manera indiscriminada del medio natural por usos y actividades urbanas, extrañas e impropias del suelo rústico (vivienda de segunda residencia, industrias desvinculadas del sector primario, instalaciones terciarias o comerciales de clara finalidad urbana, etc.), que generan mayores costes sociales y ambientales. Segundo, aparición por yuxtaposición de edificios, instalaciones, polígonos, etc. de núcleos de población espontáneos y pseudo-urbanizados, con el agravamiento de los costes sociales y ambientales del punto anterior. Tercero, ubicación de usos y actividades aisladas en el suelo rústico sin la aplicación de criterios técnicos de carácter territorial que permitan una optimización de su localización y racionalizar el uso de recursos y su integración en el sistema urbano. Como consecuencia hay una aleatoriedad grande en el despilfarro del suelo. En cuarto lugar citan la incoherencia de la visión compartimentada y sectorializada de la administración, que rompe con el continuo del medio natural y su homogeneidad. Se dan casos de competencia desleal entre administraciones con responsabilidades territoriales contiguas. En quinto lugar señalan la superposición, contradicciones y conflictos entre las diferentes administraciones con competencias sectoriales que afectan al suelo rústico. En sexto lugar indican las insuficiencias y rigideces de la actual legislación urbanística en la regulación del suelo no urbanizable. Por fin en séptimo y último lugar subrayan la falta de eficacia y control administrativo efectivo de los actos y actividades que se realizan en el suelo rústico.

A la vista de este negro panorama los autores también avanzan una serie de propuestas que puedan mejorar la situación. La primera se refiere a la necesaria aplicación de la planificación física (referida a unidades ambientales previamente definidas) que permita conocer y evaluar exhaustivamente la realidad medioambiental, infraestructural, productiva y socioeconómica del territorio, de manera que luego se pudiesen establecer elementos de compensación, criterios de excepcionalidad excluyente, exacciones específicas, o una acertada participación pública de las posibles

---

<sup>17</sup> La obra original data de 1969 y en ella McHarg adelanta la necesidad de una evaluación ambiental previa a la construcción de infraestructuras; propone un método de estudio del medio natural específicamente orientado a la planificación espacial, mostrando el camino para la convivencia entre artefacto y naturaleza, y define las primeras técnicas para el posterior desarrollo de las nuevas herramientas de inventario y análisis espacial. En castellano hay una buena edición de la misma, McHarg (2000): *Proyectar con la naturaleza*. Gustavo Gili, Madrid.

plusvalías. La segunda es definir umbrales de urbanización por cada unidad ambiental. Tercero, establecer sistemas que impidan la aleatoriedad de la localización de usos y actividades, muchas veces ligada sin más a la propiedad del suelo, sin tener en cuenta la estructura territorial y el interés general. Como cuarto punto proponen el desarrollo del planeamiento territorial supralocal, que, basándose en las unidades ambientales homogéneas desarrolle determinaciones para lograr un marco global común que respete lo sustantivo de la estructura territorial, que se complementa con el quinto punto donde señalan la importancia de integrar las técnicas de planificación territorial como instrumento de la administración sectorial. En el sexto recuerda que hoy en día es competencia de las Comunidades Autónomas el mejorar el tratamiento del suelo no urbanizable en la legislación, superando así su concepción residual. Para ello creen que son necesarios tres niveles de intervención: valoración naturalística y ecológica del medio, garantizar la racionalidad territorial, y defender que prevalezca el interés general y la función social de la propiedad. El séptimo recuerda la necesidad de llevar a cabo una eficaz aplicación de la disciplina urbanística.

En la misma línea pero desde una perspectiva jurídica, en un riguroso trabajo sobre el suelo como elemento ambiental, ÁVILA (1998) analiza la perspectiva territorial y urbanística, concluyendo que, ante la insuficiencia del marco urbanístico y sectorial, la protección del medio ambiente es un objetivo fundamental y caracterizador de la Ordenación del Territorio (1998, 270).

En este mismo sentido AHUMADA (2002) señala que la planificación territorial y la protección del medio ambiente constituyen dos funciones públicas estrechamente vinculadas, subrayando que en la génesis de la moderna función pública de ordenación del territorio, además de la superación del urbanismo municipal tradicional y la vinculación entre la planificación territorial y económica, el tercer factor que contribuye es la incorporación a la planificación territorial de carácter supramunicipal. Recogiendo la tesis de R, Martín Mateo<sup>18</sup> añade que la planificación territorial actúa, en sí misma, como uno de los principales mecanismos, aunque no único, de la protección del medio ambiente.

Ya se ha señalado la temprana preocupación que por el paisaje, desde una perspectiva ecológica<sup>19</sup>, estaba desarrollando desde finales de los años setenta González Bernáldez y que responde al interés desde las Ciencias de la Tierra -Geología, Biología, Ecología, etc.-. De comienzos de los años ochenta es su obra *Ecología del paisaje* (1981) donde entre fenosistema (sistema aparente o fácilmente perceptible) y criptosistema (sistema oculto, conjunto de factores causales no perceptibles fácilmente), subrayando la importancia del primero como fuente de información que es posible, la menos en parte, interpretar. También era una preocupación muy geográfica y antigua dentro del panorama español, como señala BOLÓS (1992) al analizar las diferentes escuelas y tendencias actuales en la Ciencia del Paisaje dentro de una aportación más amplia que representa una de las primeras síntesis geográficas sobre el tema. Todos los autores revisados (Pisón, Gómez Mendoza, Zoido, Mata, Askasibar, Ormaetxea, etc.) suelen

---

<sup>18</sup> Matín Mateo, R. (1991): *Tratado de Derecho Ambiental I*, Madrid, 275 y ss.

<sup>19</sup> Curiosamente, el término de ecología del paisaje lo acuñó el geógrafo alemán Carl Troll en el año 1939, tres años más tarde de que Tansley acuñase el de ecosistema (BUREL Y BAUDRY, 2002, 7).

comenzar subrayando la dificultad de su definición, a pesar de que las referencias al mismo sean históricas y que abunden "multitud de definiciones académicas de gran complejidad y difícil conciliación" (ZOIDO, 2001, 277). Puede ser esta una de las razones de su indefinición jurídica como primeramente señala MARTÍNEZ NIETO (1993) y todavía corroboran años más tarde LASAGABASTER y LAZCANO (2004). Sí se constata una evolución, sobre todo al hilo de diferentes Conferencias (por ejemplo la de Benelux de 1982) y acuerdos (Carta Mediterránea del paisaje de 1994, Convención Europea del Paisaje del año 2000), que han ayudado a reflexionar y buscar definiciones concretas de lo que se entiende por paisaje, como se verá más tarde. En general ZOIDO (1998, 30) subraya que "en el conjunto de aproximaciones científicas y técnicas al paisaje ha primado el conocimiento del hecho (el paisaje o el proyecto que en él se construye), o de sus causas (factores que lo explican, requisitos de implantación) pero raramente se realiza el ejercicio completo de analizar objetivamente el paisaje, explicar su formación, prever sus posibles transformaciones y conocer la valoración social de lo existente y de su evolución" (1998, 30).

En la década de los noventa –en la que el término de paisaje va a conocer una profundización teórica y metodológica importante<sup>20</sup>– se van incorporando otras perspectivas como la jurídica de MARTÍNEZ NIETO (1993), que va más allá de la consideración –hasta ahora tradicional– del paisaje de carácter excepcional y natural, adoptando una perspectiva amplia. El autor hace un repaso del paisaje como objeto del derecho, considerando que el paisaje –entendido como recurso natural y cultural–, no ha sido tratado suficientemente en los estudios jurídicos ambientales, habiendo pocas referencias en la doctrina española. Destaca la dificultad de su definición y acotación al ser un concepto jurídico indeterminado. Tras ello analiza las posibilidades que la legislación general ofrece para su defensa, desde la más general o conocidas del paisaje natural hasta las visiones más sectoriales como el tratamiento del paisaje litoral, ecosistema urbano, paisaje industrial, monumental, la integración estética de las infraestructuras, etc. El autor concluye que en la defensa paisajística –como en otros problemas ecológicos– no depende sólo de factores económicos sino de la adopción de diferentes estilos de vida, alternativos a los actuales que comportan una importante destrucción del medio ambiente. Desde el punto de vista jurídico cree que hay que aclarar la perniciosa confusión entre ambiente y paisaje pues son dos bienes jurídicos claramente diferenciados. Cree que la legislación española contiene normas del paisaje con suficientes mecanismos para su defensa pero que su aplicación dependen del juicio estético previo que realiza la Administración, y que al carecer de mecanismos de participación ciudadana que los impulsen pueden caer en la desatención en su tutela. Por último destaca la importancia del nuevo instrumento, la Evaluación de Impacto Ambiental.

Desde un punto de vista metodológico, de cómo objetivar la valoración que del paisaje –en este caso del paisaje vasco-atlántico– realiza la población

---

<sup>20</sup> Esta dinámica es general, pero tiene especial reflejo en el caso de la Geografía, pues siendo siempre importante, hoy "constituye un asunto vertebral de su proyecto moderno de conocimiento" al mismo tiempo que se empieza a incorporar o a intentar incorporar a diferentes documentos territoriales (MATA, 2002).

hay que reseñar la tesis doctoral inédita de ORMAETXEA (1995) presentada en la Universidad del País Vasco<sup>21</sup>.

Dentro de las aportaciones que comienzan a realizarse sobre el paisaje y su renovación teórica y metodológica desde la geografía<sup>22</sup>, destacaremos algunas que tienen mayor relación con el tema de investigación. Si este ha sido un tema geográfico por excelencia no es de extrañar que sea desde esta ciencia que se estén produciendo las aportaciones más interesantes sobre el tratamiento del paisaje en sentido amplio, más allá de sus valores exclusivamente naturales o ecológicos. Más tarde se abordarán otras aportaciones, también relacionadas con el tema pero que se corresponden con otro momento<sup>23</sup>. Algunas de las más interesantes son las que recogen los Seminarios de Medio Ambiente impulsados por la Fundación Duques de Soria desde 1995 y que entre 1996 y 1998 se van a dedicar al paisaje, dirigidos por E. Martínez Pisón (1998). Precisamente en el primero de ellos, celebrado en 1996 pero recogidos en 1998, hay que señalar el análisis que del valor integrador del paisaje hace MARTÍNEZ PISÓN (1998b) y la contribución que su concepto puede realizar como instrumento de conocimiento ambiental. En este sentido se produce también el trabajo de MUÑOZ JIMÉNEZ (1998), que analiza la integración del paisaje como geosistema en la geografía física. Desde un acercamiento del mundo rural es interesante el análisis que de los profundos cambios que está impulsando la nueva dinámica económica en los paisajes rurales (procesos de abandono, procesos de sustitución y transformación radical, procesos de modernización e integración económica, cambios de paisaje en los nuevos ámbitos de especialización productiva, estrategias de transformación en los espacios periurbanos, etc.) realiza CABERO (1998), y que luego se ampliará al tratar el tema del desarrollo rural.

Pero quizás la aportación más interesante desde el punto de vista de la investigación es la de ZOIDO (1998), que analiza las posibilidades de inserción del paisaje en la legislación y planificación tras repasar la situación europea. Dicho autor ya mostraba su preocupación por el tema en la década de los ochenta (1989), y será uno de los más activos participantes en la formulación y aprobación del Convenio Europeo del Paisaje aprobado por el Consejo de Europa en el año 2000. De este trabajo de 1998 cabe destacar la idea de que el máximo aprovechamiento del concepto de paisaje se encuentra en su aplicación al suelo no urbanizable y el importante papel que otorga a la escala intermedia –subregional o comarcal- para su implementación. En la escala regional, en las Directrices se debe realizar un mapa regional de unidades de paisajes y definir los objetivos paisajísticos regionales, dándose normas y criterios generales para cada unidad paisajística, y recogiendo -aunque sea a nivel recopilador-, un inventario o

---

<sup>21</sup> En cierta manera La Comunidad Autónoma Vasca intentó ser pionera en este tema. En paralelo a la redacción de las DOT y otros documentos y estudios sobre el medio físico, en 1990 se realizó el *Mapa de Paisaje de la CAPV*. El problema residió que su por su resolución cartográfica –no de escala, pues esta era 1:25.000-, tenía una difícil integración en la escala subregional y apenas ha sido utilizado por los equipos redactores de los PTPs. Hoy se está realizando un Inventario y Catálogo del Paisaje.

<sup>22</sup> J. GÓMEZ MENDOZA (dtra.) (1999, 14) señala tres motivos de que el paisaje se pueda considerar una de las nociones fundadoras de la geografía moderna: la importancia de los aspectos fisonómicos en su definición, su carácter global, y porque es percibido como un producto de la acción humana.

<sup>23</sup> Fundamentalmente por la confección y aprobación de la Convención Europea del Paisaje aprobada en Florencia en el año 2000 por el Consejo de Europa.

catálogo de espacios protegidos. En la escala intermedia o subregional se deben de determinar los componentes principales que caracterizan el ámbito de actuación, así como las cuencas visuales que lo forman y sus complementarias, las cuencas ciegas o espacios más ocultos donde se pueden localizar actividades visualmente molestas, los itinerarios recorridos con más frecuencia y los de mayor impacto paisajístico, los hitos visuales y los miradores y atalayas que se pueden convertir en lugares privilegiados para la contemplación del paisaje. También es esta escala la conveniente para dar criterios, directrices y normas para el planeamiento urbanístico general y los planes especiales que desarrollen espacios caracterizados paisajísticamente (espacios naturales protegidos, paisajes agrarios de interés cultural, paisajes con valor por estar relacionados con un acontecimiento histórico cuya fisonomía no debe ser alterada, etc.). Como se puede observar comienza a tomar cuerpo la idea –vieja por otra parte sobre todo en la Geografía-, de que no sólo se debe proteger y/o ordenar los paisajes sobresalientes o con valores ecológicos o naturalísticos excepcionales, sino el conjunto del territorio. El autor señala además que la mayor parte del territorio requiere un tratamiento paisajístico poco complejo, al que le puede bastar un mejor conocimiento de las unidades paisajísticas en las que establecer normas sencillas y determinadas técnicas de actuación para algunas prácticas. Una atención prioritaria requieren otros paisajes con procesos de alteración o cambio más rápidos como son el litoral, periferias urbanas, valles, laderas y cumbres montañosas, etc.).

Seguirán las aportaciones sobre el paisaje, pero estas se recogen más tarde, al analizar las nuevas dinámicas territoriales y en el marco legal, al analizar la Convención Europea del Paisaje.

Por fin **habría un último grupo**, de más difícil clasificación, bien por la amplitud de las finalidades que marcan para la ordenación del territorio, rayando a veces lo utópico (GONZÁLEZ HABA y MARTÍNEZ DÍEZ, 1980; RODRÍGUEZ-ARANA, 1988) o por la originalidad, en su momento, en el acercamiento al tema ( DE HEREDIA SCASSO, 1982).

Como resume ENÉRIZ (1991, 54-55), todas estas aportaciones sobre la ordenación del territorio tienen **tres aspectos en común**, que serían:

- a) Su ámbito supramunicipal en contraposición al ámbito municipal característico del urbanismo;
- b) Su amplio contenido material que abarca distintos sectores de la actuación administrativa; y
- c) Su formulación a través de las técnicas de planificación. Añade que si bien el primer y tercer punto no ofrecen mucha discusión en la doctrina, no ocurre lo mismo con el segundo pues dependiendo de la amplitud del contenido que se le atribuya se alcanzará una definición más estricta o más extensa de lo que significa la ordenación del territorio.

Cree que tanto doctrinal como legislativamente se puede hablar de un concepto estricto o mínimo donde la ordenación del territorio se presenta como técnica administrativa que persigue la utilización racional del territorio y que engloba y coordina todas las actividades públicas y privadas, acercándose al tradicional urbanismo; y un concepto más amplio, de máximos, en la que la ordenación del territorio se concibe como política vinculada a la planificación económica, al medio ambiente, y a la mejora de

la calidad de vida de los ciudadanos, que engloba a todas las políticas sectoriales y en la que el urbanismo no sería más que una entre ellas.

ÁVILA (1993, 33-34) -además de coincidir en el carácter de planificación regional y de integración de diferentes políticas con incidencia territorial-, destaca su importancia en la protección y uso racional de los recursos naturales como base de la política ambiental.

PÉREZ ANDRÉS (1998a, 144-147) que también recoge la visión de Enériz-destaca la importancia de la regionalización, y tras analizar el reparto competencial también concluye que la competencia de ordenación del territorio tiene un ámbito competencial propio y diferenciado que incluye las previsiones alrededor de: la definición de los usos racionales del suelo armonizando las políticas sectoriales; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; la corrección de los efectos producidos por el incontrolado crecimiento urbano e industrial, propiciando un desarrollo socioeconómico equilibrado de los territorios de la CCAA. y mejorando la calidad de vida de sus habitantes; y -por su carácter horizontal-, la regulación y organización de la gestión de la ordenación del territorio, lo que supone la previsión y ordenación de las actuaciones públicas y privadas, la coordinación intraautonómica y la colaboración administrativa (ÁVILA, 1998a, 352).

Es interesante recoger, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter comparado de su trabajo, las dificultades que señala HILDENBRAND (1996, 33-36) para el desarrollo de la política de ordenación del territorio. Previamente ya ha señalado como un factor de éxito -u obstáculo a salvar- su capacidad de coordinación y cooperación tanto en el nivel horizontal -políticas sectoriales-, como vertical -niveles institucionales-. En este sentido también menciona la creciente demanda y necesidad de articular procesos de participación pública que permitan la participación de la sociedad civil. Unidos a estas cuestiones el autor señala tres factores que sitúan la ordenación del territorio en una posición de debilidad política frente al resto de políticas sectoriales. El primero es que carece del carácter inversor que tienen otras políticas sectoriales por lo que no es depositaria de los recursos financieros de aquellas. El segundo factor es que la consecución de sus objetivos se sitúa en el horizonte temporal del medio y largo plazo, además de tener un alto grado de abstracción. Es por ello que la ordenación del territorio es menos visible, sus resultados no son tan palpables para los ciudadanos como otras políticas públicas que ofrecen resultados más inmediatos y concretos. El tercer y último factor de debilidad es la ausencia de grupos de presión específicos para la ordenación del territorio que reivindiquen constantemente de las Administraciones Públicas una gestión eficaz y mantenida de esta materia, tal y como hacen otros grupos de interés en la defensa de las políticas sectoriales. La excepción sólo se presenta entorno a algunas cuestiones relativas a cuestiones medioambientales o a determinadas cuestiones de planeamiento urbanístico. En este contexto de dificultades puede ocurrir, como demuestra la experiencia recuerda el autor, que cuando surgen conflictos entre los objetivos de ordenación territorial y los marcados en las políticas sectoriales, sean las propias Administraciones públicas las que no tengan desarrollada la voluntad política suficiente para hacer respetar y cumplir los objetivos marcados por la ordenación territorial frente a los sectoriales.

### **1.3 Nuevos retos del planeamiento y de la ordenación del territorio en el siglo XXI: la globalización y las nuevas dinámicas territoriales.**

Como ya se ha comentado anteriormente, en los últimos años se están produciendo otras aportaciones, en general ligadas a los efectos o consecuencias que la globalización está teniendo en el territorio, en sus nuevas dinámicas territoriales, y entre las que cobra especial protagonismo la discusión entre la sostenibilidad de la ciudad difusa o dispersa, símbolo de la nueva era. Aún y todo, en ocasiones, los problemas de fondo que surgen son de alguna manera recurrentes: la necesidad de una visión o planificación supramunicipal, excesiva artificialización del territorio y degradación de ecosistemas, explotación irracional de los recursos naturales, etc.<sup>24</sup>. Otras veces, como se ha señalado en la introducción, está también ligada a la crisis del urbanismo como disciplina científica y al del planeamiento como práctica profesional, sin determinarse bien si la crisis viene de antes o ha sido provocada por las nuevas realidades territoriales de la globalización, ante las que tanto el urbanismo como la práctica profesional del planeamiento no ha sido capaz de responder, o tiene que cambiar de paradigma (ver por ejemplo LÓPEZ de LUCIO, 1993, y EZQUIAGA, 1998). Con su habitual lucidez, TERÁN (1979) ya había anunciado los principales factores que contribuían a la crisis del planeamiento a finales de los años setenta. El primero es de carácter metodológico y supone el fin del carácter comprensivo del planeamiento y su pretensión de ofrecer un modelo de ciudad o territorial cerrado. El segundo es que la dimensión política del planeamiento va cogiendo cada vez más fuerza, a lo que está contribuyendo de manera importante los graves problemas ambientales que han acompañado al desarrollo urbano. El tercero y último son los profundos cambios que se están produciendo en el desarrollo económico y especialmente la crisis energética y de recursos.

Muchos autores (SERRANO, 1986; PÉREZ ANDRÉS, 1998) destacan la crisis que vivió la llamada cultura de la planificación, del planeamiento –no sólo el urbano y territorial- desde la década de los setenta tras la crisis energética y en la década de los ochenta, cuando más arreciaban los nuevos aires neoliberales. Cuando parecía que amainaban y se recuperaba su necesidad –en parte también de la mano de la nueva cultura medioambiental ligada a la sostenibilidad y en el caso español por el importante desarrollo regional del nuevo Estado de las Autonomías-, de nuevo vino a verse superada –teórica, conceptualmente e incluso a nivel de instrumentos de intervención- por las nuevas dinámicas territoriales de la sociedad de la globalización. Este primer apartado se concluye con algunas referencias al particular tema de la “gobernanza” de los nuevos territorios y con el repaso algunas experiencias de planeamiento europeas.

Por su especificidad, se ha distinguido un apartado propio para la política de espacios naturales protegidos, el desarrollo rural y la gestión del paisaje, temas de especial actualidad y trascendencia en la ordenación del territorio.

---

<sup>24</sup> Curiosamente, salvo excepciones, comentarios más generales o la producción científica específica relativa a espacios naturales protegidos o de alto valor, se vuelve a poner el énfasis en la problemática de las áreas ya desarrolladas, donde más incide el fenómeno de extensión de la ciudad difusa, que en el ordenamiento de todo el territorio, abarcando también el mundo rural.

Unido a estos temas, también se empiezan a dar las primeras valoraciones sobre las experiencias –todavía escasas en muchos casos- de desarrollo de los instrumentos territoriales ya aprobados en las décadas de los ochenta y noventa en sucesivas legislaciones de ordenación del territorio o su mayor o menor adecuación a las nuevas políticas impulsadas desde Europa, especialmente tras la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE).

Por último se han mencionado las aportaciones realizadas principalmente desde la geografía entorno a la necesidad de una visión estratégica del desarrollo territorial de la Unión Europea y que ha estado motivado en gran parte por el desarrollo de la Estrategia Territorial Europea (ETE), y las reflexiones sobre las experiencias europeas, favorecidas por encuentros de corte académico universitario y profesional como el Seminario sobre Planeamiento del siglo XXI señalado al comienzo o el realizado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en su sede de Valencia en septiembre del 2003 sobre “el gobierno de los territorios”, o las aportaciones de diferentes investigaciones universitarias realizadas desde el mundo de la geografía recogidas en el número monográfico del *Boletín de la AGE n° 39* dedicado al desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación.

Parece que se vuelve a abrir un periodo fructífero en cuanto a reflexión sobre las posibilidades de intervención desde el planeamiento con diferentes aportaciones conceptuales, metodológicas, etc., pero subrayándose la necesidad de los cambios, de una reconceptualización de la ordenación del territorio, que en gran parte está unida también a la refundamentación del concepto de interés general en una sociedad abierta (PAREJO, 1997).

### **1.3.1 Nuevas dinámicas territoriales: procesos de metropolización y crisis del planeamiento.**

#### **1.3.1.1 Ciudad compacta-ciudad difusa, ciudad sostenible.**

Dentro de la discusión sobre los nuevos desarrollos territoriales –e incluso antes de hablar de territorio “fordista y postfordista”-, un tema ampliamente discutido y con gran carga simbólica ha sido el de la confrontación entre ciudad difusa o dispersa -importada del modelo anglosajón y en especial estadounidense-, y la ciudad compacta, característica del modelo europeo que ya la había adelantado el autor LÓPEZ de LUCIO (1993). Con una perspectiva más histórica sobre el desarrollo de las ciudades a través de la historia también realiza una aportación crítica NAREDO (1994), que ya pone de manifiesto el problema ecológico de las ciudades actuales al no cerrar el ciclo de materiales y recursos utilizados para su funcionamiento, en contra de la lógica de la biosfera. Esta discusión habría que enmarcarla, cronológicamente, en el desarrollo y difusión del concepto de sostenibilidad y también, dentro de las dificultades del planeamiento para poder abordar las nuevas dinámicas territoriales.

LÓPEZ de LUCIO (1993) ya anuncia la evolución desde “la ciudad” a las regiones urbanas policéntricas dentro de un nuevo ciclo económico mucho más internacionalizado (1993, 142-165), y constata los principales rasgos del nuevo espacio urbano de la ciudad contemporánea, que se pueden resumir en los siguientes puntos: pérdida y disolución de los límites, entre lo urbano y lo rural (la ciudad actual –frente a la ciudad tradicional

compacta- ya no es reconocible en sus límites), con un doble proceso de desaparición del espacio rural y de ruralización del espacio urbano, que lleva consigo la formación de comarcas y regiones urbanas extensas que pueden llegar a extenderse en un radio entre 30 y 70 kms.; esto conlleva un mayor consumo de espacio y menores intensidades de uso que a su vez tiene como consecuencia el incremento unitario en los costes de construcción, conservación y utilización del territorio urbanizado, agravado por el fraccionamiento y las crecientes distancias; se produce un fenómeno de dispersión y fraccionamiento de las actividades y funciones que dan lugar a la homogeneización de los fragmentos y a una creciente segregación social, viéndose agravados estos procesos por la progresiva difuminación e incluso desaparición del espacio público multifuncional sin limitaciones de acceso; crecientes necesidades de movilidad solucionadas en base al vehículo privado con la pérdida progresiva de calidad y eficacia del transporte público, cada vez más cuestionado; despilfarro de recursos y materias primas no renovables o de difícil reposición, en especial de energía y consumo de agua, acompañados de problemas de contaminación (1993, 181-214).

El autor señala los que para él son los grandes principios en que se basa el planeamiento urbanístico contemporáneo: el principio de globalidad de la intervención urbanística o pretensión de ordenación integral del territorio; el planeamiento urbanístico como instrumento de confluencia/coordiación entre las distintas políticas y planificaciones sectoriales; el principio de secuencia temporal y de jerarquización en las determinaciones de los distintos escalones de planeamiento; programación de la secuencia temporal con que se deben realizar las infraestructuras básicas y la urbanización /ocupación del suelo de las extensiones urbanas; y el principio de la equidad en el reparto de cargas y beneficios. El problema es que las nuevas dinámicas provocadas por la mundialización de la economía y la expansión del discurso neoliberal –con su pretensión de desregularizar la actividad económica y limitar al máximo la intervención pública-, han hecho entrar al planeamiento tanto urbano como territorial regional o metropolitano en crisis, cuestionando su valor e incluso su posibilidad de desarrollo y de coordinación del planeamiento supramunicipal. Destaca cómo el planeamiento siempre se ha basado en dos supuestos fundamentales: la capacidad –tras el análisis de la realidad y sus posibles tendencias- de predecir el futuro por un lado, y la posibilidad de llegar a acuerdos colectivos que permitan configurar dicho futuro por otro. Las nuevas dinámicas condicionan su cumplimiento hoy en día. Es difícil lograr - a pesar de realizar buenos análisis-, una buena previsión de la realidad y de sus tendencias, pues los puntos clave del posible futuro seguramente estén fuera de la propia realidad analizada. Por otro lado, los centros neurálgicos de decisión se desplazan desde las ciudades o nodos territoriales a redes transnacionales, ubicuas y poco arraigadas y solidarias con el territorio donde se localizan, lo que contribuye a aumentar el grado de incertidumbre de las ciudades, despierta la competencia entre metrópolis y ciudades para lograr atraer inversiones y localizaciones de plantas productivas, y en definitiva obstaculiza el encontrar objetivos comunes entre los diferentes agentes.

En resumen, se dificulta la identificación del interés común y de las estrategias globales para conseguirlo. Si a estas cuestiones se le añade el conflicto entre las concepciones del planeamiento urbanístico como

instrumento de coordinación de las planificaciones sectoriales o como simple planificación sectorial específica por un lado, y las contradicciones entre la lógica de la programación temporal urbanística y la lógica presupuestaria de las Administraciones públicas por otro se obtiene el cuadro que explica en gran parte la crisis del planeamiento en sí mismo. Fruto de un movimiento pendular –que confundió las críticas a las visiones y metodologías comprensivas y funcionalistas más ortodoxas de los años cuarenta-sesenta con la crítica a la figura del propio plan- fue lo que el autor llama “ensimismamiento en el urbanismo urbano”, en el trabajo por fragmentos del territorio, por “proyectos urbanos” y a través de políticas sectoriales. Todo ello llevaba a una reducción del campo disciplinar de la urbanística y a la negación no sólo de la posibilidad sino de la conveniencia de un proyecto global, sea a escala urbana -Plan General- sea a escala supramunicipal -Planes territoriales regionales o metropolitanos-, aunque el autor no cree que “cultura de plan” y “proyecto urbano” sean conceptos antagónicos, sino más bien complementarios e indispensables (1993, 215-250).

LÓPEZ de LUCIO (1993, 257-270) concluye con una serie de propuestas para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades, que no debe confundirse según él, con el sostenimiento más o menos camuflado del actual modelo de desarrollo: primar densidades residenciales que permitan recuperar el sentido del espacio público plurifuncional y la posibilidad de desplazamientos a pie y de desarrollo del transporte público; favorecer la continuidad del espacio urbano y la integración de sus diferentes segmentos en un sistema global significativo y coherente; primar la complejidad funcional a diferentes niveles –usos, tipologías, rentas, etc.-; mantenimiento del espacio policéntrico siempre que se integre en un modelo denso, continuo y complejo, evitando la fragmentación y segregación funcional y social favorecedora de una movilidad basada en el automóvil; favorecer el desarrollo de un sistema de transporte público de amplia cobertura y de calidad. Todo ello se alcanzará con la implantación de diversas políticas de suelo, vivienda, etc. pero sobre todo con un planeamiento que desde el punto de vista ecológico supere las contradicciones de la ciudad dispersa, que acabe con la autonomía de las planificaciones sectoriales –especialmente de las grandes infraestructuras de la comunicación- y proponga unos usos del suelo coherentes con el modelo y objetivos perseguidos, y que desarrolle planes estratégicos del conjunto del territorio con objetivos a medio-largo plazo y con un amplio consenso institucional. El autor defiende el restablecimiento de los organismos de coordinación metropolitana y regional que permitan el análisis y proposiciones estratégicas que condicionen las políticas sectoriales. Subraya que la descentralización absoluta de las competencias de planeamiento a escala municipal no tiene porqué ser ni más democrática ni más justa, y ella también debe someterse a los imperativos del interés colectivo. Por fin, cree que la política de planeamiento debe buscar un punto intermedio para el paisaje urbano, que no responda ni a la masificada imagen de la ciudad especulativa ni a las engañosas ilusiones bucólico-pastoriles de la ciudad difuminada en el campo.

RUEDA (1993) –con la originalidad en el contexto de esta revisión de realizar su análisis desde el punto de vista ecológico- ya señalaba en la década de los noventa como unos de los males de la planificación actual de las ciudades se debía a seguir aplicando la concepción funcionalista del

planeamiento surgida en los años 40 y entroncada con el anterior movimiento de ciudad jardín inglés, y recogida en la famosa carta de Atenas. Estas teorías son las que propusieron un sistema de planificación urbana basado en una rígida compartimentalización del espacio acompañada con una localización segregada de las actividades según su función: industria, residencia, universidad, zonas comerciales, espacios verdes, etc. quedan separadas físicamente y se conectan por una extensa red de calles y transporte horizontales. El problema es que este modelo crea disfunciones, entre las que más destaca -porque las sufre el propio modelo- es el de la congestión del tráfico al favorecerse un sistema de transporte basado en el coche privado, que provoca que las velocidades medias de las ciudades se vayan haciendo cada vez más lentas hasta llegar a dicha congestión. Además las soluciones que se aportan (extensión de la red y de las calles en detrimento de las aceras, nuevas aperturas de "cinturones" a medida que los anteriores se congestionan, introducción de nuevas tecnologías y gestión informática del tráfico, grandes aparcamientos para foráneos en el centro, etc.) se agotan en el medio plazo y vuelven a reproducirse los mismos problemas pero agrandados, mientras que por otro lado, el resto de variables (contaminación atmosférica y acústica, deterioro estético, accidentes de tráfico, etc.) también han aumentado. Pero es que este modelo no sólo afecta al factor funcional y medioambiental, sino que también contribuye a disminuir la cohesión social, a diluir el sentido que tiene la ciudad como civis. Por un lado se produce una segregación de la población favoreciendo la creación de espacios exclusivos según las rentas que se ven impulsados por la planificación funcionalista y el mercado. En contra de la mixtura social se favorece el contacto entre iguales (tanto por renta a nivel de residencia como por funciones y espacios: los universitarios con universitarios, los trabajadores con trabajadores, etc.), los contactos aumentan en número pero pierden en intensidad, etc. Ocurre en otros casos que, al verse favorecidos tanto por el planeamiento como por el mercado los espacios periféricos, los espacios centrales u otros espacios tradicionales se ven degradados, homogeneizándose también pero por abajo (bajas rentas, ciudadanía problemática, inseguridad, etc.). El autor añade que muchas de las políticas sectoriales emprendidas finalmente están equivocadas pues parten de posiciones tecnocráticas, que no buscan las causas originarias ni transformar el modelo de ciudad. Y esto se agrava por la percepción de competitividad entre ciudades que les lleva a buscar la solución en la lógica del crecimiento, justificando la necesidad de hacer de las ciudades sistemas complejos, grandes y poderosos, monstruosos si es necesario.

Años más tarde RUEDA (2001a y 2001b y 2002) constata que esta situación se ha agravado con la importación, en parte, del modelo de ciudad difusa anglosajona, que "impone" como cultura urbana un desarrollo basado en la vivienda unifamiliar y el coche (o los coches). Este proceso se complementa con los efectos de difusión de la actividad económica en una economía globalizada basada en el crecimiento, el consumo y la acumulación, que acentúa la dispersión por el territorio al buscar localizaciones próximas a las redes de carreteras bien comunicadas. Esto crea un clima de incertidumbre, lo que lleva a las ciudades a entrar en una absurda carrera por atraer inversiones y seguir creciendo. Primero son los nodos más estratégicos de la red, luego los alrededores de las principales vías de comunicación, y finalmente se ocupan las intervías, lo que al final puede llevar a la

ocupación total del territorio. La red de movilidad es la que pasa a condicionar el planeamiento. El resultado es una malla de carreteras y vías segregadas que pueden compartimentar el territorio en polígonos de 4 ó 5 Km. de lado que terminan por llenarse con edificaciones dispersas a un ritmo de implantación no conocido hasta ahora. La segregación funcional de actividades y funciones se agrava y al final se impone una movilidad motorizada obligada basada en el vehículo privado. Y esto se aprecia fácilmente en los consumos de suelo: el ejemplo de Barcelona –que se puede extender al resto de regiones metropolitanas españolas y europeas– es claro, pues entre 1970 y 1990 ha consumido más suelo (unas 26.000 hectáreas) que en los dos mil años anteriores (unas 20.000 hectáreas hasta 1970). Si el ritmo de ocupación entre 1956 y 1972 fue de 623 ha/año, entre este año y 1992 sube a 1.262 ha/año. En resumen se impone el despilfarro como estrategia por competir, no sólo a nivel de suelo sino de otros recursos.

Desde el punto de vista de la cohesión social, la segregación social y actividades que impone el modelo de ciudad difusa hace que su vida se empobrezca, tanto en los tejidos urbanos tradicionales como en los nuevos desarrollos. La ciudad se va vaciando de contenido y el espacio público (la calle, la plaza, el barrio como unidad) pierde su valor como lugar de encuentro e intercambio. Así, las relaciones vecinales, la regulación de comportamientos por conocimiento y afectividad, la identidad con el espacio, las posibilidades de contacto que ofrecía el espacio público, etc. se van diluyendo. Y no es que la ciudad difusa tenga vocación de reducir los contactos e intercambios de información entre personas e instituciones pero la especialización y segregación favorecen que para poderlos realizar recurramos a los medios mecánicos o de telecomunicaciones. De alguna manera la ciudad difusa es cada vez más compleja, aunque cada una de sus partes sea cada vez más sencilla –o se simplifica– en el sentido de hacerla más homogénea. Su mayor problema es que la complejidad crece a costa de unos consumos enormes de suelo, energía, recursos naturales, de explotación de los ecosistemas locales, regionales y globales que en comparación con cualquier ecosistema natural son totalmente ineficientes. Desde el punto de vista de esta investigación ésta es una idea importante, resaltar que los conflictos no son ya únicamente internos al sistema urbano, pues traspasan sus propios límites y llegan a impactar en los ecosistemas regionales y globales, no sólo en los locales.

El autor realiza un retrato más crudo, al señalar que hoy en día la lógica de las decisiones no sigue las estrategias que presentan los planes territoriales, sean de ámbito municipal o metropolitano, sino las que imponen la actividad a implantar por la multinacional que quiere invertir. Esta no busca “estructurar el territorio”, sino simplemente puntos del mismo que estén bien comunicados a un mercado lo más amplio posible, que dispongan de un entorno tecnológico complementario y de mano de obra cualificada. En este contexto las estrategias de las administraciones públicas parecen reducirse a ofrecer el máximo de ayudas y apoyos para conseguir atraer la inversión. Estas dinámicas tienen como consecuencia el reforzamiento de la importancia del proyecto concreto y las planificaciones sectoriales sobre los planteamientos más globales, contribuyendo a la crisis del planeamiento.

Como consecuencia, S.Rueda defiende el modelo de ciudad compacta como más eficaz y eficiente, pues sus propias características (mayor densidad y

menos consumo de suelo para igual número de funciones, multifuncionalidad de los espacios, valoración de los espacios públicos como espacios de encuentro e intercambio, posibilidad de racionalizar el transporte público y reducción del tiempo para los contactos, menor contaminación y utilización de energía y recursos naturales, ritmos de crecimientos más lentos que favorecen una mejor integración de los nuevos desarrollos en la estructura anterior, reducción de la inestabilidad al proporcionar mayor número de circuitos reguladores recurrentes, etc.) le permiten aumentar su complejidad con un menor uso de recursos. Además también señala la importancia de conservar y explotar sosteniblemente los llamados sistemas no urbanos, es decir, los sistemas rurales y los sistemas naturales. Incide en que la conservación se ha dirigido hacia áreas residuales, a zonas consideradas cuando menos inhóspitas para la vida humana por su calidad o localización (áreas de montaña, marismas, etc.). Plantea como modelo de ordenación del territorio el mantener una cierta estructura basada en una ciudad compacta y diversa y un nivel de explotación sostenible de los sistemas no urbanos (rurales y naturales). El imaginario del modelo lo sintetiza entre dos extremos de gran diversidad constituidos por la ciudad compacta por un lado y el bosque –o un ecosistema natural- por otro. En el centro quedaría lo que él llama el “campo de juego”, el espacio de cultivos, pastos, valles, etc. donde las interacciones entre del hombre y de algunos organismos del bosque son fuertes y se mantiene reducida la diversidad biótica de las comunidades. Vuelve a subrayar la importancia del transporte en el mantenimiento del funcionamiento de las conurbaciones urbanas en las cuales, dadas la separación espacial de las funciones y la segregación social se obliga a un aumento del metabolismo externo, que es lo que permite -con un gasto energético excesivo-, el control y explotación de los sistemas periféricos y los intercambios entre las distintas partes.

Posteriormente, desde una perspectiva más amplia -aunque ejemplificando en el caso de Barcelona-, RUEDA (2003) hace un análisis de los costes ambientales de los modelos urbanos dispersos en todo el territorio. En él defiende de nuevo a la ordenación del territorio como instrumento para lograr un desarrollo sostenible. Como primer impacto significativo señala la impermeabilización del suelo y sus consecuencias. La primera es que la creciente artificialización del territorio con un gran aumento del suelo ocupado provoca un aumento de los caudales de avenida, que en algunos casos de avenida ordinaria pueden aumentar hasta un 700 % en cuencas pequeñas (cita el autor al Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, de 1992). La mitigación de sus efectos se intentan lograr con una mayor canalización de las cuencas, que disminuye los daños que las crecidas provocan en los bienes humanos inciden negativamente en otros factores. Por un lado el aumento de la velocidad lleva consigo una pérdida de la biodiversidad de los ríos, y por otro impide una buena captación y aprovechamiento del agua pues disminuye sus posibilidades de infiltración y recogida en acuíferos<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> En la época en que se redacta este artículo me llega por el colegio de geógrafos una noticia del periódico catalán El Punto del 18 de octubre del 2005 referida a las inundaciones producidas en la Costa Brava de Girona. Los geógrafos D. Saurí y A. Ribas señalan como la fuerte urbanización producida a partir de 1950 (1,17% ese año frente al 13,2% en el 2003) en la primera línea de costa acompañada por la urbanización difusa de vertientes montañosas y pequeños llanos interiores cercanos a la costa, han modificado sensiblemente

En segundo lugar cita el impacto del creciente consumo, la apropiación humana del agua de la cuenca, muy unido a la tipología edificatoria importada del mundo anglosajón de vivienda unifamiliar con césped "escocés" –que hay que regarlo-, y piscina –que hay que llenarla y renovarla-, y que además no tiene en la topografía un factor limitante (en la región metropolitana barcelonesa se ha pasado de una ocupación de 10.000ha. de suelo de baja densidad en los años cincuenta a 50.000 ha. en 1980). Es decir, al consumo doméstico necesario se le añaden importantes consumos superfluos (con ironía, el autor menciona también el mayor índice de lavado de coches en estas tipologías que en otras más densas, señalando como posible razón el aburrimiento). El problema es que esa agua sustraída a las cuencas no llega a los sistemas terrestres y de agua dulce. Y así se reduce la evapotranspiración y exudación de los sistemas forestales, reduciendo la humedad relativa del bosque y provocando un estrés hídrico que provoca –en el caso de las plantas mediterráneas- la emisión de sustancias hidrocarbonadas olorosas con gran índice de inflamabilidad, lo que junto al resto de factores y el abandono de la agricultura potencia las posibilidades de producirse incendios y de la propagación de éstos, con sus nefastas consecuencias como el aumento de la debilidad y biofertilidad de los suelos, aumento de los procesos de erosión y pérdidas de suelo que a su vez dificultan la retención del agua, etc. El autor, recogiendo una idea de R. Margalef, llega a proponer las proporciones generales que se deberían respetar teniendo en cuenta la capacidad de carga: un tercio del agua debería ser para los sistemas terrestres, otro para los sistemas marinos y el tercero para el hombre. Añade además, que por las propias características climáticas, los ríos mediterráneos no tienen la capacidad de dilución de los ríos más al norte lo que influye en una calidad del agua menor. También subraya otros efectos, a veces no tan visibles, que la combinación de la excesiva captación y la mala calidad originan en los sistemas marinos: hay una disminución de aporte de sedimentos que secularmente llegaban a la costa que ya no llegan y provocan fenómenos de regresión (pone como caso emblemático al delta del Llobregat), y por otro lado, la falta de aportes y la disminución de su calidad da lugar a un empobrecimiento de los organismos y biodiversidad de las plataformas marinas continentales, donde se concentra el 95% de la vida marina.

Un tercer ámbito de impacto tiene que ver con la fragmentación del territorio y la pérdida de la biodiversidad. El autor destaca como el modelo de movilidad que impone la ciudad difusa lleva a crear una tupida malla de carreteras y vías segregadas que van ocupando el territorio con polígonos de varios kilómetros de lado. Esta malla tiene como consecuencia la reducción de la superficie natural de los hábitats por un lado, y por otro insulariza los sistemas naturales reduciendo su biodiversidad y sus posibilidades de desarrollo por aislamiento y fragmentación de dichos sistemas. No se incorporan los criterios y recomendaciones de expertos y del Consejo de Protección de la Naturaleza que ya en el año 1991 critican la consideración de los espacios protegidos como santuarios que se aíslan de su entorno más amplio, y la falta de incorporación de bandas de tránsito o

---

el régimen hidrológico del territorio. Es por ello que piden, entre otras cosas, un mayor control del crecimiento urbanístico como primer punto para poder luchar contra los riesgos y desastres que provocan dichas inundaciones.

zonas tampón a modo de pre-parques de los propios parques naturales, pues la singularidad y persistencia de algunas zonas de interés dependen de zonas más extensas. Para superar esta visión es necesario integrar en la ordenación y planificación del territorio, al mismo nivel que el sistema de estructura urbana, el sistema complejo de espacios abiertos interrelacionados entre ellos, como en el caso del Randstand holandés. En este caso la zonificación del espacio rural se hace más compleja y particularizada, y en el mismo plan de escala regional se dan normas para tres tipos de política estructural a desplegar sobre el espacio rural: la conservación activa, el ajuste activo y la renovación activa. En definitiva subraya la creciente importancia que debería tener el medio físico en la ordenación del territorio y su gestión.

Un cuarto ámbito de impacto es la pérdida de suelo fértil que se produce, principalmente en suelo llano (menos del 10% de pendiente), que en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es del 33%. De éste, casi se ha consumido el 50%, pero si se cumplen las previsiones de los PGOU's aprobados se llegará al 80%. Si estas previsiones se añaden los periurbanos, las redes de infraestructuras, servicios y sus servidumbres, la superficie aumenta hasta llegar prácticamente a la colmatación. El impacto en la superficie agraria y forestal ha sido importante (un -22% en el periodo 1982-1989 y se prevé un -30% para el 1989-2006). Y esto en un suelo que una vez ejecutado es prácticamente irreversible. Pero es que además, hoy en día, hay de infinidad de actividades, equipamientos, viviendas o urbanizaciones desperdigadas en los suelos no urbanos metropolitanos. En el caso barcelonés se han contabilizado hasta 11.000 fragmentos extendidos por todo el área, un conjunto de actividades periurbanas enmascaradas en suelo no urbanizable que representan el 10% del conjunto de suelo artificializado del ámbito metropolitano: cementerios de coches, campos de roulottes, circuitos de carreras, gasolineras, parques de atracciones, aeropuertos, campos de golf, prisiones, complejos hoteleros, depuradoras, vertederos, superficies comerciales, centrales integradas de mercancías, ... Todo ello contribuye a conformar un paisaje metropolitano fragmentado y caótico, donde es de gran dificultad la diferenciación -tanto visual como normativa- del suelo urbano y rural o no urbanizado. Y el problema es que algunas de estas "actividades camufladas", también se dan en los Espacios Naturales Protegidos donde un 2% de su superficie se corresponde con viviendas, actividades extractivas, vertederos, cementerios, etc. Para S. Rueda, esta falta de diferenciación entre campo y ciudad, entre lo urbano y lo no urbano, es uno de los principales peligros del planeamiento y del desenfreno territorial actual. Ante cierta insidia psicológica que fomenta actitudes derrotistas que terminan aceptando la total urbanización del territorio sobre todo en entornos metropolitanos el autor defiende incluso la desprogramación de parte del suelo urbanizable, especialmente aquel que contribuyese a generar una verdadera red verde. También insiste en el triple valor de los espacios libres como conjunto de los sistemas naturales y rurales: equilibradores de las disfunciones ecológicas introducidas por la actividad humana, proveedores de recursos naturales y paisajísticos, espacios de valor paisajístico y cultural que ofrecen funciones de esparcimiento y recreo, ocio y práctica deportiva, e incluso reposo psicológico. Pero para ello termina subrayando como muy importante marcar de nuevo la división

entre campo y ciudad y desarrollar los espacios abiertos en red sin fragmentarlos.

Un último impacto que señalado está asociado a la aceleración del metabolismo en el modelo de ciudad difusa. El conjunto de los modelos de gestión (movilidad, ocupación territorial, etc.) que conforman el modelo de ciudad difusa supone un aumento no sólo de consumo de suelo sino de energía, agua, recursos naturales, etc. que van creciendo en la medida que el propio modelo crece. Ya se ha hablado del agua, pero el caso del despilfarro de energía también es importante en sus dos vertientes. Por un lado por la movilidad obligada basada fundamentalmente en el vehículo privado (en muchas ciudades se está llegando a que el 80% de los desplazamientos diarios sean en coches, y en la medida que la ciudad difusa se difunde este tipo de movilidad se justifica cada vez más), y por otro porque el modelo de vivienda unifamiliar aislada o adosada requiere mayor gasto energético, de mantenimiento, etc. También señala el creciente coste de las infraestructuras, que si al principio se justifica por las plusvalías generadas, luego se convierten en una carga que no se sabe muy bien quién pagará.

En el marco de una reflexión sobre la "ciutat sostenible"<sup>26</sup> impulsado por el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona y el Ayuntamiento de Barcelona S. Rueda junto a otros autores, señala que "la sostenibilidad no es un dogma, ni un discurso teórico, ni una fórmula mágica. Es un proceso inteligente y auto-organizativo que aprende, paso a paso, mientras se desarrolla" y que sólo es posible "si el consumo de recursos y el crecimiento de la población están acordes con las cambiantes posibilidades de producción del ecosistema global", pero "la sostenibilidad perdería todo su sentido si no va de la mano de la equidad y abona la justicia social...sabemos también que la mezcla, la convivencia de elementos diversos, es una enzima potentísima para catalizar la cohesión y la estabilidad social" (RUEDA et al, 1998, 18, 22 y 122). Sintetiza su idea sobre ciudad sostenible como aquella que es capaz de diseñar una estrategia por la cual es capaz de aumentar su complejidad (H), es decir sus posibilidades de contactos e intercambios, sin aumentar el consumo de energía y recursos (E), de tal manera que una disminución del cociente E/H demuestra una mayor eficiencia del sistema pues con igual o menor aporte de energía y recursos se aumenta su complejidad, sus posibilidades de intercambio. Sitúa la movilidad sostenible basada en el transporte público como una de las claves para el desarrollo de una ciudad sostenible, destacando que "el objetivo primordial de una planificación urbana sostenible pasa por reducir significativamente los kilómetros per cápita que se recorren cada día para ir al trabajo, a la escuela, a casa, a la tienda o a los establecimientos de ocio. Una situación ideal sería que el ciudadano que va a pie pudiera llegar a realizar todas sus funciones diarias, sin utilizar medios de transporte mecánicos, en un máximo de diez minutos" (1998, 102). Un trabajo que sintetiza las diferentes ideas del autor se puede

---

<sup>26</sup> Las reflexiones y discusiones sobre el término sostenible pueden ser inacabables. Para una primera aproximación puede servir el conjunto de trabajos reunidos por Bárcena, Ibarra y Subyaga (2000). Para una versión más oficial sobre el devenir del término ver Kramer (2003) y para una aproximación crítica a la utilización perversa que de él se está haciendo ver Naredo (2004).

encontrar en la conferencia que impartió en Zaragoza en la Asociación Ebrópolis y que se puede consultar vía web (RUEDA, 2001b).

En línea con la tradición de la ecología del paisaje se están produciendo interesantes aportaciones, y que tienen que ver, en parte, con trabajos provenientes del mundo de la geografía como es el caso del geógrafo francés Bertrand desde los años setenta, pero fundamentalmente con el trabajo de FORMAN y GORDON (1986). Dichos autores presentaron una conceptualización que, basada en el modelo tesela-corredor-matriz, permite el tratamiento heterogéneo del paisaje. A continuación se relacionan algunas de estas aportaciones. Entre ellas cabe destacar un conjunto de trabajos coordinados por FOLCH (2003) y que dentro de la interesante colección "Territorio y Gobierno: Visiones" edita la Diputación de Barcelona, como ya se ha comentado en otros apartados. El propio FOLCH (2003a), inicia el trabajo con una reflexión en el que destaca la construcción socioecológica del territorio, es decir, que sobre una matriz biosférica preexistente los humanos van levantando un espacio de artificialidades más o menos oportunas, configurando un espacio territorial donde cada vez es más importante la relación campo-ciudad. Si bien es cierto que cada día más el territorio se vertebra a partir de la ciudad, también es verdad que el sistema urbano no es autónomo y no puede desligarse del territorio global en el que se encuentra inmerso. Hoy en día, sobre todo en los territorios de fuerte presencia humana, hay una cuestión de gran trascendencia, y es la conciliación de los intereses específicos de cada uno de los usos que se dan por dos partes, el espacio ocupado y el llamado espacio libre, y que se reflejan en las diferentes perspectivas con que se puede mirar al territorio: desde una actitud productivista, una utilitarista, una funcionalista, una formalista, una patrimonialista, y por fin, una naturalista. El autor critica que a veces los agentes se atrincheran en su mundo y llegan a simplismos reduccionistas. Señala que el espacio libre no quiere decir vacío –significa lleno de espacio-, y tampoco intacto, pues en Europa, están en mayor o menor medida transformados. Defiende el tipo de compacta o mixta (que mezcla diferentes usos y actividades) tipo la ciudad mediterránea y urbanizar en el sentido etimológico de la palabra, de "civilizar", más que de ocupar o destrozar. En este tipo de análisis destaca la escala como parámetro territorial básico que no sólo da la medida de las cosas sino el carácter de los fenómenos. Subraya, inteligentemente, que al aumentar la escala, no vemos las mismas cosas a un tamaño mayor, sino otras cosas distintas.

Por su parte RODÀ (2003), presenta un trabajo que recoge la idea ya mencionada del modelo tesela-corredor-matriz de Forman y Gordon, destacando que en dicho modelo la matriz del paisaje es el ecosistema o uso de suelo que ocupa la mayor parte del territorio, teniendo un papel decisivo en el funcionamiento ecológico del territorio y en la conservación de la biodiversidad. En concreto aporta hábitats extensos que si son permeables, permiten la conectividad de diferentes organismos entre teselas. Dentro de esta estructura destaca la importancia de los corredores ecológicos, de mayor anchura que los biológicos, y que al ser más potentes y contener hábitats variados pueden soportar múltiples flujos biológicos y abióticos, por lo que se puede decir que sus funciones convergen con las de la matriz del paisaje. El autor defiende que las políticas sectoriales (agricultura, transporte, urbanismo, etc.) deben valorar los bienes y

servicios que ofrecen la matriz y sus conectores y que sus actuaciones sean compatibles con ellos.

TERRADAS (2003) analiza la historia y los conceptos en torno a la idea de paisaje, destacando como ha habido tres concepciones básicas, la perceptiva, la estructural y la funcional. Las dos últimas son las que se han desarrollado científicamente y han dado lugar a la ecología del paisaje. Critica las posiciones extremas de conservacionistas y culturalistas en el debate sobre el paisaje pues no sólo se basan en errores conceptuales sino también en visiones muy parciales. El autor destaca que el punto clave está en considerar que los paisajes no son estáticos sino dinámicos y sólo pueden ser entendidos como sistemas.

ULIED y JORBA (2003), en un interesante artículo plagado de ejemplos defienden que la aproximación al territorio construido debe hacerse desde la aceptación de la complejidad de los fenómenos ambientales y sociales, complejidad que no hay que equiparar con complicación. En la medida que los modelos de simulación social y ambiental ni escondan ni disimulen dicha complejidad ayudarán en la explicación de los fenómenos y a la toma de decisiones. A veces creen que puede sorprendernos que esa aparente complejidad sea más sencilla de lo que parece y que los instrumentos para su ordenación pueden ser asombrosamente simples.

Dentro del mismo marco FOLCH (2003b) reflexiona sobre el paradigma de sostenibilidad y su significado respecto al territorio, sobre el que proyecta una nueva mirada. Para el autor este paradigma se basa en el concepto de internalización de costos y responsabilidades, con lo que libera al llamado espacio libre de su tradicional condición de lugar marginal. Esto significa pasar del modelo convencional entrópico insostenible a otro alternativo, el modelo anentrópico sostenible basado en la contención del consumo de energía y materiales o recursos, en una reducción de los vertidos de residuos, y en el mantenimiento de la biodiversidad. Subraya Folch que la sostenibilidad significa priorizar el trabajo y los recursos por encima de los valores especulativos o puramente financieros, rescatando muchos de los parámetros biofísicos que hasta ahora eran marginados o ignorados por el enfoque económico tradicional. Termina señalando las prioridades espaciales que a su juicio tiene la opción territorial sostenible: gestión territorial supramunicipal que supere los límites administrativos de los municipios actuales (recuerda que la división municipal actual tiene su base en la escala medieval del territorio, época en la que básicamente se conformaron pero que ya no corresponde a las necesidades del territorio del siglo XXI); el planeamiento ha de tener en cuenta el heteromorfismo territorial y debe aplicarse sobre el espacio como una piel más que como un corsé; el crecimiento, y más en las zonas desarrolladas y congestionadas, no ha de entenderse como un mero incremento del tamaño de las cosas; la estructura territorial debe permitir la gradual disminución de la movilidad obligada, confiada más a los sistemas colectivos que a las individualidades; el mantenimiento del espacio libre es generalmente la mejor opción en un territorio congestionado.

PESCI (2003) realiza una reflexión con una perspectiva más urbana. Constata el conflicto socioambiental producido por el desarrollo de espacios megapolitanos, aunque es capaz de ver sus lados positivos (posibilidad de vida asociada, complementariedad del trabajo, creatividad espontánea, máxima diversidad, etc.). En este contexto destaca la estructura urbana

basada en múltiples centros que permiten el aprovechamiento de las externalidades positivas de los fenómenos urbanos, a la vez que mantienen una relación bastante armoniosa con su entorno rural histórico. Este sería el caso de muchas de las regiones urbanas europeas y sus ciudades intermedias, que frente al desarrollo de la mancha urbana infinita, son una alternativa que permite el máximo potenciamiento de las energías rurales sin la presión de vaciamiento de las megalópolis.

Para terminar este conjunto de trabajos coordinados por R. Folch, se presenta la aportación de TORRES (2003) sobre el fenómeno metropolitano y su planificación, que el autor termina concretando en el caso de la Barcelona metropolitana. Tras analizar las características de los sistemas complejos define las regiones metropolitanas como sistemas complejos adaptativos, por lo que cree necesario que los procesos de planificación territorial así los consideren y traten. Añade además que planificar es necesario -aparte de viable y útil-, por tres razones principales: por un principio de garantía y justicia democrática, pues las decisiones de los agentes serán más coherentes si hay un marco de referencia conocido y compartido; por un principio de eficacia en la acción pública, para lograr una eficiencia inversora cada vez más necesaria por la escasez de recursos públicos, por lo que la sociedad demanda una optimización de las inversiones; y por un principio de sostenibilidad y solidaridad intergeneracional. Como principales retos de las regiones metropolitanas identifica tres: su papel como medio de innovación; el desarrollo urbano sostenible que requiere una redistribución de las actividades para reintegrar la actividad económica y residencial en lo posible, un incremento de las redes del transporte público, la visión en mosaico de los sistemas o subsistemas acertando a combinar espacios con diferente intensidad de naturalización, la atención específica a zonas especialmente vulnerables como el litoral, el impulso de directrices propias de la ecología industrial para organizar la actividad productiva, etc.; y como tercer reto la plena incorporación a la sociedad de la información. Para ello es necesario que establezca estrategias frente a un conjunto de aspectos: respecto a la organización básica, intentando asegurar las relaciones entre flujos y lugares y evitar la ciudad dual que advierte Castells; respecto al crecimiento urbano, pasando de la explosión urbanística -ocupación rápida de territorios- a la implosión urbanística concebida como la renovación y recuperación de los espacios urbanos marginados o degradados; respecto al patrón de movilidad que deberá primar el transporte público tanto para asegurar la movilidad interna como la accesibilidad interna; respecto a la regulación que asegure que el desarrollo propuesto y realizado es sostenible para lo que es indispensable el desarrollo de indicadores; y por fin respecto al patrón de la gobernación, de tal manera que el modelo de gobernanza permita que el conjunto de actores pueda interactuar y ejercer las respectivas funciones, para lo que habrá que reforzar las capacidades institucionales del sistema.

Como colofón es de destacar el trabajo del propio FORMAN (2004) sobre la región metropolitana de Barcelona llamado significativamente mosaico territorial para la región metropolitana de Barcelona. Tiene como objetivo mantener y mejorar sus sistemas naturales basándose en los principios de la ecología del paisaje y disciplinas afines, desarrolladas especialmente en las últimas décadas, identificando los principios y modelos espaciales que

han de regir la planificación estratégica del territorio en la región metropolitana de Barcelona esbozando unas soluciones especiales alternativas que sean prometedoras. El modelo estructural planteado se compone de tres tipos de elementos: manchas, corredores y trama. Los aspectos principalmente tratados han sido: la red esmeralda (áreas de gran valor natural y sus conexiones); las principales áreas de producción de alimentos para el futuro (grandes paisajes agrícolas productivos; parques agro-naturales; y concentraciones de invernaderos); agua para la naturaleza y la población (escasez; inundaciones; flujos de aguas pluviales y residuales; humedales); arroyos, ríos y cintas verdiazules (calidad del agua; vegetación ribereña de las llanuras de inundación; industrias, arroyos y ríos; y cuatro soluciones para cuatro ríos); crecimiento, desarrollo y municipios (áreas clave para el crecimiento y desarrollo; áreas de trama verde; municipios con crecimiento limitado; consolidación de llanuras de inundación, laderas, grandes áreas productoras de alimentos y de la red esmeralda); transporte e industria (tráfico, transporte público y municipios; trenes, camiones, carreteras y fauna; industria grande, mediana y pequeña); la naturaleza y la población de los municipios; el Llobregat y la población de los municipios; y la vinculación de la RMB con otras regiones. Tras ello propone un plan para el conjunto de la RMB que con tres alternativas: un plan base (alternativa dos), un plan más prometedor (alternativa uno), y un plan mínimo (alternativa tres). Por fin ejemplifica las propuestas a una escala mayor para dieciséis sectores de la RMB.

En esta línea pero para el caso del País Vasco destaca el trabajo de GURRUTXAGA (2004), que tras una revisión teórica del concepto y aportaciones de la ecología del paisaje, realiza una primera estimación de la permeabilidad del paisaje y rutas de mínimo coste de desplazamiento para especies de fauna forestal en la CAPV. Entre sus principales conclusiones destaca la integración de los criterios de conectividad ecológica en la ordenación territorial para cual considera imprescindible: el desarrollo de estrategias territoriales integradas e instrumentos normativos de carácter horizontal que supere la incidencia e impacto que la diferentes políticas sectoriales (obras públicas –viaria, ferroviaria e hidráulica-, agrícola, forestal, conservación de la naturaleza) tienen sobre los procesos de fragmentación de hábitats y poblaciones silvestres. Estos procesos de fragmentación son especialmente importantes en la CAPV. Se deben aprovechar las posibilidades de conectividad que ofrece la red de espacios naturales protegidos, y tener en cuenta las políticas de desarrollo rural dada la importancia de los aprovechamientos agrícolas extensivos en la conectividad ecológica. Es necesaria una gestión que incluya la evaluación y seguimiento de las políticas adoptadas.

En esta línea de análisis ecológico de la ciudad, pero desde una perspectiva más teórica, global y abstracta, aplicando los principios de la termodinámica de los sistemas abiertos a las ciudades y de los más recientes de capacidad de carga y de la huella ecológica, GARCÍA BELLIDO (2004b), sitúa el problema actual del futuro del desarrollo de la ciudad y del territorio, del urbanismo y del planeamiento, en la cuestión ecológica, advirtiendo que “el futuro ha llegado y ya está entre nosotros, pero algunos no quieren ni mirarlo” (2004b, 613). De manera crítica e irónica el autor señala que el problema actual del urbanismo no está ni en inventar cómo y dónde encajar el crecimiento difuso e incontenible actual de las megaciudades en un

espacio reducido o en cómo dibujar la ciudad ideal eligiendo un trazado concentrado o en estrella, en galaxia, en anillo, en red multicéntrica o disperso. Tampoco está en pensar en instalaciones ingeniosas de imaginativos arquitectos-iluminados con rascacielos gigantescos, pasos multielevados, helipuertos y subterráneos, o inmensas cúpulas geodésicas que engloban toda la ciudad a modo de burbuja con aire acondicionado que intenten amontonar a mucha gente en poco espacio. Estas son ensoñaciones artísticas basadas en visiones ingenieriles-tecnológicas de los problemas que en el fondo reflejan un estéril escapismo de la profesión. Porque además es un problema que escapa a la escala local y se sitúa en el nivel global de la Tierra entera. El autor recuerda cómo en diversos estudios se calcula que la huella ecológica de la mayoría de las ciudades occidentales se sitúa entre 120 y 200 veces superior a su superficie ocupada, o calculando por países Holanda se "apropia" de una superficie 15 veces mayor que su propia área nacional o, por personas un habitante USA tiene una huella ecológica de 12 ha/hab. año. De aquí se pasa a calcular la huella ecológica crítica o capacidad de sustentación también llamada capacidad de carga máxima o densidad crítica ecológica. Cuando la huella ecológica de una población supera su capacidad de carga máxima se habla de capacidad de carga captada, robada o apropiada, que permite calcular el balance ecológico de un territorio tanto sea como déficit como excedente y que como es lógico presenta los déficits más importantes en el caso de América del Norte (-6,7 ha/hab.año) y de Europa Occidental (-3,4 ha/hab.año). Por supuesto estas cifras se están dando porque en muchas otras zonas se están produciendo importantes carencias. El autor concluye que es necesario introducir estos nuevos conceptos de la nueva economía ecológica en el urbanismo actual, y que, dada la escala y magnitud del problema, su tratamiento exige una visión global, integral y de escala incluso internacional.

Aunque su análisis se centra en el desarrollo de la Agenda Local 21 interesa destacar el trabajo de ECHEVARRIA y AGUADO (2002 y 2004), que, aunque se presenta desde la perspectiva municipal en la que en general se han desarrollado estas experiencias, en la conceptualización general no dudan en afirmar que "la Planificación Territorial y la Ordenación del Territorio representan un marco idóneo para la incorporación del paradigma ambiental en los programas de desarrollo territorial, sean estos urbanos o regionales. En este sentido, la nueva concepción del desarrollo sostenible y la urgencia de su implementación en la escala local-regional, representa una excelente oportunidad para incorporar la cuestión ambiental y ecológica en la planificación territorial de una manera integrada y no como un proceso paralelo, externo y sectorial" (2002, 329).

Desde una perspectiva social crítica -que excede el marco de esta investigación- son de destacar las aportaciones de dos números monográficos de la revista *Ciudad y Territorio* que se realizan años más tarde entorno al tipo de ciudad excluyente, para la "élite" que suponen los nuevos desarrollos de urbanizaciones privadas en todo el mundo (MALDONADO y GARCÍA BELLIDO, 2002), y a su vez como da lugar a la aparición de su "negativo", la ciudad excluida o marginal (MALDONADO y GARCÍA BELLIDO, 2003), que si bien en parte se pueden considerar realidades históricas, hoy en día destacan por su magnitud y escala global así como el grado de intensidad de la segregación. Dentro del Estado

español, NEL.LO (2004), analiza el proceso catalán, y en especial el de la región metropolitana de Barcelona, constatando la importancia del proceso de dispersión por el territorio, muy unido a la evolución del mercado inmobiliario. La dispersión provoca también importantes procesos de segregación espacial y social, por lo que el autor demanda un nuevo enfoque de las políticas públicas ante los nuevos retos: contra la dispersión intensidad o compactación, contra la segregación, ciudad. En otro marco cabe situar la ya clásica aportación de BORJA y CASTELLS (1997) sobre la emergencia de las ciudades y sus redes, de lo local en la era de la información, sus relaciones con lo global y la importancia que la escala local –entendida en su sentido más amplio de región, sin reducirlo exclusivamente a la ciudad/municipio–, adquiere como reivindicación de lo propio frente a los procesos homogeneizadores ligados a la globalización. Es lo que M. CASTELLS (1998) llama “el resurgir de las identidades”.

### **1.3.1.2 Territorio postfordista, nuevas realidades territoriales y crisis del planeamiento.**

Una primera reflexión interesante -aunque con una perspectiva muy de urbanismo-ciudad más que territorial-, es la que realiza EZQUIAGA (1998), centrándose en la **crisis del planeamiento** en su doble dimensión, como quiebra de los fundamentos epistemológicos de la disciplina y de la cultura del Plan entendido en su versión holística y única del interés público. Se está en el momento de ver si basta con un cambio de estilos de planeamiento o estamos ante un nuevo paradigma. Lo que si parece claro es que en los últimos años se está con sensación de crisis de la disciplina, aunque esto no significa que los fenómenos territoriales son inasequibles al conocimiento o a la regulación. La práctica del planeamiento también ha sido ampliamente criticada, desde posturas muy heterogéneas, aunque la corriente más extendida y radical ha sido la neoliberal, tanto en el sentido de procurar reducir la intervención pública en la regulación de los procesos como en el énfasis por defender la actuación vía proyectos urbanos y/o arquitectónicos, que vía plan urbanístico. Desde el mundo de la arquitectura y la administración también se ha defendido la actuación vía proyecto por ser un instrumento más eficiente de actuación, por su carácter innovador frente al planeamiento burocrático tradicional, o por su valor dentro de la llamada economía simbólica basada en la cultura, ocio, turismo, etc. o del marketing urbano. El problema desde un punto de vista metodológico es el mismo que el del paradigma urbanístico tradicional. Como señala el autor, el problema no está “en que la aproximación a la ciudad desde los fragmentos sea contradictorio con el enfoque holístico del planeamiento tradicional, sino en el reduccionismo implícito en entender que pueden producirse cambios significativos en la ciudad manejando como variable única las transformaciones arquitectónicas puntuales” (1998, 15), sobre todo sino se integran en estrategias más amplias de transformación y gestión del espacio urbano.

Pero, subraya el autor, la nueva realidad metropolitana es diferente. Aunque costó romper con el peso de la imagen de icono canónico de ciudad ordenada y con sus límites bien marcados propia de la concepción organicista, el planeamiento morfológico de los años ochenta comienza a hacerlo con su reivindicación de lo diferencial y de lo local, incorporando una nueva sensibilidad ante las cualidades del sitio, del lugar y del paisaje como base del proyecto urbanístico, frente a los problemas de disolución de

la identidad urbana y la desterritorialización que caracteriza a la metrópolis moderna y que en los últimos años se está agudizando: separación creciente entre el espacio y lugar, fenómeno de *Mc Donalización* de la sociedad y del territorio, que propicia la proliferación de archipiélagos de lugares temáticos idénticos aunque en contextos geográficos muy dispares. Esto se produce además en un contexto de crecimiento exponencial de la movilidad que acompaña a una ocupación difusa del territorio, que ha distorsionado las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y los núcleos exteriores, pasando del modelo metropolitano segregado y jerarquizado a una estructura policéntrica o reticulada, donde curiosamente no son las actividades más débiles las que son desplazadas, sino que son funciones y elementos emblemáticos de la centralidad los que abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano y que de desenvolverse en un espacio concentrado pasa a ocupar mayores extensiones del territorio. Es por ello que la nueva estructura organizativa de las metrópolis desarrolladas supone una crisis profunda de las anteriores teorías e ideas del desarrollo urbano. Y es este desarrollo de la llamada ciudad difusa, basada en el consumo masivo de los tres elementos básicos del medio ambiente –suelo, aire y agua–, lo que pone en primer plano la cuestión de la sostenibilidad.

Otra cuestión que se destaca es la incapacidad del Plan tradicional para lograr una eficiente organización del territorio, debido a que la creciente complejidad geográfica, histórica y morfológica del territorio se resiste a ser reducida y encasillada dentro de las categorías legales de la clasificación y calificación del suelo. Se debería evitar la multiplicidad del arsenal técnico del planeamiento que, cargándose de artificios, ha ido alejándose de su objetivo esencial: formular un proyecto territorial coherente que responda a las necesidades del municipio. El planeamiento necesariamente tiene que abordar la complejidad pero desde un enfoque caracterizado por ser estratégico, estructural y pluralista. Estratégico en el sentido de poder combinar estabilidad y flexibilidad, de poder anticipar un número de escenarios susceptibles de ser modificados. Para ello es importante distinguir entre Plan, como marco estable y ampliamente consensuado, y Programa de Actuación, que sería, en el marco del Plan, el instrumento de acción de gobierno municipal en materia del suelo. El enfoque estructural supone comprender que la realidad urbana está organizada en diferentes niveles, y sobre cada unos de ellos se puede intervenir con diferentes instrumentos teóricos y normativos. No se busca -como haría el planeamiento tradicional-, el diseño de las grandes infraestructuras sino que se pretenden conseguir dos objetivos: proporcionar un marco legible de diagnóstico que no sean reduccionistas de la complejidad de la realidad, y proporcionar una propuesta equilibrada entre los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención. Por fin, la idea de enfoque plural se entiende en doble sentido: como toma de conciencia de que la formulación de la estrategia urbana está íntimamente ligada tanto con los valores del planificador, con su ideología en el sentido amplio del término, como de la instancia promotora del planeamiento; y en segundo lugar con una actitud de apertura epistemológica en el que se debe aceptar el marco de incertidumbre en el que se mueve la realidad urbanística.

En el origen histórico del planeamiento urbano está el definir y diferenciar las esferas del interés público y privado en la construcción de la ciudad. Con

la planificación morfológica preponderante de los años ochenta se alcanza la máxima expresión del urbanismo como "proyecto de ciudad". Este ideal fue puesto en cuestión ante la evidencia de la escasa capacidad transformadora de los planes sobre unos procesos urbanos que tenían razones socioeconómicas más profundas, abriéndose una brecha -acompañada del discurso neoliberal- que cuestionaba cultural y políticamente la hegemonía del planeamiento integral. Es ahora -ante la ineficiencia del modelo jerárquico y secuencia-, que se ensayan aproximaciones más transversales que también se reflejan en el lenguaje (áreas de oportunidad, operaciones estratégicas, etc.). Todo ello contribuyó a poner en cuestión la tradicional identificación del planeamiento urbanístico con un único interés general advirtiéndose esto en tres rasgos: un mayor protagonismo de la política y sus representantes en las decisiones urbanísticas; reconocimiento de otras instancias y aproximaciones plurales en la intervención en la ciudad y el territorio más allá del que realiza el planeamiento tradicional; y aparición de nuevas fuentes de reflexión urbanística (planificación estratégica, planeamiento defensivo, etc.). De alguna manera queda cuestionada la hegemonía cultural del planeamiento comprensivo que ya lo había sido en el mundo anglosajón. El planeamiento incrementalista defiende que ante la complejidad de información y de organización de la misma que exige el planeamiento comprensivo se siga un método de aproximaciones sucesivas. El planeamiento defensivo pone en cuestión la hipótesis de un único interés público como fundamento político del plan comprensivo, subrayando la importancia de reconocer la complejidad de intereses contrapuestos en la realidad urbana que no ha sabido reconocer el planeamiento comprensivo, quedando excluidos de las decisiones urbanísticas determinados colectivos. Estas dos nuevas maneras de aproximarse al planeamiento abren las puertas a la incorporación de la perspectiva del género, que el autor piensa que será pieza clave del nuevo paradigma urbanístico (1998, 26).

EZQUIAGA resume su análisis en tres puntos: crisis del racionalismo científico y de la presunción de objetividad del planeamiento; reconocimiento de la pluralidad de intereses contrapuestos en la ciudad y la consecuente dificultad para separar valores y acciones; y la convivencia de diversos estilos de planeamiento en función de la posición del planificador y de los intereses promovidos. Todo ello pone de manifiesto unas dimensiones hasta ahora omitidas o infravaloradas por el planeamiento tradicional: por un lado la consideración del planeamiento como práctica interactiva y campo de concertación, negociación y el reconocimiento de un nuevo papel que deberá jugar el planificador como mediador y comunicador en la resolución de conflictos. Por otro considerar los valores implícitos en la planificación y gestión urbanística y la dimensión ética del trabajo comunicativo del planificador. Recogiendo las ideas de diferentes autores desde distintas ópticas como Friedmann, Habermas o Healey, señala como característica esencial del nuevo planeamiento el vínculo que debe establecer entre conocimiento y acción, siendo su desafío más importante el articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. Ganaría así como instrumento para el debate público y el aprendizaje social y como plataforma para la negociación y concertación de las estrategias marco de los diferentes agentes. Para el autor es fundamental diferenciar entre el cuerpo disciplinar de la proyectación urbanística, la dimensión espacial del encargo social y la práctica profesional del planeamiento y, el formato legal en el que se

desenvuelve. Para ello considera fundamental adoptar el razonamiento heurístico en la aproximación a los problemas, que permitiría operar al Plan como instrumento de conocimiento, pudiendo no sólo identificar y diagnosticar los problemas urbanos en toda su complejidad sino también su correcta formulación. Al asumir esta perspectiva se asume el desconocimiento anticipado de la bondad de una solución hasta que se completa toda la secuencia y la implicación personal activa del profesional, subrayando así mismo su responsabilidad ética.

En un artículo posterior, el mismo autor, señala que dentro del marco europeo -donde se subraya la necesidad de una visión estratégica del desarrollo territorial de la UE-, las nuevas experiencias y aportaciones identifican tres requerimientos en el tratamiento de los problemas espaciales: la adopción de una perspectiva "estratégica", orientada a la detección y regulación de los procesos con incidencia espacial más relevantes e innovadores para una política de reestructuración territorial; un enfoque "integrador" a un doble nivel, propiciando una comprensión del territorio sensible a la diversidad por un lado, y planteando reflexiones integradoras sobre ámbitos geográficos coherentes, desde criterios fuertes por otro; y la concepción del planeamiento como instrumento de concertación, tanto en el ámbito de los distintos niveles de gobierno del territorio como entre los poderes públicos y la sociedad civil, lo que se ve facilitado por la explicitación de un marco estratégico territorial (EZQUIAGA, 1999).

Por su parte, TERÁN (2000), en la presentación del Seminario sobre el Planeamiento Urbano-Territorial en el Siglo XXI ya mencionado, insiste en la necesidad de que ya no sirven los mismos parámetros conceptuales para instrumentar las respuestas pues las condiciones en que se desarrolla la disciplina y las actividades urbanísticas han variado considerablemente. La complejidad de las nuevas dinámicas de la ciudad-territorio ha hecho insuficiente la respuesta del urbanismo morfológico que ha imperado a partir de la década de los ochenta. Aunque le reconoce sus aspectos positivos -énfasis en los aspectos morfológicos, en la recuperación de la forma del espacio urbano y en la formalización física de la arquitectura, el desbloqueo de la separación norma-acción mediante la introducción de piezas nuevas y realmente abordables incluso financieramente frente a las difíciles propuestas de financiación del planeamiento más determinista de los años sesenta, etc.-, también señala sus deficiencias. Estas están fundamentalmente basadas en un error en el diagnóstico de las dinámicas económicas y demográficas, en la percepción de que la ciudad, fruto de la ralentización económica y demográfica, ya no crecería más, ni en población ni físicamente: esto lleva a los planificadores a escoger una mirada excesivamente introspectiva, que le hace ocuparse más del arreglo interior que de su expansión; se entiende la ciudad no como un sistema unitario y continuo sino como un agregado aleatorio y discontinuo de piezas heterogéneas; como innovación, se profundiza en los aspectos morfológicos más que en la función y estructura urbana; en consecuencia, en la gestión también prima la actuación fragmentaria frente a su inserción en un marco unitario; hay una renuncia a una visión global anticipada de la evolución del conjunto urbano y a la consideración de las relaciones con el ámbito territorial en el que se inscribe; se sustituye el plan urbano y territorial

tradicional por el desarrollo de proyectos urbanos como únicos instrumentos urbanísticos de intervención.

El problema es que las ciudades no se han detenido en su crecimiento, acompañado ahora de mayor dispersión, y además han aumentado en complejidad, por lo que el planteamiento morfológico no tuvo respuesta ante la nueva situación. Curiosamente, como señala el autor, al mismo tiempo que en la clase profesional se instalaba este planteamiento morfológico y fragmentario, la propia realidad y las nuevas dinámicas urbanas llevaban a una reflexión de escala territorial, especialmente sustentada en la incipiente actividad de las Comunidades Autónomas, a las que se les ha reconocido la competencia en ordenación del territorio y recuperan la idea del denostado "modelo territorial". El problema añade el autor, ha estado en que estas experiencias parecen haberse llevado en paralelo, independientes una de otra y sin apenas debate.

HALL (2000), tras analizar diferentes aspectos demográficos, económicos, tecnológicos, de nivel de vida y consumo, de transporte y energía, cree que a nivel general, entre las cuestiones o problemas emergentes en planificación, la fundamental es la aparición de un conflicto, cada vez más claro, entre dos tipos de intereses que parecen estar sustituyendo las líneas tradicionales de oposición política entre capital y trabajo: por un lado el impulso hacia la creación de riqueza y por otro la conservación del medio ambiente. Cree que estos problemas, aparentemente irreconciliables, se pueden superar a partir de un crecimiento ecológico, un desarrollo urbano sostenible basado en ciudades compactas, y primando el transporte público sobre las carreteras. Aún y todo se muestra prudente, subrayando que el traducir las generalidades planteadas dentro del concepto "desarrollo sostenible" a políticas urbanas y territoriales específicas es más difícil en el nivel local, y sobre todo en el subregional y regional. El tener en cuenta la cuestión ambiental supone una nueva y compleja relación entre las políticas de uso del suelo y las políticas de otros ámbitos (gestión del agua, residuos sólidos, protección de la naturaleza, transporte y movilidad sostenible, etc.). Lo que es evidente para el autor es la superación de la planificación del suelo en su formulación convencional, exigiendo la nueva planificación la integración de las diversas políticas en los niveles nacionales y locales, pues es una condición para su eficacia. Para finalizar, apunta el autor la formulación estratégica como la más adecuada para poder llevar adelante estas ideas.

Por su parte, SÁNCHEZ de MADARIAGA (2000) en un sintético pero interesante artículo repasa los cinco poderes básicos que tienen las administraciones públicas para controlar o dirigir el crecimiento urbano, y plantea los retos y preguntas que tienen en general todos los países occidentales a la hora de reformular sus sistemas de planificación. Entre los poderes señala la intervención/inversión pública directa, los controles reguladores, las medidas desincentivadoras, las medidas incentivadoras y los métodos voluntarios. Respecto a los retos de los nuevos sistemas de planificación los agrupa en tres grandes bloques: primero estaría la asignación competencial de cada uno de los poderes a los distintos niveles administrativos de manera que permita satisfacer los objetivos de eficiencia, equidad y ecología, en suma de calidad de vida como último objetivo del urbanismo. ¿Cómo lograr una cierta centralización que permita lograr estos objetivos a la vez que se respeta el principio de subsidiariedad? Un segundo

bloque agrupa el reto de coordinación y formación de consenso en contextos no jerarquizados –recuerda la cada vez mayor descentralización europea- y con una creciente pluralidad de actores tanto públicos como privados que reclaman una mayor participación y democratización en la toma de decisiones. El último bloque se refiere al problema de cómo lograr adaptar la regulación clásica, la normativa que seguramente seguirá siendo el principal instrumento del urbanismo, al nuevo contexto de cambio e incertidumbre de manera que se conjuguen la flexibilidad y adaptabilidad a la incertidumbre con el respeto a unas reglas generales, a un marco global de referencia.

Una visión más general pero de gran experiencia es la que aporta el arquitecto portugués PORTAS (2003), con una visión muy de "ciudad", más urbana que territorial, pero en la que constata la necesidad de una nueva visión más amplia que requiere la realidad territorial de hoy en día. Al evaluar la situación del planeamiento de la ciudad contemporánea señala que hay cinco déficits. El primer déficit es la falta del carácter estratégico de los planes cuyo objetivo debería ser no eliminar la incertidumbre, cosa imposible en la sociedad actual, pero sí reducirla. En segundo lugar constata un déficit de adaptabilidad normativa, no sólo de las ordenanzas sino del diseño normativo, lo que el plan, a la vez que impone la forma, impone el método para llegar a la definición del contenido o la forma. El tercero es un déficit en el diseño o trazado de los ámbitos de geometría variable, que deben de ser selectivos en el sentido de seleccionar los elementos estructurantes o más duraderos de la ciudad. El cuarto déficit es el de una participación de tipo constructivo, en el sentido de buscar el consenso y la concertación como proceso que, de darse, ayudaría a reducir la incertidumbre. Como quinto y último déficit señala el poder realizar una evaluación también llamada constructiva, en el sentido de *feed-back*, con mecanismos de observación y corrección *on-line*, que evalúan el proceso constantemente para introducir mejoras, alejándose de la concepción de planificación en cascada de arriba abajo, valorando que las secuencias de abajo a arriba no tienen porqué ir contra el sistema de planificación sino que privilegian la información de la parte hacia el todo con tanta lógica y sentido de la planificación como la contraria, que deduce la parte de un todo previamente establecido (en parte es algo que ya es real y cualquiera con experiencia en la administración municipal lo conoce según el autor).

Portas piensa que el problema principal está en que la ciudad como objeto de planificación ya no es la misma, y que, la ciudad que como modelo culturalmente reconocido existía se ha vuelto minoritaria, pues hoy en día se está en un proceso de mutación desde la ciudad hacia lo urbano, que se ha generalizado y diversificado, rompiendo los límites tradicionales de la ciudad-cultural hasta ahora conocida. Así el anterior crecimiento por ensanche o por crecimiento suburbano pasa a ser crecimiento extensivo o disperso o difuso. Si antes los límites de la ciudad eran claros –lo que a su vez permitía la zonificación-, ahora los límites son elásticos y multiformes, pasándose de la ciudad isla a la ciudad archipiélago, que, en contra de lo que algunos han defendido, también tiene su lógica. El autor sintetiza en tres aspectos los rasgos estructurantes de esta urbanización generalizada. El primero es que la discontinuidad física ha dejado de ser una excepción para pasar a convertirse en una regla. El segundo aspecto es que la densidad global no depende, como antes, de las densidades netas

residenciales, aspecto que cobra importancia al evaluar la sostenibilidad de los diferentes tipos de urbanización. El tercero es la diversidad de modos de vida que acoge, y que se reflejan especialmente en los nuevos espacios que no proceden de la ciudad heredada y que se corresponden con elecciones intencionales de los actores urbanos (familias, empresarios, instituciones, etc.). Así, la urbanización emergente ofrece mayor grado de incertidumbre y espacios más asequibles que la ciudad canónica, que sí es más probable y está más condicionada, incluso por regulación. Frecuentemente se oponen los dos modelos entre sí como si tuviesen que ser alternativos el uno al otro, cuando la realidad es que son interdependientes o complementarios, lo que no quita para que las diferentes formaciones de la misma aglomeración compitan a su vez por atraer recursos públicos y privados. Estas son las grandes dificultades –y las grandes oportunidades– que ofrece hoy la gestión de las aglomeraciones, y lo que ayuda a entender la dificultad para llegar a acuerdos entre los municipios. El autor concluye señalando cinco estrategias posibles para poder abordar las nuevas dinámicas y realidades territoriales:

- a) Formación de mallas de continuidad del espacio colectivo, intermodales e isoaccesibles, de tal manera que cada parte del territorio pueda servir a las demás y ser accesibles desde cualquier punto, no sólo desde un punto central.
- b) Corrección de densidades locales menos sostenibles por exceso o por defecto con el refuerzo de centralidades anteriores o creación de nuevas centralidades o la potenciación de zonas mixtas corrigiendo anteriores efectos de zonificación.
- c) Valoración y reconstrucción de sistemas ecopaisajísticos.
- d) Atención a los otros “parques” de la ciudad (temáticos, naturales o artificiales con nuevas formas de trabajo, de la educación, y del ocio, etc.)
- e) La incorporación de las dinámicas locales (ideas, voluntades, recursos, etc.) para el refuerzo de los sistemas de gobernanza al mismo tiempo que se refuerza el sistema inter o supramunicipal, es decir de gobierno transversal que todavía necesita legitimarse y ganar la autoestima de pertenencia activa a un todo de ambición superior.

SECCHI (2003), sitúa los problemas de la ciudad contemporánea en la falta de respuesta de la misma a cuatro aspectos, que formula un tanto ambiguos pero que están en la base de los mismos. El primero es la creciente autonomía del individuo que le lleva a un rechazo de la tutela por parte de las instituciones de poder y a resistirse verse ahogado en el anonimato de clase o género. Esto le lleva a acrecentar el individualismo y sus espacios privados para desarrollar su existencia, y a modificar sus comportamientos y prácticas sociales. La consecuencia es la dispersión urbana que a su vez ha suscitado el temor de que a la vez de que se produce la “disolución de la ciudad” también sé de un proceso de pérdida del orden social. El segundo aspecto es que la multiplicidad y la unidad no son sinónimos de dispersión y concentración, que a veces se han convertido en estandartes ideológicos y enfrentados de manera falsa. El tercer aspecto confirma los procesos anteriores, pues el autor señala que a fin de cuentas lo que está aflorando es lo cotidiano, la dimensión corporal y temporal de la ciudad, un fenómeno claramente asociado a la creciente autonomía del individuo que encuentra en la afirmación de la diversidad la mejor

posibilidad de representarse. Pero aunque se den dispersión y fragmentación, en la ciudad contemporánea -y especialmente en la ciudad difusa-, al mismo tiempo, también se dan fenómenos de concentración, reinención de sus partes más antiguas, modificación de las modernas, densificación y rarefacción, producción de nuevas áreas de centralidad, etc. Por último, como consecuencia de estos procesos y del retraso en su comprensión, señala el abandono producido de una parte de la ciudad a sí misma, la parte más periférica y dispersa, donde además más evidentes eran los procesos de democratización del espacio. Subraya que esta parte de la ciudad ha carecido de proyecto y se pensaba que era una forma "degenerada" de ciudad que había que borrar o abandonar para que poco a poco se transformase en "ciudad moderna". La principal consecuencia para él es que las soluciones para esta ciudad no pueden darse como si una población homogénea y estable se tratase, sino desde la diversidad que su complejidad plantea.

Fruto de las reflexiones que se van produciendo y de las diferentes experiencias, investigaciones universitarias, etc. el discurso se va enriqueciendo y haciéndose más complejo. Así FONT, al reflexionar en un artículo sintético pero denso sobre "un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad" (2004b, 2003a y 2003b)<sup>27</sup> señala que hay que reconocer las limitaciones del actual sistema urbanístico pero subraya que esto también se produce en territorios con cultura de plan y con disciplinas urbanísticas contrastadas, por lo que hay que pensar más en razones estructurales y no quedarse sólo en razones disciplinares. Primero analiza y da las claves de la nueva territorialidad emergente para después pasar a dar ideas sobre lo que debe caracterizar el nuevo planeamiento renovado. Comienza por señalar que desde el campo disciplinar se está asistiendo al tránsito del modelo de ciudad industrial o "fordista" al modelo de ciudad servioindustrial o "posfordista", que supone dos cambios fundamentales: el motor de la actividad económica ya no es la industria sino los servicios y, segundo lugar, se pasa de una morfología urbana compacta a una estructura espacial caracterizada por la discontinuidad. En la base por lo tanto está un cambio en la dinámica económica que se caracteriza por pasar de formas de acumulación y regulación del capital ligadas al estado del Bienestar del periodo anterior, a formas de acumulación flexibles. Esto supone una nueva división territorial del trabajo a todas las escalas y como consecuencia cambios en las relaciones entre los sectores de la actividad productiva, en los mecanismos de organización de la propia actividad, en la distribución y comercialización de sus productos, y en las lógicas de localización y tamaño de sus centros de producción.

El anterior territorio urbano industrial o "fordista" se caracterizaba por integrar al máximo todos los elementos del proceso productivo, buscando las llamadas economías de escala. Esto, a escala urbana y territorial, se reflejaba en la concentración espacial de las actividades económicas y los desarrollos residenciales fundamentalmente. El tipo de planeamiento que se desarrolló en este momento es el "racional-comprehensivo", que intentaba

---

<sup>27</sup> Dicho artículo recoge en gran parte las conclusiones del seminario ya citado y coordinado por el propio autor con el mismo título dirigido en el año 2001 y recogidas más tarde en FONT ARELLANO, A. (2003b): "Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación", 207-219, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona, del que se recogen otras aportaciones.

llevar adelante la llamada ciudad funcional como modelo teórico del movimiento moderno, y que se basaba en la caracterización de las funciones urbanas y en plantear la zonificación adecuada de los usos del suelo (residencia, trabajo, infraestructuras, ocio, etc.) para que evitar posibles conflictos entre los diferentes sectores de actividad. La estructura urbana resultante eran varias zonas o partes separadas, que se podían analizar y trabajar separadamente, para posteriormente identificar los mecanismos por los cuales interaccionaban entre sí. Es por ello que las claves del proyecto urbanístico del territorio industrial fordista eran "continuidad" en la composición y crecimiento de las piezas, "concentración" de actividades y sectores y, "equilibrio" entre los diferentes sectores de actividad y en el reparto espacial de dotaciones y servicios.

Pero este modelo, a partir de la crisis energética y económica de los años setenta, comenzó a entrar en crisis. Primero porque se producen importantes cambios en la localización productiva, y segundo por los cambios de los flujos de la movilidad. Efectivamente la producción tiende a hacerse en clave de "producción flexible" –segmentando los procesos productivos y la diversificación de actividades-, para poder superar la incertidumbre en la demanda de productos y bienes de consumo. Esto además se vio favorecido por los avances tecnológicos, tanto en la automatización y robotización de las cadenas productivas como en la introducción de la informática en la gestión empresarial. Por otro lado, y contrariamente a lo que en principio anunciaba la crisis energética, se produjo una disminución relativa de los costes de transporte, que junto a un sistema de comunicaciones cada vez más desarrollado y eficaz permitió una generalización de los mercados, planteando nuevas relaciones espaciales entre la producción y la comercialización, dando lugar a una relocalización de los lugares productivos en una geografía dispersa. Esto tendrá importantes consecuencias para la estructura espacial de la ciudad y para los flujos de la movilidad obligada empleo-residencia, haciendo que se multipliquen las conexiones territoriales. Además, el crecimiento del sector servicios también buscará esta lógica de localización cercana a la infraestructura viaria y de transportes y a los lugares de especialización en una determinada actividad productiva. Como recuerda el autor, "la eficiencia económica depende ahora cada vez más del territorio, por la localización de las actividades de pequeños y medianos establecimientos productivos en aquellos emplazamientos bien situados respecto a las redes, o en relación a zonas de especialización configuradas en cada territorio" (FONT, 2004a, 563).

En definitiva se ha pasado de un territorio jerarquizado y único, de un espacio dominado por un centro y una periferia dependiente que tenía un crecimiento continuo como en mancha de aceite a un territorio diferente, de interdependencias espaciales y de autoorganización, con una realidad territorial fragmentada y heterogénea. En él todavía perviven las formas tradicionales de la ciudad fordista pero cada vez crecen más la dispersión territorial por un lado y la polarización sobre los principales ejes y nudos viarios, dando lugar a un espacio discontinuo, desconcentrado, permanentemente en desequilibrio, de "geometría variable", que rompe el orden morfológico y de estructura espacial de la tradicional ciudad compacta del territorio "fordista".

En este mismo trabajo, al presentar los resultados de la investigación universitaria sobre la explosión de la ciudad en la Europa meridional en el marco del Forum 2004 de Barcelona resume los cambios dados en las dinámicas territoriales en siete puntos fruto de los cambios en la estructura económica de la sociedad y de su organización social, cambios de modos de vida, etc.:

- a) Cambio en las dinámicas tradicionales del crecimiento urbano, en virtud de las cuales se produce un aumento de la población en ciudades y territorios cada vez más distantes del centro metropolitano, que a su vez va perdiendo población.
- b) Descentralización de las actividades de la industria y del terciario de menor valor añadido hacia la periferia metropolitana en el marco de las transformaciones en el sistema productivo y en las tecnologías de las telecomunicaciones.
- c) Traslado de la residencia -obligado en la mayoría de los casos por los altos precios de la vivienda en el centro o favorecido por la descentralización del trabajo-, a lugares cada vez más alejados. Esto está llevando a convertir en primera residencia lo que era urbanizaciones pensadas como segunda, desarrollo de nuevos barrios residenciales cada vez más alejados, etc.
- d) Notable incremento de los flujos de personas y mercancías, dentro de un uso cada vez más largado e intenso del territorio, consecuencia a su vez de la dispersión territorial de la residencia, del trabajo, los servicios, etc.
- e) La aparición de nuevas localizaciones de terciario y de grandes dotaciones polarizadas alrededor de la infraestructura arterial, como elementos emergentes de un nuevo paisaje metropolitano, superponiéndose sobre el anterior orden de la ciudad compacta.
- f) La continua pérdida e insularización de los espacios naturales (bosques, áreas agrícolas, riberas, etc.) y una excesiva "mineralización" de los espacios libres adaptados.
- g) Algunas operaciones de regeneración interna en las ciudades grandes y medianas en las que el terciario y las dotaciones en general juegan un papel relevante, dando lugar a nuevas áreas de centralidad.

Volviendo al trabajo de "un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad" (FONT, 2004b, 561-567), el autor cree que este conjunto de factores ha llevado a poner en crisis el modelo tradicional de planeamiento de los que la proliferación del proyecto frente al plan o la abusiva utilización de la "modificación puntual" de los planes generales no son más que unos indicadores de dicha crisis, en unos territorios cada vez más necesitados de ordenar y vertebrar que de ocupar y colonizar.

Tras este análisis pasa primero a señalar -a la luz de las experiencias recientes más interesantes-, cuáles son las cuestiones más relevantes para la ordenación urbanística en la actualidad, indicando ocho cuestiones:

- a) La necesidad, compartida, de acercamiento y colaboración entre las diferentes disciplinas territoriales frente a los análisis de corte disciplinar tradicional.
- b) La necesaria integración de las demandas relativas al medio ambiente y al paisaje en las determinaciones del planeamiento urbanístico,

dentro de la consideración de la ciudad y el territorio como un sistema único, e introduciendo mecanismos de evaluación y control del proceso de planificación.

- c) Frente al tradicional crecimiento urbano en extensión plantear estrategias de recualificación urbana que permitan, en la medida de lo posible recuperar y densificar las áreas ya edificadas o reordenar las ya urbanizadas pero no ocupadas.
- d) Partir de una concepción integral del territorio, lo que supone la consideración del sistema de espacios libres como un componente más del proyecto de estructura, subrayando su importante papel vertebrador y articulador del territorio. Dentro de este sistema entrarían desde el jardín urbano al espacio natural protegido.
- e) La conveniencia de concebir la estructura urbana y territorial a partir de la infraestructura del transporte público frente a la lógica tradicional de la movilidad individual y la red viaria.
- f) Buscar un consumo ajustado de suelo que evite los enormes costes sociales y ambientales de la dispersión urbana. Así los nuevos patrones residenciales o de asentamientos productivos deben caracterizarse por las densidades intermedias y de mezcla de usos compatibles, y tener incorporados los costes externos generados por las diferentes infraestructuras (transporte público, mantenimiento, etc).
- g) Ante la tradicional disociación entre el planeamiento urbanístico y los programas de vivienda, la conveniencia de recuperar el componente residencial como unos de los ejes fundamentales del plan.
- h) La necesidad de una escala supramunicipal como marco de referencia tanto para la ordenación municipal como en el planeamiento de los territorios metropolitanos. En ella se debería abordar: la ordenación de los espacios libres, de la infraestructura viaria, del transporte y de las comunicaciones, de la infraestructura medioambiental, de los parámetros generales de ocupación del suelo por la edificación, de las actuaciones de carácter estratégico y prioridades de actuación, de los ámbitos espaciales para el desarrollo de los planes, etc.

Para finalizar, de la comparación de los principales sistemas europeos de planeamiento y de otras experiencias, extrae algunas recomendaciones para una posible reforma del planeamiento urbanístico:

- a) La conveniencia de separar entre el plan estructura –como proyecto de rasgos fundamentales de la ordenación-, y el plan operativo, donde se atribuirían los derechos y obligaciones de la propiedad del suelo o de los agentes urbanizadores.
- b) La distinción, tanto temporal como documental, entra la ordenación física o plan que definiría los principales elementos estructurantes del territorio, y el programa de actuación y plan operativo, que deben poder adecuarse a coyunturas específicas.
- c) Distinción entre elementos esenciales –de cara a su permanencia-, y los que no lo son –para que se puedan modificar por procedimientos reglados sencillos-. Los primeros deben estar amparados en el interés público, y para salvaguardarlo son cruciales las nuevas formas de participación pública y la modernización de la organización administrativa.

- d) La necesidad de que los planes sean menos formales y más sustantivos, menos complejos y más flexibles.
- e) Incorporar la concepción procesual del plan que en su flexibilidad permita –tanto en su construcción como en su desarrollo–, incorporar los cambios considerados razonables. También la incorporación del trabajo a diferentes escalas y la posibilidad de definir itinerarios y escenarios alternativos.
- f) La opción por una intervención estratégica o selectiva, de pocas cosas pero importantes, que suponga una jerarquización de las opciones de intervención.

Dentro de las aportaciones a la exposición del Forum 2004 de Barcelona destaca el análisis realizado por INDOVINA (2004) que defiende que la dispersión es la que origina la metropolización del territorio, pero es ésta a su vez la que evita que la dispersión empobrezca la vida social e individual, pudiendo en parte contribuir a generar crecimiento económico y desarrollo social. Para él, con el término metropolización se quiere indicar la tendencia a la integración de diversos agregados urbanos y territorios de urbanización difusa pero que significan una manera diferente y más amplia de construir interrelaciones e interdependencias, una modalidad diferente de producir ciudad, de hacer una nueva ciudad. Cree que la metropolización, la creación de una ciudad de ciudades, representa la concepción del mundo de hoy en día, caracterizado por el problema de la integración en sus distintas vertientes (social, cultural, urbana, etc.) y que a su vez crea diferentes tensiones. Tanto en las nuevas áreas metropolitanas como en las tradicionales se está pasando de una jerarquía fuertemente estructurada alrededor de un centro, de corte duro y piramidal, a una jerarquía blanda o flexible. La tendencia ya no es concentrar en un único punto – la ciudad central- las funciones principales sino por el contrario distribuir por el territorio amplio puntos de especialización, diversificados pero integrados en un gran todo. Al analizar los factores que activan la metropolización señala la dificultad y la necesidad de identificarlos, y la existencia de la especificidad local, pues aunque se pueda hablar de una tendencia general la tipología concreta de las transformaciones dependerá de la combinación y del diferente peso relativo de los factores que operan en cada territorio. Las nuevas dinámicas unidas a la globalización requieren una nueva organización de la ciudad y del territorio tanto para situarse en la nueva dimensión de la economía mundial como para no sucumbir completamente a los procesos decididos fuera de la comunidad afectada.

El autor señala como factores principales de la metropolización a tres. El primero es la modificación del proceso productivo donde –a parte de cuestiones ya citadas- destaca que la desarticulación en la producción ha ido acompañada de una fragmentación de la cadena del valor añadido, lo cual no significa que la escala de producción sea indiferente sino que se han modificado las condiciones para lograr las economías de escala: ahora no se consiguen tanto por concentración de la producción como por controlar la cadena de producción del valor añadido. Paradójicamente esto requiere una mayor integración de la actividad económica que se dispersa por el territorio. El segundo factor son las modificaciones de la vida cotidiana (cambios en la organización del trabajo, en la estructura familiar, prolongación de la vida, crecimiento del número de solteros, aumento del tiempo libre, extensión de las nuevas tecnologías al hogar, aumento de la

escolarización, etc.) que llevan a un aumento de las exigencias de servicios y equipamientos diversos. Su satisfacción requiere una masa crítica de ciudadanos pero también una accesibilidad cómoda, fácil, que no tiene por qué basarse en la proximidad, y que está acompañada de una especialización por polos (de comercio, de deportes, de ocio, etc.). El tercer factor es la diversificación de la renta que, junto a la transformación del espacio agrícola en espacio edificado, son los principales factores que marcan la nueva distribución de las familias, las actividades de servicio y las actividades productivas. La diferencia respecto a otra época está en que la renta se constituye en un factor de expulsión no de los colectivos marginales sino de los ciudadanos medios así como en la dimensión del fenómeno y de las motivaciones que le caracterizan. Es el cruce de estos tres factores el que favorece la llamada metropolización del territorio, que aunque de lugar a múltiples mosaicos metropolitanos según como se adaptan cada unos de ellos, todos participan de una misma lógica: los resultados positivos de la aglomeración de personas, actividades, recursos, etc. que se dio en la anterior etapa, hoy se puede alcanzar –gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías, del crecimiento de la movilidad, etc. en una situación de dispersión. Ésta ha pasado a simbolizar no el aislamiento sino la conexión y la interdependencia. El rasgo fuerte del nuevo mosaico metropolitano es una fuerte integración en un contexto de dispersión. El autor resume los rasgos comunes de estos nuevos territorios en los siguientes puntos:

- a) Distribución en el territorio de potencial productivo ya sea en polos compactos o de forma difusa, con la tendencia de pérdida de actividades de producción material en la ciudad central.
- b) Distribución por el territorio de numerosos polos especializados de servicios (comercio, ocio, deporte, etc.), en los que prima su buena accesibilidad física.
- c) Tanto los flujos pendulares obligatorios (trabajo, estudios, etc.) como los de tipo no obligatorio (compras, ocio, cultura, deporte, etc.) tienen un carácter pluridireccional. Los servicios se distribuyen por todo el territorio y no en función de los asentamientos familiares.
- d) Las relaciones productivas entre empresas también se han convertido en pluridireccionales.
- e) Tendencia a densificar las zonas urbanizadas sueltas aunque sin llegar a niveles de densificación de las grandes ciudades.
- f) Soluciones de continuidad en los asentamientos y en las localizaciones puntuales que genera una situación de asentamientos con una buena habitabilidad.
- g) Relaciones intensas entre las diferentes partes del territorio, no sólo materiales sino también inmateriales (flujos de información, datos, etc.).
- h) Alto consumo de energía relacionado con la movilidad basada en medios privados y los gastos de calefacción, mayores por la tipología unifamiliar.
- i) Uso de territorios naturales no construidos (bosques, cursos de agua, territorios agrícolas, etc.) como estructuras “urbanas” disponibles para la población.

Aunque no se puede pensar que los nuevos territorios metropolitanos están privados de un centro –a veces sigue con fuerza el anterior “corazón” del área metropolitana-, tanto en éstos como en los nuevos puntos de centralidad ésta se basa más en la potencia que en la masa. Lo que caracteriza las nuevas centralidades es la concentración de actividades de gobierno en sentido amplio como las de dirección. En definitiva si en las anteriores fases metropolitanas la fuerza principal era la centrípeta, que llevaba a la concentración casi sin selección de actividades, personas, funciones, etc., en la nueva situación la principal fuerza es la centrífuga respecto a las actividades materiales y servicios banales, y centrípeta para las actividades de gobierno y dirección. Para atraer estas actividades se valora mucho la calidad del lugar pero también sus conexiones tanto en larga distancia como en corta, las estructuras de formación, los centros de investigación, la “vitalidad” urbana, centros recreativos, oferta cultural, etc. Se tiende a desarrollar por lo tanto un territorio en “red”, pues la característica principal del territorio metropolitano son las intensas relaciones territoriales, no sólo en la esfera del trabajo y la producción sino también en los servicios públicos y privados, en las actividades al aire libre, en las culturales, de formación, del patrimonio natural, etc.

El autor se pregunta si el nuevo mosaico metropolitano sirve para dar respuesta a los nuevos retos de la globalización, y aunque cree que es una pregunta de respuesta compleja y que todavía requiere de investigaciones profundas, se atreve a dar unas pistas. En general cree que la globalización supone una oportunidad para algunas economías, supone un problema para muchas economías intermedias como la italiana y otras de la Europa meridional y probablemente ocasiona un daño creciente en los países más pobres. Son evidentes dos consecuencias importantes de este proceso. Por un lado la imposición de un único modelo de consumo y de cultura, y por otro el problema del gobierno o gobernanza de la globalización. A una escala nacional, las economías intermedias tienen dos opciones para posicionarse frente al proceso, que tampoco son excluyentes. Una es el buscar la máxima tipificación de los bienes y servicios producidos, el “made in” como signo de cualidad específica, buscando singularizar la oferta en un mercado cada vez más amplio. Otra sería que para luchar frente a la pérdida de posiciones de las producciones maduras se apueste por situarse en algún punto de la vanguardia en la investigación científico tecnológica. Cree que los nuevos territorios metropolitanos no son la solución pero sí ofrecen posibilidades para ayudar a conseguir esos objetivos ya que ofrecen la integración de las redes metropolitanas con las redes más amplias de carácter nacional o internacional, un capital social importante, centros de investigación y formación, costos de transacción reducidos, un mercado local de cierta consistencia, la posibilidad de interdependencias productivas, etc.

También analiza el problema de la sostenibilidad que requeriría un sistema eficiente en el uso de los recursos no renovables, un sistema eficaz de respuesta a las demandas de la sociedad –familias, empresas, etc.-, y un criterio de redistribución de los recursos que prime la equidad social. Cree que el nuevo modelo metropolitano puede conseguirlo si existe una activa y sagaz conducta de gobierno, situando la cuestión de la gobernanza como unos de los principales retos. En este sentido subraya que la eficiencia y eficacia de los territorios metropolitanos sólo se conseguirán si existe un

proyecto territorial, unas directrices, una afirmación del interés general que debe ser liderado por el gobierno público. Apunta que es necesario reflexionar sobre nuevos desarrollos de instrumentos democráticos que den respuesta a la pérdida de peso de la estructura nacional y empuje federal por un lado, y a la emergencia cada vez más fuerte de los poderes locales, que son muy remisos a ceder partes de sus prerrogativas. En este punto cree fundamental comenzar por una colaboración interinstitucional facilitada por una normativa que la imponga o que la haga factible. Se puede distinguir entre un área de gobierno claramente local, y un área, más amplia, de carácter supramunicipal (según los territorios, sus realidades y problemas será diferente). Es este nivel el competente para esbozar una estrategia conjunta para todo el territorio metropolitano que debe incluir: el desarrollo y crecimiento económico, objetivos de equidad y equilibrio social, conservación del medio ambiente, eficiencia y eficacia territorial, crecimiento de los servicios, desarrollo de los equipamientos centrales. Para lograr el objetivo de eficiencia territorial los nuevos territorios metropolitanos deben dotarse de una adecuada red infraestructural que asegure la movilidad interna multidireccional basada en el transporte público. Para ello no se debe partir sólo de la premisa de desarrollar la ciudad compacta, sino que se debe hacer un esfuerzo conceptual por adaptar el transporte público a las nuevas realidades. Esto, a otro nivel más internacional, debe ir unido a la organización del transporte de largo recorrido y a la creación de plataformas logísticas, y al desarrollo de redes telemáticas eficientes que aseguren los flujos de información, de órdenes, de conocimientos, de relaciones, de debates y de investigación, etc.

Concluye destacando la importancia de la planificación territorial, que aparece como una necesidad evidente en dos niveles. Primero en la conservación y puesta en valor del medio ambiente, también en su vertiente de seguridad ambiental y sanidad, debiendo recurrir no sólo a los instrumentos clásicos sino a otros más novedosos. Segundo en la corrección de las desigualdades territoriales y la búsqueda de una mayor integración territorial que supere los casos de marginación social. Para ello es importante que la planificación asegure unos ciertos niveles de densidad residencial que haga viables el desarrollo del transporte colectivo, reduzca los costes de gestión de las infraestructuras, localización de servicios de primer nivel, permita las relaciones sociales, etc. Insiste en que aunque no hay que volver a las densidades de otras épocas, los desarrollos dispersos y de baja densidad pueden constituir un obstáculo para la plena realización de las potencialidades de las nuevas estructuras metropolitanas. Añade que la localización de los asentamientos productivos también ha de estar guiada por el interés general procurando evitar su excesiva concentración, y que hasta hoy se ha guiado muchas veces por la autoorganización.

En el mismo marco de reflexión ASCHER (2004) subraya que la nueva realidad territorial se asemeja a una ciudad hipertexto dando lugar a procesos de "metapolización" que no significan el fin de la ciudad sino una nueva realidad urbana, donde los contactos y desplazamientos lejos de reducirse se multiplican. Frente a la opinión de los urbanistas nostálgicos cree que la nueva ciudad no da lugar a la ausencia del lugar sino que crea nuevos vínculos urbanos, pasando del lugar al "hiper-lugar", donde el nuevo reto para profesionales y políticos está en asegurar una movilidad -cada vez más compleja- de calidad, para que permita que se den las nuevas

relaciones sociales y profesionales integrando los nuevos espacios creados por la nueva dinámica urbana. No cree en los retornos al pasado –ciudad compacta, etc.-, tanto por lo que tienen de reaccionario como por su falta de realidad, y cree que el reto está en hacer ciudad en la nueva realidad urbana (con sus aeropuertos, parques temáticos, etc.), asegurando que se haga de manera sostenible.

GAJA i DÍAZ (2004) por su parte pone el énfasis en lo que él llama el paso de la ciudad-sociedad industrial a la sociedad-ciudad informacional, cuyo origen está en los primeros años 80, cuando se extiende la tecnología informática –hasta entonces restringida a un pequeño entorno científico y militar- a la sociedad civil, inaugurándose una nueva era, la era de la Información. Todavía cree que es confuso su análisis por su novedad y porque la doctrina urbanística –de nuevo una crítica disciplinar- se encuentra anclada en un paradigma ya pasado –el de la Modernidad-, que no sirve para explicar y tratar las nuevas realidades territoriales. Añade también que la “maraña” terminológica que se ha producido, dificulta la comprensión y análisis de los nuevos procesos territoriales. Señala como vectores dominantes de transformación de la sociedad contemporánea la informalización y la crisis ecológica, debido a que en la nueva “ciudad difusa” todos sus elementos más relevantes apuntan a la dispersión, fracturación y fragmentación de la expansión urbana, dando la impresión de caos o desorden en la urbanización contemporánea, lo que dificulta su comprensión o el entendimiento de su lógica interna. Lo que sí subraya claramente el autor es que las nuevas formas y estructuras urbanas no responden a los modelos ni a las formas precedentes, siendo consecuencia de la consolidación –incipiente- de la nueva Sociedad Informacional. Ya no vale el modelo urbanístico canónico de Área Metropolitana equilibrada y jerarquizada. Al comentar las diferencias entre éstas y las nuevas “Metápolis Informacionales”, el autor, algo contradictoriamente, señala que no es la dispersión o el desarrollo de medios de transporte masivos, sino las divergencias cuantitativas: ampliación del radio de urbanización, del ámbito funcional, del consumo de movilidad –ahora comenzada a llamar “hipermovilidad”-, etc. Subraya que, a pesar del desarrollo de la conectividad telemática o virtual, todavía hoy en día, las nuevas formas de urbanización dependen más de la hipermovilidad física. Dicha hipermovilidad se ve apoyada en tres factores: la expansión del parque automovilístico, el desarrollo de infraestructuras de alta capacidad y velocidad junto a la red de cercanías metropolitana, y el aumento de la renta de la población. Una de las consecuencias más importantes –a nivel funcional y social también pero especialmente desde el punto de vista del medio físico o ecológico-, es la “archipielaquización o insularización” del territorio, creando ecosistemas fragmentados y de difícil viabilidad.

El autor resume los síntomas del espacio urbanizado contemporáneo destacando los siguientes:

- a) Un creciente consumo de suelo, sin crecimiento demográfico.
- b) La constitución de estructuras policéntricas, reticuladas o malladas, que superan las antiguas estructuras metropolitanas monocéntricas con un núcleo principal.
- c) La primacía del espacio de las comunicaciones.

- d) La aparición de una nueva periferia basada en el empleo terciario e incluso cuaternario frente a la periferia metropolitana anterior, de carácter industrial primero y residencial y comercial.
- e) La especialización extrema de las grandes piezas del mosaico que conforman las Regiones Urbanas.
- f) La difuminación de los límites ciudad-campo.
- g) La pérdida de densidad, de la interacción funcional y de la continuidad espacial.
- h) La transformación de los macro-espacios industriales fordistas y la aparición de nuevos modelos de asentamientos industriales dispersos, deslocalizados pero integrados jerárquicamente en red.

Tras esta descripción el autor subraya la evidencia de que, a pesar de la fuerza con que se desarrolla este nuevo modelo de ciudad difusa, a su desarrollo se opone la crisis ecológica que origina y que puede poner en quiebra dicho modelo. Califica como radicalmente insostenible este modelo de ciudad difusa señalando cuatro graves incoherencias del mismo:

- a) Conlleva aumentos espectaculares de consumo de suelo, de energía y de agua.
- b) Implica la fragmentación y especialización de las diferentes piezas urbanas, suponiendo –desde el punto de vista social y cultural- la ruptura de lo que es y ha sido la ciudad como espacio de relación y socialización.
- c) La separación y el aislamiento de todo tipo de funciones, incrementan la movilidad obligada.
- d) Económicamente es injusta al ocultar sus costes reales, que al final son asumidos colectivamente.

El autor finaliza por preguntarse qué ventajas ven amplias capas sociales para optar por este modelo, y cree que hay una cierta huída hacia delante, sin querer reparar en las críticas de tipo social, ecológico y urbanístico. Cree que tampoco se puede negar el desarrollo del nuevo modelo de ciudad, que lo que hay que hacer es entenderlo y procurar “regular y controlar este monstruo devorador de espacios de alto valor, consumidor de recursos sin fin y generador de unos altísimos coste ambientales, que quizá pronto no podamos seguir pagando” (GAJA DÍAZ, 2004, 515).

En la misma línea se produce la aportación de IZQUIERDO RONCERO (2004) al señalar que los marcos legales actuales –o su uso-, no ayudan a que los modos de ocupación del suelo sean sostenibles, no sólo desde el punto de vista medioambiental sino también social y físico. Tras analizar diferentes documentos europeos e internacionales –y especialmente la Estrategia Territorial Europea-, destaca dos conclusiones fundamentales: primero que existe un nuevo acervo cultural para la política y la técnica territorial y urbanística; y segundo, que, en nuestro país, las recomendaciones están siendo incorporadas muy lentamente a las normativas, y se han producido pocos cambios en los criterios en la toma de decisiones estratégicas.

En el aspecto económico subraya la carga financiera que suponen los desarrollos en baja densidad para municipios, a veces pequeños, que son incapaces de asumir el mantenimiento de unas infraestructuras (de red viaria, transporte público, energía, abastecimiento y saneamiento, etc.)

para poblaciones pequeñas, o que se enmascaran dentro de la colectividad total que aporta densidades superiores. La opción del modelo extensivo hace, además, que se renuncie o aplase la regeneración del tejido urbano, aumentando los posteriores costes de las intervenciones. Y por fin, desde el punto de vista económico, también señala la repercusión en las economías domésticas de los desarrollos de baja densidad: compra y mantenimiento de dos vehículos por familia, elevados gastos energéticos de calefacción, consumo de combustibles para el transporte, etc. Desde el punto de vista de la sostenibilidad social señala que, a pesar de las dificultades incluso fisiográficas para conseguir superar los desequilibrios territoriales y lograr una mayor cohesión social, cree que son las políticas urbanísticas las más adecuadas para ello. En este sentido el autor señala como insuficiente la cesión del 10% del aprovechamiento medio para lograr suficiente parque de vivienda pública protegida que pueda hacer bajar la vivienda del mercado libre y obtener suelo suficiente para la implantación de equipamientos de titularidad pública. Añade que la eficiencia de los equipamientos y servicios baja con los desarrollos en baja densidad. También indica que la uniformidad en los tipos arquitectónicos conduce a la homogeneidad del tejido social, produciendo una nueva segregación social al sectorializar la ciudad en función de la capacidad adquisitiva de vivienda del ciudadano. Desde el punto de vista social también es contraproducente la desaparición del pequeño comercio frente a las grandes superficies, favorecidas con el desarrollo de baja densidad.

Al analizar el medio ambiente el autor advierte que parte de una concepción amplia, que incluya tanto el patrimonio natural como el cultural. Desde una perspectiva ecológica, considerando la ciudad como un sistema heterotrófico, destaca las principales repercusiones que se están produciendo en el medio físico serían:

- a) La gran demanda de ocupación de suelo que propicia el modelo de urbanización difusa, que comprometen el desarrollo o implantación de otros usos. Esto afecta a la biodiversidad de dos maneras: por un lado por la propia desaparición de estos ecosistemas naturales ante la artificialización del territorio, que ocupan además los territorios de más alto valor natural o productivo; y en segundo lugar porque el territorio no urbanizado está cada vez más sectorializado y compartimentado, encorsetado entre urbanizaciones e infraestructuras, impidiendo la conexión entre ecosistemas. El desarrollo en baja densidad, en los que una premisa de localización es la calidad ambiental, contribuye a potenciar estas dinámicas.
- b) Deficiente integración de los elementos relevantes del medio físico: tratamiento de cauces y márgenes fluviales excesivamente contruidos, reducción de la biodiversidad de las áreas naturales periurbanas por introducción de especies foráneas, eliminación de los sotobosques de pinares y riego de sus suelos arenosos para destinarlos a campos de golf, etc.
- c) Quizás la repercusión más importante sea el modelo de movilidad que provoca grandes consumos energéticos y es el responsable de la mayor parte de la contaminación atmosférica y del agua, aparte de los problemas de congestión que produce. El autor remarca en este punto el que muchos documentos que hablan de sostenibilidad en el transporte, sólo lo hagan desde el punto de vista de la reducción de

emisiones y la eficiencia energética, sin reparar en la perspectiva territorial y urbanística del problema.

- d) La falta de consideración de criterios bioclimáticos en la planificación urbanística y en la edificación.

Al analizar las repercusiones en el patrimonio cultural, y al margen de los daños originados por la contaminación, señala que los nuevos modelos de ocupación son totalmente ajenos a nuestra cultura, con indudable impacto en los sistemas de asentamiento tradicionales, y que el sistema de movilidad basado en el vehículo privado condiciona los diseños de la mayoría de espacios públicos. Como conclusión de este primer análisis reivindica la ciudad "compacta" –no sólo en su vertiente física- frente a la ciudad difusa, y subraya a la ordenación del territorio como "el marco de actuación más adecuado ya que los problemas y soluciones suelen superar la escala municipal" (IZQUIERDO RONCERO, 2004, 51).

En el análisis del marco legal y competencial señala, entre otras cosas que se resaltan en otro apartado, la curiosa relación de las competencias sectoriales del Estado y las de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas con las competencias urbanísticas municipales, de tal manera que los Ayuntamientos parecen asumir de buen grado los distintos planteamientos sectoriales del primero, pero consideran una injerencia en su autonomía municipal la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio por parte de las Comunidades Autónomas. Parece que persiste una cultura de respeto a una instancia superior tradicional como la estatal mientras que ante al poder autonómico, más joven, se atreven a enfrentarse más abiertamente. También denuncia que el planteamiento de liberalización de suelo de la Ley estatal no atiende a los principios de sostenibilidad. Concluye el artículo con una serie de recomendaciones para lograr un desarrollo territorial más sostenible, y que muchas veces se puede lograr incluso dentro del marco legislativo y normativo actual:

- a) La incorporación de los aspectos ambientales desde el principio del proceso aplicando metodologías que determinen la capacidad de acogida del territorio. Se quiere evitar así que en posteriores evaluaciones estratégicas queden distorsionadas y soslayan posibles errores una vez tomada la decisión política o técnica.
- b) Proteger el sistema tradicional de asentamientos a partir de la utilización de los instrumentos del planeamiento territorial y urbanístico.
- c) Vía Comunidad Autónoma o Ayuntamiento establecer porcentajes mínimos de vivienda de protección pública.
- d) El actual planteamiento metodológico estatal puede ser interesante (reconozcamos los suelos valiosos para preservarlos del desarrollo urbano y consideremos el suelo residual como urbanizable), debe ser matizado y acercarse a planteamientos más sostenibles con un criterio inclusivo –se clasifica como suelo urbanizable el que se estime verdaderamente necesario o potencialmente necesario-, y otro excluyente o atemperador del primero: promover y priorizar la regeneración del tejido existente, preguntándose a priori: ¿es sostenible urbanizar todo lo previsto según el primer criterio sin considerar la regeneración de las áreas degradadas?

- e) Un nuevo sistema de valoraciones que facilite las expropiaciones públicas sobre todo para asegurar una política de vivienda social y evitar que la propia administración se convierta en uno de los principales especuladores de suelo.
- f) Establecer mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la planificación sectorial del Estado, más allá de la información y consulta a posteriori de decidir las grandes estrategias. Apunta como posible mecanismo favorecedor la creación de una comisión redactora del plan que tenga dos órganos, uno político y otro técnico, asegurándose así el flujo de la información.
- g) De la misma manera, los entes autonómicos deben favorecer la participación municipal y estatal en los documentos territoriales que impulsen, involucrándoles desde el inicio.
- h) Así mismo se debe superar uno de los grandes déficits de los planes y directrices territoriales, a saber, la ausencia de mecanismos y órganos de gestión de los mismos. La adecuada definición de las acciones prioritarias del modelo territorial propuesto, su cuantificación y señalización de sus planes de ejecución ayudarán primero a involucrar a todas las administraciones gestoras del territorio en su ordenación, y en segundo lugar ayudará a racionalizar la planificación logrando una mayor eficacia del gasto público y la independencia del momento político para lograr los objetivos del modelo territorial.
- i) Dentro de la legislación urbanística también se pueden contemplar diferentes medidas que tienen cabida dentro del marco legal existente: la exigencia de continuidad en la trama urbana; la conveniencia de que se incluyan los suelos destinados a sistemas generales a efectos de gestión para eliminar de los presupuestos públicos sus costes de obtención; la posibilidad de fijar un porcentaje mínimo de viviendas en régimen de protección pública; la introducción de mezcla de usos en los nuevos desarrollos.
- j) Otras medidas, que por ahora no son recogidas pero podrían incluirse son: defensa del tradicional modo de asentamientos humanos, especialmente en los pequeños municipios y áreas rurales; al igual que se fija un estándar de densidad máxima, la necesidad de fijar un estándar de densidad mínima para los nuevos crecimientos en suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, haciendo adaptaciones según tamaño de población del municipio o condiciones territoriales específicas.

En este contexto, un tema ha recobrado fuerza y presencia, un tema tradicional en la Geografía como es la comarca como posible ámbito de actuación. Es lo que desde el planeamiento territorial se ha llamado "la escala intermedia" de planeamiento y que en la mayoría de los casos de los últimos años en el panorama español se ha correspondido con las llamadas Áreas Funcionales. En este sentido una geógrafa que ha estudiado en profundidad el tema de la comarcalización en el País Vasco ya señalaba que estos ámbitos territoriales, por sus características y dimensiones son los ideales para vincular planificación física con estrategias de desarrollo socioeconómico (NOGUÉS, 1993), así como para la integración de políticas sectoriales y la cooperación intermunicipal en la gestión de determinados servicios (NOGUÉS, 1995).

Lógicamente desde la perspectiva práctica del planeamiento territorial se ha defendido la necesidad de esta escala intermedia por diferentes razones: adecuación de los servicios, correspondencia entre propuestas y actuaciones con la escala de los problemas a resolver, "irrealidad" de la compartimentación territorial administrativa –medio físico, infraestructuras, etc.-. Este aspecto que ha sido subrayado por el director de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (VEGARA, 1995), que añade que dicha escala es fundamental para incorporar las áreas rurales a los procesos de desarrollo. Cree que la delimitación de las llamadas Áreas Funcionales (cabecera comarcal sobre la que gravitan otros núcleos en su área de influencia) puede ser muy válida, siempre que se entienda el término funcional en sentido amplio y no sólo en su sentido más estricto. Es por ello que una buena delimitación debe atender a estos criterios: una cierta homogeneidad geográfica como resultado del medio físico que tradicionalmente ha condicionado la actividad humana y en el que el hombre ha incidido en mayor o menor medida; la existencia de un cierto liderazgo urbano de uno o varios núcleos sobre un conjunto de municipios de menor tamaño situados en su entorno geográfico; y la complementariedad, observando que dentro del área se dan unos niveles de interrelación interna mayor que con el exterior para un conjunto de actividades y servicios de rango comarcal.

Dentro de este tema y desde la Geografía, otras aportaciones a destacar son las de PRECEDO (2004a y 2004b), tanto por el nivel de reflexión conceptual como porque recogen en parte la aplicación práctica de estas teorías en el caso de Galicia y de otras investigaciones a nivel europeo. El primer trabajo analiza las nuevas realidades territoriales del siglo XXI –con una importante reflexión teórica sobre los sistemas urbanos, el desarrollo rural y las políticas económicas, especialmente de desarrollo regional-, dando un modelo de desarrollo alternativo y en el segundo –en parte también recogido en el primer trabajo-, se centra más en concreto en el papel que puede jugar la comarca. Al analizar las nuevas dinámicas territoriales constata una fragmentación del mercado de trabajo y una segregación social creciente por la mayor disociación entre lugar de residencia y de trabajo. Como factores que contribuyen a la urbanización dispersa señala los siguientes:

- a) El excesivo coste de la vivienda en las áreas centrales lo que empuja a una mayor promoción inmobiliaria en zonas cada vez más alejadas.
- b) La generalización del estilo de vida rururbano con un aumento del tamaño de la vivienda y una demanda de paisaje natural, lo que se ha visto favorecido por el aumento de las rentas familiares y el acceso de la mujer a un mercado de trabajo cualificado.
- c) La fragmentación del espacio administrativo y la falta de coordinación en los sistemas de planificación urbana entre municipios colindantes.
- d) La demanda de grandes superficies para grandes áreas comerciales, dotacionales y de tiempo libre que en general se localizan externas a las áreas centrales.
- e) Misma dinámica para actividades económicas extensivas, que desde el centro se van a la periferia urbana.
- f) Creciente demanda de espacio para grandes infraestructuras, especialmente de transporte.

- g) Las ventajas fiscales diferenciales asociadas a la fragmentación municipal del espacio periurbano.
- h) La creciente competitividad entre las pequeñas ciudades cercanas a las metrópolis por atraer inversiones productivas o inmobiliarias.
- i) El predominio de los principios del libre mercado en el consumo de suelo a favor de la maximización de las plusvalías por parte de los promotores.
- j) La congestión por la falta de adaptabilidad de la red viaria preexistente, incapaz de absorber las nuevas demandas de tráfico, lo que provoca una disminución de la calidad ambiental.

El autor, al analizar los costes coincide en los señalados antes por los anteriores autores (costes ambientales y energéticos, económicos, sociales, estéticos por degradación del patrimonio, etc.), haciendo especial énfasis en los primeros. Pero la idea que más subraya es que mientras las nuevas dinámicas territoriales impulsadas por la globalización agudizan los desequilibrios territoriales, las políticas económicas de desarrollo regional de todo tipo –hace un repaso sintético de todas ellas-, no consiguen el objetivo de cómo mínimo disminuir la distancia entre regiones menos favorecidas y más favorecidas. Especialmente crítico se muestra con las principales políticas dirigidas hacia las regiones rurales<sup>28</sup> –frecuentemente caracterizadas como territorios marginales-, en las que siempre ha primado una visión sectorial (impulso a infraestructuras que a veces han producido el efecto contrario, políticas agrarias de carácter más asistencial o subvencionadora que incentivadora, etc.). Precisamente el autor reclama que el objetivo principal debe ser una política integral que tenga como objetivo prioritario del desarrollo local el cambio de mentalidades que permita a la población pasar de mentalidad de asistidos a mentalidad de emprendedores creativos e innovadores, superando la consideración del territorio rural como receptor de políticas asistenciales inhibitoras de la innovación o de políticas sectoriales de mercado que no valen más que para aletargar los problemas sociales e inhibir el potencial de desarrollo endógeno. Precedo vuelve a poner el énfasis en la participación, destacando el papel clave de la cooperación para llegar a alianzas estratégicas entre los agentes sociales privados y públicos más significativos del territorio. La cooperación es el instrumento para obtener sinergias que de otro modo no se producirían. Lo ideal es que esta cooperación se extendiese luego entre ciudades, entre territorios, entre comarcas, entre individuos, etc.

El autor defiende como modelo de actuación lo que llama Desarrollo Territorial Integrado (DTI), que busca integrar desarrollo urbano y rural –es decir de todo el territorio-, insertando las redes urbanas locales y espacios rurales en una estrategia común, complementaria del modelo internacional o globalizado. Todo con el objetivo de introducir elementos correctores de los fuertes desequilibrios –en especial de las áreas rurales- mediante redes territoriales de cooperación, capaces de propiciar el desarrollo autosostenido de los territorios locales. ¿Qué es lo que aporta dicha concepción al ya conocido desarrollo local? Principalmente el sentido de pertenencia que se manifiesta en la identificación de la población, del individuo, del grupo

---

<sup>28</sup> Parte del discurso realizado aquí por el profesor Precedo podría integrarse a la hora del análisis del desarrollo rural, pero por mantener la coherencia del discurso global se ha preferido mantenerlo en este apartado.

social, con el territorio, que adquiere así un valor intangible de identidad. Es decir se añade una dimensión sociocultural y antropológica que favorece la participación e implicación de la población en los procesos de cambios, con lo que la territorialidad añade un rango de valor. Frente a los procesos de desarraigo personal y social, de inestabilidad personal y social, permite insertar el sentido del lugar en el nuevo espacio funcional. El territorio pasa así de ser considerado como un espacio-soporte (factor pasivo en la visión del desarrollo local) a ser un recurso activo del desarrollo autosostenido (desarrollo territorial), un factor estructurante y dinamizador (identificación territorial en el desarrollo territorial integrado). En este contexto el autor destaca el papel que pueden jugar las ciudades medias y pequeñas dentro de una estructura comarcal, lo que el autor llama Comunidad Territorial, que aporta como factor básico la identidad local, es decir, el sentido de pertenencia de la población. Así, la comarca se convierte en el marco idóneo para la planificación del DTI, de manera que la planificación comarcal esté vinculada a la construcción regional que debe estar regulada por una planificación estratégica por objetivos. Concretando las ventajas que el sentido de identidad incorpora al modelo de desarrollo Precedo las sintetiza en cuatro:

- a) La identificación del individuo y la colectividad con su territorio les concede un sentido de comunidad territorial, reforzando la solidaridad y el sentido de la colectividad.
- b) La identificación favorece y refuerza la participación y la implicación de los habitantes con el proyecto de desarrollo, haciéndolo propio, y acrecentando a la vez el sentido del arraigo al lugar y la autoidentificación.
- c) Al mejorar la implicación y la participación activa de la población en el proceso de desarrollo este alcanza el valor de motor de cambio estructural, logrando transformaciones más profundas desde la perspectiva social.
- d) La implicación identitaria le da un valor de atemporalidad al proceso, un sentido de continuidad en el tiempo quitando el factor de provisionalidad característico de otras políticas.

Como consecuencia de todos estos factores el autor propone la "Teoría del desarrollo Comarcal", un modelo de desarrollo que adopta como modelo de intervención y planificación el Desarrollo Territorial Integral y Autosostenido, asociado a una estrategia de articulación social de las Comunidades Territoriales basado en la identidad territorial como factor diferenciador y de diversificación territorial que va asociado al nuevo concepto de ecodiversidad (biodiversidad aplicado al territorio humanizado). Dicho proceso de desarrollo se basa en implementa a partir de tres metodologías: la del DTI; la metodología de acción social que articula el territorio basada en su identificación con él y la autosostenibilidad; y la ecodiversidad, que se apoya en las ventajas comparativas de cada comunidad territorial y sus factores diferenciales. Estas tres metodologías deben funcionar simultáneamente gracias a la coordinación, que es lo que le da el carácter integrador al modelo.

PRECEDO (2004a, 119-162, especialmente 158-162; y 2004b) realiza una valoración de la aplicación de este modelo a Galicia señalando sus fortalezas y sus debilidades. Entre las primeras señala el valor de la identidad territorial; en basarse en los recursos naturales o propios (el "know-how"

local); el integrar las iniciativas locales como factor de desarrollo; la contribución a la creación del tejido social (movimientos asociativos, órganos de participación y cooperación, consorcios, mancomunidades, patronatos, etc.); la escala supramunicipal de los proyectos, especialmente valorada por los segmentos de población más cualificados; el desarrollo del espíritu de cooperación; la contribución del modelo territorial policéntrico asociado a la estructura comarcal que ha contribuido a reforzar la red urbana y el sistema territorial descentralizado; la difusión del uso de las nuevas tecnologías entre artesanos y pequeños productores. Entre las debilidades destaca los localismos (el carácter individualista y los protagonismos personales que obstaculizan los procesos); la multiplicidad de acciones y organismos actuantes que hacían difícil la coordinación; las organizaciones en paralelo; y el carácter transversal de las políticas de desarrollo local mientras que la política regional mantiene un sesgo sectorial. Como conclusión el autor señala cuatro oportunidades que ofrece el desarrollo comarcal propuesto: es la escala más adecuada para responder a las tensiones y cambios de la globalización; el desarrollo policéntrico refuerza respuestas innovadoras, de corrección o reducción ante los desequilibrios territoriales intrarregionales; la comarca ofrece un marco referencial ideal para integrar los nuevos modelos de urbanización respetando la identidad territorial; y puede ser un ente administrativo que recoja los procesos de descentralización administrativa a la vez que mantiene la autonomía y viabilidad de los pequeños municipios.

También desde una perspectiva muy geográfica y en una línea parecida a la de Precado, destaca el análisis de DEMATTEIS y GOVERNA (2005) sobre el papel del territorio en los procesos de desarrollo local, en una línea de investigación que los autores llaman modelo SLOT (Sistemas Locales Territoriales), y que en parte tiene relación con la nueva valoración que del desarrollo endógeno y del "capital territorial" que se hace en la Estrategia Territorial Europea (ETE) como se verá en otro apartado y en el análisis de la propia Estrategia. Primero constatan que los conceptos clave para entender las nuevas dinámicas territoriales y sociales son los de globalización y postfordismo, pues son los que han impulsado la transformación del papel del territorio a diferentes escalas geográficas y han despertado un creciente interés por los territorios locales, aunque todavía no se ha aclarado cuál es el papel que desarrolla el territorio en el interior de estos procesos. Ante esto hay dos interpretaciones, una clásica que considera al territorio como variable dependiente del proceso de cambio, y otra que lo considera como un componente esencial de este proceso. El decidir las políticas basándose en una concepción o en otra, tiene gran importancia pues el impacto en un caso o en otro será muy diferente. En estos procesos diversos y estrechamente interrelacionados (entre actores, estructura social y territorio), aparecen cuatro aspectos principales que definen las nuevas dinámicas territoriales:

- a) Tendencia hacia la hiperconexión y su relación con la fragmentación territorial. Hoy en día toda entidad territorial –incluso cada individuo–, puede ligar su propio desarrollo a una entidad lejana, desenganchándose de la entidad contigua, como era tradicional hasta hace poco, donde las representaciones del mundo cobraban sentido desde la contigüidad de los lugares. Así se favorece por un lado la fragmentación pero a la vez también se pueden estimular nuevas

cohesiones territoriales o por el contrario resistencias que refuerzan las identidades locales.

- b) Un segundo aspecto hace referencia a la desterritorialización y reterritorialización selectiva, la relación entre homologación y diferenciación. Aunque la acción globalizadora produzca modelos tendentes a simplificar la diversidad la movilidad de las informaciones y del capital siguen recorridos que pueden escapar a tales lógicas, y donde las diferencias territoriales, lejos de ser anuladas aumentan y tienen un papel central creciente.
- c) El tercer aspecto concierne a las relaciones entre los cambios de organización territorial y la transformación de los lugares y de los niveles de la acción política consecuencia de los procesos de desterritorialización y reterritorialización selectiva. Esto ha dado lugar a procesos de reorganización, reordenación y redefinición de la escala territorial implicada en las transformaciones y de los relativos al nivel de gobierno, donde el papel preponderante de los Estados-nación va disminuyendo a la vez que emergen nuevos niveles y formas supra e infranacionales de organización territorial.
- d) El último aspecto hace referencia a la movilidad diferencial de los factores y de los componentes del desarrollo, con la creciente importancia de los inmóviles. Así, se constata que aumenta la movilidad transnacional de muchos elementos (información codificada, tecnológica, capitales, trabajo cualificado, empresas dinámicas, servicios especializados, etc.). Otros continúan formando parte de los circuitos regionales o nacionales (servicios públicos y gran parte de los privados, gran parte del trabajo y de la pequeña empresa, etc.). Por fin hay otros que se pueden considerar inmóviles por cuanto están estrechamente ligados a la especificidad local (por ejemplo la capacidad organizativa de los actores locales, determinadas características físicas del territorio, etc.), que hasta ahora no han sido suficientemente valorados pero que dentro de la economía postfordista son cada vez más numerosos y de mayor importancia, precisamente por su imposible transferibilidad en unos momentos en que el resto de recursos son cada vez más móviles.

Dentro de una reflexión más general, muy unida a las preocupaciones de la geografía moderna (interacción sociedad-ambiente, territorio y territorialidad, concepto de lugar, revalorización de la organización regional, centralidad de lo local, etc.), los autores subrayan la importancia de reflexionar sobre las relaciones entre los actores por un lado y la de éstos con su territorio por otro. Es aquí donde contextualizan el posterior análisis sobre el desarrollo local, punto central de su investigación que creen que abre un debate amplio y complejo, con tres peligros, en el caso italiano al menos: primacía de una visión localista del desarrollo local que puede llevar a una clausura del sistema local hacia el exterior, especialmente hoy ante los peligros que la globalización puede despertar; el riesgo de consolidar una nueva retórica que en el fondo encubre unas formas de hacer tradicionales de la administración pública y de los propios agentes económicos y sociales; el problema de repartos de competencias y poderes entre el estado y los entes locales, pues la descentralización y consolidación de los poderes locales lleva a la complejidad en la gestión, lo que va en

contra de la tendencia tradicional de la ingeniería institucional del mundo occidental, basada en la reducción administrativa de la complejidad<sup>29</sup>.

Los autores pasan a analizar los conceptos de territorialidad, valor añadido territorial y sostenibilidad en los procesos de desarrollo. Respecto al primero hacen una reflexión que puede relacionarse con la que posteriormente se señala referida a las diferentes culturas territoriales de los diferentes países y que tanta importancia han tenido en la gestión y desarrollo de la Estrategia Territorial Europea. Observan que en el tratamiento de la territorialidad ha habido dos aproximaciones diferentes y en ocasiones en lucha. La primera considera las relaciones de poder a nivel local de manera pasiva y en negativo, con estrategias de control y con el sistema normativo a él asociado, que al final tiende a excluir agentes y recursos. A veces la territorialidad pasiva no se desarrolla con prácticas coercitivas sino que el control se ejerce con un "buen fin", el problema es que este fin lo establecen los controladores, mientras que muchos controlados no pueden expresar y poner en valor sus propios intereses. Es una manera de tratamiento de las necesidades y de los modos para satisfacerlas típica de la tradición administrativa y de la planificación territorial entendida como regulación autoritaria de la elección y estructuración jerárquica del conflicto, donde los agentes tienen comportamientos predefinidos, inducidos por la estructura de control, y que no obran de manera propia. La segunda es una aproximación a las relaciones de poder a nivel local más positiva y activa, pues su ejercicio responde a la acción colectiva territorializada y territorializante de los agentes locales, primando la construcción de estrategias inclusivas. Aquí los agentes juegan papeles y desarrollan acciones, configurando estrategias de respuesta y resistencia respecto a las imposiciones de control, favoreciendo cambios e innovaciones.

Un segundo concepto interesante es el de valor añadido territorial que significa que el desarrollo local aporta algo más que los habituales procesos de transformación territorial. Dicho valor se origina de la acción colectiva y territorializada de los agentes locales sobre los componentes del medio local que activan una específica potencialidad territorial. Usan el territorio y lo reproducen, contribuyendo así a la construcción de una nueva territorialidad. El valor añadido territorial del desarrollo local nace del específico anclaje de los agentes en su territorio, de la específica territorialidad de los diversos sistemas locales, es el fruto combinado de la acción colectiva autónoma y de los recursos inmóviles que los actores ponen en juego. El conjunto de recursos inmóviles se considera el capital territorial, que es un concepto al mismo tiempo relacional y funcional, que aunque abarca cosas muy diferentes entre sí, tiene en común algunas características: está incorporado de manera estable a los lugares (inmóviles), no pueden ser hallados fácilmente en otro lugar con la misma calidad, y no pueden ser producidos sin esfuerzo en breve tiempo. Los aspectos que se suelen englobar como capital territorial son los siguientes: las condiciones y recursos del medio natural tanto renovables como no renovables; el patrimonio histórico tanto material como inmaterial; el capital fijo acumulado en infraestructuras y equipamientos; los bienes relacionales en gran parte incorporados al capital humano local (capital

---

<sup>29</sup> Recogen la idea de B. Dente que llega a afirmar que "toda la historia está sembrada de tentativas de racionalización vía centralización y reducción de los conflictos a través de su remisión al nivel superior" (1999, 113) *In un diverso stato*. Bologna, Edit. il Mulino.

cognitivo local, capital social, heterogeneidad cultural, capacidad institucional). Los tres primeros son fácilmente reconocibles y accesibles por un actor externo mientras que el cuarto y último depende de la mediación de la acción colectiva local.

El tercer concepto que analizan es de sostenibilidad territorial que es más amplio que el de la sostenibilidad ambiental, incluyendo diversos tipos de sostenibilidad y la autosostenibilidad. Esto comporta no sólo la capacidad de reproducir el propio capital territorial, sino también la autorreproducción del sistema territorial propio, "o bien la capacidad de conservar en el tiempo la propia identidad (en el sentido de organización interna) a través de un cambio continuo derivado de las innovaciones locales" (DEMATTEIS y GOVERNA, 2005, 46). Los autores definen la sostenibilidad territorial como la capacidad autónoma de crear valor añadido territorial en dos sentidos: el de transformar en valor de uso o de cambio los recursos potenciales - inmóviles y específicos- de un territorio, y el de incorporar al territorio nuevo valor bajo la forma de incremento del capital territorial. Desde punto de vista y a escala supralocal la diversidad local (cultural, social, institucional, productiva, infraestructural) se considera una riqueza colectiva.

El camino que los autores proponen para concretar estas teorías es de los Sistemas Locales Territoriales (SLOT), todavía por definir aunque ya se está experimentando en Italia, y que debe afrontar diferentes problemas como es la propia definición de sistema local territorial y la consideración del territorio como sujeto colectivo; la propia definición del concepto de autonomía local; el paso de la acción individual a las acciones colectivas o de la autonomía del sujeto individual a la autonomía colectiva; la individualización de las SLOT, que debe realizarse por el método de aproximaciones sucesivas pues el territorio del desarrollo local difícilmente puede ser delimitado a priori; y por último la capacidad de reproducción de los propios sistemas locales como sistemas territoriales diversificados.

Muy ligada al tema de las nuevas características de la planificación urbana y territorial ha estado la cuestión de la **gobernanza**. LEFÈBRE (2003) realiza un análisis crítico de la cuestión, empezando por caracterizar dicha era de la gobernanza por una recomposición del papel del Estado, por una pérdida de centralidad de las autoridades públicas en los sistemas de actores que se abren a la sociedad civil, y por la naturaleza cada vez más intersectorial de los problemas a los que se enfrentan las metrópolis. La planificación espacial no ha sido ajena a esta evolución de las políticas públicas intentando aplicarse en territorios más amplios que respondiesen mejor a la realidad de los problemas, es decir, adaptarse a las zonas metropolitanas funcionales más a que a las político-administrativas, y volviéndose más intersectorial mediante procesos e instrumentos novedosos. El autor señala algunos problemas que en su opinión pueden poner en crisis que la gobernanza sea realmente la solución que se apunta a los problemas de planificación y gestión territorial -de hecho menciona varias experiencias que para él han fracasado- y que se resumen en cuatro: no están muy claras las ventajas de la gobernanza, persistiendo unos problemas de efectividad y eficacia de las políticas públicas que los nuevos mecanismos de la gobernanza no solucionan; en segundo lugar el dilatar los procesos y toma de decisiones hace que haya un problema de implicación y participación de los actores económicos y sociales, de la población misma

en las políticas públicas; en tercer lugar la gobernanza ha llevado a un proceso de desdibujar las fronteras entre lo político y lo económico, entre lo público y lo privado, lo que está siendo muy criticado; y en cuarto lugar, los procesos de gobernanza parece que quieren negar el conflicto, la cuestión del poder y la autoridad a través del consenso y el debate, con lo que al final se pospone o se toma una decisión que realmente no se corresponde con las necesidades de la población. Todo ello hace concluir al autor que la era de la gobernanza está llegando a su fin, previendo dos posibles evoluciones. La primera –que sólo enuncia en el artículo–, es el que se avance hacia la ingobernabilidad fruto de la fragmentación a todos los niveles (territorial, social, económica, etc.). La segunda es la emergencia de nuevos actores hegemónicos cuya configuración puede variar según las características de los países y territorios, pero que parece situar a la región como territorio clave.

Por el contrario, la necesidad de esta nueva gobernanza es destacada por los geógrafos FARINÓS y ROMERO (2003) unida a los cambios necesarios que se deben dar en la planificación fruto de una nueva cultura territorial que de adecuada respuesta a las nuevas necesidades de una sociedad postindustrial mucho más compleja. En línea con la corriente de la Estrategia Territorial Europea creen que se debe hablar de Planificación del Desarrollo Territorial (PDT), que se debe concebir como un mecanismo de intervención concreto en un territorio concreto, como una herramienta operativa y programática para: elaborar políticas públicas que puedan ser evaluadas a posteriori; elaborar estrategias de inversión público-privadas, mediante el desarrollo de “partenariados” y la implicación tanto del sector público como privado; y recoger iniciativas locales, desarrollando redes de agentes que deberán ser gestionadas con nuevas formas de gobernanza multinivel. Es por ello que la PDT tiene un carácter estratégico –la participación de agentes regionales y locales es esencial–, e integral, pues supera la mera superposición de políticas sectoriales que no pocas ocasiones incluso son contradictorias. Concretan algunas claves para el territorio valenciano señalan que también son válidas para otros territorios. Creen en el actual paradigma de redes los territorios, para ser competitivos, deben saber constituirse en “anclajes” de los procesos de valoración aprovechando su capital territorial, debiendo para ello desarrollar procesos en red (complementarias, sinérgicas o de innovación) y estrategias de cooperación, pues la capacidad cooperativa es una de las principales condiciones para el desarrollo territorial. Dentro de esta perspectiva general se deben tener presentes dos grandes objetivos: por un lado lograr la articulación del territorio interno de forma equilibrada y asegurar también una buena articulación con el exterior. Para ello se deben concretar estos objetivos más específicos: definir las divisiones subregionales y el marco de relación de los diferentes niveles político-administrativos, es decir el desarrollo de la gobernanza multinivel; definir las infraestructuras de telecomunicaciones y transporte a desarrollar; definir la política de capital humano tanto desde el punto de vista empresarial (cualificación-capacitación, I+D) como ciudadano (participación en la elaboración y elección de alternativas); definir la política de inmigración e integración. El segundo gran objetivo es el lograr una gestión prudente del patrimonio natural y cultural, sobre la base de que desarrollo y conservación no son incompatibles, pero teniendo muy claro que no hay desarrollo sin integrar la variable medioambiental. Concluyen los autores subrayando el carácter más

flexible de la PDT señalando que para cumplir estos objetivos la PDT tiene cuatro retos importantes: modificar el marco legal e institucional para desarrollar un sistema de planificación territorial flexible y nuevos métodos de administración de las políticas territoriales; atraer inversiones en infraestructuras y actividades comerciales; tomar en consideración los valores culturales, mano de obra, materia gris y atractivos turísticos; y salvaguardar el medio ambiente limitando algunas prácticas determinando las ventajas de una mejor gestión del crecimiento urbano y qué instrumentos son más eficaces.

FARINÓS (2005), sigue profundizando en el tema destacando que el concepto de gobernanza presenta por lo menos cuatro aspectos. El primero sería la gobernanza y la participación pública especialmente en el nivel local donde destaca la importancia de contar con una ciudadanía activa y una presencia de los poderes públicos basada en la soberanía multinivel. Un segundo aspecto es la gobernanza y el desarrollo económico o territorial, donde es imprescindible la implicación del sector privado y el consenso entre actores sobre una visión compartida del territorio, y la contribución de cada uno de ellos a los objetivos comunes acordados. Un tercer aspecto tiene que ver con la gobernanza multinivel ante los nuevos retos que plantea la globalización y que –contrariamente a lo que algunos piensan- no supone un cambio de la razón fundamental del poder público, sino de sus formas organizativas, donde frente al viejo modelo de arriba abajo se prima un nuevo modelo de abajo a arriba, siendo fundamental el definir como se organiza la interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno. Aquí cobra importancia la coordinación que no debería superar la mera descentralización y desarrollar un estilo contractual que no implique desarrollo legislativo. Es decir se deben identificar los principales actores de cada nivel, las relaciones entre niveles y actores, y quién resuelve los conflictos entre los distintos niveles (actores y procesos). Por fin, el cuarto aspecto sería el de la gobernanza y la coordinación horizontal, tanto entre políticas (transectorial) como entre territorios (cooperación). El autor recuerda la dimensión política que ya se definía en la Carta de Ordenación del Territorio (1983). Cree que si bien los estadios del diagnóstico y el método están bastante consolidados tanto a nivel de instrumentos como de legitimidad social, hay una clara falta de capacidad para guiar la acción política, muy unida a la cuestión de la nueva gobernanza, y que podía ser un campo de acción a desarrollar por los geógrafos.

Existen otras aproximaciones al tema de la gobernanza, donde destaca la colección "Elementos de debate territorial" de la Diputación de Barcelona y la red de municipios. Referido más a la gobernanza de los espacios rurales, pero también de carácter general, está el análisis de F. RODRÍGUEZ (2004). Sobre las novedades que la nueva ley francesa (Ley sobre Solidaridad y Renovación Urbanas, año 2000) en cuanto a la reforma de los instrumentos de planeamiento, la relevancia determinante de los Esquemas de Cohesión Territorial, las estrategias de control del crecimiento insostenible contra la dispersión urbana, las estrategias de regeneración urbana y las políticas activas de vivienda pública y de mixtura social se puede consultar el resumen que presenta GARCÍA BELLIDO (2002). Dentro de la colección comentada, si se quiere ampliar la visión tanto sobre Francia como sobre Italia y el desarrollo de nuevas técnicas de cooperación puede hacerse con la consulta del trabajo dirigido por FONT (2002). Sobre el gobierno en

entornos complejos y en un sistema de redes puede profundizarse en BRUGUÉ et al (1999) y ECHANIZ (2000).

Una visión original, aunque algo indirecta es la que presenta NELLO (2003a y 2003b) sobre el tratamiento y gestión de los conflictos ambientales y territoriales, cada vez más numerosos en toda Europa y que afectan a la gobernanza, pues de alguna manera se cuestionan los cauces institucionales establecidos. El autor identifica diferentes formas que pueden tomar: la oposición a determinadas actividades productivas; la pugna por evitar determinadas infraestructuras; la polémica por la localización de determinados usos energéticos; la transformación del medio por razones turísticas o recreativas; la lucha por la gestión del agua; y el debate por la localización de equipamientos de gestión ambiental. Todos tienen un rasgo común: son conflictos sociales que expresan intereses o temores con connotaciones ambientales por el impacto en el medio local de una decisión tomada desde una visión supralocal y que es contestada, y cuyo origen está relacionado con dos fenómenos relevantes de la vida cívica y política contemporánea: el renacimiento de lo local y el incremento de la conciencia y las preocupaciones ciudadanas, habiéndose convertido además el aspecto ambiental en un elemento clave de la oferta y de la imagen del territorio. Los movimientos ciudadanos de contestación suelen caracterizarse por ser locales, reactivos, monotemáticos, apolíticos, e a-institucionales, y es por eso que representan un reto para la gobernanza democrática del territorio, pues muchas veces las instituciones y gobiernos implicados no han sabido gestionar bien estos problemas. Precisamente por esto -y porque no se considera adecuada la mera dinámica del mercado para asegurar un territorio ambientalmente sostenible-, el autor cree que hay que asegurar el que se defienda el interés público y el general para lo que es imprescindible la regulación institucional, planteamientos multiescalares, intervenciones proactivas, visiones comprensivas, decisión política y compromiso institucional. Es en este contexto donde el planeamiento de escala territorial supralocal cobra mayor importancia como instrumento pues se ajusta mejor a las dinámicas ambientales que pocas veces se reducen y se pueden comprender desde la óptica municipal, y pueden intentar conciliar el interés general con el local. El autor concluye que los movimientos cívicos son y serán claves para la sostenibilidad pero para ello deberán superar sus limitaciones presentes: en los movimientos locales, cada vez más numerosos y potentes, su falta de orientación y perspectiva general, y en las asociaciones nacionales o internacionales, influyentes y solventes, su falta de incidencia local concreta. Para encontrar una solución adecuada en estos conflictos tanto dichos movimientos como las instituciones no deben olvidar la dimensión de equidad social de los problemas ambientales.

Siguiendo con las aportaciones al Seminario sobre Planeamiento ya citado se recogieron todo un conjunto de intervenciones alrededor de **experiencias europeas**, tanto de nivel más general analizando los casos de Italia (OLIVA, 2000), Francia (RENARD, 2000), Inglaterra (HEBBERT, 2000) y Alemania (DRANSFELD, 2000) respectivamente, como de corte más concreto y escala más grande, urbano-territorial, analizando el planeamiento regional en Île-de-France (ANTIER, 2001-2004), la experiencia romana (MARCELLONI, M. 2000-2001), el caso londinense (SIMMONS, 2000-2001), o el de Berlín (STIMMANN, 2000-2001). Aunque son intervenciones muy diversas y que reflejan las preocupaciones de cada

país o ciudad-región, con sus propias características y sistemas de planeamiento peculiares, adaptados a ellas, todas reflejan de alguna manera la preocupación por las nuevas dinámicas, la falta de adecuación de los marcos de planeamiento respectivos a dichas nuevas dinámicas y sus consecuencias, la necesidad de una visión global que supere el marco municipal y en algunos casos la importancia de la sostenibilidad o de unir urbanismo y ecología. Para tener una visión general comparada del panorama europeo en ordenación territorial es fundamental la consulta de HILDENBRAND (1996), una obra que ya se está convirtiendo en un clásico.

DRANSFELD (2000), al hablar del caso alemán, ya señala lo interesante de estos intercambios que posibilitan los análisis comparados, pero también subraya que todos los sistemas parten de unos antecedentes culturales propios, lo que la posibilidad de transferir objetivos, instrumentos y métodos es difícil, y suele ser limitada. El caso alemán también puede completarse con la aportación de SCHÖN (2004), que subraya como en el caso de Alemania las políticas de ordenación del territorio residen en los länder, careciéndose un plan de desarrollo territorial a escala nacional.

Curiosamente, con relación a esta idea y a los análisis y valoraciones que sobre el planeamiento de tipo morfológico se han recogido por parte de Ezquiaga y Terán, en el caso inglés, con otro marco conceptual, normativo y como consecuencia, también territorial totalmente diferente, se ha producido en los últimos años la reivindicación del urbanismo y la arquitectura morfológica, dada la escasa calidad del diseño urbano inglés y la importancia de contar con proyectos urbanos de elevada calidad. Así, mientras que en su conjunto el sistema británico puede evaluarse positivamente en lo referente a la gestión del suelo y a la preservación ambiental, con sus famosos cinturones verdes que han permitido preservar de la urbanización grandes extensiones de suelos agrícolas y naturales, en la comparación con el desarrollo urbano de otros países europeos echan en falta una mayor preocupación por la morfología urbana, por la calidad del diseño y el tratamiento del espacio público tradicional y más urbano (HEBBERT, 2000). Para el caso inglés se puede completar esta visión con las más recientes de THORNLEY (2003) y DAVOUDI (2004b). El primero destaca como tras la erosión sufrida por el urbanismo y la planificación en la época de M. Thacher, con la tercera vía de T. Blair se ha intentado recuperar, a veces sin más remedio ante los crecientes conflictos medioambientales y locales. El autor cree que se hace un discurso positivo y conciliador entre los intereses empresariales y los logros sociales, basado en el consenso. De hecho el planeamiento ha logrado mayor legitimidad como elemento integrador e instrumento que haga posible la integración del factor ecológico y el desarrollo sostenible. Cree que la tercera vía intenta compaginar los intereses de todos para que todos ganen, pero corre el peligro de que subestime los conflictos. DAVOUDI (2004b) subraya que en esta época transitoria del nuevo planeamiento está recobrando gran importancia en nivel regional del mismo.

En el mismo marco ENGUITA (2000-2001) al referirse a las principales orientaciones actuales del planeamiento de las capitales europeas (escoge como casos los del Randstad holandés, Londres, Lyon, Munich, Bruselas y Berlín), destaca muy sintéticamente los factores comunes que caracterizan las principales tendencias y objetivos de sus documentos de planeamiento las siguientes: la introducción del enfoque estratégico dentro de un marco

de creciente internacionalización y competitividad entre ciudades, con afán de buscar cada una su sitio y teniendo en cuenta los riesgos y oportunidades del entorno; la consideración del ámbito regional como escala adecuada del planeamiento; el fomento de la estructura policéntrica de las regiones urbanas y la formación de redes regionales de ciudades; la densificación de las áreas ya consolidadas como alternativa a la urbanización de los nuevos espacios; la colaboración entre los distintos niveles de la administración pública y el estímulo de la colaboración público-privada; la preocupación por el entorno y por la calidad de vida; la priorización del transporte público; y la modernización del aparato de planificación, incrementando la transparencia y la flexibilidad.

Dentro de las reflexiones más o menos conjuntas se señalan las realizadas en un seminario promovido por la Diputación de Barcelona en los cursos universitarios del Consorcio Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Barcelona coordinados por A. Font y publicadas en la colección "Territorio y Gobierno: Visiones" de la diputación barcelonesa (FONT, A. 2003a). Entre ellas –y completando el panorama dado por Enguita sobre la ordenación de las áreas metropolitanas europeas–, destaca el trabajo de BELIL (2003). Primero señala las tendencias generales en las que se deben entender las estrategias desarrolladas:

- a) el proceso de globalización e internacionalización que favorecen una doble dinámica, la difusión de formas de modernidad y de estilos de vida comunes por un lado y la afirmación de la identidad local por otro.
- b) el proceso de construcción europea, que quita barreras espaciales y aumenta la movilidad de los factores, con lo que los factores territoriales cobran mayor importancia.
- c) el desarrollo de sistemas rápidos de transporte y de tecnologías de la información y la comunicación que favorecen el crecimiento de los desplazamientos y de la movilidad general, y especialmente del uso del automóvil
- d) los procesos de metropolización como expresión espacial de la globalización donde se da un doble proceso de homogeneización (procesos similares, parecidos actores) y diversificación (adaptación constante a las circunstancias locales).
- e) la variabilidad y diversificación de comportamientos individuales y sociales, que tienen una clara influencia en la organización de los servicios públicos y en la creciente exigencia de calidad de vida.
- f) la consolidación de la llamada sociedad del riesgo y de la incertidumbre, que lleva a buscar procesos más participativos en los que la implicación de los ciudadanos sea mayor lo que permite aumentar la confianza y refuerza el interés de la gestión estratégica del territorio.

La autora analiza el planeamiento de una decena de áreas metropolitanas y ciudades europeas constatando que han realizado planes que no son ni un plan estratégico ni un plan de ordenación, sino una estrategia territorial de desarrollo centrada en la definición de grandes objetivos, la consolidación de prioridades y la estructuración de algunos elementos de gestión para implementarlos y otros de carácter indicativo. Señala que los objetivos han evolucionado y se han diversificado sin que el planeamiento se pueda reducir a la mera organización del consumo de futuro de nuevos espacios

por la urbanización. También señala una serie de temas recurrentes que aparecen en casi todos los casos: la expansión urbana, que trata de reconducirse hacia ciudades intermedias del entorno del núcleo central dando lugar a un desarrollo policéntrico; actuaciones sobre la ciudad construida, constituida en una de las centralidades de la estrategia territorial especialmente en las actuaciones de los centros urbanos y barrios en crisis, apostando por la renovación urbana como alternativa y complemento a la expansión; vinculación de la política medioambiental y la ordenación territorial, buscando el equilibrio entre el impacto de los nuevos desarrollos o de las opciones de desarrollo y la capacidad medioambiental de las áreas urbanas y rurales, incorporando criterios ambientales a la planificación; integración de los sistemas de infraestructuras y transporte para lograr una movilidad en la que se prima el transporte público; la estructuración de redes y alianzas territoriales más amplias con el objetivo de asegurar el posicionamiento internacional y la masa crítica suficiente para tener un papel en el sistema urbano europeo. Tras este análisis la autora concluye señalando lo que a su juicio son las características básicas de la ordenación territorial y el urbanismo en Europa, que resume en una docena de cuestiones:

- a) La integración de las políticas sectoriales, donde se prima una visión integrada y global con nuevos modos de cooperación.
- b) La incorporación de la dimensión de la sostenibilidad a la planificación.
- c) La presencia de diferentes escalas territoriales de actuación/ordenación, con el desarrollo de mecanismos de cooperación que aseguren la actuación adecuada en cada una de ellas.
- d) El desarrollo de sistemas de gobernabilidad adecuados a las nuevas realidades territoriales con el desarrollo de estructuras supralocales.
- e) El binomio planificación y gestión, que conviven en un mismo plano, de manera que coexiste planificación -como coherencia a largo plazo-, con gestión, con un enfoque claramente estratégico.
- f) Nuevas relaciones entre niveles de gobierno, donde los municipios siguen siendo los últimos responsables de la aplicación de los planes y estrategias pero los gobiernos metropolitanos impulsan la cooperación y son los garantes y árbitros de la estrategia global.
- g) Desarrollo de la colaboración público-privada, tanto en la participación para la definición de nuevas estrategias como en la financiación de proyectos.
- h) Marco legal estatal que permita el desarrollo de políticas regionales y nacionales coherentes. En este sentido son fundamentales tres elementos: los sistemas e instrumentos de gobernabilidad; los mecanismos de financiación para la aplicación de políticas integrales; y la organización administrativa y la modernización de la gestión y prestación de los servicios públicos.
- i) El entendimiento de la planificación como proceso, como un diagnóstico revisable, estratégico, a largo plazo y que se combina con alternativas de desarrollo a medio plazo, con proyectos prioritarios según los objetivos sectoriales o por sectores geográficos, a partir de un plan operativo. Esto requiere capacidad de evaluación, flexibilidad, revisión y transparencia en los procesos.

- j) El conocimiento en los procesos de ordenación. Tanto la información como el conocimiento y su gestión se convierten en elementos estratégicos para la consolidación de las expectativas y objetivos marcados, y que son los que permiten realizar una ordenación territorial reflexiva.
- k) La evaluación, que debe ser continua, permitiendo el reducir la distancia entre la planificación y la gestión, superar los diferentes ciclos políticos, favorecer la participación ciudadana en la misma, y crear indicadores.
- l) La participación y comunicación, como un elemento de transparencia hacia los ciudadanos.

### **1.3.2 Nuevas dinámicas territoriales: políticas autonómicas de protección de espacios naturales, paisaje y desarrollo rural.**

#### **1.3.2.1 Políticas de protección de espacios naturales.**

A continuación se relacionan algunas aportaciones relacionadas con el balance sobre un aspecto concreto de la planificación del medio físico - planificación ambiental para otros autores- como es la de los **espacios naturales protegidos**, haciendo referencia fundamentalmente a aquellas aportaciones que tratan la integración de dichos espacios en las políticas de planificación y que cobra especial relevancia al aprobarse en 1989 la nueva Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Se puede relacionar con el balance autonómico, pues muchas de las aportaciones van en ese sentido pero se ha preferido encuadrarlas en su ámbito temático más cercano más que en el "administrativo".

De nuevo surge la visión crítica de PARRA (1990) que tras analizar algunos casos españoles y el nacimiento de la protección de espacios naturales - muy vinculada a la concepción norteamericana y que muchas veces va acompañada de una idealización y banalización de la naturaleza que abre expectativas desmesuradas en la población y pone en peligro hasta la propia protección de lo que se quiere conservar-, se muestra crítico con limitar la protección del espacio a los espacios naturales protegidos, dejando de lado espacios en general rurales y más cotidianos de un gran valor -también ecológico- y que en superficie pueden ser más importantes. Pone como ejemplo como todavía, en 1990, ninguna figura de protección aprobada en el estado español protege un encinar, el bosque más emblemático del estado. Lamenta que a veces la protección de determinadas zonas se utilice como coartada para destruir el resto del patrimonio rural.

Con motivo del 75 aniversario de la creación de los primeros Parques Naturales en España, la Revista El Campo dedicó al tema de los espacios naturales un monográfico en el año 1993, estando además todavía muy reciente la aprobación de la nueva Ley de la Naturaleza de 1989. En dicho número se reunieron trabajos muy variados (desde valoraciones internacionales hasta la de los espacios que gozaban de protección más antiguos como Ordesa, Covadonga, Doñana o el Teide, valoraciones más generales o análisis de programas y estrategias internacionales), de los que a continuación se señalan algunos. En la misma línea que el trabajo de

Parra comentado anteriormente se manifiesta PURROY (1993), al comentar las luces y sombras de los espacios naturales protegidos. Tras analizar diferentes casos internacionales constata que la declaración de espacios protegidos, aunque se haya llevado una política proteccionista, no ha garantizado la conservación de las especies que se pretendía, siendo necesario a veces un mayor conocimiento de los ecosistemas y hábitats que los sustentan, muchas basados en lo un tipo de paisaje considerado más irrelevante y trabajado por el hombre. MAESTRE (1993), al hablar de los espacios naturales en el entorno de las grandes ciudades, destaca que dichos espacios tienen una problemática específica precisamente por su localización en ese entorno. En primer lugar cree que es más propio hablar de espacios de interés natural o de alto valor ambiental más, pues es difícil en estos entornos encontrar espacios naturales poco transformados. Otro rasgo que los distingue es la enorme presión que por las necesidades recreativas, de ocio y esparcimiento de las poblaciones urbanas sufren estos espacios. Es por ello que la planificación y gestión de los mismos no puede limitarse a una protección pasiva de los mismos, sino que requiere una protección activa en la que se sepan dar alternativas para disminuir la presión sobre los espacios que no interese, o regular su uso de manera conveniente, dentro de una mejora ambiental del espacio en su conjunto. Concluye señalando que la figura de Parque regional le parece adecuada para la planificación y gestión de estos espacios.

MILLER (1993) aporta la visión internacional, subrayando que precisamente tanto el *Convenio sobre Conservación de la Diversidad Biológica* (1989) como la *Estrategia Global sobre la Biodiversidad* (1992), que confluyeron en la *Agenda 21* de Río de Janeiro trataban de responder a dos preguntas: la primera era sobre las consecuencias que la pérdida de biodiversidad acarrearía a la especie humana y a las opciones futuras de desarrollo, y la segunda, si los instrumentos de conservación internacional existentes ofrecían una protección eficaz tanto desde el punto de vista financiero como ecológico para las especies, los hábitats y ecosistemas. Cree que dichos acuerdos presentan un marco útil a la comunidad internacional pero que todavía quedan cuestiones pendientes como de concienciación de importantes sectores de la población, planificación coherente a nivel local, lograr la cooperación regional, aplicar los conocimientos y saberes, y desarrollar indicadores para medir las tendencias y progresos.

McNEELY (1993) por su parte, recogiendo las ideas del IV Congreso de sobre Parques Nacionales y Espacios Protegidos celebrado en Caracas/Venezuela (1992) también recoge la idea de que los espacios protegidos aportarán beneficios materiales e inmateriales a la sociedad, lo que implica la integración de los espacios protegidos en marcos de planificación más amplios, unos mayores apoyos financieros y el aumento de la cooperación a todos los niveles. Como se verá, temas que van a presidir -y todavía hoy en día lo hacen-, las principales preocupaciones de los espacios naturales españoles.

En una línea crítica se desarrollan otras aportaciones sobre el tema, más centradas en el Estado español. SCHMIDT (1995) analiza fundamentalmente los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), señalando que la propuesta de planificación y declaración de espacios naturales protegidos de la nueva ley suponen un cambio que pretende armonizar la protección medioambiental con el desarrollo de una

economía rural, haciendo compatibles los sistemas sociales con los ecológicos, en la línea de los parques naturales franceses "blandos" y de las reservas de la biosfera. El autor, al analizar los PORN cree que falta una orientación general que guíe su confección con una cobertura estatal y regional, y señala que cada vez se limitan más exclusivamente a ordenar la zona protegida previamente definida, sin entrar en las áreas de influencia socioeconómica. Subraya también que en su elaboración está primando el carácter técnico frente al de cooperación y participación incluso entre las propias administraciones ambientales de diferentes escalas. La falta de participación hace que las propuestas –de carácter técnico– y en general referidas sólo a cuestiones de protección ambiental, sean recibidas con desconfianza y rechazo por parte de la población rural. El autor señala que ningún PORN de los analizados puede considerarse como instrumento de planificación rural.

En esta misma línea cabe catalogar la aportación de un geógrafo especialmente conocedor de estos temas (TROITIÑO, 1995a) que ya califica la relación entre espacios protegidos y desarrollo rural como conflictiva, para cuya superación ve indispensable la coordinación de la ordenación del territorio, la planificación ambiental y el desarrollo rural. Señala también que en su delimitación y gestión han primado criterios de conservación pasiva del medio, minusvalorando las realidades sociales, lo que explica en gran parte tanto el rechazo de las autoridades locales como el bloqueo en la declaración de nuevos espacios y en el desarrollo de los PORN en aquellos ya delimitados. El autor considera imprescindible integrar la conservación dentro de programas que contemplen tanto las dimensiones ambientales como las socioeconómicas del desarrollo. Finaliza subrayando que sólo incorporando la población local en los procesos de declaración y gestión de los espacios protegidos se puede avanzar en políticas de conservación activa. El mismo autor, al analizar más específicamente<sup>30</sup> la relación entre espacios naturales protegidos y desarrollo rural (TROITIÑO, 1995b), vuelve a subrayar que la planificación y gestión de estos espacios no puede hacerse frente a la población rural, que además son los gestores tradicionales de estos espacios. Insiste en que el aprovechamiento y mejora de estas actividades no sólo no es problema sino que puede ser un factor positivo de conservación, al contribuir a mantener los equilibrios tradicionales, vincular a la población local con el devenir del espacio protegido y frenar la entrada de aprovechamientos que pueden ocasionar impactos negativos. Añade que las políticas de protección que minusvaloran u olvidan los derechos de las poblaciones rurales y sus tradicionales modelos de gestión del territorio de estos espacios están originadas por perspectivas de corte biólogo que muchas veces dan lugar a procesos de "museificación" de dichos espacios y que finalmente están condenadas al fracaso. Concluye que es necesario integrar las medidas de protección y regulación en el marco de programas integrados que contemplen las dimensiones ambientales y socioeconómicas del desarrollo. Para ello considera necesario tener en cuenta estos cinco criterios: una visión amplia, integral, y dinámica del espacio protegido, que integre dimensiones

---

<sup>30</sup> Aparte de las reflexiones generales que se reflejan aquí, el autor hace una interesante ejemplificación de los problemas que la planificación y gestión del espacio de la Sierra de Gredos ha tenido y que conoce de primera mano al haber participado en diferentes trabajos sobre la misma. Para ampliar se puede consultar la obra del autor *Gredos: territorio, sociedad y cultura*. 1995, Institución Gran Duque de Aba.

naturales, históricas y culturales; una clara jerarquización de los niveles de utilización en función de recursos, valores, dinámicas y problemáticas; una definición de los niveles de protección y de uso a partir de criterios múltiples y teniendo presente la función social de los diversos ámbitos territoriales y los derechos históricos de las poblaciones rurales; respetar la lógica natural y la lógica social de las diversas tipologías de paisajes; y un esfuerzo de concertación con la población local en el marco de programas integrados de desarrollo rural.

Esta idea también la comparte GÓMEZ MENDOZA (1995) que se muestra más terminante en sus apreciaciones y subraya que en el dilema por integrar y armonizar las tres aspiraciones básicas de los espacios naturales, es decir, conservación, progreso socioeconómico y disfrute público, el mayor sacrificado hasta ahora es el desarrollo local, pues el mismo no ha sido objeto de iniciativas ni de asignación de más recursos financieros que los normales. Considera que las promesas la mayoría de los casos no han pasado de las declaraciones y de arbitrar compensaciones, cuyos mecanismos han tenido además un sesgo paternalista y folklórico. Advierte del peligro de excesiva profusión de espacios protegidos y de la necesidad de estabilizar la red nacional y la autonómica, lo que no debe significar cerrarla. Cree que la protección para ser eficaz debe ser discriminada, graduada y selectiva, evitando el confundirlo todo, pues "puede degenerar en maltrato y abandono de los recursos y el territorio. A veces es mejor un espacio no protegido que un espacio valioso mal protegido" (1995, 408). Subraya además que existe el peligro de discriminar estos espacios en exceso, separándolos de los no protegidos con una frontera radical y convertirlos en islas territoriales. Para evitarlo es fundamental reincorporar los ENP a un sistema territorial; concebir la protección de espacios dentro de una estrategia de mantenimiento de la riqueza, calidad y diversidad de los recursos naturales y del patrimonio territorial; y en tercer lugar evitar que los documentos de planificación sean un instrumento de clausura territorial. Añade que es necesario superar el enfoque inicial de funcionamiento de estos espacios, e insiste en la modificación de las perspectivas de los PORN y de los PRUG para que no se queden en criterios defensivos, prohibitivos y limitativos, e incorporen de verdad el concepto de desarrollo rural. En un plano más concreto la autora cree conveniente la devolución de la responsabilidad territorial de los ENP a los actores locales, y propone más que las compensaciones vía presupuesto ordinario el favorecer selectivamente a los propietarios que apliquen prácticas agrarias compatibles con el medio natural donde se desarrollan, con ayudas específicas para las prácticas agroambientales. Esto ayudaría a superar las fronteras tradicionales del sistema rural: por un lado, las de la simple protección normativa y pasiva del medio ambiente, y por otro, la subvención a la agricultura sin exigirle contraprestaciones. Concluye la autora señalando que patrimonio natural y patrimonio rural se benefician mutuamente de un tratamiento conjunto y ciertas tendencias de degradación pueden ser reinvertidas, quedando la conservación de la naturaleza incorporada, en su propio beneficio, a una nueva concepción del sistema rural.

También GARAYO (1996a), al repasar las principales figuras internacionales de protección de la naturaleza señala la tendencia cada vez mayor a

integrar los aspectos ligados con el desarrollo socioeconómico con los ambientales.

Estas impresiones van a ser confirmadas en un primer balance de la política de espacios protegidos de Andalucía –pionera en España a comienzos de la década de los ochenta- y que se puede extender a todo el estado en muchas de sus consideraciones (ARENAS, 1998) como se verá posteriormente. El autor cree que aunque el sistema actual haya alcanzado la fase de consolidación administrativa no ha alcanzado su madurez, no pudiendo considerarse que funcione como un sistema coordinado y coherente, quedando muchos problemas por resolver. En general son problemas muy conocidos –casi ya tópicos subraya el autor-, que están superados en el plano teórico pero ni mucho menos en la práctica. Cita los fundamentales: falta de articulación de los espacios protegidos en una ordenación integral del territorio; falta de coordinación administrativa con recelos del resto de políticas sectoriales respecto a los organismos medioambientales pues se ha situado a la planificación ambiental en situación predominante sin prever mecanismos de coordinación eficaces; falta de financiación para poner los recursos materiales y humanos necesarios; falta de información entre los agentes afectados y población local por sus regulaciones; impulso de procesos especulativos sobre el suelo urbanizable de su entorno; mayor presión –visitas, etc.- sobre sus áreas más frágiles; promoción de las actividades tradicionales compatibles y participación de las poblaciones locales.

Una aportación importante en el balance de la política de espacios naturales se produce de nuevo desde el mundo de la Geografía, con la obra *Geografía y Espacios Protegidos* coordinada por B. VALLE BUENESTADO en el año 2000 y que, entre otras aportaciones más teóricas o de espacios concretos e iberoamericanos, aporta alrededor de diez trabajos<sup>31</sup> que valoran las políticas autonómicas del estado español. Prácticamente en todas ellas hay una unanimidad al establecer el balance –que confirma en muchos puntos los anteriores trabajos analizados-, por lo que se realiza de manera conjunta. Por un lado se hace una valoración positiva del crecimiento cuantitativo que han ido suponiendo las declaraciones de los diferentes espacios, aunque a veces se achaca más a las posibilidades de marketing político que daban dichas declaraciones que a una verdadera conciencia. Por otro lado, a nivel conceptual destacan dos problemas: primero la asunción casi mayoritaria de la figura de parque natural, figura más adecuada por otra parte a la realidad territorial europea y española que la de parque nacional proveniente del mundo norteamericano y que tiene una visión más proteccionista o conservacionista. Dicha figura presupone contar –según la realidad territorial de cada espacio será diferente-, con la existencia previa de actividad humana gestionando estos territorios, lo que puede dar lugar a conflictos –y al fracaso según algunos autores- sino hay una participación importante de la población local en la elaboración de los planes. Se subraya por ejemplo que en la metodología de elaboración de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), priman más una elaboración tecnocrática y administrativa que participativa, lo que de primeras despierta

---

<sup>31</sup> C. Cascos y J.C. Guerra sobre Castilla y León, y también J.I. Plaza; M. Blázquez sobre Baleares; J. Font y R. Mayoral por un lado y J Vilá y J. Pintó por otro sobre Cataluña; J.M. Garayo sobre el País Vasco; G. Morales et al sobre Canarias; A. Mulero, J.F. Ojeda y J.M. Suárez sobre Andalucía; A. Pérez sobre Galicia.

los recelos de la ciudadanía. Un segundo problema, unido al anterior, desde el punto de vista conceptual es que parece establecerse una lucha entre la visión y las demandas "urbanitas" que han idealizado en parte el mundo rural y natural perdido, frente a las demandas de la población local que ven como una limitación a sus posibilidades de desarrollo la regulación de estos espacios. Nuevamente surge la controversia entre la primacía del uso social frente a la conservación.

También se subraya (sobre todo en el caso de Cataluña y del País Vasco) que en los criterios de selección de los espacios han primado los estrictamente ecológicos o naturalistas, quedando marginados los criterios paisajísticos, que suelen incorporar mejor los elementos culturales. A pesar de que en general se reclama tener en cuenta que precisamente la figura de parque natural pretende integrar la conservación con el desarrollo para las poblaciones locales, en algunos casos se denuncia el daño que la explotación de determinados recursos (explotación de canteras y minerales como en Galicia y País Vasco) o las presiones urbanísticas (sobre todo en Baleares y Canarias) pueden ocasionar en el medio. También son bastantes generalizadas las críticas por la pobre financiación de estos espacios para la potenciación de sus recursos, que ha reforzado la impresión de que sólo han servido desde el punto de vista proteccionista. Incluso, tras su declaración la presión por actividades recreativas y al aire libre ha crecido de manera importante, sin estar muchos espacios preparados para esa cantidad de visitantes, con el negativo impacto que supone. Según las comunidades, el haber integrado espacios importantes de propiedad privada también ha dificultado el desarrollo de algunos espacios, como se comenta en el caso andaluz, donde la superficie de propiedad pública es minoritaria. En otros casos se señala el que todavía no se ha aplicado una perspectiva en red de los espacios protegidos.

Mención especial se hace de la aportación que en el contexto anterior se hacía sobre la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) por parte de GARAYO (2000). Dicho autor ya se había ocupado del desarrollo histórico de los espacios protegidos en la CAPV (1996b), realizando un interesante análisis sobre como se ha ido desarrollando las políticas de protección sobre espacios naturales en su contexto histórico –que llegaron relativamente tarde, no produciéndose las primeras declaraciones hasta bien entrados en los ochenta y culmina con la Ley Autonómica de Conservación de la Naturaleza en 1994-, señalando en cada etapa los principales problemas y la relación con el despertar de la conciencia ecologista y los movimientos sociales, donde los clubes y federaciones de montaña han jugado un papel importante. Dentro de los inicios de la administración autonómica vasca destaca como el intento de estructurar las cuestiones medioambientales de manera más integral y moderna en los primeros años del Gobierno Vasco chocó con la visión más clásica de otros departamentos y los intereses de las administraciones forales, reflejo de lo que será posteriormente una característica de la dialéctica ordenación territorial y medio ambiente, y estructuración competencial, que se comenta más tarde.

En un análisis posterior (GARAYO, 2000) señala que ya desde los estudios previos que recaban información sobre estos espacios se nota un sesgo naturalista o ecologista, que apenas tiene en cuenta la presencia de las actividades antrópicas en dichos espacios, lo que supone un lastre para la compatibilización de la conservación con el desarrollo y con la implicación

de las poblaciones locales en las actuaciones conservacionistas. Insiste en que la falta de participación de la población local en la elaboración de los planes puede llevarles al fracaso, y es incluso en la propia metodología de redacción de los PORNs donde se relega la participación de la población y agentes implicados al final del proceso. El autor plantea que dichos documentos -tal como están pensados y deben ser tramitados-, favorecen su rápida redacción pero no la participación y, en consecuencia, su aceptación por parte de la población. Plantea que las actuaciones de las instituciones autonómicas vascas presentan un alto índice tecnocrático al postergar o descuidar cuestiones como la participación social de la sociedad civil y de los movimientos sociales, o la integración de cuestiones no siempre fáciles como son la integración de conservación y desarrollo económico, protección y usos públicos, etc. Es por ello que concluye que la instrumentación tecnocrática de la política de conservación de espacios naturales presenta el riesgo de que dicha política obtenga resultados contraproducentes o contrarios a los perseguidos. Para que esto no suceda cree que hay que poner mayor énfasis en la dimensión cualitativa (metodologías que favorezcan la implicación de la población desde las fases iniciales de la planificación -como la investigación-acción participativa-, programa de inversiones, gestión integrada y adecuada a la estructura medioambiental, etc.) coordinación administrativa, frente a la cuantitativa (declaración de nuevos espacios).

Años más tarde (GARAYO, 2001), el mismo autor hace un extenso repaso de las principales aportaciones teóricas constatando como -en la concepción de los espacios naturales- se va evolucionando del discurso sectorial a una perspectiva integrada que implica pasar de la gestión de la protección puntual de la naturaleza de "santuarios" a la conservación de la naturaleza ordinaria. El autor cree que hay una fuerte contradicción entre la consistencia del discurso teórico de las declaraciones institucionales y el día a día de las políticas públicas proteccionistas. Añade que el discurso conservacionista institucional reivindica la defensa de los espacios naturales protegidos pero de contenidos tecnocráticos y con fines de enmascaramiento ideológico, mientras que mantiene pendiente la protección de la población campesina de esos espacios, los agentes sociales reales que garantizan la preservación de los recursos naturales que los textos legales declaran proteger.

En definitiva, como concluye OJEDA (2000b), es difícil gestionar estos espacios sin el reconocimiento previo de la cultura territorial que ha supuesto el origen de los mismos instrumentos o figuras diseñadas. Es por ello necesario que dichos espacios tengan en su origen una iniciativa concertada por sus propios habitantes y las instituciones que los articulan socialmente, recogiendo la idea de J. Gómez Mendoza al comparar la función de dichos espacios en Francia y en España, que subraya que "la clave del éxito está en su mantenimiento como espacios de vida, en promover la concertación y en insistir en la gestión" (1995).

PUERTAS (2001) llama la atención de la importancia del tratamiento de los paisajes agrarios extensivos, especialmente del ámbito mediterráneo, en la línea ya comentada por González Bernáldez (1991). Destaca que a pesar de su ambigüedad la Ley de 1989 da la posibilidad de su protección bajo el amparo de la figura de Paisaje Protegido, aunque realmente, tras el análisis de su desarrollo a escala autonómica el balance es bastante pobre (sólo

cuatro comunidades han declarado espacios bajo esta figura y casi el 25% se corresponde con Canarias). Esta afirmación se confirma al constatar que sólo el 8,5% de dichos espacios han aprobado instrumentos de gestión.

En un sentido parecido al ya comentado por otros autores SERVET (2001) señala que ante la presión a la que se ven sometidos los recursos culturales de los espacios protegidos, no existe una propuesta metodológica por parte del paradigma técnico-científico que asegure la coherencia en su gestión. Su propuesta pretende potenciar los recursos culturales del territorio haciéndolos permeables a la población, a la vez que articula las medidas necesarias para la protección y su conservación.

Uno de los análisis comparados más completos sobre la política de espacios naturales protegidos también se ha producido desde la geografía (MULERO, 2002). En un repaso histórico distingue dos etapas. La primera se corresponde con la época 1916-1980 en la que predomina un modelo estatal y centralizado y en la que la red apenas tiene desarrollo. Así, a comienzos de los años setenta el espacio español protegido (103.000 has.) apenas suponía el 0,2% del territorio frente al 4% de Francia (2,2 millones de has.), Alemania con el 14% (2,9 millones de has.) o Inglaterra con el 9% (1,3 millones de has.). Con la Ley de Espacios Naturales de 1975 habría un pequeño impulso que supuso llegar al 0,4% unas 200.000 has.) en 1980. La Constitución y el posterior desarrollo del Estado de las Autonomías supusieron una ruptura y una época contradictoria en la interpretación de las competencias que poco a poco se fue clarificando en una interpretación a favor de las autonomías que se consolidará con la promulgación de la nueva Ley de Conservación de los Espacios Naturales y la flora y la fauna silvestres de 1989, ley básica a partir de la cual cada autonomía irá legislando en su ámbito. El autor coincide con anteriores análisis y constata la acelerada proliferación de espacios naturales protegidos y el gran aumento en superficie protegida que se produce durante la década de los noventa, que lleva a España a contar a finales de la década con 611 espacios declarados y 3,3 millones de has. de superficie protegidas, es decir, el 6,6% del total<sup>32</sup>. Mulero se detiene a analizar algunas contradicciones a que el proceder autonómico ha dado en la materia, señalando que en general poco se ha respetado el esfuerzo realizado en la legislación básica estatal de 1989 por reducir a cuatro las categorías protectoras –en una década se crean por parte de las autonomías otras 43 variedades–, y menos aún las recomendaciones de organismos internacionales competentes como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que también se muestra contraria a la proliferación de figuras de protección que impide a posteriori la homologación entre diferentes redes de distintos países así como una evaluación comparada de sus estrategias<sup>33</sup>. Así constata que se han creado figuras protectoras que luego no se utilizan o se hace de forma residual; la existencia de figuras protectoras que con distinto nombre tienen idénticos objetivos o al revés, figuras que con la misma denominación persiguen

---

<sup>32</sup> El autor señala también en su valoración la ausencia de estadísticas fiables, en especial para poder cuantificar las superficies de los espacios protegidos, habiendo diferencias –a veces muy importantes, entre las cifras del Mº de Medio Ambiente, las instancias autonómicas implicadas, las memorias anuales o la información que se facilita en las páginas web.

<sup>33</sup> Un análisis sobre las diferentes propuestas de la UICN (1972, 1978/1980 y 1994) y alguna otra se pueden ver en CORRALIZA, J.A. et al (2002, 53-71).

distinta finalidad; la creación de nuevas figuras autonómicas para proteger espacios que perfectamente podían cubrirse con las establecidas en la legislación estatal; y la incorporación en la legislación autonómica de otros rangos de protección colaterales, diferentes de las figuras convencionales.

Aparte de esta problemática, unida a las figuras de protección, el autor señala otros bloques de problemas. El primero sería las dificultades e incumplimientos relacionados con los instrumentos de planificación y los órganos de gestión; el segundo es el problema de la propiedad de la tierra, especialmente con los derivados de la propiedad privada, predominante en estos espacios protegidos y que ha tenido una influencia nefasta en la zonificación de dichos espacios; las limitaciones presupuestarias, que agudizan la escasez de medios técnicos y humanos; unido a lo anterior, carencias y riesgos del uso turístico-recreativo, pues la presión tanto de visitantes como sobre la urbanización de los espacios colindantes van creciendo de manera importante, sin que se hayan puestos los medios para lograr una capacidad de acogida del territorio en los dos sentidos. En otro punto también señala las dificultades de que los espacios protegidos ayuden al desarrollo rural, aunque precisa que en este caso se ha producido una confusión entre deseo y realidad. Cree que –erróneamente- se ha querido ver en la proliferación de espacios protegidos un poderoso instrumento para sacar de la atonía a extensas áreas rurales que están en situación crítica, generando falsas esperanzas, pues de una lectura atenta tanto de la legislación estatal como la de la mayoría de las leyes autonómicas no se deduce que haya un compromiso expreso en adoptar medidas para que dichos espacios dinamicen sus zonas de influencia. Sólo en tres comunidades (Castilla-León, Aragón y el País Vasco) se menciona explícitamente, regulándose las zonas de influencia socioeconómica para todas las figuras de protección y se comprometen a adoptar medidas específicas para su desarrollo. En otras dos (Andalucía y Canarias) se contemplan actuaciones pero sólo para las figuras de Parque Natural andaluz y Parque Rural canario. En el resto de las comunidades o no se contempla o el tratamiento es muy tibio. Por último, el autor señala en un último punto la insuficiente integración de los espacios naturales en las políticas básicas de ordenación del territorio, dando dos razones fundamentales. La primera es que, al situar –tardíamente- a la planificación ambiental en la cúspide de la ordenación territorial y física (las determinaciones de los PORN constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, y éstos deberán adaptarse a dichos PORN siempre que los contradigan), obliga a las administraciones regionales o bien a revisar sus políticas de ordenación territorial ejecutadas anteriormente, o bien –como ha sido lo más normal-, reducir la aplicación de la nueva ordenación ambiental a los Parques y Reservas como obliga la ley, sin hacerlo de manera más abierta. La segunda razón es que el legislador pareció dar por supuesto –en la integración de la planificación ambiental y la ordenación territorial- una coordinación y una sintonía inter-administrativa que en realidad no ha sido posible alcanzar. Como consecuencia se ha producido un desfase cronológico entre normativa territorial y ambiental y un conflicto competencial entre administraciones.

Mulero también destaca la gran importancia que la Directiva europea sobre Hábitats puede tener en la protección de hábitats naturales y de especies con el desarrollo de la Red Natura 2000, señalando las luces y sombras del

proyecto<sup>34</sup>, aunque hace una valoración general muy positiva si definitivamente se implanta (su elaboración ha ido acumulando diferentes retrasos aunque se prevé que sea una realidad para el 2011). Como primer fruto señala la realización, como consecuencia de la aplicación de la Directiva, del Inventario Nacional de Hábitats coordinado y asistido técnicamente por la Administración Central (primero por el M<sup>o</sup> de Agricultura y después por el de M<sup>o</sup> de medio Ambiente) y en colaboración con todas las CCAA. Para su realización se contó con financiación europea a través del proyecto Life-Naturaleza, habiendo participado 27 universidades, tres centros de investigación y colaborado directamente alrededor de trescientos investigadores. A pesar de contar con una buena base de partida por el esfuerzo autonómico ya realizado –gran parte de los espacios LIC ya estaban catalogados con algún tipo de protección según la legislación autonómica y se gozaba de bastante información- se cartografiaron alrededor de 150.000 lugares representativos de los 1.600 tipos de hábitats del territorio nacional elaborándose 1.114 mapas. El autor señala la complejidad para desarrollar la propuesta, en la que se pasó de una propuesta con 647 espacios (14,2% de la superficie total de España) en 1998 a la que parece más definitiva realizada tres años más tarde con 1.206 espacios que suponen en 21,8% de la superficie total<sup>35</sup>. Los retos para la gestión y planificación de estos espacios son evidentes. Como señala el autor uno de los aspectos más positivos de este trabajo ha sido la constatación de la riqueza de la biodiversidad española, su peso cualitativo dentro del territorio comunitario: España agrupa al 54% de los tipos de hábitats naturales recogidos en el Anexo I y un 44% de los hábitats considerados como prioritarios. Respecto a los taxones de flora y fauna en el Estado se han datado el 38% de los taxones de flora y fauna del Anexo II y un 42% de los considerados como prioritarios.

Desde una perspectiva de puesta al día de las figuras de protección en el ámbito internacional, estatal y autonómico, se realiza la aportación de FLORIDO y LOZANO (2005), que valoran por un lado positivamente la profusión de dichas figuras como índice del dinamismo en las políticas de protección, pero a la vez señalan que supone la principal dificultad para su equiparación y coordinación en red.

La Geografía sigue teniendo un protagonismo importante en las reflexiones sobre la planificación medioambiental de los espacios protegidos, y además, con los años se gana en la profundidad de los análisis y en perspectiva. Dos ejemplos son los trabajos recientes sobre los espacios protegidos en España, que tienen la virtud de abordar su análisis desde una perspectiva global y que desde diferentes perspectivas coinciden con el análisis que ya adelantaba la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC-España, 2002) cuando realizó su Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español. El primero es el de TROITIÑO et al (2005), que se centra en la significación e incidencia socioterritorial de dichos espacios. La primera valoración que hacen del inventario de espacios protegidos es la proliferación de figuras de protección

---

<sup>34</sup> Ver el análisis del marco legal de la última etapa.

<sup>35</sup> A parte de otras consideraciones más cualitativas, y de que muchas de las propuestas LIC coincidan con espacios naturales ya protegidos, el salto cuantitativo en cuanto a superficie a proteger es importante. Si el mismo autor –con reservas- calculaba a finales de los noventa que se había protegido el 6,6 % de la superficie nacional, la propuesta de Natura 2000 viene a suponer el 21,8 %.

(unas 40), así como la diversidad de criterios que ha habido para su declaración y el diferente significado territorial que tienen en las distintas comunidades autónomas (se aporta una interesante clasificación en nueve tipologías territoriales del área de influencia socioeconómica donde se localizan los espacios protegidos, desde los de ruralidad profunda con fuertes condicionantes naturales y dificultades de desarrollo hasta las áreas metropolitanas pasando por rurales tradicionales o de vitalidad agraria y reforzamiento de la multifuncionalidad). Subrayan que la presencia territorial de los Espacios Protegidos es innegable pues suponen un 9% del territorio nacional –aunque distribuido muy desigualmente–, y llegan al 40 % si se contabiliza la superficie total de los municipios implicados.

La idea fundamental que defienden los autores es que es imprescindible pasar de unas políticas de protección o conservación pasiva a otras de protección o conservación activa. Analizan los instrumentos de planificación (los PORNs fundamentalmente) y los de gestión (Planes de Uso y Gestión, Plan de Conservación, Plan Especial, Normas de Protección, etc.). Según los autores en general, en todos ellos ha primado una visión excesivamente conservacionista, de preservación de sus funciones ecológicas, renunciando al papel coordinador del resto de políticas sectoriales que deberían cumplir, y teniendo una visión negativa de los aspectos socioeconómicos, que parecen sólo contribuir a la perturbación del medio natural, lo que en muchos casos ha sido motivo de desconfianza de la población local.

Los autores destacan que el objetivo principal de los Espacios Protegidos no es garantizar la conservación de sus valores naturales, sino plantear contenidos más amplios que deberían incluir e incluso enfatizar la conservación de sus valores culturales y sociales, para lo que es imprescindible que en sus instrumentos de planificación y gestión se aborden los aspectos socioeconómicos. En este sentido valoran positivamente algunas experiencias –todavía muy restringidas– de los últimos años como son los diez Planes de Desarrollo Sostenible de Andalucía o los casos de Murcia y Asturias, o el de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai del País Vasco con su Plan de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas. Este análisis cobra mayor fuerza cuando se valora la figura de los Parques Nacionales, pues en su zona de influencia viven 1,2 millones de habitantes y ejercen un atractivo turístico cada vez mayor (de 5,6 millones de visitas en 1991 a 10,3 millones en el 2003). Los autores constatan que incluso en el más reciente Plan Director de la Red de Parques Nacionales (1999) las referencias al desarrollo sostenible y a la cooperación con el entorno se hacen de manera tangencial. Es contradictoria esta situación con la multitud de iniciativas (desde las comunitarias como programas Leader, Proder, Equal, etc. hasta Planes de Dinamización Turística, Planes Estratégicos, etc.) que se están dando en los entornos funcionales de los Espacios Protegidos pero en los que el protagonismo y participación de los mismos es prácticamente nulo. Los autores concluyen que hay que recuperar y potenciar la faceta de desarrollo económico de los Espacios Protegidos para lo que es necesario pasar a políticas de conservación activa que coloquen a dichos Espacios como motores y dinamizadores socioeconómicos de sus áreas de influencia. Los propios espacios deberían prestar mayor atención al desarrollo territorial e incluirse como activo fundamental en cualquier estrategia de desarrollo territorial. Máxime cuando una mayoría se corresponde con áreas

deprimidas y marginales, y que, mirando a futuro, cuando entre en vigor la Red Natura 2000, los 1.219 LIC contemplados en ella incorporarán a 4.880 municipios que suponen el 75,5 % del territorio.

Una segunda valoración parecida es la que realizan MATA et al (2005) al analizar la integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio. Los autores señalan la importancia de esta cuestión máxime desde la creciente preocupación por llevar adelante los objetivos de sostenibilidad, y por las nuevas corrientes que respecto a este tema llegan a nivel internacional y especialmente desde Europa. Entre otras conclusiones destacan que la preocupación por un desarrollo socioeconómico equilibrado (luego sostenible) y la dimensión ambiental de la ordenación está presente en todas las legislaciones autonómicas, aunque en dichas normas no se hace mención expresa a los espacios naturales protegidos al referirse a los contenidos de planificación regionales y subregionales. Señalan que conceptual y metodológicamente la escala autonómica es adecuada para potenciar sinergias entre la red de espacios protegidos pero en la mayoría de comunidades autónomas faltan mecanismos de colaboración entre la administración de ordenación del territorio y dichos espacios. Desde el punto de vista metodológico hay un déficit que impide abordar dentro de una planificación territorial integrada la definición del sistema de espacios libres en los que debería incluirse los espacios protegidos. Además, en la mayoría de los casos falta por formular un modelo territorial autonómico y más modelos guiados por el principio de la sostenibilidad. También inciden en que en la delimitación de los espacios protegidos ha faltado la consideración del criterio de diversidad biológica o paisajística, criterio fundamental para dichas delimitaciones. Subrayan el ámbito subregional como el idóneo para integrar en el territorio los espacios protegidos, tanto desde un punto de vista ecológico como social, y recuerdan que la proliferación y solape de instrumentos sobre un mismo espacio acaba por dificultar más que favorecer su ordenación y conservación.

Otros autores, en este caso no del mundo de la geografía (CORRALIZA, J.A. et al, 2002), también corroboran este análisis. En un interesante trabajo sobre la significación de la figura de parque natural desde sus inicios analizan tanto la evolución de su figura como su gestión, los instrumentos de planificación, su imagen social y el uso público de los mismos. Señalan que si bien al principio la figura de parque natural se concibió para compatibilizar sus valores naturales con el aprovechamiento de sus recursos –en especial sus usos tradicionales–, y facilitar su uso público, estos objetivos han sido progresivamente desvirtuados y tomando un sesgo hacia el criterio de preservación, con una marginación de la población y actores locales que tradicionalmente los han gestionado y que, como consecuencia, no se sienten identificados ni con las intenciones de los mismos ni con la gestión que sobre ellos se realiza. Los autores reclaman el recuperar las dimensiones sociales en la planificación de estos espacios, lo que significa, ya antes de la declaración de los mismos, una mayor participación con la población local y agentes implicados en la gestión de esos territorios. Por otro lado es interesante el análisis que hacen de la figura de parque natural en el contexto internacional, con una revisión de la evolución de las figuras recomendadas por la UICN desde 1972 hasta la última de 1994.

Por último es de destacar el trabajo de MULERO (2004) que analiza la situación de los espacios protegidos dentro de las iniciativas internacionales

(Convenio de Ramsar, Reserva de la Biosfera) o europeas (Directiva de Aves, Red Natura 2000, etc.). En principio el autor valora muy positivamente la influencia que las diferentes iniciativas han tenido en el sistema de espacios protegidos español pero señala que con los años parece haberse producido un afán de "hiper-protección" que haría conveniente revisar los propósitos de los convenios internacionales y, en su caso, la conveniencia de su aplicación en España. Muestra su extrañeza porque España sea el primer país europeo en número de Reservas de la Biosfera, el que más aporta en superficie a la Red Natura, el que encabeza la nueva iniciativa mediterránea Zeimp, etc. El autor cree que estas cifras no concuerdan con los medios técnicos y financieros de las administraciones españolas ni con su capacidad de planificación y gestión, corriéndose el riesgo de que la denominación de un espacio protegido se quede en la concesión de una etiqueta de prestigio ambiental sin otra repercusión práctica. El autor concluye que en aras de una cierta credibilidad y eficacia en el funcionamiento de la red o redes de espacios protegidos, es necesario: instaurar órganos de coordinación en espacios naturales donde confluyan diversas figuras de protección nacionales e internacionales que estudien posibles incompatibilidades, racionalicen criterios y aglutinen resultados; estudiar las repercusiones ambientales que la superposición de figuras pueda tener -como una excesiva presión turístico-recreativa-; establecer mecanismos de gestión y cumplimiento de objetivos de las figuras protectoras; desde un punto de vista jurídico es prioritario clarificar y garantizar la compatibilidad del corpus de normas internacionales, nacionales y autonómicas; superar el débil conocimiento que la población tiene de las figuras de protección y sus implicaciones; y, por su extraordinaria incidencia territorial, se debe realizar un seguimiento detallado de la configuración definitiva de la Red Natura.

### **1.3.2.2 Políticas de protección del paisaje.**

Ante el desarrollo de las nuevas dinámicas territoriales son de destacar otras aportaciones que se realizan desde la perspectiva del paisaje, tema ya analizado en parte anteriormente, y que va ganando terreno en la geografía aunque siempre haya estado presente. En el marco de esta investigación cobra mayor relevancia por las propuestas que para su ordenación comienzan a darse ante la preocupación del impacto que las nuevas dinámicas territoriales tienen en él. El nuevo dinamismo en su reconceptualización ha estado seguramente influenciado por la confección y aprobación de la Convención Europea del Paisaje en Florencia en el año 2000 cobra mayor protagonismo en el cambio de siglo. Como señala ZOIDO (2001 y 2002), la preocupación por realizar la Convención nace del deterioro progresivo de los paisajes europeos, producido principalmente por una evolución rápida y mal controlada. Aunque reconoce que la situación presenta numerosas particularidades y matices y que hay espacios que han mejorado sensiblemente (espacios naturales protegidos o sectores urbanos históricos o monumentales), también constata que las periferias urbanas y rururbanas, la mayor parte del litoral y las áreas de agricultura intensiva se transforman con gran dinamismo, produciéndose muchas veces nuevos paisajes desordenados y banales. Según el autor se produce la paradoja de que aumenta el aprecio social de los paisajes al tiempo que se intensifica la degradación de muchos de ellos.

Por su parte GÓMEZ MENDOZA (dtra., 1999, 40) resume las principales transformaciones del espacio rural en los últimos años: transformación y modernización de la propia agricultura con cambios de cultivos y de sistemas de cultivos, transformaciones en regadío, etc.; prácticas de silvicultura modernas regularizadoras de las masas con fines productivos, repoblaciones monoespecíficas con especies no autóctonas, etc.; urbanización difusa y a saltos, que desde la periferia urbana invade los ámbitos rurales próximos; colonización turística de la alta montaña, la montaña media, el litoral, los embalses y los cursos de agua, etc.; desarrollo de infraestructuras de transporte y de equipamientos de gran impacto; multiplicación y dispersión de canteras y explotación de áridos de mayor o menor agresividad paisajística; tendidos eléctricos con fuerte impacto paisajístico. De alguna manera estos trabajos vienen a completar una perspectiva que abarca todo el territorio, y subraya que las nuevas dinámicas territoriales no sólo tienen efecto en las grandes metropolitanas y en las presiones que pueden sufrir determinados espacios naturales excepcionales, sino que se extienden a todo el territorio, que es todo el territorio el que se ve afectado, y debe ser objeto, con mayor o menor intensidad de ordenación, planificación y gestión. Aunque en general el nuevo concepto de paisaje engloba también el paisaje urbano, la máxima aplicación actual, como señala ZOIDO (1998, 2001 y 2002), se logra en la ordenación del suelo no urbanizable, relacionándose en parte con otra línea ya conocida como son los trabajos de Gómez Orea ya comentados.

En el mismo marco ya comentado anteriormente (cursos sobre Medio Ambiente de la Fundación Duques de Soria, organizados por la Universidad Autónoma de Madrid) se producen distintas aportaciones, entre 1997 y 1998 aunque recogidas más tarde (MARTÍNEZ PISÓN, 2000). Unas son muy teóricas y relacionan el origen de la preocupación del paisaje con los movimientos culturales más generales y en especial con el romanticismo del siglo XIX (ORTEGA, 2000; OJEDA et al, 2000a). Otras reivindican una concepción amplia del paisaje, que incorpore aspectos históricos y culturales, un paisaje entendido como "marco de vida" (MARTÍNEZ de PISÓN, 2000b). MATA (2000) por su parte relaciona el paisaje con el origen de la conservación de la naturaleza en España, haciendo un interesante análisis de las perspectivas de las dos figuras más importantes en su impulso a comienzos del siglo XIX, Pedro Pidal –Marqués de Villaviciosa-, y Eduardo Hernández Pacheco. Por último señalar dos intervenciones más relacionadas con el interés de esta investigación. La profesora SANZ (2000) subraya que la consideración del paisaje como recurso conlleva implícitamente la necesidad de su gestión, especialmente ante los cambios que se están produciendo (cita el nuevo paisaje "bajo plástico" de Almería o las transformaciones del litoral mediterráneo). También señala del peligro que la excesiva "museización" y reglamentación sobre el paisaje pueden despojarle de su encanto, concluyendo que muchas veces son los paisajes desprotegidos los más interesantes y adecuados para tener una experiencia de paisaje. Por su parte ZOIDO<sup>36</sup> (2000) vuelve a reflexionar sobre posibles líneas de actuación que permitan la introducción de políticas de paisaje en

---

<sup>36</sup> Florencio Zoido ha sido miembro de la comisión redactora de la *Carta del Paisaje Mediterráneo* inicialmente suscrita por tres regiones europeas (Andalucía, Languedoc-Rosellón y Veneto) y que posteriormente fue adoptada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales en 1994. Así mismo ha sido miembro del grupo de trabajo que ha elaborado la *Convención Europea del Paisaje*, que estaba a punto de aprobarse.

la ordenación del territorio al presentar los trabajos que se estaban realizando para presentar ante el Consejo de Europa la *Convención Europea del Paisaje*. No insistimos en las ideas que presenta pues serán abordadas más tarde, al hilo de la aprobación de dicha Convención.

Un trabajo interesante es el de ASKASIBAR (1998), que –tras dar un sucinto marco de acuerdos y convenciones internacionales–, recoge y analiza la política y las principales normativas del paisaje europeos, haciendo especial referencia a los casos de Suiza y Alemania (primeros países con Ley del Paisaje en 1966 y 1976 respectivamente), Gran Bretaña, Francia y Países Bajos, y en los que se puede apreciar la diversidad de enfoques que se le da al tema, según la tradición de cada país. Tras ello hace una valoración de la situación en la CAPV. Como muchos autores señala que aunque el término se usa prolijamente, pocos son los textos que se atreven a una definición del mismo, siendo la excepción la Convención de Benelux (1982) y la Carta del Paisaje Mediterráneo (1994). En Alemania, aunque abarca el paisaje y la naturaleza de las áreas urbanas y no urbanizadas, tiene un componente ecológico importante, y un sistema de planificación jerarquizado en relación con los planes de ordenación territorial y urbanísticos, pero que al final suponen la obligación de tratar todo el territorio. En el caso suizo aunque hay una predominante estética aunque también se contemplan en la ley aspectos ecológicos, quedando en manos de los cantones su desarrollo. En el caso inglés también hay un predominio de lo estético aunque ya desde la lejana Ley de Parques Nacionales y Acceso al Mundo Rural (1949) se tenía el doble objetivo de proteger tanto el paisaje como la naturaleza, y que luego ha ido desarrollando diferentes figuras de protección, tanto derivadas de la propia ley como de las leyes de ordenación del territorio y urbanismo. Según la autora tanto en el caso inglés como suizo ha predominado una visión museística y estática del paisaje que ha dado lugar a una excesiva proliferación de figuras de protección, lo que ha dificultado mucho su gestión y planificación. En el caso francés destaca la nueva Ley del Paisaje de 1993 que tiene como principal objetivo la integración del paisaje en los textos legales e instrumentos de protección del patrimonio histórico-cultural y natural preexistentes, marcando los criterios por los que el paisaje quede integrado en las normativas de medio ambiente, de ordenación territorial, de costas, y de protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico y cultural. En el caso de los Países Bajos la protección del paisaje está íntimamente ligada al Corazón Verde del *Randstad*, y por lo tanto a la política agraria del mismo. Establece un principio general por el que siempre que sea posible se combine la agricultura con los valores naturales y paisajísticos. De las cuatro principales figuras de protección, tres están fundamentalmente dirigidas a la conservación del paisaje eminentemente agrícola, por sus valores paisajísticos propios, históricos, ser paisajes representativos, etc.

Por su carácter más práctico y su orientación a la ordenación territorial un trabajo a destacar es el dirigido por GÓMEZ MENDOZA (dtra.) (1999) sobre los paisajes de Madrid y que se realizó precisamente para la posterior elaboración del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid. En una breve pero clarificadora introducción a su concepto señalan que una unidad de paisaje se refiere a un espacio concreto que adquiere una singularidad por la peculiar organización que presenta de los hechos físicos y de éstos con los humanos, en definitiva, su configuración

geográfica. Y es precisamente esta configuración territorial lo que primero sirve para diferenciarlo del concepto de ecosistema. A nivel conceptual subrayan dos ideas interesantes, que han estado siempre presentes a la hora de plantear dudas sobre su utilidad para la ordenación. La primera es el carácter evolutivo de los paisajes, su carácter cambiante y dinámico, a la vez que producto histórico. Por otro, desde el punto de vista analítico señalan dos cuestiones: la disparidad entre el peso visual y funcional del paisaje, donde a veces se producen desfases. Unido a esto se ha criticado que por su dimensión cultural es percibido desde una cultura y tiempo determinados lo que hace intervenir la subjetividad. Los autores destacan que esto, cuando se quiere utilizar el paisaje tanto como recurso de conocimiento para acceder a su organización subyacente como cuando se quieren realizar estrategias de conservación por su valor como recurso natural y cultural se convierte en ventaja.

Tras agrupar las variadas metodologías para analizarlo en tres grandes grupos (los métodos fisiográficos, los métodos visuales y de evaluación paisajística, y los métodos mixtos y sinópticos) realizan un sucinto pero interesante análisis de la normativa internacional, con especial atención al caso francés, donde se ha constatado –sobre todo con el progresivo abandono de las prácticas agrícolas, siendo un problema que siendo importante Francia trasciende a toda Europa- que el paisaje es el último patrimonio cuando el tejido social y económico se degrada, por lo que se está revalorizando su concepto, pasando de la protección a la gestión paisajística del espacio rural<sup>37</sup>. De la nueva legislación (1993) destacan su contribución a la política de descentralización, el carácter selectivo de sus actuaciones y el carácter concertado de las mismas. Esta ley ha sido acompañada de otras medidas con lo que se pretende integrar la preocupación por el paisaje en las actuaciones cotidianas de ordenación del territorio. La discusión que dichas políticas han despertado, variada y participada según los autores, la resumen en cuatro puntos: conciencia de que se pasa de una actividad productiva a una de servicios convirtiendo al agricultor en <jardinero del territorio>; dificultad en el control del resultado final pues los acuerdos con los agricultores son sobre procedimientos no sobre resultados; posible fraccionamiento de la continuidad territorial que en teoría es inherente a cualquier política territorial al tratarse de operaciones voluntarias y concertada; problemática en la selección de los lugares ya que la lógica científica no siempre ha entendido la lógica social y local. Del caso español destacan que todavía no haya establecida políticas de paisaje sean generales o sectoriales, ni está ordenado jurídicamente, a pesar de ser un concepto usado con profusión. Señalan que se ha ido superando su primitiva connotación estética y actualmente es objeto de determinación en tres tipos de disposiciones aunque se mantenga su ambigüedad e indefinición: las de política territorial; las de espacios naturales protegidos, medio ambiente y conservación de la naturaleza; y las sectoriales (forestal, cinegético y agrícola, incluidos turismo rural y verde). A pesar de su indefinición en la mayoría de los casos aparece como complementario o alternativo al sentido ecológico.

A nivel metodológico y de ordenación, los autores defienden las unidades de paisaje integrado como instrumento de ordenación del territorio pues

---

<sup>37</sup> Los autores citan a GALIANA, L. (1996): "Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural", en *Eria* nº 39-40, 93-107.

permiten superar anteriores planteamientos sectoriales (administrativos pero también científicos y metodológicos) y tienen un carácter operativo que permite su integración en las políticas territoriales (posteriormente es la metodología que aplican a la Comunidad de Madrid). Los fundamentos de su propuesta son cuatro: consideración del paisaje como una cualidad de todo el territorio; consideración del paisaje como patrimonio y recurso; consideración de la ordenación del territorio como instrumento fundamental en la coordinación de la gestión del paisaje; proposición de principios de actuación y propuestas normativas a partir de la consideración de un concepto del paisaje revalorizado y sin ambigüedades, entendido como cultura territorial de la sociedad. En el caso de la Comunidad de Madrid, a partir de la definición de unidades naturales y unidades de paisaje rural diferenciadas, realizan una propuesta con 53 unidades de paisaje integrado, de las que dan su descripción señalando sus diferentes valores, señalan si existen –en su caso- figuras de protección, y realizan una valoración general de la unidad (baja, alta, muy alta, etc.). Finalizan con la concreción de 22 fichas de paisajes tipos para cada una de las cuales se da la descripción, se explica la organización del paisaje y sus elementos principales (relieve, vegetación, fauna, y estructura, usos y aprovechamientos agrarios), se especifican otros valores (científicos, culturales y estéticos), para terminar señalando las figuras de protección que les afectan, la valoración tanto desde el punto de vista natural como rural y diferentes propuestas de actuación según el caso.

Otro caso de definición de unidades de paisaje aplicadas a la ordenación del territorio es el trabajo de ALBISU et al (1999) en el caso del Proyecto de Directrices del Bajo Aragón en el que se destaca el paisaje –en cuanto que sistema natural- como principal elemento estructurador del territorio junto a las infraestructuras. Partiendo de una concepción de la unidad de paisaje basada en la concepción geosistémica del territorio y en los análisis de paisaje integrado (siguiendo a Bolós o Ibarra) zonifican el territorio en unidades de paisaje. A partir de la integración de diferentes elementos (relieve, clima, litología, suelos vegetación, usos del suelo, etc.) se realizó una primera zonificación que luego fue contrastada con trabajo de campo. Destaca la importancia dada al agua y al sistema fluvial, elemento estructurante de primer orden en la comarca. Destacan la utilidad de la zonificación paisajística en el nivel intermedio comarcal y las posibilidades que el enfoque geosistémico ofrece para incorporar lo relativo al sistema económico agrario.

Con carácter educativo y divulgativo se realizó en 1999 una exposición –Mediterráneo: territorio y paisaje- organizada por la Fundació Territori y Paisatge de la Caixa de Catalunya recogida posteriormente (FOLCH y PARÍS, 1999). Lo interesante es la conceptualización del paisaje que realizan, basándose en un concepto socioecológico del paisaje, en el sentido de que los paisajes contemporáneos de la mayor parte de los paisajes contemporáneos de al menos los países industrializados son paisajes contruidos (no exclusivamente urbanos), siendo producto no sólo de la evolución de los factores naturales sino también, y en algunos caso sobre todo, de los factores antropológicos. Señalan además como la evolución en las modernas ciencias del paisaje está contribuyendo a interpretar mejor la realidad territorial. Tras ello, basándose tanto en imágenes de satélite como en fotografía aérea realizan una ejemplificación de la estructura y evolución

del paisaje mediterráneo desde un punto de vista dinámico. Desde ejemplos de los típicos banales mediterráneos y de la fragilidad del espacio forestal hasta las mutaciones más recientes fruto de los cambios tecnológicos y alimentarios, desde la antigüedad del proceso urbanizador hasta las actuales presiones sobre el litoral y la emergencia del espacio de flujos.

Muchos autores (GÓMEZ MENDOZA, 1999; MATA, GÓMEZ MENDOZA y FERNÁNDEZ, 2001; LASAGABASTER, 2004) han destacado el adelanto y las novedades que ha supuesto la aprobación de la Convención Europea del Paisaje. A continuación seguimos a ZOIDO (1998, 2001 y 2002), autor que ha estado vinculado al grupo de expertos que ha redactado dicha Convención. El autor, especialmente en su trabajo del 2001 destaca las principales ideas y conceptos a destacar de la Convención. La primera es que la Convención supone darle un valor al paisaje por sí mismo, no como mero acompañamiento de otros conceptos (patrimonio histórico, medio ambiente, etc.). La segunda es que se ha buscado dar una definición del paisaje sencilla e integradora que busca conciliar aspectos objetivos y subjetivos, formales y causales presentes en el concepto de paisaje, y que son los que le dan su riqueza semántica, su transversalidad y su interés desde diferentes enfoques. Además es una definición que posibilita la intervención. La tercera es que se da un concepto del paisaje amplio, es decir, no se adjetiviza (cultural, natural, etc.), salvo para definir unas particularidades muy concretas. La cuarta es que, tras estar recogido en un acuerdo internacional, el paisaje puede ser objeto de derecho, obligando a los estados a realizar su desarrollo normativo. La Convención orienta a que el paisaje se integre en los instrumentos de planificación local y regional, preferentemente en la ordenación territorial y urbanismo. Esto supone el acabar con la indeterminación que como concepto jurídico le ha acompañado. La quinta -y también de gran trascendencia desde es el punto de vista de la ordenación territorial<sup>38</sup>-, es que se supera la concepción restringida o excepcionalista del paisaje (otros autores como Gómez Mendoza o Lasagabaster hablan de visión o concepción elitista), para pasar a considerar como paisaje todo el territorio, integrando en el concepto de paisaje también a los paisajes cotidianos e incluso degradados pues en todas partes es un elemento importante de la calidad de vida de sus poblaciones. La sexta idea a considerar -íntimamente ligada a la anterior-, es que todo paisaje tiene elementos o aspectos que pueden ser simultáneamente protegidos, gestionados y ordenados. Lo que se persigue es conciliar en la totalidad del territorio la preservación de sus valores con su utilización cotidiana y con la creatividad respecto a los nuevos usos y actividades que se produzcan en él. En séptimo lugar el autor destaca que tal como se formulado en la Convención -la determinación de los objetivos de calidad paisajística deben formularse tras la adecuada participación pública (agentes sociales, autoridades locales y regionales, etc.) y de las autoridades competentes-, el paisaje puede representar un óptimo punto de encuentro para la participación social, superando el sesgo más técnico o abstracto de otros conceptos del urbanismo y la ordenación del territorio. En octavo lugar señala la importancia de mejorar la atención educativa al paisaje para lograr una mejor valoración social del mismo, y en el noveno y

---

<sup>38</sup> Señala F. Zoido que precisamente este fue el punto (art. 2 sobre el ámbito de aplicación) más debatido, y es el que más significativos cambios puede inducir en las políticas de paisaje (2001, 277).

último punto subraya los acuerdos para fomentar la cooperación entre los Estados e integrarlo cuanto antes en las políticas y programas de la Unión (43 estados que agrupan a 800 millones de personas). El autor, analiza la situación española y resalta la conveniencia para que desde el Mº de Medio Ambiente se elaboren por un lado un inventario o catálogo de paisajes, y por otro unas directrices generales o un libro blanco sobre el paisaje que trate de evitar la posterior dispersión y confusión que puede llevar el exclusivo desarrollo regional de los instrumentos del paisaje y para contribuir a la eliminación de su indefinición jurídica.

Precisamente por encargo del Mº de Medio Ambiente, en la línea señalada por Zoido, se ha realizado por parte de la Universidad Autónoma de Madrid un atlas de los paisajes de España, donde se han distinguido 37 asociaciones tipo de paisajes que posteriormente se desglosan en 116 tipos de paisajes identificados de los que se ofrecen comentados 115 ejemplos concretos (MATA Y SANZ dtors., 2003).

MATA, GÓMEZ MENDOZA y FERNÁNDEZ (2001), además de valorar positivamente las aportaciones del Convenio Europeo señalan que en la Estrategia Territorial Europea (ETE), también se reconoce al paisaje como una cualidad de todo el territorio, cualidad que debe ser entendida de manera dinámica, de manera que su conservación y ordenación no debe significar ausencia de explotación económica. Añaden que la ETE destaca la dimensión patrimonial (como expresión de las culturas locales) y de recurso que tiene el paisaje. Los autores señalan los retos y oportunidades que tiene el tratamiento del paisaje dentro de la ordenación del territorio. El primero es su carácter integrador y sintético de los procesos naturales y humanos del territorio. El segundo es la necesidad y oportunidad de integrar y actuar sobre los diversos valores atribuidos al paisaje, que pueden ser objetivos (estructuras ecológicas o culturales) y subjetivos (valores visuales y perceptivos muchas veces ligados a la experiencia individual o colectiva unida a una realidad territorial concreta). En este sentido recogen los tres tipos de valores reconocidos por la Agencia Europea del Medio Ambiente: valores ecológicos, valores perceptivos o visuales, y valores relacionados con el uso sostenible del suelo. El tercer reto es la necesidad de considerar las diversas escalas del hecho paisajístico y de intervenir en todas ellas. Como Zoido, estos autores también subrayan la escala local y subregional como las más adecuadas para introducir estos valores en la planificación, poniendo especial énfasis en las nuevas figuras de ordenación de ámbito supramunicipal. Tanto a nivel conceptual como metodológico creen fundamental contar con la participación pública, que debe ser de carácter transversal y debe durar desde el inicio hasta la ejecución de la propuesta. A nivel metodológico contemplan un inventario de elementos y procesos; análisis de la visión y de la percepción del paisaje; la definición y valoración de unidades paisajísticas, diagnóstico; y propuestas. En la identificación y caracterización de las unidades señalan como criterios más pertinentes los siguientes: elementos naturales y humanos constitutivos del paisaje, dinámica del paisaje, la visión del paisaje, y la estructura y el carácter del paisaje. Respecto a la valoración señalan que se deben proponer indicadores lo suficientemente flexibles como para integrar las especificidades locales, debiendo tener en cuenta los siguientes valores: riqueza biológica, coherencia y sostenibilidad, valores históricos y culturales, identidad y singularidad, valores escénicos, y fragilidad. A pesar

de la dificultad de clasificar y generalizar las propuestas y estrategias del paisaje varían según el ámbito de aplicación, los objetivos y las propias características del territorio. De todas maneras creen se pueden agrupar en los siguientes apartados: propuestas de sensibilización social; fomento y mejora del acceso al paisaje y a su contemplación; ordenación y conservación activa del paisaje –serían las de mayor compromiso territorial-; propuestas de mejora y regeneración del paisaje, y propuestas de gestión con un buen soporte jurídico para el resto de propuestas y un calendario de aplicación.

Más recientemente y para acabar con las aportaciones que se producen entorno al concepto de paisaje y la ordenación del territorio, se produce una nueva aportación de la Fundación Duques de Soria, esta vez junto a la Junta de Andalucía de los seminarios realizados en Soria entre 1999 y 2001 (ZOIDO y VENEGAS, coord., 2002). Los diferentes trabajos se agrupan en tres grandes bloques más un anexo que incorpora una traducción de la Convención Europea del Paisaje y las sucesivas conclusiones que los seminarios han recogido: el de conocimiento y evaluación (1999); el de protección y gestión (2000); y el de plan y proyecto (2001). El primer apartado se corresponde con aspectos conceptuales, de conocimiento y fundamentos legales. El segundo sobre desarrollos instrumentales y metodológicos, y el tercero con experiencias de gestión y aplicaciones. De entre las alrededor de cuarenta aportaciones realizadas en los tres seminarios se entresacan las más relacionadas con el objetivo de este trabajo y que además tienen un carácter más general. La primera sería de nuevo la del propio ZOIDO (2002a), que de alguna manera profundiza el anterior trabajo ya comentado de 1998a. En este recuerda la triple utilidad del paisaje como instrumento de ordenación del territorio. Primero porque contribuye a la correcta localización y disposición de los elementos y usos del territorio, así como de las estructuras o sistemas que lo conforman. Segundo porque ayuda a realizar el diagnóstico territorial tanto al señalar aciertos o disfunciones del uso del territorio como porque permite explicar y comprender sus formas. En tercer y último lugar porque la valoración del paisaje por parte de las personas que lo viven, que residen o trabajan en él, es un factor que coadyuva a la participación ciudadana, que permite opinar y decidir sobre las propuestas de ordenación territorial.

En cuanto a su inserción como instrumento desarrolla más las ideas anteriores, señalando los criterios principales para cada nivel. En su opinión en las estrategias y directrices territoriales se deben incluir objetivos paisajísticos específicos referentes a: fomentar la mayor accesibilidad a los paisajes; favorecer la visibilidad e intervisibilidad de los distintos espacios, especialmente de los más conspicuos y abiertos y de los más significativos; evaluar, controlar y reorientar los procesos y actuaciones que degradan los paisajes; identificar actividades visualmente inadecuadas para ser incluidas en las listas sometidas a evaluación de impacto ambiental o el régimen de actividades molestas, nocivas y peligrosas; desarrollar regímenes de tratamiento obligatorio para los espacios abandonados o instalaciones en ruina. Respecto al análisis y diagnóstico territorial deberían incluirse estos tres elementos: la realización de un inventario de recursos paisajísticos; la identificación de las actividades y procesos que estén incidiendo en mayor medida en la transformación del paisaje; la tipología de paisajes adecuada a la escala ordenada, articulándose con las que le precedan o le sucedan.

Respecto al plano propositivo las estrategias o directrices más importantes deben hacer relación a: fomentar la diversidad paisajística frente a la ocupación homogeneizadora; controlar los dos procesos homogeneizadores más activos hoy en día, la tendencia a la conurbación por un lado y la tendencia a la expansión de la urbanización y edificación por otro; mantener y completar el orden formal de los paisajes agrarios, principalmente de los agrícolas; potenciar la visibilidad y apreciación paisajística del territorio ordenado; fortalecer la imagen de conjunto de las ciudades y las tipologías paisajísticas mejor definidas, y en especial proteger la imagen unitaria de los núcleos urbanos pequeños o medianos; en cada ámbito de ordenación establecer las prioridades de las políticas paisajísticas, identificando espacios tanto por su estado de degradación como por su dinamismo; establecer catálogos de paisajes protegidos por su alto valor natural, cultural, visual o por ser hitos paisajísticos; para cada elemento de la tipología paisajística identificada determinar las restricciones de actuación e implantación de usos y actividades, así como las posibles medidas correctoras; establecer determinaciones técnicas generales que, en relación a los objetivos de calidad paisajística, deban seguir las diferentes actividades e instalaciones, en particular las de mayor incidencia paisajística; fijar las directrices y normas paisajísticas a desarrollar por los instrumentos de ordenación de rango menor.

Al pasar al siguiente plano de ordenación, la ordenación comarcal o subregional y la local, advierte sobre la adopción de un planteamiento general por dos motivos: primero porque en estas escalas cobran gran importancia las circunstancias concretas del lugar, y en segundo porque la pluralidad es tan grande que se hace inabordable en un trabajo de este estilo. Remarca la importancia de la escala local, pues sino se extiende a ella la planificación física corre el peligro de reducirse a consideraciones generales.

También subraya la importancia del nivel subregional, poco desarrollado en España pero totalmente necesario por dos razones fundamentales: porque muchos aspectos paisajísticos desbordan los límites municipales incluso en los procesos que los explican; y porque el paisaje puede ser uno de los principales recursos de cooperación intermunicipal, especialmente de los espacios no urbanizados entre municipios. Aunque señala consideraciones sobre el suelo urbano y urbanizable subraya que el mayor servicio que puede hacer el paisaje es transformando el concepto negativo del suelo no urbanizable. Advierte del peligro de confundir los planteamientos del paisaje con el conjunto de la ordenación, error en que se incurre frecuentemente, y como en esta escala subregional se pueden explicitar mejor los objetivos de calidad paisajística identificados por la ciudadanía. En esta escala, a diferencia de otras más generales, el paisaje se convierte ya en elemento de ordenación en sí mismo, es decir, en criterio o referencia inmediata para delimitar el ámbito de planificación. Dentro del análisis y diagnóstico de esta etapa es fundamental realizar tres aportaciones cartográficas: los mapas de visibilidad, la cartografía de unidades de paisaje, y los mapas de preferencias paisajísticas en escalas que pueden variar de 1:10.000 a 1:50.000. Esto se debe de acompañar con otros trabajos que recojan los procesos de mayor incidencia paisajística en el ámbito considerado, los principales valores e hitos paisajísticos –estableciendo los puntos de visión y los recorridos paisajísticos que se quieran resaltar-, y los principales lugares

y causas de los conflictos. En definitiva, proponer una ordenación con criterios paisajísticos, donde el autor destaca la gran importancia de la topografía tanto para evitar enmascarar u ocultar los espacios prominentes como para potenciar las vistas desde ellos. Otro punto importante puede ser la mejora formal de los espacios que ya disponen de un orden básico o formas características pero que pueden mejorarse como en espacios periurbanos o rururbanos, espacios rurales, etc.

ZOIDO (2002a) da especial importancia a la definición y aplicación de los objetivos de calidad paisajística por dos razones: permiten el encuentro entre la valoración social del paisaje, su identificación y evaluación científico-técnica y las propuestas políticas de actuación. En segundo lugar porque su inserción en instrumentos reglados de actuación pública, particularmente en los planes de ordenación territorial y urbanísticos, dan seguridad jurídica al tratamiento del paisaje como cuestión de interés general.

Una segunda aportación interesante es la realizada por MATA (2002) sobre la caracterización e identificación de los paisajes españoles donde concluye -a la vista de las últimas aportaciones disciplinares y metodológicas-, identificando -a pesar de la pluralidad y diversidad de los trabajos-, en tres ideas fuerza: la primera es la supremacía del espacio, que adquiere identidad y singularidad propia por la peculiar organización de los hechos físicos y humanos que configuran el territorio. El paisaje se puede definir como la forma que adoptan los hechos geográficos, de la naturaleza y de la sociedad, sobre la superficie terrestre. La segunda idea fuerza es la aproximación holística que empieza a primar en todos los estudios, lo que supone superar anteriores catálogos con atributos del paisaje e identificar los nexos que lo articulan. La tercera es la recuperación del papel central de la forma, de la morfología del espacio, sin subestimar los procesos, en los que se deben saber distinguir los tiempos diferentes en cada caso.

Un tercer trabajo a destacar es el presentado por HILDENBRAND (2002) en el que se examinan ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional (Alemania, Estados Unidos, Francia Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, y Suiza). Entre otros aspectos sintetiza los contenidos que habitualmente tienen los planes de ordenación del territorio en materia de paisaje, señalando para los de ámbito regional: la formulación de objetivos específicos de protección, gestión y ordenación; la formulación de objetivos generales para la consideración de los valores paisajísticos en las actuaciones sectoriales con incidencia paisajística; la división del territorio regional en macrounidades de paisaje; indicación de los espacios a proteger por valores paisajísticos de interés internacional, regional o local; indicación de rutas panorámicas de interés regional; disposiciones a desarrollar por los planes subregionales. Respecto a la escala subregional, los planes suelen tener los siguientes contenidos: la formulación de objetivos para la protección, ordenación y gestión del paisaje desde la óptica subregional; indicación de actuaciones y ámbitos para la mejora de la integración visual de los asentamientos en el paisaje (zonas de protección de la imagen de la localidad, zonificaciones para estructurar el paisaje y evitar el continuo urbano, concentración de la actividad urbanizadora en ejes de desarrollo para evitar el consumo y la fragmentación del paisaje); tratamiento paisajístico de las principales carreteras de acceso a la ciudad; creación de un red de espacios libres de ámbito subregional para atender las

necesidades de recreo, preservar la calidad ambiental, y salvaguardar los valores ecológicos y paisajísticos; indicación de áreas y elementos singulares con valores paisajísticos de interés subregional; red de senderos para el disfrute del paisaje; zonificaciones referidas a la preservación del entorno de los inmuebles del patrimonio histórico; indicación de los espacios degradados y formulación de medidas de restauración; disposiciones dirigidas a ser desarrolladas por el planeamiento urbanístico.

Por último se destaca el trabajo de LUGINBÜHL (2002), sobre el tratamiento del paisaje en Francia, donde el autor señala, con visión crítica –habla de la instauración de un mercado del paisaje y se muestra muy crítico con algunas visiones /interese profesionales-, dos tendencias que marcan las políticas actuales en dicho país. Por un lado las concepciones profesionales que, fortalecidas por una demanda social creciente y la rentabilidad que los políticos obtienen, se orientan hacia la puesta en escena de la naturaleza sin tomar en consideración ni la dimensión social ni la ecológica de los procesos de evolución de los paisajes. La segunda es el recurso a las soluciones técnicas, y sólo técnicas aunque estas sean técnicas ecológicas, a la hora de resolver los problemas que comienzan a surgir por doquier.

### 1.3.2.3 Políticas de desarrollo rural.

Se pasan a señalar, brevemente, algunas ideas sobre el **desarrollo rural**<sup>39</sup>, que de alguna manera están relacionadas con las nuevas dinámicas territoriales y el paisaje, y pueden tener su interés para esta investigación. Fundamentalmente tienen que ver la nueva concepción posproductivista que se extiende sobre el mundo rural que comienza a plantearse desde los años ochenta con los primeros debates iniciados en Gran Bretaña y cobra más entidad tras la Declaración del Consejo de Europa sobre áreas rurales, la Declaración de Cork de 1996. En el caso español destaca el *IX Coloquio de Geografía Rural* celebrado en Vitoria en 1998 con el título *Postproductivismo y medio ambiente. Perspectivas geográficas sobre el espacio rural* (1999), que ya dedicó una ponencia de las cuatro del Coloquio expresamente al tema, y que en cierta manera tiene su continuidad en el siguiente encuentro de Lleida, con el título *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades* (GARCÍA PASCUAL, 2001). La idea general es que las nuevas demandas que comienzan a producirse sobre el mundo rural –o su intensidad, pues muchas de estas dinámicas ya se iniciaron en los años sesenta/setenta-, trascienden ya la visión exclusivamente productiva de su actividad, incorporándose nuevas demandas unidas a las necesidades de conservación ecológica, de ocio y turismo, etc. A pesar de ello, GARCÍA RAMÓN, TULLA i PUJOL, y VALDOVINOS (1995a, 87) ya señalaban que desde un punto de vista ecológico la ciudad-región también necesita de espacios agrarios en funcionamiento, y que para ello es necesario el desarrollo de prácticas más biológicas que disminuyan la presión sobre la tierra y produzcan alimentos más sanos y rentables socialmente. Indudablemente piden un cambio en los objetivos y orientaciones de la PAC en el sentido de priorizar el uso agrícola

---

<sup>39</sup> También se ha tratado el tema, desde otra óptica más relacionada con el tema de la investigación, al analizar la relación entre espacios naturales protegidos y desarrollo rural. Aquí se adopta una visión algo más amplia. Por otro lado también se considera abordado el tema con las referencias realizadas a Gómez Orea y al paisaje.

extensivo y el mantenimiento de la población rural más que acercarse al mercado internacional de precios.

Como resumen de las principales ideas se recogen algunas aportaciones de los encuentros mencionados anteriormente. En el primero puede señalarse el trabajo de ESPARCIA (1999) sobre la eficacia de las políticas de desarrollo rural, y que resalta algunas cuestiones que creen pueden ayudar a mejorar su impacto, aunque esto no esté reñido con la necesidad de una mayor reflexión teórico-conceptual más general. El primero es que el concepto de desarrollo rural dependerá del modelo de áreas rurales que los diferentes agentes quieran tener, incluida la población local. Anteriormente el autor subrayaba que el futuro de las áreas rurales estará en gran medida de cómo sepan interpretar y dar respuesta a las nuevas demandas de la población urbana. El segundo es la implicación y participación del conjunto de agentes locales en el diseño y gestión de los planes, más allá –aunque haya sido una experiencia positiva- de la figura de gestor local o de los Grupos de Acción Local del programa LEADER, lo que puede ayudar además a que la población local vea el desarrollo rural como algo más que obtener subvenciones o dinero. El tercer punto es el de respetar la territorialidad para de esta manera gestionar mejor la diversidad y especificidad de cada área, a la vez que puede servir para superar visiones sectoriales. En cuarto lugar señala la necesidad de existencia de un interlocutor claro para cada política y programa. En quinto lugar cita la necesidad de una gestión a escala local y una coordinación a mayor escala que desde una visión global sepa detectar fallos o deficiencias. En este sentido subraya que habría que impulsar las políticas en sentido “bottom-up” (de abajo hacia arriba) -como en parte ha hecho el programa LEADER-, respecto a la orientación más tradicional –y todavía predominante- en sentido “top-down” (de arriba hacia abajo). En sexto lugar destaca la importancia de la figura del gestor local, que debería asumir la importancia del marco y reflexión conceptual sobre el desarrollo rural, en general pobre en este y otros niveles. Anteriormente también ha señalado la necesidad de que los responsables de la política de desarrollo rural, cuya formación hasta hoy ha sido fundamentalmente agraria, adquieran una formación más abierta y generalista. Como último punto señala la importancia de hacer el seguimiento y evaluación efectiva de dichas políticas.

Del segundo encuentro mencionado, el celebrado en Lleida, destacamos los trabajos de GÓMEZ MENDOZA (2001) y la de ALARIO (2001). La primera autora tras analizar las nuevas funciones socioeconómicas y medioambientales que se demandan a los espacios rurales concluye señalando primero la importancia del sector agrario que es el que más relación tiene con el territorio y el que más superficie gestiona. Pero oportunamente subraya que en el contexto de mundialización de los mercados los espacios rurales europeos han mostrado una gran fragilidad por su excesiva dependencia de estructuras y opciones unisectoriales al vincular desarrollo con crecimiento productivo, lo que indudablemente lleva a recuperar la multifuncionalidad y la diversidad. Este retorno al territorio a partir de la diversidad y de la protección del medio ambiente supone una renovación de la tradicional gestión del territorio que implican capital humano preparado y capacidad de gestión. Por otro lado los cambios en la PAC y la propia ETE reconocen a la agricultura un papel preponderante en la gestión del paisaje pero la incidencia territorial del nuevo desarrollo rural

será muy variable según las condiciones de cada zona, pudiéndose aprovechar mejor de las nuevas circunstancias los espacios con mejor calidad medioambiental que estén relativamente próximos a las grandes áreas urbanas. También destaca la autora la importancia de incorporar la especificidad local. Es por todo ello que la autora subraya que la mejor manera de integrar todos estos factores y demandas sobre el mundo rural es a partir de los planes y programas de desarrollo rural, que superen las limitaciones de los LEADER y PRODER.

Por su parte ALARIO (2001), siguiendo el análisis de Gómez Orea<sup>40</sup> señala que las políticas de ordenación del territorio aplicadas a los espacios rurales hasta los años ochenta no tenían como objetivo ordenar los usos del suelo y regular sus aprovechamientos, sino más bien superar las limitaciones que las actividades económicas tenían en esos espacios debido a los problemas sociales, económicos y estructurales. Es por ello que el objetivo principal de las intervenciones públicas no era tanto regular el dinamismo económico y sus efectos espaciales –como se intentaba las áreas urbanas, más dinámicas-, como incentivar ese dinamismo para lograr un mayor nivel de vida de la población rural. Paradójicamente, coincidiendo con la incorporación de España a Unión Europea a mediados de los años ochenta comienza a cuestionarse la principal política agraria de la comunidad (PAC), basada en un modelo productivista del espacio rural, que empieza a entrar en crisis ante las nuevas demandas que sobre los espacios rurales comienzan a darse. Así, y aunque todavía hoy -a pesar de los cambios en la PAC y su integración en la Agenda 2000-, el peso de la visión productivista sobre el espacio rural es muy importante, desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa comienzan a darse cambios en el espacio rural, cambios a veces impulsados por programas europeos como el LEADER I (1991-1993) y II (1996-1999) y que buscan la diversificación económica del mundo rural, pero, desde una iniciativa que no viene de arriba abajo sino que busca apoyarse en el desarrollo endógeno de las propias zonas rurales.

El segundo programa LEADER, además de acentuar la importancia de la gestión local y regional como principal factor para su simplificación y descentralización, pone el acento en los aspectos más innovadores de las nuevas actividades propuestas, primando los efectos demostrativos, la posibilidad de transferencia, la ampliación de la cooperación y conocimiento entre regiones, favoreciendo el funcionamiento en red. El éxito del programa LEADER II –con un volumen de solicitudes muy superior a los fondos auxiliares previstos, llevó a la administración nacional a impulsar un programa complementario de desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales (PRODER), de aplicación comarcal como el LEADER pero integrado en los marcos comunitarios de apoyo a las regiones de objetivo 1. Aunque la autora señala la dificultad de medir el impacto de estos programas y menos en términos cuantitativos, cree que sus efectos son indudables, aunque todavía no se pueda decir que se ha producido un cambio en la estructura económica de estas zonas, destacando además el fundamental efecto psicosociológico que han tenido.

---

<sup>40</sup> GÓMEZ OREA, D. (1985): *El Espacio Rural en la Ordenación del Territorio*, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Madrid, especialmente 40-61, donde tras hacer un análisis histórico concluye con la necesidad de abordar el espacio rural desde un enfoque integrado de ordenación que supere visiones sectoriales y ayude a encauzar los conflictos que con los cambios de usos comienzan a producirse en dichos espacios.

Una posterior aportación de GARCÍA, FEBLES y ZAPATA, (2005) sobre esta iniciativa comunitaria en España<sup>41</sup> concluye positivamente señalando los “pros” de la misma (aplicación de un enfoque territorial descentralizado e integrado basado en las propuestas de desarrollo endógeno local que ha favorecido la movilización y responsabilización de los agentes locales sobre el futuro de sus territorios; apertura de las áreas rurales hacia otros territorios al favorecerse el trabajo en red; confirmación de la posibilidad de financiar operaciones de pequeña envergadura si los agentes socioeconómicos encuentran una cobertura administrativa, técnica y financiera dispuesta; consolidación de estructuras de gestión pensadas para la acción socioeconómica participadas por los propios agentes del territorio y los recursos humanos –principalmente técnicos- que ellos mismos han movilizado; y difusión de las experiencias y metodologías aplicadas por el Observatorio Europeo del programa. Como “contras” señalan el cuestionamiento de algunos proyectos innovadores del LEADER II que en el fondo sólo eran continuación del programa anterior; no se logra valorar la consolidación de los empleos generados por los programas; incertidumbre sobre si la administración pública mantendrá el modelo de desarrollo rural surgido a partir de estos programas una vez finalice la etapa de financiación europea.

En comunicaciones de ambos coloquios se pueden encontrar un tratamiento más concreto de otras cuestiones (difusión del espacio urbano en el mundo rural, neorruralismo, pluriactividad, importancia de las nuevas funciones residenciales o de las actividades turísticas, etc.), en general referidas a territorios concretos.

Por su parte RUIZ URRESTARAZU (2001) señala que –a pesar del contexto posproductivista y plurifuncional que caracteriza la nueva mirada sobre el mundo rural-, falta en consideración el concepto de patrimonio rural, que con la nueva relevancia que cobran los elementos medioambientales, socioculturales y paisajísticos, aparece con gran fuerza y dinamismo en los últimos años. Este concepto es más amplio que el típico de patrimonio, extendiéndose a elementos que muchas veces no son considerados como patrimoniales y que pueden englobar desde paisajes agrarios como forma de organización espacial y las infraestructuras territoriales que los conforman –red de caminos, puentes, etc.-, hasta las producciones artesanas o los modos de vida rurales con sus tradiciones folklóricas y etnográficas, el idioma y sus dialectos, etc. El autor, al analizar los programas y políticas europeas, constata la falta de un instrumento que ayude a una gestión integral del patrimonio rural, por lo que aboga por una profundización teórica y conceptual del mismo y una utilización de las amplias posibilidades sectoriales que dichos programas y planes ofrecen, a la espera de establecer el marco que permita su tratamiento y gestión integral.

Vinculando más estrechamente desarrollo rural y ordenación del territorio PILLET y PLAZA (2003), señalan tres elementos que pueden favorecer dicho proceso: un nuevo entendimiento entre las relaciones administrativas regionales y locales que permita la gestión eficiente y aproveche el dinamismo de los agentes locales; la búsqueda de principios de delimitación

---

<sup>41</sup> Sobre el programa PRODER se puede consultar PLAZA, J.I. (2005): “Desarrollo y diversificación en las zonas rurales de España: el programa PRODER” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 399-422

espacial coherentes para el Desarrollo Rural y la Ordenación del Territorio, en la que señalan como clave la escala comarcal o subregional; y el desarrollo de la formación como política horizontal clave para facilitar la concertación y la participación.

### **1.3.3 Primer balance de la experiencia autonómica.**

#### **1.3.3.1 Visión general.**

Aunque todavía falta tiempo para que cuajen y se desarrollen las diferentes experiencias de ordenación territorial iniciadas por las Comunidades Autónomas tras el desarrollo legislativo en las décadas de los ochenta y noventa, en los últimos años se han realizado aportaciones que realizan algunas primeras valoraciones de lo realizado hasta ahora, o, de los obstáculos para su desarrollo.

PAREJO (1995) realiza, al analizar los presupuestos básicos para la efectividad de la política de ordenación territorial en el Estado Autonómico, una primera aproximación clarificadora del problema. Al repasar el significado de la ordenación del territorio en el estado autonómico actual ve que dicha materia queda definida tanto como política (por lo que debe contemplar la incidencia en ella de actuaciones de la competencia de los otros poderes públicos, de donde se deduce la importancia de la coordinación y armonización de las diferentes políticas en su proyección territorial, que se convierte en finalidad de la propia ordenación del territorio), y como competencia (que no se puede desconocer ni como título específico pero ni la realidad de que otras instancias puedan tener sus competencias con incidencia territorial. Consecuencia natural e importante de esto es que la tensión entre competencias horizontales (ordenación del territorio) y sectoriales no puede solucionarse en el plano de reparto competencial, sino en el de la composición-armonización, por lo que es fundamental el desarrollo de los mecanismos adecuados de cooperación. Y esta afirmación gana mayor peso si se le añade el factor de pluralismo territorial inherente al modelo del estado autonómico. Al analizar el ordenamiento general vigente ve que no es nada satisfactorio, constatando una importante deficiencia de técnicas, instituciones y procedimientos que permitan la armonización de las políticas horizontales y las sectoriales. No habiendo sido contemplada en la legislación general reguladora de la ordenación del territorio ha quedado entregada a la legislación sectorial, y el análisis de la misma en la última década no es nada optimista. Al analizar los instrumentos de la política territorial y su relación con el valor ambiental, el autor subraya que hay que observar si la ordenación del territorio cumple con eficacia la función constitucional precisa (la utilización racional del territorio en general y del suelo en particular). Constata que si bien la regulación actual es idónea, la praxis de la planificación territorial continúa anclada en una concepción de la política territorial como pura organización de la disposición física de los usos y las actividades, con fuerte acento en los aprovechamientos urbanísticos y, por tanto, la ocupación urbana del suelo. Este aspecto se ve reforzado además por la desconexión entre la legislación propiamente ambiental y sus mecanismos (fundamentalmente la evaluación de impacto ambiental y la planificación territorial). Sin llegar a la -para el autor utópica y contraproducente- planificación integrada, cree PAREJO que hay mecanismos posibles, como es la incorporación de los requerimientos ambientales en la planificación

territorial, y la precisa coordinación de ésta con las técnicas e instrumentos concretos de protección ambiental.

En este sentido es bastante temprana la aportación de AGOUES (1996) – fruto de su tesis doctoral y que se realiza desde una perspectiva de análisis jurídico-, que constata el importante cambio que supuso el nuevo marco derivado de la constitución de 1978, que sustituyó el viejo binomio Estado-Municipio al reconocer las competencias de urbanismo y ordenación del territorio a las CCAA., con lo que se introduce un tercer escalón. Con los años se unirá además la incidencia de las distintas políticas europeas, especialmente las relacionadas con la política regional. Como conclusión general la autora señala que la situación de la planificación territorial en el Estado Autonómico no ha solucionado los problemas de integración de las distintas políticas de ordenación del suelo, y que el cambio que supuso la titularidad de la competencia pasando del estado a las CCAA. sigue reproduciendo antiguas disfunciones, aunque también recoge la evidencia de su necesidad. Cree que la complejidad institucional es un tema irresuelto que en el caso de la CAPV se complica aún más con la introducción de un cuarto escalón, el correspondiente a las instituciones forales de los Territorios Históricos. Dentro de esta complejidad institucional se hace difícil la asunción de una perspectiva global que ayude a conjugar los intereses territoriales con las competencias sectoriales, lo que se traduce en la consolidación de dinámicas conducentes a “preservar la competencia propia, como una parcela aislada, donde cada uno dispone según sus intereses, sin atender el contexto territorial, social y político sobre el que opera” (1996, 337). La autora subraya la dificultad para que los distintos instrumentos de planificación territorial supramunicipal sean aprobados con un mínimo consenso, e incluso cuando se logran aprobar, no supone tampoco la superación real de los conflictos existentes. Añade que las diferentes técnicas tendentes a integrar las diferentes políticas sectoriales no han dado resultado o lo han hecho de manera insuficiente, lo que se ha agravado por la falta de concreción de conceptos como “modelo territorial”, “aspectos sustanciales del plan” o “intereses supramunicipales”, que ni siquiera el Tribunal Supremo llega a definir con nitidez.

Aunque queda más reflejado en el análisis del marco legal que se realiza en cada etapa un interesante trabajo desde el punto de vista de la investigación realizado desde la perspectiva jurídica es el de ÁVILA (1998), en el que analiza el suelo como elemento ambiental tanto en su vertiente territorial como urbanística y con cierta perspectiva histórica. Del análisis del marco legal de cada etapa concluye que tanto la legislación sectorial como la urbanística se muestran insuficientes para asegurar la protección y ordenación del suelo, mientras que la protección del medio ambiente se ha convertido en objetivo fundamental y caracterizador de la Ordenación del Territorio (1998, 270 y ss.). En concreto señala que aparte de la situación de abandono que ha tenido el suelo no urbanizable por parte del urbanismo, la propia lógica de este tipo de suelo excede de la correspondencia a la ordenación propia del urbanismo, debiéndose limitar a cumplir las determinaciones que la legislación territorial indique, que es la que necesariamente asume una perspectiva diferente sobre este tipo de suelo.

En esta línea de análisis jurídico, pero con más perspectiva temporal, se encuadra el trabajo de MENÉNDEZ (2003) sobre la coordinación y concertación administrativa. Para el autor está claro que la organización

territorial del Estado en diferentes centros de decisión que ejercen competencias propias como expresión de su autonomía reconocida y garantizada constitucionalmente, plantea la necesidad de articular esas competencias concurrentes, lo que tiene especial trascendencia cuando se proyectan sobre el mismo territorio. Por un lado la Constitución reconoce la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio a las CCAA. y la autonomía local de los municipios, pero por otro, diferentes sentencias han reconocido que en determinadas ocasiones (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos de interés general, etc.), las políticas estatales con incidencia territorial no pueden verse condicionadas por las políticas autonómicas. De ello se deduce la obligación de las diferentes Administraciones Públicas de colaborar en su articulación de políticas, lo que debe hacerse en una doble dirección: por un lado las CCAA. y municipios deben contar con la Administración del estado cuando elaboren sus planes territoriales o urbanísticos; por otro, la Administración del estado debe recabar la opinión de aquellas y respetar el marco de ordenación establecido (salvo en las excepciones mencionadas) cuando adopte decisiones de incidencia territorial. A continuación el autor repasa las diferentes técnicas que se pueden emplear tanto para desarrollar la cooperación como la coordinación.

Aunque la valoración realizada es más sobre el planeamiento territorial urbano español que sobre el territorial supramunicipal, LÓPEZ de LUCIO (2000-2001), en el marco del Seminario Internacional ya citado, señala como factores de crisis del urbanismo la erosión ideológica, la creciente dispersión legislativa, las rutinas profesionales y administrativas y la emergencia de un antiurbanismo sociológico. Al resumir los rasgos básicos del planeamiento urbano español, y por lo que respecta a éste proyecto de investigación, cabe destacar tres: el primero es que su ámbito sigue siendo municipal, pese a los intentos de formulación de marcos regionales o subregionales. Subraya como "asignatura pendiente" la articulación de organismos democráticos intermedios entre el municipio y la comunidad autónoma. El segundo es que la escisión entre la planificación de las grandes infraestructuras arteriales y el planeamiento de los usos del suelo no para de crecer. Y un tercero sería la ambigüedad en el tratamiento del suelo no urbanizable, que oscila entre la normativa estricta para el suelo protegido y la discrecionalidad de las actuaciones de "interés público social" en el suelo no urbanizable no especialmente protegido. Al señalar algunos aspectos significativos para la renovación de métodos e instrumentos del planeamiento señala siete puntos:

- a) Cambios en la escala de los instrumentos de ordenación y gestión del territorio así como de sus órganos de gobierno.
- b) Simplificación de los documentos de planeamiento, separando claramente las funciones típicas de ordenación de los planes de las funciones de programación.
- c) Integración de los modelos de transporte y de usos del suelo a escala municipal, metropolitana y regional.
- d) La articulación depurada entre los objetivos básicos de planeamiento y los mecanismos que aseguren unos razonables umbrales de flexibilidad.
- e) Mayor énfasis en los planes de recualificación y reestructuración urbana antes que planes de extensión y desarrollo urbano.

- f) Control de las externalidades no contabilizadas como mecanismo de evaluación de las diversas alternativas de ordenación.
- g) Defensa actualizada de la ciudad abierta y control de los mecanismos y costes sociales (exclusión y fragmentación social) que conllevan los procesos de creación de enclaves (comunidades cerradas autogestionadas).

Es desde la Geografía desde donde se están haciendo algunas de las más interesantes reflexiones sobre la ordenación territorial española, tanto en la vertiente del análisis de los instrumentos propios como en la adecuación a las nuevas políticas europeas como se verá más tarde. Entre las primeras valoraciones incipientes cabe señalar dos aportaciones realizadas al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional (UGI), celebrada en Seúl en el año 2000. Una primera es la de E. CLEMENTE CUBILLAS (2000) que diferencia entre el carácter de función pública de la ordenación espacial y el territorio como objetivo científico de la Geografía. Contrariamente a anteriores percepciones, subraya la eficacia que la escala regional o autonómica está aportando por lo menos en los diagnósticos territoriales y en los estudios científico-técnicos previos a la toma de decisiones políticas de planificación espacial. Destaca el autor que la escala regional –que aporta el respeto a lo local y a la tradición, a la diversidad- se está manifestando como de gran complementariedad con la escala europea –que facilita el acceso a lo global con su carga de futuro y de modernidad-, lo que está permitiendo la superación de anteriores inercias centralistas y autoritarias.

Por su parte FERNÁNDEZ, SANTOS y TORRES (2000), en un análisis algo más complejo de los primeros documentos de escala regional (Asturias, País Vasco, Madrid, Cataluña, Valencia, Castilla y León, Andalucía y Baleares), señalan que su justificación se basa en el cumplimiento que de dichas competencias tienen las CCAA., y de la constatación de los efectos territoriales negativos de los procesos socioeconómicos de las décadas previas. A nivel metodológico constatan la heterogeneidad (escala, semiología gráfica y contenidos) y su homogeneidad (faceta informativa o descriptiva y propositiva) cartográfica, así como la consideración del análisis histórico para entender los factores determinantes de la estructura territorial regional y el especial tratamiento para situar cada Comunidad en un contexto espacial exterior más amplio. Dentro de las estructuras y sistemas territoriales considerados, destacan tres en primer nivel, los sistemas de ciudades, los transportes y los equipamientos. En un segundo nivel aparecen el sistema energético, el hidrológico-hidráulico y el ambiental. El tratamiento metodológico y conceptual de los componentes físico-naturales van desde un tratamiento más convencional como el catalán, a otros (caso asturiano o vasco y otros) en los que se introduce una intencionalidad dirigida a determinar posibles objetivos de zonificación, definición de algunas problemáticas medioambientales, etc. Respecto a la delimitación de unidades interiores a la región hay una gran incoherencia metodológica tanto por la diversidad de criterios utilizados como por las unidades establecidas, aunque las que priman son los ámbitos funcionales supramunicipales definidos por la centralidad urbana, siendo infrecuente la delimitación de unidades de diagnóstico o de síntesis previas. Concluyen que a pesar de la progresiva introducción de una visión más integral de la naturaleza y sus relaciones con las actividades antrópicas, el concepto de

modelo territorial como superador del orden territorial existente se fija en la mayoría de los casos en base al sistema regional de transportes – carreteras- y al jerarquización de los núcleos de población.

Un núcleo importante de aportaciones desde la geografía se están realizando coordinadas desde la Universidad de Valencia por J. Romero y J. Farinós, tanto como reflejo de proyectos de investigación como por las aportaciones realizadas a través de los cursos internacionales de verano de la Universidad Menéndez y Pelayo que ya se han mencionado. Así ROMERO (2002), desde un análisis algo más amplio sobre el proceso de descentralización política del Estado español, ya señalaba como la propia Unión Europea reiteraba que en España existía una ausencia de mecanismos institucionales eficaces para desarrollar políticas públicas que impliquen a los cuatro niveles administrativos que tienen competencias (incluyendo el comunitario, central, autonómico y local) o a alguno de ellos. Añade que hay veces que la carencia es más de coordinación que de disponibilidad presupuestaria. El autor cree que esta debilidad organizativa es especialmente sangrante en el caso de la política territorial, enumerando ahora algunas cuestiones que luego serán desarrolladas en posteriores trabajos: duplicidad de administraciones, falta de reconocimiento de la administración central de los poderes autonómico y local, falta de consenso en las grandes infraestructuras, etc. El autor llega a hablar de déficit democrático pues España se puede considerar el único estado de la Unión de estructura descentralizada que no ha resuelto la representación de los niveles subestatales ni dentro de su propia estructura ni el ámbito comunitario.

El mismo autor profundizará más en esta línea en otras aportaciones (ROMERO, 2004, 215-232 y sobre todo la que se sigue en este análisis 2005, dentro del número monográfico del *Boletín de la AGE nº 39* dedicado al desarrollo territorial sostenible en España y las experiencias de cooperación). El autor comienza por señalar lo que son las grandes tendencias de fondo que se empiezan a vislumbrar para gobernar “la complejidad”: a) recomposición, transformación y adaptación a los cambios del Estado-nación tradicional, especialmente por la emergencia del hecho regional y local, que cada vez cobran más importancia ante el resurgir de las identidades frente a la homogeneización de la globalización; b) modificación del significado tradicional del tiempo y el espacio como consecuencia de la nueva sociedad de la información, nuevos factores competitivos, aumento de la renta y extensión del Estado del Bienestar. Hoy en día los territorios ganan o pierden más en función del grado de conexión y sus capacidades y no tanto en función de las distancias; c) nueva forma de entender el desarrollo con la asunción del concepto de desarrollo sostenible, con un notable impulso de reglamentaciones y de instrumentos de gestión ambiental; d) crisis de los sistemas de representación de las democracias maduras que llegan a verse cuestionados y deslegitimados, a la vez que paralelamente emergen nuevos actores políticos y nuevas fuentes de poder, dando lugar a sistemas más complejos, fragmentados y diversificados. Todos estos factores llevan a revisar los modelos tradicionales de gobierno respecto a su relación gobierno-ciudadano dentro de un contexto más complejo con nuevos problemas desafíos y oportunidades. No es sólo reducir la distancia sino cambiar las formas de relación yendo hacia modelos más horizontales donde primen los espacios

de encuentro para la búsqueda del consenso, las formas imaginativas de coordinación y cooperación especialmente entre los diferentes niveles de la administración, una mayor sensibilidad hacia los contextos específicos con atención a los procesos de participación colectiva que superen las excluyentes concepciones derivadas de los "expertos". Tanto por la asunción de los nuevos tiempos por parte de algunos estados como por las dinámicas impulsadas desde la Unión Europea se puede hablar, no sin dificultades –y más en el caso español–, de una nueva generación de políticas públicas, caracterizadas por el llamado triple giro: repolitización, proximidad y actitudes relacionales. Por el contrario, al analizar los instrumentos de coordinación y cooperación territorial en España concluye que su situación es de grandes carencias, especialmente entre la escala central y regional/local: no existe un funcionamiento claro de las relaciones intergubernamentales con especial irrelevancia política del Senado; el estado español carece de un modelo de financiación satisfactorio; hay un constante recurso al bilateralismo entre gobierno central y regionales y locales que no aporta transparencia y es fuente de conflictos; precario funcionamiento de las Conferencias Sectoriales –que no responden a un modelo federal–, y de la prácticamente inexistente Conferencia de Presidentes.

Si se analiza la escala regional y administración local el resultado no es mejor, con grandes carencias en las coordinaciones de políticas sectoriales a escala supramunicipal y metropolitana. Romero recuerda (en este caso ver tanto 2004 como 2005) y analiza como ejemplo de estos fracasos la gestión y desarrollo de diferentes Planes como pueden ser el de ordenación y protección de espacios litorales, los Planes Nacionales contra la erosión y Planes Forestales Nacionales o autonómicos, la aplicación de la reglamentación medioambiental, la propuesta de Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, o el proceso de gestación y desarrollo del Plan Hidrológico Nacional, donde se detiene con más detalle. También subraya que se está produciendo la paradoja de que el Estado central, que carece de competencias para la ordenación territorial de hecho marca los grandes ejes de vertebración y ordenación territorial a golpe de Planes Nacionales de Infraestructuras que no tienen en cuenta al resto de niveles administrativos. Concluye que muchas veces se quedan en meros estudios de gabinete en los que la participación ha sido nula pero que en el fondo favorecen un modelo desarrollista. A continuación repasa ejemplos de buenas y malas prácticas en diferentes ámbitos: a) planes territoriales de ámbito regional y subregional, donde señala que los resultados son escasos y pone de ejemplo paradigmático el caso andaluz, mientras que abre una puerta de esperanza a los intentos de la Generalitat con documentos como *Criterios para el desarrollo del programa de planeamiento territorial*; b) en la gestión integrada de espacios litorales destaca como buenas prácticas la *Ley del plan de Ordenación del Litoral de Cantabria* y el *Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña*; c) respecto al gobierno de las áreas metropolitanas destaca el fracaso colectivo de la experiencia española, precisamente en un momento en que en Europa, todavía discretamente, comienzan a tener éxito diferentes experiencias y formas de cooperación; d) es en el ámbito de la cooperación local y subregional donde el autor identifica las tendencias de cambio más claras (mancomunidades locales, planes estratégicos supramunicipales, etc.) y donde el análisis de la gestión de los espacios naturales merecería un estudio aparte; e) por fin, al

referirse a la cooperación interregional –especialmente la favorecida por programas europeos como Interreg- se califica el balance como discreto.

Al analizar las perspectivas de futuro el autor piensa que se está en un momento de transición, en el que las dificultades para que en España se asuman las nuevas visiones y tendencias de gobernanza, la nueva cultura del territorio son importantes. Algunas –más intangibles- están unidas a problemas de cultura política todavía muy unidas a visiones desarrollistas del territorio, y en las que el único camino es que las ciencias del territorio contribuyan a desarrollar las ideas de desarrollo territorial que han inspirado la ETE, para lo que se requiere maduración y pedagogía política. Otras son más difíciles de implantar, como la cultura del pacto y el diálogo propios de un Estado de estructura federal, en el que a día de hoy cada parte integrante prefiere tomar sus decisiones unilateralmente amparadas en su respectiva legitimidad democrática, antes que cooperar con el resto. El autor señala, dentro de la arquitectura institucional, tres cuestiones básicas: reforma consensuada del Senado, dar contenido a la recién inaugurada Conferencia de Presidentes y revisar el funcionamiento de las anteriores Conferencias Sectoriales, y por último buscar una solución a la representación de las regiones en las instancias comunitarias. A esto cabe añadir en la escala regional-local por impulsar las políticas de coordinación y cooperación multinivel entre territorios. Concluye J. Romero señalando los nuevos principios que deberían incorporarse en la nueva generación de políticas públicas:

- a) reconociendo la realidad de Estado compuesto en el caso español asunción plena de la escala regional y local que les permita dejar de ser actores secundarios.
- b) apostar decididamente por los enfoques estratégicos e integrados frente a las visiones sectoriales.
- c) partiendo de una aplicación correcta del principio de coordinación impulsar enfoques integrados de carácter supramunicipal y regional que superen la fragmentación local.
- d) partir del principio de equidad entre territorios, entre personas y entre territorios.
- e) reforzar el papel del espacio público como garantía insustituible de cohesión y coherencia territorial.
- f) superar las tradicionales divisiones administrativas reforzando líneas de cooperación a diversas escalas.
- g) prestar especial atención a las dinámicas territoriales de espacios metropolitanos y litorales.
- h) revisar, en su caso, modelos obsoletos de organización territorial en la escala regional.
- i) reconsiderar la capacidad competencial de las administraciones locales y en especial del inadecuado modelo financiero.

En una línea muy parecida se manifiesta CRUZ (2004) al evaluar la experiencia española, valorando positivamente el reconocimiento institucional, administrativo, político y normativo de la ordenación del territorio como una función pública cuyo objetivo es coordinar y racionalizar las políticas sectoriales y locales que tienen incidencia en el territorio para lograr un mayor equilibrio territorial a la vez que se protegen y valoran los

recursos naturales del territorio. La autora subraya que aún y todo el desarrollo de estas políticas dista de ser efectivo y eficaz por diversos factores: su reciente implantación –aunque las primeras leyes se aprobaron a comienzos de los años ochenta, la última, de Extremadura, data del año 2001-; el que todavía estén por determinar los contenidos y alcances –grados de concreción, cuestiones vinculantes, etc.- de los planes de ordenación del territorio; orientación de la legislación de ordenación territorial hacia la planificación física directamente vinculada a la planificación urbanística corriendo el riesgo de sectorializarse y convertirse en una política “madre” del urbanismo, en una normativa para el planeamiento urbanístico más que en un instrumento de coordinación intersectorial; añade como otro factor de importancia la importante inercia sectorial que todavía se impone a las políticas territoriales; como último inconveniente señala el carácter de largo plazo de las políticas territoriales que le ocasiona dos dificultades, el necesario paso del tiempo por un lado para su consolidación, y otra dificultad más estructural como es el no coincidir con el corto plazo que imponen las dinámicas político-administrativas.

A una conclusión semejante también llegan FERIA, RUBIO y SANTIAGO (2005) que tras analizar el marco legislativo desarrollado en el Estado español tras la Constitución y el grado de desarrollo de los instrumentos y planes previstos en ellos – entre los que destacan la incorporación de los instrumentos que incorporan la componente medioambiental-, subrayan el desfase entre el importante marco legislativo creado y los planes e instrumentos desarrollados y que estaban en él previstos. Esto es síntoma de la propia dificultad de desarrollar instrumentos de cooperación dentro de una cultura política y administrativa general en la que prima más la autonomía y la reivindicación permanente del “territorio” competencial –no sólo dentro de los diferentes niveles administrativos sino también en el seno de cada administración- más que la cooperación, pero que también refleja un cierto fracaso de la ordenación del territorio como instrumento para logra dicha cooperación. Fiel indicador sería el importante número de planes iniciados y que parece que nunca llegan a materializarse, por lo que los autores concluyen en que esto es una demostración evidente de que la nueva gobernanza no ha impregnado todavía los diferentes niveles administrativos, aunque comienzan a verse algunas cuestiones positivas y el potencial de los diferentes instrumentos como es la legislación y la ordenación de algunos espacios litorales.

Desde otra perspectiva FARINÓS, OLCINA, RICO et al (2005) también confirman la falta de cooperación territorial al analizar los planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal que se han desarrollado en el Estado. El análisis se hace bajo los nuevos criterios impulsados en el proceso de la ETE, concluyendo nuevamente que la cultura de cooperación supramunicipal es todavía muy precaria. Dichos planes no se ajustan al objetivo de una planificación territorial integral a escala subregional por diferentes razones, destacando tres: mantener un enfoque marcadamente sectorial, especialmente enfocado a la planificación económica y a la reivindicación de servicios e infraestructuras locales más que las iniciativas de desarrollo local; ser ejercicios de planificación tecnocrática con escasa participación de actores de la sociedad civil –ciudadanos y agentes-; y en tercer lugar por seguir moviéndose en la lógica reglamentista en lugar de

promover la negociación y la cultura del pacto con el objetivo de conseguir metas comunes a largo plazo. Todavía se prima más la competencia pura y dura que las estrategias que buscan el desarrollo sostenible y el equilibrio territorial propugnados en la ETE para lograr una mayor cohesión territorial. Y no parece que las nuevas perspectivas ayuden pues parece que la sensación de fracaso por parte de las CCAA para avanzar en la escala subregional ha sido aprovechado por el gobierno central para impulsar un modelo de gobierno local que no recoge el estilo de nueva gobernanza defendido por la UE para la cohesión territorial. Los autores terminan destacando la importancia que en el futuro tendrá una acertada cooperación y entendimiento entre el nivel regional y el local.

En el número monográfico ya mencionado del *Boletín de la AGE* se recogen experiencias de cooperación producidas bajo el impulso de diferentes programas comunitarios y que se mencionan sin más pues exceden el objetivo de este trabajo como son las de MORA, PIMENTA y GARCÍA (2005) sobre el programa Interreg III, la de MARTÍN, M<sup>a</sup> I. (2005) sobre el programa Terra, la de RUIZ URRESTARAZU et al (2005) sobre el programa Equal, la de GARCÍA, FEBLES y ZAPATA, (2005) sobre la iniciativa comunitaria Leader, o la de PLAZA (2005) sobre el programa Proder, y de los que ROMERO hace una valoración global (2005, 79-80). Este panorama se ve completado con un análisis del proceso de desarrollo de las Mancomunidades españolas (RIERA, HAAS, AMER y VILAPLANA, 2005)<sup>42</sup> y de la implementación de consorcios y divisiones comarcales como procesos innovadores de cooperación territorial (RODRÍGUEZ, MENÉNDEZ y CADENAS, 2005).

Por su parte GARCÍA-BELLIDO, en un artículo-editorial con el sugerente título "Y cuando se acabe el municipio... ¿qué?" (2004a), plantea con ironía y crudeza algunos de los problemas más relevantes del planeamiento de los últimos años en España, centrando su análisis sobre todo en los espacios metropolitanos, y entre los que destaca la falta de visión regional y/o supramunicipal. Cree que es una locura el ofertar suelo indefinidamente para lograr precios de vivienda más asequibles, pues por un lado la realidad está demostrando que no es cierto, y por otro -en algunos espacios metropolitanos- se está llegando a agotar el suelo municipal disponible. Añade que en parte esta dinámica se ha visto favorecida por una visión -falsa o equivocada por un lado y miope o "sanchopancista" por otro- de la competitividad local entre ciudades, que normalmente se da en una escala internacional y no local o supramunicipal, pero que ha llevado al "todo vale" con tal de atraer capital y población. Un tipo de crecimiento no sólo no-sostenible sino que además crea un déficit presupuestario creciente, que sólo se vive a corto plazo, mientras dura el beneficio de la concesión de la licencia, pero que a medio y largo plazo es incapaz de asumir los gastos de mantenimiento de equipamientos y servicios que generan. Esto cobra

---

<sup>42</sup> Sin discutir el gran valor que han tenido y tienen las Mancomunidades de municipios, subrayar que en general esta labor se ha realizado bastante orientada a la gestión de determinados servicios e infraestructuras (residuos, abastecimiento y saneamiento de agua, etc.) y en un contexto de cultura territorial y política diferentes. Cuando su labor se ha dirigido a la planificación y localización de determinadas infraestructuras "molestas" -como es el caso de la incineradora de San Sebastián-, el proceso y su legitimación han quedado algo en entredicho, por lo que cabe también reflexionar sobre su renovación. A parte de cuestiones políticas que puedan distorsionar el ejemplo citado se ve que en el futuro serán temas territoriales "candentes" (ver por ejemplo para Cataluña Nel.lo, 2003a).

especial crudeza en el desarrollo de urbanizaciones de tipo unifamiliar. Pero es que además, la insolidaria competitividad entre los diferentes municipios está creando graves deseconomías de escala y externalidades negativas, generando procesos de parasitismo local, tratando de expulsar a municipios vecinos los usos no queridos o molestos para el espacio central (empleo industrial, viviendas populares, hospitales, crematorios, vertederos), o bien llevando a las periferias alejadas, en los suelos menos rentables, los servicios que más suelo consumen (autopistas, universidades, conglomerados de hipermercados, grandes polígonos industriales, parques regionales, etc.). Aunque con los sistemas de cesión de suelo se puede abordar el problema de nivel local, no hay nada previsto para los servicios y equipamientos agregados, de escala superior, supramunicipal o regional.

El autor subraya cómo los procesos de urbanización en los municipios metropolitanos se han acelerado, produciendo una divergencia ya insostenible, entre la los niveles de gobernanza de las competencias políticas y decisionales de la vieja ciudad-ciudad, y la ciudad más real, la material y funcional que se expande fluida y difusamente, por encima de bordes y límites administrativos-competenciales. La primera, con toda su carga de realidad histórica-simbólica, intenta aferrarse a su cuota de poder basada en la autonomía municipal, mientras que la segunda extiende sus flujos económicos e informacionales en un espacio sin fronteras, reclamando una estructura superior (Comunidad, región, etc.) que ponga un cierto orden y vehiculice adecuadamente las complejas interacciones que surgen entre los municipios.

Subraya que, en España, los Planes Territoriales que se han dado hasta ahora basados en su mayoría en unas Directrices Territoriales muy "light o muy flu", de carácter indicativo y flexible para no chocar con los límites competenciales de los municipios, no han sido válidos. Reivindica unos Planes-Programas territoriales más vinculantes, directos y previsores, que sirvan de marco para la actuación de los municipios, pero que no sean impuestos desde arriba. Para ellos es necesario que sean elaborados, debatidos, evaluados ambientalmente, consensuados, programados y pactados por los propios municipios en uso de sus competencias, con la asistencia o apoyo autonómico y estatal. Cree que los esquemas de planeamiento en cascada –nada o poco vinculantes para no comprometer la autonomía municipal- no son válidos, y que "el territorio único, fluido y difuso –como el mercado único de la globalización- exige mucha más coordinación, cohesión, integración, decisiones cooperativas y solidaridad entre los entes territoriales que lo gobiernan" y añade que, las estrategias de los municipios deben integrarse en una estructura regional pues "el precio de la cohesión social y política reside en aceptar que cierto tipo de decisiones territoriales sean gobernadas desde una visión global por encima de sus propios intereses locales" (2004a, 10 y 11).

En los últimos años, y especialmente desde el mundo de la Geografía, se están elaborando trabajos de carácter más global que consideran el desarrollo de la Ordenación del Territorio en todo el ámbito estatal, ejercicio difícil pero necesario pues contribuye a –desde el análisis comparado-, contrastar y evaluar las diferentes experiencias de planeamiento territorial del Estado. En este sentido destacan las aportaciones de MATA (2005) y la más reciente de BENAVENT (2006).

Del primero –y por no repetir cuestiones ya destacadas por otros autores–, se entresacan las principales cuestiones relacionadas con la integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio, tema central de su trabajo. En primer lugar destaca que la mayoría de las normas autonómicas no hacen mención expresa sobre los espacios naturales dentro de los contenidos de sus instrumentos de planificación. Pero tampoco lo hace sobre el papel que los espacios que puedan quedar protegidos por los propios instrumentos de protección. Para el autor se constata un déficit de conocimiento básico de los aspectos físico-biológicos esenciales del territorio y de las metodologías adecuadas para abordar dentro de una planificación integrada para la definición de los sistemas de espacios libres en los que se incluye el sistema de espacios protegidos.

También resalta que la mayoría de los modelos territoriales de las CCAA. no se han ajustado a criterios de sostenibilidad en los que integrar el sistema de espacios protegidos. La consideración de los espacios libres en los instrumentos de ordenación se ha realizado basándose en criterios ecológicos, paisajísticos, agropecuarios o de prevención de riesgos, faltando dos criterios fundamentales como son la representatividad biológica o paisajística. Sólo en algunos casos de planes subregionales se han incorporado explícitamente criterios de valoración del suelo no urbanizable, pero en la mayoría de los planes no se define la función de cada tesela en la matriz territorial. Por último también subraya que la proliferación y solape de numerosos instrumentos sobre un mismo espacio aporta mucha confusión, dificultando la real ordenación y el logro de los objetivos de conservación.

Prácticamente finalizando este trabajo de investigación se ha publicado un excelente trabajo sobre la evolución y desarrollo de la Ordenación del Territorio en España, trabajo que es fruto de la tesis doctoral de otro geógrafo, M. BENAVENT (2006). En otras partes de esta investigación ya han sido incorporadas aportaciones tuyas pero ahora, aunque sea de manera sucinta, se quieren comentar algunas de las principales conclusiones que presenta sobre el último periodo y el más fructífero en la historia de esta materia en España, la Ordenación del Territorio surgida a partir de la consolidación del Estado de las Autonomías<sup>43</sup>.

En primer lugar constata que el nuevo marco jurídico de las autonomías posibilita el cambio de enfoque –por otro lado muy latente desde finales de los años setenta– hacia una concepción más pragmática del plan. Esto significa considerarlo más como un proceso que como producto final, darle más flexibilidad y dejar que sea completado y perfilado por otros instrumentos que lo desarrollen. Esto se traslada al tipo y grado de vinculación de sus determinaciones más abiertas y no tan normativas. Criterios de localización, techos de crecimiento, condiciones de localización, esquemas de ordenación, etc. son expresiones más usuales que anteriores lenguajes taxativos e imperativos basados en la norma. El entender el plan como proceso lleva también a pensar que lo adecuado es partir del modelo existente, viendo el plan como una ocasión de promover oportunidades, de centrar el esfuerzo en unos pocos asuntos clave que ayuden a superar las disfuncionalidades del modelo existente más que proponer un modelo final inalcanzable. En este sentido se va abandonando una visión de tipo más

---

<sup>43</sup> Las cuestiones relativas directamente con las normativas autonómicas se han estudiado en el marco legal de la cuarta y quinta etapa.

defensivo, de control y salvaguarda y de planificación de todas las posibles actuaciones con incidencia territorial y se adopte una visión más estratégica, centrándose en las actuaciones de gran incidencia territorial que promuevan el cambio y la innovación.

La legislación de las CCAA prevé un sistema jerarquizado de planificación que - con matices-, supone supeditación entre los diferentes instrumentos de ordenación territorial y del planeamiento urbanístico a éstos. Pero esta opción no resuelve del todo aspectos esenciales de la planificación integral como es la carencia en algunas CCAA. de instrumentos propios para materializar propuestas de interés supramunicipal. La consecuencia es que se intenta abordar desde los tradicionales mecanismos de urbanismo, dando lugar a importantes inconvenientes: tensiones entre los municipios a los que les cuesta aceptar la óptica supralocal, lentitud del proceso al verse implicados varios municipios en la modificación de su planeamiento, etc. Benavent señala que hay algunas CCAA. que han dispuesto instrumentos de ordenación territorial que dan una salida bastante razonable a este reto como es el caso de Madrid (Actuaciones de Interés Regional y Proyectos de Alcance Regional), Valencia (Planes de Acción Territorial Integrados), y Andalucía (Planes Especiales).

Aunque en la legislación de las CCAA. no se ofrecen diferencias sustanciales entre el plan regional y los planes subregionales, en la práctica sí que se dan, como consecuencia de su diferente posición en el sistema jerárquico de planificación. En principio los planes regionales se han constituido como programas de gobierno del territorio que deben orientar las políticas y el marco de actuación tanto de las políticas sectoriales como de la planificación subregional. Se le añade un papel simbólico de representación y expresión formal de la territorialidad, de las señas de identidad que definen la Comunidad Autónoma. Por su parte los planes subregionales están más orientados a desarrollar y materializar, a "territorializar" la propuesta más general y flexible del plan regional. Los enfoques y aproximaciones que se pueden apreciar son de lo más variado, habiéndose superado un visión única "tipo de plan" y conviviendo diferentes posiciones conceptuales y metodológicas. Parece estarse en un momento de prueba y tanteo de lo que puede ofrecer cada instrumento. Así, se pueden observar desde planes muy marcados por la orientación de la planificación estratégica con una selección de temas clave y propuesta de proyectos innovadores que ayuden en la reestructuración o transformación del territorio, hasta los más tradicionales de asignación de usos, definición de morfologías y fijación de estructuras que prefiguran un modelo físico y se definen por su carácter más defensivo y normativo. Como tendencia general se comprueba el intento de superar el plan como concepción de las carencias del planeamiento urbanístico o que meramente ordena y protege ciertos espacios desde la óptica supralocal, y la incorporación de perspectivas más activas que tengan mayor peso en la gestión del territorio desde la visión del desarrollo territorial.

El plan territorial ofrece la posibilidad de integrar y articular coherentemente las políticas sectoriales estatales con el modelo territorial de las CCAA., cumpliendo un doble papel. Por un lado como modelo físico que diseña la administración y que se define por medio de criterios y determinaciones de ordenación. Por otro como gobierno del territorio, que racionaliza el conjunto de políticas que inciden en el mismo y requieren un difícil equilibrio entre una cierta flexibilidad para no anular la

discrecionalidad de otras políticas y el no quedar como documento meramente indicativo. Este es el enfoque que ha primado en la definición del plan regional, entendido más como plan encauzador de procesos que como plan de imagen final. Dicho enfoque también parece afianzarse con más claridad en las últimas normativas (Extremadura, Murcia), donde se produce una mayor distinción entre Directrices y Planes territoriales tanto en sus objetivos como en sus contenidos. Las Directrices quedan como documentos estratégicos y los Planes como documentos de regulación de usos y de localización de actuaciones, aunque mantienen la flexibilidad de sus determinaciones en el sentido de tratar de establecer las condiciones en que deben desarrollarse las actuaciones y orientar las decisiones que ofrecer un modelo cerrado.

En la mayoría de las normas autonómicas no se ha tenido en cuenta la propuesta de fórmulas de arbitraje que regulen las relaciones interadministrativas, de mecanismos de coordinación y cooperación para la resolución de conflictos entre distintas administraciones territoriales. Esto particularmente grave en el caso de la legislación sectorial estatal que además ha tendido a reducir la cooperación a la técnica del informe previo. Se impide así la solución negociada de los conflictos o se llega a la exclusión en los planes territoriales de cualquier cuestión que pueda afectar a las políticas sectoriales estatales con el fin de evitar el conflicto, pero renunciando de uno de los principales objetivos de la ordenación del territorio, como es la ordenación integral del mismo.

Otro reto pendiente es la articulación de la Ordenación del Territorio con la planificación económica regional, que aunque quedaron separadas premeditadamente, sobre todo en la escala regional son instrumentos necesarios y complementarios en el logro del modelo económico-territorial. Algunas legislaciones han incorporado instrumentos novedosos (Programas de Actuación) que recogen los proyectos previstos en los planes con el fin de incorporarlos a los programas económicos o a los anexos de las leyes presupuestarias, y que ayudan a separa el corto plazo de la programación económica con el largo plazo de la planificación territorial, entendiendo el plan de modo flexible y sin pretensiones de dar soluciones cerradas en plazos determinados.

En esta línea, la materialización de los planes territoriales mediante normas de obligado cumplimiento por un lado y proyectos de inversión por otro, ofrece un grave desequilibrio que resta efectividad a los mismos y puede ocasionar el rechazo de los municipios. Efectivamente la normativa incorporada al plan entra en vigor inmediatamente y condiciona desde ese momento la planificación urbanística de los municipios, pero no ocurre lo mismo con sus propuestas inversoras, que en general dependen de la aprobación e inclusión en los presupuestos que tienen que ser aprobados en el Parlamento.

Una cuestión también obviada en la mayoría de las legislaciones es la gestión de los planes, quedando muy indeterminados los órganos que deben llevarla a cabo por lo que se limita su efectividad. El carácter integral y su amplio contenido material hacen que sean documentos complejos de gestionar y que requieren la configuración de órganos políticos de dirección y control. Esta gestión en la mayoría de los casos se reduce a un seguimiento técnico de los contenidos del plan, lo que es totalmente insuficiente teniendo en cuenta el gran impulso político que necesita el plan

por la variedad de organismos y administraciones que se ven implicados. En algunas comunidades se ha propuesto la figura de consorcios para la gestión de los planes o bien la firma de convenios o acuerdos previos a la aprobación de los mismos intentando garantizar la efectiva ejecución de los proyectos. Aunque el desarrollo de la Directiva de la UE sobre evaluación ambiental estratégica de planes ha incorporado la evaluación referida a los aspectos ambientales del desarrollo sostenible, en general no se contempla en las normas autonómicas mecanismos de evaluación de los planes en su incidencia ambiental, social y económica.

Tanto por estas cuestiones como por la falta de puesta en marcha de los instrumentos aprobados en algunas CCAA., no se puede considerar la Ordenación del Territorio como una práctica asentada, dando cierta provisionalidad a estas conclusiones. En todo caso sus dificultades no se encuentran en cuestiones técnicas o metodológicas, sino que se pueden resumir en tres cuestiones: primero la falta de gestión de sus determinaciones una vez aprobado el plan; segundo en la carencia de mecanismos de cooperación que promuevan el acuerdo de las diferentes administraciones sectoriales y urbanísticas, y tercero en la descompensación entre su capacidad normativa y su insuficiencia para comprometer los recursos necesarios para la realización de sus propuestas.

Benavent resalta también como punto importante la influencia que la visión territorial adoptada por la UE con la Estrategia Territorial Europea, influencia que aún todavía incipiente cada vez coge más fuerza. Dicha Estrategia incorpora objetivos como la cohesión territorial y el desarrollo sostenible, la asunción de principios como el de subsidiariedad o de actuación como la formación de redes de cooperación. Otros rasgos de la Estrategia que se van incorporando a la nueva cultura territorial es su decantación por una planificación de tipo estratégico más que de modelo de usos del suelo, y la búsqueda en los procesos de elaboración de una amplia participación y colaboración de las distintas administraciones territoriales y de los agentes económicos y sociales.

Desde finales de los años ochenta crece con fuerza creciente la introducción del paradigma medioambiental, hoy bajo los presupuestos del desarrollo sostenible, que se sitúa al mismo nivel que las consideraciones funcionales, económicas o puramente territoriales.

Por último el autor señala que mientras el Urbanismo se ha asentado a lo largo del s. XX como competencia municipal, la Ordenación del Territorio ha sido considerada durante mucho tiempo como una política indicativa nacida de la voluntad de las entidades públicas de dotarse de directrices y criterios para orientar su acción, pero sin una instrumentación adecuada para llevar a delante sus pretensiones. Precisamente la carencia de fuerza vinculante ha sido uno de sus rasgos más distintivos, lo que explica en parte –más allá de sus logros disciplinares-, el papel más cultural e ideológico que normativo que ha caracterizado gran parte de su andadura. Su afianzamiento como función pública es cuestionado respecto a su alcance y contenido. Su progresiva implantación está dejando en evidencia la contradicción entre su concepción y amplios objetivos, y por otro el alcance posible y real de sus propuestas. Otra dificultad para su desarrollo es su carácter horizontal y transversal al resto de políticas sectoriales así como su más tardía implantación, lo que obstaculiza su asentamiento en una administración tradicionalmente sectorializada y compartimentada.

Aún y todo, la Ordenación del Territorio se está afianzando como política pública necesaria en la plasmación de estrategias y grandes directrices para el desarrollo territorial, y en la que, compaginando su tradicional concepción de plan regulador de usos del suelo, se abre a su nuevo papel de dinamizador territorial.

### **1.3.3.2 Análisis del caso de algunas autonomías.**

A continuación se analizan una serie de aportaciones más centradas en valoraciones de ámbitos geográficos concretos, como son Cataluña, Madrid, Andalucía, Navarra y el País Vasco.

En el caso de **Cataluña** FONT (2000-2001) se centra prácticamente en el análisis del planeamiento de escala municipal pues aunque la Ley de Ordenación del Territorio fue aprobada en 1987, hasta 1995 no fue aprobado el Plan Territorial de Cataluña, y ha tenido una incidencia real muy escasa en el desarrollo territorial del país, así como de los instrumentos de ordenación territorial allí contemplados, estando por ejemplo el PTP Metropolitano de Barcelona todavía en redacción en el momento de redactar este artículo. Aún y todo destaca la importancia que tuvo el Plan General Metropolitano aprobado en 1976 y la visión territorial supramunicipal que primó en la década de los ochenta hasta la desaparición en 1987 de la Corporación Metropolitana que agrupaba a los 27 municipios centrales, donde se consensuaron las grandes decisiones territoriales que marcaron el posterior desarrollo del área. De su análisis, en gran parte ya recogido en las anteriores aportaciones ya reseñadas, el autor vuelve a destacar la dificultad de responder desde la cultura del planeamiento vigente a las nuevas condiciones de producción de la ciudad, a las nuevas transformaciones territoriales. También señala la dificultad de diferenciar, sobre todo en territorios muy antropizados como el de la región metropolitana barcelonesa, entre planeamiento urbano municipal y planeamiento territorial, pues la problemática de los territorios desborda ampliamente los límites administrativos. A la hora de las aportaciones destacar algunas a riesgo de repetir lo ya mencionado por el autor en otros análisis : necesidad de interdisciplinaridad en los análisis territoriales; pasar del culto al paradigma medioambiental a la integración de las demandas medioambientales en los contenidos y en los métodos propositivos, considerando la ciudad y el territorio como un sistema único en el que cada vez es más necesario ordenar el territorio y no "ocuparlo"; la necesidad de una escala supramunicipal para una adecuada ordenación urbana y de otra escala territorial más general que aborde: la ordenación del espacio libre, de la red general de las infraestructuras, de los parámetros generales de ocupación del suelo y las actuaciones estratégicas, y de los ámbitos espaciales de planeamiento y las prioridades de actuación; la necesaria consideración de los costes externos generados por cada operación concreta (transporte, mantenimiento, etc.); la necesidad de realizar un consumo de suelo ajustado, dentro de una ciudad "juiciosamente compacta"; la recuperación de los tejidos urbanos para su revitalización y potenciación a través de nuevos usos compatibles; y la exigencia de una visión más integrada entre la movilidad y la localización de las actividades.

Una perspectiva diferente, es la realizada desde la economía urbana y regional por TRULLÉN (2003). Destaca que en el umbral del siglo XXI hay que superar la visión de Cataluña-Ciudad por la de Cataluña-Ciudades,

situando la nueva estrategia territorial en las coordenadas de redescubrimiento del territorio como factor de desarrollo económico, y en la nueva realidad territorial de Cataluña, con cerca del 80% de la población que vive en poblaciones de más de 10.000 habitantes y prácticamente integradas en las cinco áreas metropolitanas del país lo que la distingue a nivel europeo. Añade otros rasgos como son la creciente movilidad obligada de su población y algunas lagunas en el desarrollo de la economía del conocimiento, que si bien tiene una evolución positiva en Barcelona no lo tiene tanto en el resto del territorio, detectándose un peligro de brecha digital en la Cataluña más interior. Basándose en los tres grandes principios de la Estrategia Territorial Europea, el autor señala los objetivos que debería tener la Estrategia Territorial Catalana. El primero tiene que ver con la equidad: promover la igualdad de oportunidades en los diferentes territorios catalanes; igualar su calidad de vida; lograr la cohesión social. El segundo se refiere a la sostenibilidad: garantizarla y corregir los costes sociales y ambientales; reducir los niveles de contaminación ambiental, acústica y atmosférica. El tercero se relaciona con la eficiencia en la gestión que se debe basar en la simplicidad administrativa, la subsidiariedad y la coordinación. El cuarto y último aborda la competitividad que debe basarse en las peculiaridades de cada territorio, mejorar la economía en red para generar sinergias, garantizar el acceso a las nuevas tecnologías, y potenciar una política de investigación y desarrollo de base territorial. La Estrategia general para lograr estos objetivos debería basarse en extender la calidad de vida propia de las sociedades urbanas al conjunto del territorio de Cataluña tratando de evitar brechas territoriales y digitales; evitar la dispersión urbana para preservar el patrimonio natural y conseguir un nuevo modelo de vida sostenible; aprovechar al máximo las sinergias derivadas de una potente red urbana conectada con una de las regiones metropolitanas situadas en lo alto del ranking europeo con un desarrollo urbano policéntrico; preservar la identidad de las diferentes áreas; y potenciar las actividades densas en conocimiento teniendo en cuenta la dimensión territorial de las mismas.

Más cercana a la línea de análisis de A. Font, está la aportación de ESTEBAN (2003), que en un primera reflexión teórica distingue tres enfoques posibles –y no contradictorios- de ordenación del espacio supramunicipal. Un primer enfoque está ligado al territorio como ámbito de gobierno, y es el que tradicionalmente se ha unido al planeamiento regional. Un segundo enfoque sería el territorio como nueva escala de ciudad al no poder resolverse los problemas en la escala ciudad-municipio, que se correspondería con los planteamientos de los pioneros del planeamiento territorial (Geddes, Mumford, Howard, etc.). El tercer y último enfoque es el territorio como medio físico, en el sentido de que el medio físico confiere una fuerte identidad al territorio, incluso en el caso de una urbanización excesiva, y es cuando los planes intentan conjugar objetivos de protección y desarrollo. Los tres enfoques tienen dos cosas en común: son de escala plurimunicipal por un lado, y el espacio no urbanizado tiene una presencia importante, perdiendo el carácter residual que hasta hace poco le ha adjudicado el urbanismo. El autor hace un breve repaso de las experiencias de planeamiento territorial en Cataluña, concluyendo que –y sobre todo en los últimos años, tras la ley de Política Territorial de 1983-, la aplicación de las figuras territoriales previstas apenas se ha realizado. Al valorar el Plan General Territorial de Cataluña (PTGC) destaca que la propuesta final es

una descripción pedagógica del territorio –fundamentalmente considerando sus áreas de mercado de trabajo- pero con escaso contenido propositivo. El autor subraya un aspecto que también se suele comentar sobre la CAPV, considerando el documento como “un claro ejemplo de documento que se elabora y se aprueba para cumplir con una obligación concreta pero que no pretende enfrentarse a los problemas reales del territorio, cuya solución se difiere en otros instrumentos...con frecuencia de improbable aplicación” (ESTEBAN, 2003, 73 y 78). Cree que esta imposibilidad de su desarrollo pone aún más en evidencia su necesidad, señalando lo que a su juicio han sido las principales dificultades para su escasa y poco ambiciosa práctica, especialmente en Cataluña:

- a) La consideración de que el planeamiento territorial no es imprescindible para la actuación en el territorio ya que a partir del planeamiento urbanístico y los proyectos sectoriales se tiene suficiente cobertura técnica y jurídica para cualquier actuación, lo que sitúa al planeamiento territorial en una posición de debilidad, especialmente para la ordenación de territorios “frágiles” dentro de las circunstancias económicas generales, como son las áreas rurales.
- b) Frente a la clara relación ciudadano-ayuntamiento que se puede reflejar en el planeamiento urbanístico, la ordenación del territorio tiene una demanda social poco articulada y difusamente expresada. Hay una colectividad difusa por un lado, y una administración distante por otra. Además, esto se ve dificultado por la multiplicidad de agentes y competencias que existen sobre el territorio.
- c) El planeamiento territorial tiene pocos resultados directos o inmediatos pues su objetivo fundamental es asegurar la coherencia territorial a largo plazo. Esto interesa poco a la mayoría de los operadores del territorio, incluso a la administración pública, que siempre tiene otras cuestiones más urgentes en las que ocuparse.
- d) Un planeamiento que establezca vinculaciones específicas para el desarrollo del territorio es temido tanto por la administración de alcance territorial (Generalitat) pues le puede condicionar sus políticas departamentales, como por los municipios que ven con temor que se puedan condicionar sus objetivos de desarrollo. En el fondo de este problema subyace una concepción de la planificación territorial como un instrumento de responsabilidad total y definitiva sobre el territorio y que todavía incorpora pretensiones equívocas como que el equilibrio territorial comporta redistribución de población.

Para el autor estas dificultades son las que se provocan tentaciones escapistas por parte de las administraciones territoriales que les llevan a demorar lo más posible cualquier propuesta y cuando ya han llegado al límite se intenta eludir el problema de diferentes maneras: se adoptan propuestas de carácter descriptivo pero poco propositivas; se dejan las propuestas en un nivel publicitario sobre las excelencias territoriales para atraer inversiones; el escapismo más ortodoxo que consiste en derivar o concretar las determinaciones del planeamiento territorial en el planeamiento urbanístico o sectorial; y los llamados por el autor “planes cajón”, que son los que, al causar “incomodidades” a la administración - sean las propuestas acertadas o no-, con acuerdo implícito de las partes interesadas, se demoran indefinidamente hasta que se quedan obsoletos.

A pesar de las dificultades cree necesario el planeamiento territorial no sólo desde un punto de vista de equidad social y ambiental, sino desde la racionalidad económica. También señala por donde se debe avanzar para hacer posible el planeamiento territorial, indicando tres frentes. El primero está relacionado con el aligerar los contenidos de los planes, especialmente de su contenido normativo, debiéndose centrar a su juicio en los que pueda tener mayor capacidad vinculante que para el autor es el modelo de ocupación del suelo para la urbanización y de protección del espacio rural. Asunto como infraestructuras especializadas, equipamientos, etc. deberían haberse ensayado en el modelo territorial adoptado y pueden perfilarse en otros planes sectoriales. Cree que sólo por lograr la ordenación del suelo no urbanizable ya merecería la pena el planeamiento territorial. En definitiva no cargar de excesivas responsabilidades y decisiones sobre temas de diversa naturaleza, teniendo claro que su cometido fundamental es dar coherencia entre los distintos objetivos y solicitudes a los que está sometido el territorio. El segundo supone reforzar la autoridad de las instituciones con interés en la ordenación territorial, para que realmente puedan promoverla, y entre los que el autor incluye también a los municipios, especialmente de áreas metropolitanas que sienten la necesidad de tener unos criterios coherentes de escala supramunicipal, debiéndose reconocer su capacidad de liderazgo. Vuelve a insistir en que las propuestas de mayor vinculación deberían de estar relacionadas con el suelo no urbanizable. Por último, indica un tercer frente ligado a la creación de dispositivos de seguimiento eficaces para, manteniendo las constantes estructurales básicas, ser capaz de adaptarse a circunstancias y fenómenos imprevistos.

Para finalizar con el análisis del territorio catalán se señala el trabajo de FERRER (2003) y el de SABATÉ (2003). El primero cree que, en la discusión entre ciudad compacta y difusa hay que precisar algunas cuestiones sobre la ocupación del suelo para poder evaluar y entender bien dichos fenómenos. Lo primero a tener en cuenta es que los consumos de suelo absoluto no dicen demasiado, siendo necesario el desglose por usos e intensidades o por tipos de ordenación urbana para poder establecer el distinto valor territorial de cada pieza de suelo ocupada. La segunda cuestión es ver el origen temporal de esa ocupación y su secuencia, y la tercera, de muy difícil evaluación, es la identificación del proceso urbanístico respecto a la calidad intrínseca de los crecimientos y ocupaciones en el sentido de lo que aportan a la ciudad y al territorio. El autor subraya que si bien una primera evaluación del urbanismo municipal catalán democrático es bastante positiva y se constata que se ha puesto orden en la ciudad y ofrecido un modelo de ciudad, no se puede decir lo mismo del territorio en su conjunto (discriminación del transporte colectivo frente al coche; protección de espacios naturales, bosques y áreas especialmente sensibles –corredores verdes, áreas rurales y agrícolas, etc.-, zonas turísticas de la costa y la montaña, ordenación de puertos y litoral, polígonos industriales y nuevas actividades comerciales, periferias metropolitanas, encaje de sistemas urbanos, etc.) donde no se aprecian políticas específicas con contenidos claros más allá de concepciones autónomas y reductivas, y donde ha faltado ese modelo de escala territorial. El autor no cree que el problema hoy en día de Cataluña esté en la aparición de fenómenos como la ciudad difusa italiana sino una involución hacia formas de ocupación indiscriminada –promovidas ahora por la legislación estatal-, o del retorno a

la ambigüedad en los instrumentos territoriales. Es por ello que el autor cree necesario la redefinición de los instrumentos más adecuados para consolidar y reformular las anteriores redes de ciudades y asegurar la viabilidad de los espacios naturales, forestales, agrarios, etc. para lograr lo que da título a su ponencia: del crecimiento disperso a la ciudad razonablemente compacta.

SABATÉ (2003) complementa esta visión con el análisis del planeamiento municipal catalán de los últimos años, donde distingue dos etapas. La primera está relacionada con el urbanismo morfológico de los años ochenta y la segunda al planeamiento de la década de los noventa y que se caracteriza por novedades importantes. La primera es el arraigo territorial que se busca en las propuestas, incluso trascendiendo los límites municipales. El segundo es lo que supone un cambio metodológico trascendental en una nueva consideración de los proyectos, que antes "acompañaban" al plan y ahora se integran y se convierten en proyectos del plan. Se pone énfasis en el plan como apoyo de los proyectos de la ciudad, que pueden ser de distinta significación. En tercer lugar destaca el nuevo tratamiento del suelo no urbanizable, ensayando nuevas propuestas de lectura y tratamiento en activo de este tipo de suelo. En este aspecto es significativo también el nuevo tratamiento de los espacios libres como sistema o conjunto interrelacionado de parques, jardines y avenidas urbanas, etc. con una clara influencia del *landscape ecology*. Por último, hay una creciente preocupación por la viabilidad de las propuestas, y, en consecuencia por los mecanismos de gestión y ejecución adecuados en cada caso. Tras este análisis, el autor señala lo que serían los tres grandes retos del planeamiento urbano, que como se puede apreciar tienen gran interés para la investigación: necesidad de decisiones de escala territorial, especialmente en una serie de cuestiones que no pueden abordarse desde la óptica local; renovación del bagaje teórico, conceptual e instrumental para intervenir en el territorio no urbano para poder fundamentar la alternativa de su ordenación en la identidad del territorio, dándole una estructura que le ayude a aguantar las fuertes presiones que recibe. Por último, el autor señala la necesidad de introducir las demandas medioambientales y criterios de sostenibilidad en los planes.

Respecto a **Andalucía**<sup>44</sup> destacan dos aportaciones contrapuestas. La primera es de QUERO (2000-2001), que con una visión irónica, nostálgica de la cultura del "tropicalismo" de los años ochenta -y en ocasiones muy crítica-, hace una valoración negativa del incipiente planeamiento territorial andaluz, fijándose en algunos de los planes considerados como más emblemáticos (costa noroeste de Cádiz, aglomeración de Granada, etc.). Señala es que es sobre todo en la urbanización turística donde más se nota la distancia entre las declaraciones doctrinales y los resultados reales. Y aunque no cree que sea un problema exclusivo de Andalucía, desde el punto de vista cultural, llega a hablar del urbanismo andaluz de los últimos años como de "un urbanismo de deserción", que va más allá del tópico "cambio de paradigma", con una preocupante sumisión de profesionales libres y universitarios a las nuevas reglas (2000-2001, 103). Desde un punto de

---

<sup>44</sup> Aunque es anterior, y por lo tanto no había la perspectiva suficiente para poder realizar un balance ni se habían desarrollado los instrumentos, hay artículos interesantes sobre el desarrollo de la ordenación del territorio en Andalucía en el *Boletín de la Asociación de geógrafos españoles*, nº 26, 1998.

vista conceptual y cultural cree que se ha producido un empobrecimiento de los planes, denunciando "el juego de ocultaciones que esconde tras el lenguaje literario y gráfico" (2000-2001, 106).

Al concretar las críticas en primer lugar señala como la nueva obsesión positivista de la geografía cuantitativa abunda en lo descriptivo en su afán de completar la total descripción del territorio lo que lleva a veces a la esterilidad instrumental: nunca se acaba de actualizar la información y a veces nunca a cerrar el documento, como las directrices del área metropolitana de Sevilla, que lleva 16 años sin concretarse. Añade que además de esta manera se anula la capacidad de entender el territorio y la ciudad actual en toda su complejidad. En segundo lugar –y quizás empujados por el afán en la lucha contra la especulación que por otro lado tiene sólidas raíces jurídicas y que se ha complicado aún más con la profusa legislación a partir de los años noventa-, el autor señala que el Plan se ha convertido en una disciplina aritmética, un acta contable de permutas y transferencias, donde prima la opción tecnológica. Esta visión supone para él una reducción del urbanismo, que pasa al cómodo esquema de derechos y obligaciones con una fácil expresión cuantitativa que tranquiliza al ofrecer una apariencia de control moral, en detrimento de sus contenidos más culturales. La contradicción está en que cuanto más sofisticado es control cuantitativo más fácil es el fraude matemático. Como tercer aspecto criticable QUERO menciona el que mientras la realidad territorial se asemeja a un archipiélago que ofrece códigos de órdenes diferentes, la planificación sigue vinculada a la idea de extensión continua de la ciudad con una idea excesivamente rígida de programación, incapaz de asumir las nuevas realidades territoriales más complejas, de las cualidades singulares y especificidades del lugar, de la ciudad y el territorio. Un cuarto y último aspecto muy criticado es la búsqueda de legitimidad cultural y modernidad a partir del concepto de sostenibilidad, pero más como recurso literario y publicitario que como realidad tangible. En el fondo hay un abuso de las nociones de sostenibilidad y medio ambiente en contradicción con la realidad de las propuestas de los planes, que renuncian a su propia esencia: reconducir, reordenar y extender la ocupación –incluso la turística- de alguna manera que valga la pena. Se ocupa indiscriminadamente el territorio cuando habría que tratar con especial rigor todos los vacíos urbanos, no sólo los espacios naturales y aunque no tengan valor ecológico. Añade que se ha pasado a considerar que los procesos urbanos son acontecimientos ciegos y espontáneos, presentándolos como naturales y negándoles su condición cultural fruto de la acción humana. Con ello se trata de conseguir la neutralidad axiológica del plan.

En un interesante artículo responde BENAVENT (2002) a D. Quero subrayando la lectura sesgada, interesada e intencionada que hace de los documentos, con apreciaciones incluso ofensivas. No niega que se pueda criticar la marcha del urbanismo y la ordenación del territorio andaluz pero las sitúa en contextos diferentes. Por un lado destaca que frente al urbanismo, la ordenación del territorio es una función pública que acaba de empezar a caminar, a explorar las posibilidades que le brinda la nueva legislación territorial. Por otro no cree que las críticas deben situarse en un plano más general pues la valoración de la experiencia andaluza no es muy diferente de las del resto de las CC.AA. Cree que a partir de la Constitución de 1978 queda totalmente clara la distinción entre urbanismo y ordenación

del territorio y que, si bien la descentralización ha aportado cosas positivas y enriquecido el panorama, también ha supuesto un hándicap, que recoge en palabras de López de Lucio: "la descentralización dificulta la transmisión de experiencias y reduce los ámbitos de debate" (2000, 57).

Benavent cree los contenidos contemplados por las diferentes CC.AA. son muy parecidos, que se asemeja mucho al modelo alemán, es decir de planificación física del territorio, y se centran en: definición del sistema urbano, con indicación de los núcleos de población que pueden ayudar a estructurar y reequilibrar el territorio; criterios de localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales; definición de las áreas a proteger por sus características naturales, agroforestales o paisajísticas; delimitación de ámbitos de aplicación de planes sectoriales y urbanísticos; definición –en los casos de los planes regionales- de zonas homogéneas económicamente y por potencial de desarrollo; áreas a promover con usos específicos. La concepción de ordenación del territorio es abierta, de tal manera que no quedan condicionados ni el alcance ni el modo de abordar los asuntos territoriales. Los límites en cuanto a los temas, y aparte de las limitaciones del propio proceso en los que se intenta una mayor participación y un mayor consenso, están en el respeto a los contenidos correspondientes al urbanismo. Las novedades fundamentales se dan en la flexibilidad de las determinaciones (en general se distingue entre Normas, Directrices y Recomendaciones y se da gran libertad de escala, lo que da un gran margen de maniobra en la definición y contenido formal de los documentos), y en los contenidos o temas que se abordan, que salvo el límite ya mencionado llega a abordar aquellos que desde una perspectiva supramunicipal sólo pueden ser resueltos por el plan territorial.

Frente a las críticas de D. Quero, BENAVENT reivindica el carácter estructural y estratégico –en el sentido de elegir los temas fundamentales- que tienen que tener los planes territoriales, que si bien en décadas anteriores no tuvieron en cuenta la diversidad del territorio, hoy en día no son así. Entre los temas destaca como novedad la especial atención al desarrollo sostenible y a la problemática ambiental como una cuestión transversal a todos los planes y documentos. Además se hace especial énfasis en temas ya vigentes hace años o más nuevos como es el tratamiento del sistema de espacios libres de escala metropolitana, la consideración del paisaje y de los elementos físicos que conforman el territorio como recursos de ordenación; la puesta en valor, tanto como su protección, de los espacios naturales y elementos culturales; la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos; una visión más particularizada del territorio, de piezas estratégicas; y un enfoque decidido hacia el tratamiento de los espacios productivos desde la perspectiva supralocal que permite apostar por la competitividad del territorio partir de espacios de innovación, y que al crear nuevas polaridades son objeto de especial atención desde la planificación territorial. A nivel metodológico, y aunque todavía no esté generalizado, destaca un aproximación estratégica –tipo a la aplicada en las grandes ciudades- para la detección de problemas, lo que favorece también la participación, sin esperar a la aprobación del avance para recibir las primeras aportaciones o críticas y alegaciones.

Pero el autor no es excesivamente optimista respecto al futuro de la planificación territorial. Cree que en general la mayoría de las legislaciones aprobadas se hicieron sin la suficiente reflexión y sin la experiencia práctica

que avalase sus contenidos. Esto se trasluce en la falta de definición del papel del plan. Y además no parece que sean muy adecuados los medios puestos a disposición de los propios planes para lograr sus objetivos. Parece que les falta fuerza para lograr imponerse a las políticas sectoriales, incluso de las propias CC.AA. y que tampoco son bien aceptados por los municipios, que muchas veces son los que tienen que desarrollarlos. Incluso una vez aprobados existe la dificultad de gestionarlos, dificultad agravada por la falta de cultura de la cooperación y la concertación de nuestro entramado político-administrativo. La falta de encaje de la ordenación del territorio en el marco de la organización político-administrativa del estado y las comunidades autónomas no se acaba de resolver satisfactoriamente por lo que, unido a las anteriores razones expuestas, no se acaba de apostar firmemente por la ordenación del territorio, le falta el necesario impulso político. A esto se añade la materialización de los planes mediante normas y proyectos de inversión, que encierran un grave desequilibrio que puede restar efectividad a estos instrumentos. Efectivamente las determinaciones de los planes entra en vigor nada más ser aprobados pero los proyectos de inversión han de esperar a que sena aprobados en las leyes de presupuestos anuales. Al no poder condicionarse, lógicamente, la actuación soberana del parlamento, se priorizan las actuaciones pero no se concretan los plazos de ejecución, lo que puede volverlos inoperantes o generar el rechazo de los municipios que los ven como un corsé impuesto y encima sin garantía de ejecución de los proyectos de inversión.

Sobre la **Comunidad de Madrid** se producen otras dos aportaciones. Una primera de LEBOREIRO (1999) sobre el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, documento todavía en tramitación en el momento de redactar el artículo, por lo que tampoco profundiza en exceso. El autor parte del análisis de la sostenibilidad como nuevo paradigma que debe incorporar la planificación territorial pero señala sus dificultades al subrayar que la compatibilización del modelo de desarrollo sostenible con las demandas sociales expresadas a través del mercado y la necesaria competitividad del territorio parece difícil. Pone como ejemplo que la movilidad basada en el vehículo privado en Madrid está aumentando considerablemente tanto por la dispersión de las actividades económicas como por las nuevas tipologías de vivienda donde el crecimiento de la vivienda unifamiliar es muy alto (da la cifra de que el 21% de las viviendas construidas en Madrid en los últimos cinco años son unifamiliares). A su vez, constata la dificultad de poner al mismo nivel las demandas de suelo para infraestructuras y edificación privada y las necesarias para preservar la estructura de espacios libres. Destaca el carácter indicativo del Plan Regional, y apuesta por una integración de los estudios y demandas sectoriales pues cree que la directriz ambiental del Plan puede quedarse en mera propuesta si la misma no es compartida por la sociedad dominante, señalando algunas dificultades de difícil conciliación: desarrollo de infraestructuras y preservación de espacios de valor, demanda de vivienda en los espacios de mayor valor medioambiental, ubicación de las grandes tecnópolis y preservación de valores ambientales, y localización de los grandes equipamientos en contradicción con la localización de la población y de sus necesidades más intermedias.

Una segunda aportación, más completa, es la RUIZ SÁNCHEZ (2000-2001), que como reflexión general destaca que a pesar de contar con instrumentos

y una cultura urbanística municipal y regional consolidada –y favorecida por el propio soporte físico–, el modelo territorial resultante no es en absoluto el deseado, siendo consecuencia en todo caso de acciones desviadas de tipo sectorial, que ha hecho al territorio madrileño un territorio progresivamente homogéneo en accesibilidad y, consecuentemente, capaz de especializarse funcionalmente. En su análisis histórico subraya la importancia y trascendencia que en este modelo tuvo la aprobación de la Red Arterial de 1972 como modificación puntual del Plan Metropolitano de 1963. Señala también la corta vida de las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en 1985 y que para finales de los ochenta fueron sustituidas por otros instrumentos de intervención activa por parte de la Comunidad de Madrid, tanto de tipo sectorial como de tipo estratégico territorial. Las primeras se legitiman a través del planeamiento especial mientras que las segundas requieren ser consensuadas con los municipios para que estos las incluyan en su planeamiento, convirtiéndose el programa de actuación urbanística en la figura de planeamiento por antonomasia. Las competencias urbanísticas regionales se sistematizan en dos tipos de poderes: regulación clásica y control de los desarrollos locales a través de la tutela del planeamiento municipal, e intervención directa de tipo estratégico a través de la acción sectorial y de acciones puntuales. En 1995, tras la nueva ley de ordenación del territorio, se establece la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET), donde la concertación con los municipios –tan necesaria– queda muy diluida, recuperando para la administración regional no sólo las competencias sectoriales y la posibilidad de acción estratégica, sino las directrices sobre el planeamiento municipal. Las dificultades en el desarrollo de sus documentos y de otros estudios realizados en paralelo, demuestran la difícil viabilidad del plan y de su modelo espacial sino es a través de la subvención pública de las infraestructuras de transporte fundamentalmente.

Al final, el PRET se está desarrollando a partir de competencias sectoriales parcialmente asumidas (programa regional de vivienda social, programas institucionales de infraestructuras, actividades económicas, etc.). Desde el punto de vista del medio físico el PRET contemplaba la coordinación para el tratamiento homogéneo del suelo no urbanizable, cuestión no abordada y que se ha intentado remediar parcialmente a través de la Ley de Montes Preservados, la aplicación de la legislación estatal y regional, la reglamentación europea sobre ZEPAS, etc. El autor concluye que se está haciendo planeamiento urbano de escala territorial sin un plan de escala territorial, con las contradicciones que ello conlleva. Esto tiene como consecuencia el desarrollo de un modelo territorial, nunca discutido pero real, que se caracteriza por tres elementos: una difusión de lo rural en lo urbano hasta la práctica desaparición del primero que no soporta la presión de las expectativas de urbanización; consumo creciente y desproporcionado del espacio, más allá del aumento de hogares o las mejoras de estándares de empleo; desarrollo del modo de producción de espacio por polígonos o parques funcionalmente especializados y colgados de la red viaria, con los problemas de alto consumo de energía y recursos, y una incapacidad fiscal de los municipios para su mantenimiento. Como conclusiones finales Ruiz Sánchez señala la dificultad del planeamiento territorial no está tanto en la falta de instrumentos como en la coordinación de los mismos bajo un programa común. Una dificultad fundamental es para el autor el propio diseño administrativo y competencial, así como las barreras comunicativas

entre organismos y entidades. No duda de la necesidad del planeamiento de escala territorial, tanto para distribuir competencias como responsabilidades, y en este sentido critica duramente el diseño de un sistema de transportes desde la demanda de la movilidad. El autor se pregunta si el Plan resulta un corsé negativo o una salvaguarda de la legitimidad y defiende, y a partir de aceptar la escala territorial supramunicipal o regional como necesaria para asegurar una "estabilidad dinámica" que es imprescindible para salvaguardar la equidad y la sostenibilidad.

En esta línea se manifiesta también TERÁN (2003), que tras repasar las principales modificaciones del territorio madrileño en los últimos años, transformaciones de gran magnitud y que llaman la atención a nivel europeo, concluye que lo que está ocurriendo es una transformación contundente e importantísima a través de proyectos concretos realizados desde ópticas sectoriales, sin que haya un plan –del tipo que sea– que de coherencia a las actuaciones, aunque tampoco se puede valorar como una ordenación territorial por omisión.

Una de las experiencias que más expectativas está levantando en los últimos años es la formulación de la **Estrategia Territorial Navarra** (ETN), como se refleja en las reflexiones de ROMERO (2004). Un buen resumen de dicha estrategia y su proceso –aprobada recientemente, a finales del año 2005–, se puede encontrar en COLLADO (2004), y si se quiere profundizar hay abundante información en la página web<sup>45</sup>, donde se puede consultar el documento completo. En el origen es interesante resaltar que Navarra fue de las comunidades pioneras en el Estado en dotarse de una Ley de Ordenación del Territorio en el año 1986, que fue modificada más tarde por una nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el año 1994. Durante estos años se desarrollaron algunos instrumentos en ellas previstos con mejor o peor fortuna, pero nunca llegaron a aprobarse los anteproyectos de Directrices de Ordenación del Territorio. Tras la aprobación de la ETE, el Gobierno de Navarra da un giro a la etapa anterior y se propone desarrollar –como experiencia novedosa– la ETN, iniciándose a la vez la elaboración de una nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio que diese soporte conceptual y normativo a la nueva experiencia, y que queda aprobada como Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el año 2002, comenzando el proceso de definición de la ETN. Se analiza a continuación su proceso de desarrollo, pues es precisamente como nueva metodología de planificación –en la que la participación ha sido un elemento fundamental– donde ofrece importantes novedades. La ETN asume los principios de la ETE y los intenta territorializar en el caso navarro. Como objetivos persigue la mejora de la competitividad, la cohesión económica y social, la utilización racional de los recursos naturales y culturales, y la calidad de vida de los ciudadanos navarros. Partiendo de la consideración del entorno, intenta ofrecer una visión a medio y largo plazo –unos 25 años– en el que la participación continua –tanto de las diferentes instituciones como de la ciudadanía– es un pilar fundamental, con un esfuerzo especial en destecnocratizar y despolitizar la planificación, así como en su seguimiento, con un planteamiento riguroso para que sea continuamente evaluable y modificable, favoreciéndose se revisión periódica.

---

<sup>45</sup> <[www.estrategianavarra.com](http://www.estrategianavarra.com)>

En su elaboración se han distinguido una fase preliminar y tres fases consecutivas: la fase I de análisis y diagnóstico, la fase II de formulación de la ETN y la fase III de redacción del documento final.

La fase preliminar constaba de tres capítulos: el análisis comparativo o *benchmarking*, tratando de encontrar regiones o territorios comparables a Navarra y de los que se pudiesen extraer lecciones interesantes. Aunque no se han encontrado regiones comparables, sí se han identificado algunas más o menos cercanas (Noord-Holland, Île de France, etc.) o en las que se podían encontrar experiencias parciales provechosas. De él se han extraído un conjunto de buenas prácticas territoriales y posibles datos de comparación. En el segundo capítulo se analizan todas las políticas y planes sectoriales, también del estado pero fundamentalmente las navarras, pero desde un punto de vista estratégico, pues la propia estrategia debe ser un filtro de coherencia de dichas políticas. Se analizaron unos 24 planes de los que se extrae información esencial para el trabajo posterior. Por fin, en el tercer capítulo se ha preparado la cartografía, que más allá de visualizar los datos obligue al pensamiento espacial, a partir de dos tipos de mapas, los descriptivos y los analíticos.

A partir de la información recogida en la fase preliminar y complementada dicha información con la realización de diferentes encuestas se realizaron los informes temáticos que sirvieron de documentos de trabajo para desarrollar la fase I, fase de análisis y diagnóstico. Dichos informes abarcaban diferentes variables como economía, medio natural, infraestructuras, población y asentamientos, los equipamientos, los servicios sociales y la cultura. Estos documentos fueron contrastados con grupos de expertos y territorializados en ocho subespacios de Navarra para incorporar el diagnóstico percibido, lo que permitió la participación ciudadana ya desde el diagnóstico (agentes de la admón. Foral y Local, agentes económicos y sociales, población –en especial población joven entre 16 y 35 años-, etc.). Así se elaboró una primera versión inicial del diagnóstico de la situación actual en el que se reflejaban diferentes escenarios, que tras contrastarse en diferentes cluster temáticos e interrelacionar cada variable con las demás dio lugar a la versión final del diagnóstico integrado, que se resume en un listado de obstáculos o dificultades y de oportunidades. El diagnóstico intenta responder a seis preguntas: ¿qué se hace en este territorio?; ¿con quién se relaciona?; ¿para qué sirve?; ¿quién moviliza el territorio?; ¿con qué medios se desarrolla?; ¿hacia donde va?

Es ahora el momento de desarrollar la fase II, la fase de formulación de la ETN, conforme a la concreción en Navarra de los objetivos relativos al policentrismo, a la accesibilidad a las infraestructuras y al conocimiento, y a la gestión inteligente de la naturaleza y la cultura, objetivos compartidos con la ETE. En el caso navarro se concretarían en tres estrategias: lograr un territorio competitivo y cohesionado; lograr un territorio abierto, accesible y conectado; y conseguir un territorio culto y de calidad. Para ello se establecen diferentes hipótesis de desarrollo del Modelo de Desarrollo Territorial que permiten comparaciones por medio de indicadores, se realizan paneles de expertos, se hacen exposiciones públicas, etc. Tras ello se define el escenario deseable que será la base de la ETN tras el contraste y el consenso con los agentes, y ya en la fase III se realiza la redacción del documento final. En todas estas fases los mecanismos de participación han

sido importantes. Por un lado se constituyó el llamado foro de la ETN formado por 76 representantes del sector político (parlamento, Entidades Locales y Sector Público en general); 77 representantes del sector económico (empresarios, organizaciones empresariales); 67 representantes del sector social (asociaciones culturales, ambientales, sindicales, religiosas, de asistencia social, etc.), y las Mesas Territoriales (siete en total con representantes de la Admón. Local, agentes económicos y sociales de cada comarca, con 580 invitados y unos 160 participantes). Esto se ha completado con diferentes encuestas a jóvenes, a la administración local, on-line, etc. y Mesas sectoriales de la Admón. Foral.

Este documento queda estructurado en cinco capítulos. El primero realiza la descripción de la Comunidad Foral en su situación actual, y en el segundo se describe e interpreta su situación futura. En el tercer capítulo es donde se define el Modelo de Desarrollo Territorial de Futuro y en el capítulo cuarto es donde se concretan las estrategias, directrices y medidas para lograr dicho modelo, y que no tienen carácter normativo sino orientativo y con vocación de coordinar las políticas sectoriales de la administración pública y las acciones de los agentes privados. De esta manera, desarrollando las tres estrategias anteriormente relacionadas –territorio competitivo y cohesionado, territorio abierto, accesible y conectado; y territorio culto y de calidad- se proponen una serie de directrices y 70 medidas (con sus objetivos y medidas, su marco temporal de desarrollo y sus indicadores de seguimiento). Como entre sus componentes existen fuertes interdependencias muchas directrices y estrategias pueden repetirse en más de una estrategia o incluso alguna directriz puede ser a su vez medida dentro de otra línea directriz.

En el capítulo quinto se hace una reflexión sobre los indicadores. Se han creado toda una batería de indicadores sintéticos unos de seguimiento – dirigidos a medir y cuantificar las estrategias, directrices y medidas mencionadas en el capítulo anterior-, y otros de situación, que permitirían una descripción de la situación de Navarra en un momento dado respecto a los objetivos de la ETE, y entre los que se distingue entre indicadores de carácter estratégico (para medir los fenómenos de competitividad, cohesión social y sostenibilidad) e indicadores de carácter territorial (para medir la relación con los objetivos de la ETE, policentrismo, acceso a infraestructuras y conocimiento, y gestión del patrimonio natural y cultural). Tanto los indicadores de seguimiento como los sintéticos permitirían una evaluación y seguimiento de los objetivos marcados en la ETN así como su comparación con otros territorios. Se matiza que dichos indicadores deben ser dinámicos tanto en sí mismos como en la posible supresión o ampliación con otros nuevos si las dinámicas territoriales así lo requieren.

El sexto capítulo reflexiona sobre la continuidad de la ETN. Aparte del Consejo Social de Política Territorial que marca la Ley Foral de O. del T. y U. que tiene un carácter participativo y deliberante y que puede emitir informes preceptivos y no vinculantes sobre la ETN, se propone la creación de un Observatorio de seguimiento que a modo de oficina técnica debería facilitar la priorización y seguimiento de las directrices, objetivos y medidas propuestas en la ETN en coordinación con el Gobierno de Navarra, entidades locales y agentes sociales y económicos; la adecuación de la política del Gobierno de Navarra y de los planes y proyectos a la ETN; el grado de cumplimiento de sus objetivos; la actualización de los indicadores

que así lo requieran o la incorporación de nuevos; a la vista de su largo plazo, la propuesta de su revisión parcial o la elaboración de una nueva.

ROMERO (2004), destaca el enfoque moderno y el proceso abierto y consensuado de su elaboración, marcando la diferencia respecto al resto de políticas públicas y experiencias realizadas hasta ahora en España, incorporando nuevos elementos que afectan tanto a contenidos y prioridades de las políticas como a la forma y al método de gobierno del territorio. Destaca cuatro aspectos inspiradores de la misma: a) el establecimiento de mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones de las diferentes partes implicadas; b) la mayor sensibilidad hacia los contextos específicos; c) la consideración de quienes cuentan con menos capacidad organizativa y de recursos; y d) el creciente protagonismo concedido a las redes de actores y a las formas de cooperación vertical y horizontal.

Algunos de los elementos del documento final son fiel reflejo de lo que se ha venido a llamar nuevas políticas públicas locales. Así incorpora al primer plano la escala regional y local como agentes políticos y económicos importantes y no obstante sabe reflejar la complejidad creciente de las agendas en el nivel del mesogobierno en sus diferentes dimensiones. Apuesta decididamente por el enfoque estratégico y por las propuestas integradas frente a las sectoriales a nivel supramunicipal y regional con el objetivo de superar la excesiva fragmentación institucional. Incorpora elementos claves como cooperación institucional – extendiéndolo en varias direcciones y escalas, no sólo al ámbito regional-, desarrollo local, bienestar social, promoción económica, desarrollo territorial y cohesión territorial. Parte del principio de equidad entre territorios, personas y generaciones. Muestra preferencia por desarrollar un sistema urbano equilibrado y policéntrico. Presenta un elaborado trabajo sobre indicadores sintéticos que permiten su evaluación y propone un observatorio de seguimiento de las políticas públicas. El autor concluye que no se pretende ofrecer un modelo territorial cerrado pero que su principal punto fuerte radica en el propio método de elaboración, que ha creado un documento consensuado, abierto y participado que si alcanza el imprescindible grado de compromiso institucional puede significar un gran éxito de renovación en la planificación estatal y en el logro de los objetivos marcados.

Aunque valorando positivamente el proceso algo más reservado o expectante se muestra MATA (2005, 43-44) al analizar el tratamiento que se da a las cuestiones referentes a la sostenibilidad y a los espacios naturales en la ETN. A pesar de la influencia que otras directrices y acciones puedan tener y del carácter estratégico del documento, el autor considera muy generales –salvo una referencia más expresa sobre el papel del Pirineo como gran activo ambiental navarro- las pocas referencias encontradas, que al final se reducen a dos medidas: 61. Planificar los usos del suelo teniendo en cuenta consideraciones ambientales; y 69. Preservar, y en la medida de lo posible aumentar, la biodiversidad, dentro de la estrategia “Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra” unida al objetivo denominado “Un territorio culto y de calidad”. Como en otros casos parece que queda – aunque no se explicita- en manos de otros planes de ámbito supramunicipal definir los modelos territoriales y dar las determinaciones sobre suelos protegidos y gestión de recursos naturales.

Sobre el proceso de ordenación territorial del **País Vasco** comienzan a producirse diferentes valoraciones, algunas de gran interés para la investigación y que se repasan a continuación. Entre las primeras hay que señalar las que se produjeron en el marco del *II Congreso Mundial Vasco* celebrado en Vitoria-Gasteiz en el año 1987 en su apartado sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Entre otras cuestiones más generales hubo una encendida polémica sobre los proyectos de la ley, sobre sus borradores que entonces se contemplaban, aunque no tuvieron nada que ver con la posterior ley aprobada. A favor de los mismos pueden consultarse los trabajos de AGUIRREGOITIA (1988) y ARESO (1988), mientras que la perspectiva crítica la aporta ALLENDE (1988), que se comenta más adelante. En este sentido, otra aportación interesante –ya comentada en parte y que es analizada en mayor medida en el marco legal– es la que sobre los proyectos de ley de Ordenación del Territorio previos a la ley, y sobre la finalmente aprobada Ley de Ordenación del Territorio de la CAPV realizó AVILA (1993), y que sirve para hacerse una idea de las dificultades que tuvo el proceso así como las diferentes visiones y contradicciones que surgieron en el proceso.

Es interesante –como reflejo de las dificultades de desarrollar políticas horizontales o integradas de medio ambiente u ordenación territorial frente a visiones competenciales más sectoriales–, el intento por realizar una política ambiental integrada y de visión más moderna, en el comienzo de la administración autonómica vasca que refleja GARAYO (1996b), pero que chocó con la visión más clásica de otros departamentos y los intereses de las administraciones forales. La integración de diferentes competencias y recursos que propuso la Viceconsejería de Medio Ambiente integrada en el Dpto. de Política Territorial suponía una gestión más coordinada y eficaz de las múltiples cuestiones relativas al medio ambiente (agua, conservación de la naturaleza y paisaje, contaminación del suelo y del aire, ruido, residuos sólidos, etc.), pero también la redistribución de competencias medioambientales en detrimento de los Dptos. de Agricultura de las instituciones autonómicas y forales (estas últimas habían recibido las competencias del ICONA estatal). Esto fue lo que determinó que, si bien al principio la Viceconsejería de Medio Ambiente se integró en el Dpto. de Obras Públicas, con el tiempo se desgajase de él, quedando en vía muerta el proyecto de dotar a las instituciones autonómicas con una estructura administrativa centralizada en materia medioambiental.

El propio comienzo de elaboración de las Directrices aportará algunas aportaciones interesantes. Ya se ha comentado anteriormente la relativa a la ordenación del Suelo No Urbanizable (ESCOBAR y HERRERA, 1993). Previamente es interesante el trabajo sobre los criterios y metodología seguidos en la definición de las llamadas Áreas Funcionales (VEGARA, 1989). Precisamente sobre la idoneidad o no de esta escala – o sus lagunas– se producen un conjunto de trabajos muy interesantes tras unas Jornadas organizadas por la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País en 1995 y recogidas posteriormente en un monográfico. De entre ellas destacar la de NOGUÉS (1995) que ante la disyuntiva de configurar la comarca como un Ente Local más o como una unidad territorial de planificación y gestión administrativa, teniendo en cuenta la organización político-administrativa del País Vasco, se decanta por esta última como opción más viable. Esta opinión es confirmada por OÑORO (1995), que

destaca que ya existen cinco niveles administrativos en la CAPV (municipal, foral, autonómico, estatal y europeo), por lo que poco viable introducir otro escalón administrativo más. Sí defiende la necesidad de racionalizar la gestión e incorporar la escala intermedia en el planeamiento, pues hay muchas realidades que superan la óptica y los límites municipales, poniendo como ejemplos varios casos guipuzcoanos. USOZ (1995) subraya la importancia de trabajar la identidad comarcal, presentando algunas ideas generales para conseguirlo (grupos de encuentro y discusión entre técnicos de carácter estable, confección de información turística, histórica conjunta, actividades comarcales de tipo deportivo y cultural, etc.)

Desde una perspectiva algo diferente, alrededor de la consideración del paisaje y el importante papel que pueden jugar los instrumentos de ordenación del territorio se produce una primera valoración de ASKASIBAR (1998), que tras repasar el marco internacional y europeo –ya citado anteriormente– señala la situación de la CAPV. Respecto al País Vasco constata la ausencia de un instrumento cuyo objeto sea la ordenación y protección del paisaje, aunque se pueden encontrar algunas medidas que influyen en él. Cree imprescindible una caracterización jurídica del concepto del paisaje y seguir la línea que se empieza a marcar en Europa, que a corto plazo va a aprobar la Convención del Paisaje, desarrollando sus indicaciones y criterios. Mientras tanto resalta el interés de realizar inventarios cartografiados de paisaje –siguiendo la labor ya emprendida por el Dpto. de Ordenación del Territorio– y la necesidad de introducir en los instrumentos de ordenación del territorio que desarrollan las DOT, tanto en los PTP como en los PTS agroforestales, del medio natural, turismo, industria, etc. criterios de actuación paisajística. Destaca la validez de estos instrumentos para el tratamiento del paisaje y su oportunidad (las DOT acababan de ser aprobadas en 1997 y en principio se abría la posibilidad al desarrollo de otros instrumentos contemplados en la LOT de la CAPV). También señala la conveniencia de introducir el paisaje en el sistema educativo, incluso en el universitario y en la población y agentes en general. En general, como otros autores, aboga por el entendimiento dinámico del paisaje y no caer sólo en una política proteccionista que lo fosilice.

ORMAETXEA (1997) ya destacaba el carácter pionero que tuvo el tratamiento de la percepción del paisaje en el Estudio Ecológico de la ría de Gernika-Mundaka (1984), y los posteriores trabajos sobre el paisaje de comienzos de los noventa por parte del Dpto. de Ordenación del Territorio, donde se intenta integrar la delimitación y cartografía de las cuencas visuales y realizar un inventario de paisajes singulares. Al final, quizás por su complejidad o bien “por su difícil lectura” (MATA, 2002, 42), no han sido muy útiles en su aplicación o integración en los instrumentos de ordenación del territorio.

Por su parte RUIZ URRESATARAZU (2000) adelanta ya en este trabajo –con el significativo título “El conflicto urbano-rural por la apropiación del suelo”– algunos de los temas que posteriores autores van a ir confirmando, especialmente para el País Vasco. Tras contextualizar la cuestión y describir los factores de la actual expansión urbana –reiteradamente señaladas en las nuevas dinámicas territoriales– y realizada a costa del suelo agrícola y forestal, señala algunos argumentos para lograr una preservación equilibrada de los espacios agrarios, que cree que no se puede basar exclusivamente en su aportación al PIB, realmente escasa en la mayoría de

los países desarrollados. Cita, sin desdeñar el valor productivista de la actividad, el que la actividad agraria suministra materias primas agrarias, productos autóctonos, y representan, socialmente, el medio de vida y el trabajo para una parte de la población. Añade que desde una perspectiva sostenible contribuye al mantenimiento de un recurso, el suelo agrario, que no tiene carácter irreversible como el urbanizado. También señala que la asociación de la actividad agro-ganadera-forestal con sus ecosistemas asociados contribuye a la permanencia de la biodiversidad, en un aspecto que trasciende al sector primario y atañe a toda la sociedad. Por último destaca que la actividad del sector primario ayuda a la pervivencia de una cultura rural –en el sentido de biodiversidad cultural-, y a la vez posibilita el ocio, disfrute y educación al resto de ciudadanos.

El autor propone diferentes medidas que pueden ayudar a la preservación del suelo agrario como son un gravamen diferenciado sobre el impuesto de propiedad; medidas fiscales compensatorias de las pérdidas de plusvalías que se derivarían del planeamiento urbanístico; zonificación estricta para conservar las tierras de alto valor agrológico y forestal; venta de derechos de urbanización (figura aplicada en Norteamérica); creación y gestión de bancos de tierra; definición de unidades mínimas de cultivo que eviten su futura conversión a usos residenciales o industriales; e iniciativas ligadas a políticas de ordenación. Estas son las que el autor analiza más detenidamente para el caso del País Vasco, y que destaca especialmente pensando en la vertiente atlántica del territorio, que al tener una orografía montañosa con poca disponibilidad de suelo llano sufre especialmente el "hambre de espacio" de los usos urbanos. Destaca los tratamientos del Plan Estratégico Rural Vasco 1997-2000 (Gobierno Vasco, 1996) que aboga por superar la dualidad medio urbano-medio rural con enfoques territoriales más integradores, que deberían incluir objetivos de desarrollo rural y contempla el PTS Agrario como instrumento clave para señalar los suelos de alto valor agrológico. La prioridad de preservar el uso productivo agrario en la asignación de usos del suelo es algo que volverán a remarcar tanto la Ley de Protección del Medio Ambiente (1998) como la Ley de Desarrollo Rural (1998). Esta última insiste explícitamente en que los instrumentos de ordenación del territorio deben contribuir a una ocupación más racional, equilibrada e interrelacionada del espacio, conjugando la conservación de los recursos naturales, la protección del suelo de alto valor agrícola y forestal con el desarrollo de las actividades económicas.

En este contexto analiza las DOT y en especial la Directriz del Medio Físico concluyendo que los instrumentos de planeamiento cuentan en las DOT con un marco claro, una indudable voluntad de defensa del espacio agrario y de un equilibrio territorial en la asignación de usos. El autor cree que la ordenación territorial es un instrumento irremplazable para logra estos objetivos, que necesitan de una óptica que supere la visión municipal. Aunque todavía estaban en una situación incipiente, el autor ve con cierto escepticismo los primeros avances de los PTP del Bilbao Metropolitano (1994) y de Donostialdea-Bajo Bidasoa (1995), que considera desalentadores pues no contienen propuestas de actuación ni del medio físico ni del suelo agrario, y parece que el medio físico interesa sólo por su potencialidad como soporte de nuevos desarrollos urbanos.

ÁVILA (1998), desde el análisis jurídico anteriormente señalado, valora positivamente la ordenación del suelo no urbanizable que se realiza en las

DOT, destacando su peculiaridad respecto a otras normas autonómicas. Pero también señala el peligro de que las DOT vayan perdiendo eficacia vinculante, recordando el decreto 28/1997, de 11 de febrero por el que se aprobaron y que llevaba por título "De la planificación rígida a la coordinación flexible". El autor señala que es difícil diferenciar entre la rigidez de la idea de Plan y la viabilidad de las Directrices, pero lo que parece indudable es que cuanto más indicativo sea un plan y menos comprometa a las administraciones públicas y particulares, menos oposición y resistencias encontrará, pues "nadie se opone a aquello que no le afecta" (1998, 306). Subraya que el derivar cuestiones hacia el planeamiento territorial o sectorial de desarrollo puede ser aceptable según el último interés que lo inspire. Si es el de operativizar un criterio general o básicamente establecido puede ser adecuado e interesante al fomentar su eficacia y la participación. Pero señala el peligro de que al hacerlo se esté tratando de eludir una decisión problemática y ocultar un problema de falta de acuerdo o consenso. En último caso la cuestión no es si se consiguen aprobar o no unas Directrices, la cuestión está en preguntarse si son de alguna utilidad para el conjunto de objetivos que subyacen a la función pública de ordenación del territorio, respetando el espacio de cada institución implicada.

URKIDI (2002), por su parte, realiza una positiva valoración de la Directriz del Medio Físico finalmente aprobada en el marco de las DOT (1997) tras un largo proceso –y en el que la aprobación de dicha matriz fue muy discutida–, pero señala el peligro de que –ante la dialéctica conservación-desarrollo–, o bien voluntad o bien liderazgo político para que dicha Directriz se desarrolle en el nivel supramunicipal, teniendo en cuenta la dificultad añadida que el complejo entramado institucional vasco tiene, y a falta de instrumentos de cooperación y coordinación eficaces. También señala que el déficit de participación en los procesos de ordenación territorial puede ser un hándicap para su posterior desarrollo.

Desde el análisis del caserío como explotación agraria y gestor de gran parte del territorio y la tensión que el mundo urbano ejerce sobre el rural –y como confirmación de las dinámicas territoriales ya señaladas por Rueda–, se han realizado aportaciones muy interesantes desde el mundo de la geografía, y que en mayor o menor medida se relacionan con el tema de investigación. La primera es el estudio histórico que sobre el caserío vasco característico de la vertiente atlántica –comienza por analizar el caserío protoindustrial e industrial para terminar con el caserío actual, el postindustrial– ha realizado la geógrafa M.J. AINZ (2001) y que es fruto de su tesis doctoral. El panorama que presenta no es muy alentador, calculando que actualmente sólo hay un 5% de caseríos donde la actividad agraria es la principal y se corresponda con explotaciones dinámicas y modernizadas. A estas se puede añadir otro 10% que se sitúa en el otro extremo, es decir que mantienen la actividad agraria como principal pero en razón de su marginalidad o imposibilidad de cambio (explotaciones donde los titulares están cercanos a la jubilación, etc.). En general, en los dos casos, son explotaciones ligadas al sector lácteo. Y entre ambos extremos es donde se ubica el resto de explotaciones, el 85%, que se gestiona con dedicación parcial, y que cada vez deja un margen bruto de ganancia menor y al que se le dedica un trabajo notablemente inferior comparándolo con el caserío de dedicación parcial ligado al sector lácteo de los años sesenta y

setenta. Es por ello que la autora señala que parece más conveniente comenzar a hablar de agricultura de ocio que de agricultura a tiempo parcial. La autora piensa, que a pesar de la nueva corriente que defiende el futuro del caserío basado en la plurifuncionalidad, "la extraordinarias limitaciones que la estructura del caserío impone al desarrollo de una actividad agraria mínimamente eficaz, una vez que la escasez y carestía del factor tierra se unen a las del factor trabajo, parecen dejar pocas opciones en el marco de la agricultura moderna" (AINZ, 2001, 314).

Ante esta situación y las presiones urbanas por ocupar su suelo ve el peligro de pasar de la SAU (Superficie Agraria Útil) al SAU (Suelo Apto para Urbanizar) -que la autora citando a Azaola (AINZ, 2001,320)<sup>46</sup> recuerda que ya son viejas-, valora positivamente la norma vinculante de las DOT que sólo permite el uso residencial aislado en el suelo no urbanizable sólo cuando este esté vinculado a la actividad agraria. En general ve positivo la valoración que del mundo rural se hace en las DOT y que se intente canalizar la demanda urbana de vivienda de baja densidad y de calidad ambiental hacia los pequeños núcleos rurales, abundantes en la vertiente atlántica, aunque ve el peligro de que estos vayan creciendo con diferentes coronas de unifamiliares sobre parcelas de 2.000 m<sup>2</sup>. dicha presión se irá acentuando sobre especialmente sobre ese 85% de caseríos intermedios, lo que a la larga supondrá la "muerte dorada del caserío".

Una visión algo más pesimista sobre el papel que el planeamiento territorial podía tener en la defensa del suelo y de la actividad agrícola es la que va conformando Alberdi. Ya en su tesis doctoral (ALBERDI, 2001) comprobó la incidencia que las dinámicas urbanas ejercían sobre la actividad agraria en un exhaustivo trabajo sobre la comarca de Donostialdea-Bidasoa, la más dinámica de Guipúzcoa, concluyendo que la demanda de suelo urbano se va satisfaciendo en general a costa del suelo agrícola no urbanizable, en muchas ocasiones de gran calidad desde el punto de vista agrológico. A parte de otras razones estructurales (envejecimiento y falta de reemplazo generacional, tamaño de las explotaciones, etc.) -que también las trata y profundiza en un trabajo algo posterior del año 2002-, el autor señala que si en un principio la proximidad del medio urbano suponía un aliciente y un "plus" para determinadas explotaciones (por ejemplo de especialización hortícola), hoy en día dicha proximidad -junto al proceso de mayor adecuación a la internacionalización de los mercados fruto de la globalización-, provoca el abandono de la actividad. Las expectativas de urbanización que ofrece el medio rural son un freno para contemplar las explotaciones con criterio empresarial, realizar innovaciones, sacando del mercado tierras en arrendamiento que posibilitarían al productor profesional mejorar su producción, extensificación -cuando no abandono- de los usos, fragmentación de las propiedades, etc. La ocupación de los suelos agrícolas mejores y más fáciles de mecanizar en alturas inferiores a 100 mts es cada vez mayor y dichos suelos son cada vez más escasos, aunque en proporción, el considerado suelo rural sea cuantitativamente todavía importante. Concluye que el futuro que le espera al sector como tal no es muy halagüeño, pues la importante merma de suelo agrícola lleva a una

---

<sup>46</sup> El autor ya señalaba en los años setenta que ante la evolución del sector -caracterizada por el abandono- y la de la economía en general los campesinos "consideren el suelo del que son propietarios como un capital de especulación, más que como una fuente autónoma de riqueza" (1976, 705).

disminución del nº de agricultores que ahora se pasan a organizar en dos tipologías distintas, una minoritaria de productores profesionales y el resto, que progresivamente irán pasando de una agricultura a tiempo parcial a una agricultura de ocio, con abandono de parcelas, terminando el caserío por convertirse en vivienda rural y abandonando su carácter de explotación agraria.

Al valorar las posibilidades de las DOT el autor señala que en su filosofía hay una defensa explícita del caserío como espacio productivo y alguna norma vinculante (prohibición de edificar vivienda unifamiliar sin vinculación a explotación agraria) positiva, pero que en general su escaso grado de concreción y carácter orientador, determinadas contradicciones y el incumplimiento de su filosofía le restan valor en su capacidad de ordenación del medio rural de la comarca. Más crítico se presenta al analizar el siguiente instrumento de ordenación territorial, el Avance del Plan Territorial Parcial de la Comarca Donostialdea-Bidasoa, que debería ser el que concretase la filosofía general de las DOT en la comarca, aunque señala su provisionalidad al ser un Avance<sup>47</sup>. El autor cree que no sólo no se produce esto sino que la orientación del PTP es claramente urbanizadora, especialmente de los terrenos que desde un punto de vista agrícola pueden ser más interesantes –todas las áreas con escasa pendiente de actual suelo agrícola se ven parcial o totalmente afectadas, de unas cien explotaciones que se pueden considerar profesionales en la comarca se constata que alrededor de la mitad de ellas se ven afectadas por las propuestas del PTP-, etc. En definitiva, el autor cree que se produce una efectiva marginalización del suelo y la actividad agrícola, reduciéndola a la mínima expresión, y relegándola a los espacios de mayores pendientes y más marginales. Al valorar otros instrumentos de ordenación ve positivas las propuestas del Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural (introducción de suelos agrícolas de alto valor estratégico, etc.) pero se muestra escéptico sobre su capacidad de protección, pues tal como regula la LOT los planes, el PTP, en este caso, está por encima del PTS, por lo que en caso de contradicción entre las propuestas primaría el PTP.

Con posterioridad, al analizar más en concreto el medio rural y la ordenación del territorio (ALBERDI, 2005) el autor no es más optimista, quizás al revés, aunque plantea algunas medidas que cree pueden ayudar a proteger la actividad agrícola. Subraya que el “nuevo” PTP sigue ignorando al sector primario en sus propuestas, relegando ahora ya más explícitamente cualquier propuesta a las determinaciones del PTS Agroforestal, pero sólo en los suelos en los que no se plantee actuación urbanística por parte del PTP. Ahora amplía los argumentos señalando que no tiene en cuenta otros criterios –más allá de los productivos, vinculados a valores socioculturales y medioambientales-, que llevan tiempo señalándose a la hora de considerar el mundo rural, incluso desde instancias europeas. Por el contrario señala algunas medidas que pueden ayudar al mantenimiento del espacio y la actividad rural. Entre ellas destaca la consideración del concepto de explotación estratégica rural, aquella explotación que ofrece la posibilidad de continuidad en la actividad agraria con carácter profesional. Cree que dichas explotaciones deben ser tenidas

---

<sup>47</sup> Este primer Avance de 1995–dirigido por F. Oñoro y A. Zabala– estuvo largamente paralizado y fue posteriormente retomado, en esta ocasión bajo la dirección de A. Zabala, y es el que está ahora en tramitación aunque no ha sido aprobado.

en cuenta a la hora de la ordenación, de protegerlas o de buscar medidas compensatorias (permutas de parcelas, etc.) cuando se vean perjudicadas. En contraposición al PTP pone como ejemplo los criterios de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Donostia-San Sebastián, que sí ha tomado en cuenta el caserío como una unidad de ordenación territorial sostenible que ayuda en el mantenimiento del cinturón verde de la ciudad. Otras medidas son la protección del caserío bajo la figura de parque periurbano, herramienta adecuada para luchar contra la especulación urbana –pone el ejemplo del parque Lau Haizeta en la zona periurbana de Donostia-, las permutas de terreno para lo que sería conveniente desarrollar la idea de entidades de gestión de suelo rural, y otras, de corte más productivista como es el desarrollo de agroaldeas o polígonos hortícolas en semejanza a los polígonos industriales. Respecto al valor jurídico de las DOT y su carácter vinculante el autor, quizás con la perspectiva de unos años más de experiencia que en el anterior trabajo y aunque sigue valorando positivamente la filosofía general que sobre el mundo rural tienen, señala que es necesario reflexionar sobre su validez y grado de vinculación. Reconoce que es un terreno difícil pero subraya –y su valoración recuerda bastante a la ya comentada por Ávila- que “respetando el espacio correspondiente a cada institución territorial implicada se garantice el establecimiento de un sistema capaz y eficaz en la protección del medio ambiente. El que bien por buscar una viabilidad que se traduce en su mera aprobación, bien porque se derive al planeamiento de desarrollo decisiones que se consideran problemáticas y de esta manera se intentan eludir, puede llevar a realizar un documento muy flexible pero poco operativo y que impide el logro de los objetivos que tanto en ese documento como en otros de la Administración territorial competente se está marcando” (ALBERDI, 2005, 119). Concluye señalando el peligro de que la planificación se quede en el nivel teórico sin una aplicación efectiva. Cree que las DOT –y más en concreto la Directriz de Medio Físico con sus categorías de ordenación- pueden ser un instrumento trascendental para la preservación de los terrenos agrícolas de gran valor, en el que se apoyan y pueden apoyar otros instrumentos de la CAPV, siempre y cuando su grado de flexibilidad no se deje llevar por la inercia de ocupación del territorio y ordene el territorio respondiendo a intereses exclusivamente urbanos.

Sobre el valor y alcance jurídico de las DOT –o mejor sobre la forzada interpretación que a veces se hace de las mismas- para la protección –o no- del medio físico, se han pronunciado críticamente algunos autores (ALLENDE, 1999 LASAGABASTER, 1999 y RUIZ URRESTARAZU, 1999), especialmente al analizar el permiso dado para la implantación de un parque eólico en la sierra de Elgea<sup>48</sup> –en general se muestran críticos con el Plan de Energía Eólica de la CAPV-, zonificada en gran parte como pastos montanos, categoría de suelo regulada y que en principio no permitía “Instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal. Tipo A” (en donde según los autores se integraría un parque eólico), pero que solventó al pasar a considerarlo “Instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal. Tipo B”, forzando una interpretación como mínimo “peculiar” de las

---

<sup>48</sup> A veces los resultados pueden que se vean más tarde. Así, el proyecto de parque eólico en Ordunte –espacio natural de parecidas características a Elgea- ha sido rechazado ante los informes desfavorables de la Diputación de Bizkaia en el 2004 y de la Dirección de Medio Ambiente del Gobierno Vasco (2005), y las consiguientes movilizaciones sociales (ecologistas, vecinos, montañeros, etc.) previas.

DOT. RUIZ URRESTARAZU enmarca su crítica no sólo por el impacto en una zona con valores naturalísticos sino por el también importante impacto paisajístico, que una visión desarrollista del crecimiento quiere imponer, con lo que de hecho define como "industrialización de las cumbres de las montañas". Poco más tarde LASAGABASTER y LAZCANO (2002) realizan un análisis crítico de la regulación del PTS de Energía Eólica, que no estaba ni integrado en el Plan Energético de la CAPV.

Aunque en este caso la sentencia es a favor de los demandantes en un caso de intento de una modificación de las NNSS del municipio de BARRIKA (municipio costero próximo a Bilbao) que suponía la recalificación de un suelo calificado anteriormente como de especial protección, LAZCANO (2002), en la línea de LASAGABASTER (2001b), critica que la sentencia no suponga un pronunciamiento judicial completo en este tipo de recursos contenciosos-administrativos sobre elementos territoriales (al final el Tribunal les da razón a los demandantes pero analizando sólo uno de los puntos, de carácter procedimental). Con ello reivindica que la mecánica preferentemente procedimental de la planificación territorial, urbanística o ambiental, no margine el efectivo control judicial sobre el régimen sustantivo de usos y actuaciones sobre el territorio, a pesar de la complejidad que tienen las normas de ordenación del territorio. El autor afirma que las normas sustantivas de ordenación del territorio, no sólo las procedimentales, tienen un valor jurídico y no meramente informativo. Añade que la progresiva juridificación del contenido de la ordenación territorial y el pleno control judicial sobre <todos> los aspectos de la misma, se estiman esenciales para una revalorización de esta disciplina científica y para su integración con el resto de políticas públicas a desarrollar por la Administración.

Años más tarde LASAGABASTER y LAZCANO (2004) también analizan la cuestión de la protección del paisaje desde la perspectiva de la ordenación del territorio y de los espacios naturales en la CAPV. Habiendo sido ya tratado el segundo nos centramos en el primer caso. Hay que resaltar que su análisis se produce tras la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje, en el marco del cual sitúan su análisis, recogiendo la valoración positiva de ZOIDO (2001) de un concepto del paisaje revalorizado. Señalan que todavía son pocos los países que han realizado un desarrollo normativo de la Convención, pero que esta ausencia de regulación específica de protección del paisaje no quiere decir que el mismo no se encuentre protegido, tanto por normativas de ordenación del territorio y urbanismo, como por otras sectoriales.

Este sería el caso de la CAPV -que como la mayoría de las Comunidades Autónomas-, tiene en la figura de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales, la Flora y la Fauna el principal instrumento para la protección de paisajes con importantes valores naturales y ecológicos. Pero esto se sitúa en la tradición ya señalada, de corte elitista, de proteger paisajes excepcionales. ¿Permiten los instrumentos de ordenación del territorio una protección del paisaje? Los autores creen que sí. Señalan que las DOT, especialmente en su capítulo ocho referido al Medio Físico, se hacen referencias unas más generales, otras más expresas a la protección del paisaje. En sus Directrices Generales (punto 5.2 apartado G), da criterios, orientaciones y puntos de referencia para la redacción de los PTP y PTS sobre el tratamiento del suelo, de la vegetación, de la fauna, de las aguas

superficiales y subterráneas, de los yacimientos de interés científico-cultural y el tratamiento del paisaje. Para los autores esto supone darle un reconocimiento jurídico a un bien que hasta ahora no estaba suficientemente considerado. Las DOT consideran que el paisaje deberá poseer el grado más alto posible de calidad, señalando como acción más concreta la elaboración de un catálogo de zonas visuales a proteger, centrándose en los entornos de las vías de comunicación, núcleos urbanos y elementos culturales y naturales singulares. Hace alusión a las construcciones en suelo no urbanizable pero no aporta más que lo hasta ahora contemplado en la normativa urbanística, ambiental y de patrimonio cultural, y prohíbe cualquier modalidad de publicidad exterior sobre soporte natural en el suelo no urbanizable. Si señala que el planeamiento territorial de desarrollo y el sectorial estudiarán el tratamiento paisajístico de los espacios marginales y de dominio público, así como el deslinde y recuperación de suelo público de cualquier tipo y la vigilancia de las servidumbres sobre vías u otros elementos de carácter público. También recoge el tratamiento específico de determinadas obras y actuaciones (cementerios de vehículos, chatarra, vertederos, líneas de alta tensión, repetidores de TV, etc.), que deberán tener en cuenta su impacto paisajístico.

El principal instrumento de actuación sobre el medio físico previsto por las DOT es el establecimiento de una matriz de usos del suelo que establece una tipología de suelos y los posibles usos que se puedan dar sobre ellos. Los autores consideran que en tres<sup>49</sup> de las categorías de ordenación prevista (especial protección –para paisajes rurales y montañosos–; zona agroganadera y campiña –asegurar la preservación de los ecosistemas y paisajes agrarios–; y pastos montanos –de extremado valor ambiental, paisajístico y cultural) se hacen referencias expresas a la defensa del paisaje. En este sentido los autores vuelven a recordar la contradicción de permitir la construcción del Parque Eólico de Elgea sobre una zona categorizada como pasto montano. Por fin subrayan la falta de sentido que le ven a la categoría denominada “sin vocación de uso definido” (zona sin ningún valor relevante desde el punto de vista ecológico, paisajístico, cultural o científico). Creen que esta concepción es contraria a la propia definición de paisaje, máxime con la concepción establecida en la Convención Europea de Florencia. Por último hacen una mención a la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (1998), que incluye expresamente al paisaje entre otros recursos a conservar.

Desde Europa, en la línea de DAVODUI (2004a)<sup>50</sup> de criticar -o por lo menos matizar mucho- las posibilidades de desarrollo de la CAPV como región policéntrica hay que señalar el trabajo de VAN HOUTUM y LAGENDIJK

---

<sup>49</sup> Extraña el que no se haga mención a la categoría de mejora ambiental, que implícitamente parece contenerlo y que incluye la evolución hacia mayores grados de calidad de bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales integradas o cercanas a otras de mayor valor. También, aunque es cierto que en la definición de la categoría no se hace ninguna mención especial, en el caso de la categoría forestal, en el punto 5.3 f7, al dar las Directrices Generales sobre actividades se recogen los objetivos del Plan Rural Vasco (1994) entre los que se cita “proceder a diversificar las masas forestales vascas, combinando el aprovechamiento forestal con la mejora paisajística y ecológica del territorio en una dinámica de aprovechamiento sostenible”.

<sup>50</sup> Uno de los conceptos que más literatura ha producido es el de Región Urbana Policéntrica (PUR), muy destacada en la Estrategia Territorial Europea (ETE), como se ve un poco más tarde.

(2001). Tras repasar el concepto de región policéntrica, realizan el estudio de caso referido a la región del Ruhr en Alemania y al País Vasco en España, regiones con algunas semejanzas pero con base de partida diferentes. Como resultado principal de la investigación subrayan que el concepto de PUR (Regiones Urbanas Policéntricas) constituye al final más una estrategia que un concepto analítico, y a veces su éxito depende mucho de lograr "una imagen" como región policéntrica. Ven algunos peligros en la posible aplicación de las PUR como concepto central de planificación urbana. El primero es que puede dar una imagen muy alejada de la realidad. El segundo es que crean una división profunda entre lo incluido en la PUR y lo excluido, como si esto último fuese irrelevante, no contemplándose en los análisis. Por último, señalan que al colocar al PUR dentro del lógico marco de la competitividad -junto con el papel vital de la coherencia funcional y cultural-, lleva a que dicho concepto se interprete de una manera eminentemente técnica, por lo que la planificación se reduce a la reproducción del PUR ya concebido, marginándose la posibilidad de la discusión de la formación, contenido y significado del PUR dentro de un marco responsable, crítico y democrático. En el caso del Ruhr se quiere, a partir de unos niveles de interacción funcional altos dentro de una conurbación urbana densamente poblada, se busca la remodelación cultural. En el País Vasco, al contrario, se parte de una identidad cultural fuerte -que los autores también matizan por la competitividad existente entre los territorios históricos y en otros niveles inferiores-, y se quiere lograr una nueva identidad funcional reinterpretando su estructura urbana como una red policéntrica, el llamado sistema vasco polinuclear de capitales vascas. Este planteamiento además no es ajeno a la estrategia de intentar recuperar la posición de centralidad de Bilbao en Europa, bastante perdida tras la crisis industrial del sistema económico vasco de los años ochenta. Los autores creen que es precisamente ese vacío funcional el que pretenden llenar con una visión geoestratégica del País Vasco como región urbana policéntrica, aunque realmente no funciones como tal. A pesar de que se han producido procesos dinámicos de renovación y expansión principalmente en las áreas urbanas de las tres capitales, el resto del territorio no ha participado del mismo. Hay una falta de integración entre los tres centros principales que se intenta paliar con la imagen de que el nuevo modelo territorial mejorará la posición económica y social de la región. Dentro de esta primera imagen general se pueden distinguir dos clases de imagen: unas que intentan resaltar las nociones físicas de conexión y captura de flujos territoriales (ejes espaciales, corredores, etc, especialmente referidos a la posición estratégica del País Vasco en los ejes europeos -París-Madrid por ejemplo- y peninsulares -corredor del valle del Ebro-); otras se refieren a zonas especiales de actividad innovadora y alta accesibilidad (aunque no necesariamente territorial) como son los parques tecnológicos, especialmente Zamudio. Pero los autores concluyen que no coincide la realidad con la imagen y que a veces toda la estrategia ha podido quedar en la venta de una imagen.

Una importante aportación, más en este caso al coincidir con el ámbito geográfico de análisis, es el fruto de la tesis doctoral de ERQUICIA (2003, y un resumen en 2004), Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco desde hace años, y que lleva como título "Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del

País Vasco". En el trabajo se realiza un repaso histórico de los planes territoriales realizados en la CAPV durante los últimos cincuenta años, analizando las aportaciones que realizaron los planes de los años cincuenta-setenta, pero reconociendo la primacía de la visión urbanística y la falta de una adecuada gestión, el carácter indicativo que tuvieron sobre todo los de nivel provincial, y el escaso desarrollo de las propuestas de nivel territorial. Tras ello el autor subraya el proceso de maduración de la ordenación del territorio, que a partir de la promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio de 1990 inicia un dinámico proceso, no exento de dificultades pero también muy fructífero, con la aprobación en 1997 de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT). Señala los que a su juicio son las problemáticas fundamentales que desde el planeamiento territorial –a partir de sus diferentes figuras e instrumentos- deben abordarse en el País Vasco, siendo además dicho planeamiento el que ofrece la escala idónea para su tratamiento:

- a) La ordenación y protección del suelo rural y natural.
- b) El planeamiento de los espacios metropolitanos o la confección de un esquema de ordenación metropolitano como tarea a abordar dentro del proceso de dura competencia entre ciudades.
- c) Las referencias territoriales para el diseño de las infraestructuras y equipamientos supramunicipales.
- d) La necesidad de una visión supramunicipal para la ordenación de las nuevas actividades económicas.
- e) La correcta administración del consumo de suelo, un bien muy escaso en la CAPV, con especial atención a los modelos de ocupación del territorio derivados de los procesos de difusión urbana.
- f) La colaboración transfronteriza, el caso del corredor Bayonne-San Sebastián.

Añade como nuevas inquietudes incorporadas los últimos años la integración del concepto de sostenibilidad como consecuencia de la nueva sensibilidad respecto al medio ambiente y que debe ayudar a integrar el urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente. La integración adecuada de la componente ambiental requiere de la ordenación territorial. En segundo lugar cita la conveniencia de integrar planificación estratégica con el planeamiento territorial, que califica como de relación interesada. Y por fin señala la nueva situación que se deriva de la progresiva integración en la Unión Europea.

Termina Erquicia por resumir lo que a su juicio son las principales limitaciones o retos de la ordenación del territorio como disciplina. En primer lugar señala la juventud de la disciplina, que parece impedir que tenga la credibilidad social o el reconocimiento público que tiene por ejemplo el urbanismo. Desde una perspectiva técnica y metodológica debe saber desarrollarse independientemente de él pero sin intentar suplantarlo, y a la vez decir cosas relevantes evitando quedarse en generalidades que podrían cuestionar la validez de la propia disciplina. Es decir saber convivir sin ser sustitutivo del urbanismo. La ordenación del territorio, como disciplina horizontal que es, tiene un reto determinante en la división o fragmentación administrativa, que a veces lleva a la discusión competencial, enfrentándose entre administraciones sectoriales, que tratan de definir su campo competencial de manera excluyente. Y esto es especialmente

relevante para el caso del País Vasco, donde coexisten cuatro administraciones (Central, Autonómica, Foral y Municipal), y donde la creación de comisiones que intentan integrar visiones (Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco) parece que no ha sido suficiente. En segundo lugar señala como reto las dificultades de gobierno del territorio<sup>51</sup>. Tanto las políticas urbanas como territoriales son la expresión de la voluntad de gobernar el territorio desde la administración pública. El reto está en conseguir que, sin menoscabo de la autonomía municipal, determinadas políticas de carácter fundamental y visión supramunicipal sean aceptadas y aplicadas, supeditadas a un modelo territorial previamente definido. Es decir no tutelar sino colaborar para lograr un modelo previamente consensuado. Si en la CAPV se pensó que determinadas políticas y entes administrativos supramunicipales podían ser cubiertos por el escalafón foral ni la Comisión antes citada ni las Comisiones de Urbanismo provinciales o los Consejos de Diputados parecen haber sido suficientes. Es por ello que parece lógico el desarrollo de entes político-administrativos intermedios o nuevos instrumentos que permitan la adecuada gestión del territorio (pone como ejemplo el caso de la Sociedad Pública interadministrativa de Bilbao Ría 2000). Como última conclusión señala que los nuevos retos y realidades han provocado un resurgir de la ordenación y de la escala territorial, confirmando el título de su tesis, "Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala".

P. LOZANO (2003) también realiza una valoración sobre la ordenación del País Vasco, sin acabar de dejar claro en su análisis las debilidades y fortalezas de la escala intermedia que se refleja en su título. Tras comentar el marco legal del que goza la CAPV destaca el papel concedido a la escala intermedia así como su grado de desarrollo, sobre todo en comparación al resto de CCAA. del Estado. Analiza los Planes Territoriales Parciales a partir de dos ejemplos (Área del Gran Bilbao y Gernika-Markina) y los Planes Territoriales Sectoriales también a partir de dos ejemplos (PTS de Zonas Húmedas y PTS de creación de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales). Es tras ello que realiza una valoración -de ámbito general, no centrada en la escala intermedia como reza en el título- sobre las fortalezas y oportunidades del País Vasco por un lado y las debilidades y amenazas por otro. Entre las primeras destaca la existencia de un potente marco legal y de la buena instrumentalización de los contenidos de las leyes de planificación territorial de la CAPV, que potencialmente es muy fuerte pero que se ha de desarrollar. Otra fortaleza es la gran variedad de usos del suelo, de tipologías comarcales, recursos, etc. que tiene como consecuencia que no exista una gran especialización económica y territorial en sectores y actividades que estén en peligro de entrar en crisis o acabar con el modelo propuesto<sup>52</sup>. En tercer lugar señala como positivo el dinamismo de la población vasca con un alto grado de

---

<sup>51</sup> Recordar como C. Agoues ya señalaba en 1995 la complicación añadida que en el caso de la CAPV suponía la introducción de un cuarto escalón, el correspondiente a las instituciones forales de los Territorios Históricos.

<sup>52</sup> Por contra las últimas valoraciones de diferentes informes económicos (Cámaras de Comercio, Cooperativas, Gobierno Vasco, etc.) aún valorando positivamente el momento económico de los últimos años señalan el peligro del poco aumento de la productividad industrial y el que ésta se base en sectores poco innovadores y con valor añadido bajo-medio, los más proclives a la deslocalización.

asociacionismo, desarrollo del movimiento cooperativista, generación de autoempleo, etc. También señala como fortalezas tanto el alto nivel de vida como la gran calidad medioambiental y paisajística del territorio. Unido a ello subraya la importancia del desarrollo de la "Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020", que debería tener una influencia clara en la desvinculación entre desarrollo e impacto ambiental. Para ello señala como reto la preservación de los espacios con vocación agropecuaria. Como último factor-fortaleza destaca la potencialidad de la idea de Ciudad-Región vasca para lo que resalta como imprescindible el impulso de las políticas de cooperación.

El autor termina señalando las debilidades y amenazas que detecta en el territorio vasco. Como primera cuestión señala la posible pérdida de su papel como pieza bisagra que puede verse agravado en su situación de perifericidad con la ampliación hacia el este de la Unión Europea. Unido a este punto está la obsolescencia de las infraestructuras de transporte, especialmente del ferrocarril, mientras que las carreteras, especialmente las guipuzcoanas, sufren situaciones de colapso en determinadas situaciones. También señala como debilidad el reparto competencial existente, que a veces impide desarrollar las potencialidades mencionadas anteriormente. Sorprendentemente el autor sólo analiza el caso de la Administración central y la infraestructura ferroviaria con el desarrollo del tren de alta velocidad, sin entrar en otras contradicciones más cercanas. Sí señala la contradicción de un modelo energético que si bien parece que apuesta por las energías alternativas –cubriendo de molinos de viento las principales líneas de cumbre del territorio-, en realidad se sigue basando en el petróleo y la energía eléctrica, las dos de producción alóctona. Como otra debilidad se señala la presión sobre suelos con altos valores ambientales o agropecuarios, cada vez más escasos. Al hilo de este problema comenta el peligro de importar el modelo residencial norteamericano basado en la proliferación de viviendas unifamiliares o de baja densidad por un lado, o el desarrollo de grandes superficies comerciales por otro. Dedicó especial atención -como debilidad- a la toma de conciencia y participación de los agentes sociales implicados en la ordenación. En todos ellos parece detectar un grado –mayor o menor- de desconfianza. En los municipios a cualquier tipo de cooperación, mirando con suspicacia cualquier intento de ordenación de escala superior. Los agrupaciones vecinales y ciudadanas que parecen dinamizarse sólo en los casos en que se creen perjudicados, convirtiéndose más en asociaciones de afectados que en grupos comprometidos con la ordenación y gestión de su territorio. Dentro de los agentes sociales termina con el movimiento ecologista, desconfiado de que realmente se quiera impulsar el desarrollo sostenible, pues este parece diluirse si entra en conflicto con los intereses económicos al no existir un modelo territorial claro y global y basarse las medidas sostenibles en parcheos. Por fin señala como dos últimas debilidades la escasez de suelo y los desequilibrios de diferente naturaleza entre las comarcas.

Como se puede apreciar en un trabajo recopilatorio de diferentes artículos y ponencias, el profesor ALLENDE (2002), siempre ha mostrado un espíritu crítico respecto al proceso de ordenación territorial de la CAPV. A mediados de la década de los ochenta (2002, 179-206), ya denunciaba que, ante la ausencia de un marco legal de ordenación del territorio, este se estaba estructurando en base a las infraestructuras, poniendo el ejemplo de

Vizcaya. Sobre el proceso que se dio en la década de los ochenta sobre los proyectos de Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco también se mostró muy crítico, denunciando que en dichos proyectos primaba la visión sectorial y urbanística sobre la concepción integral que se le supone a la ordenación del territorio (1988 y 2002, 207-257), con un confusionismo de conceptos importante, y la colación como instrumentos de igual rango a las Directrices Integrales y a las Directrices Sectoriales. Denunciaba también la falta de participación pública en los procesos de discusión. Hoy en día (2005) se sigue mostrando crítico con el proceso que nació a partir de la aprobación de la LOT de 1990. Cree que es un fracaso que prácticamente no se hayan aprobado PTPs (definitivamente sólo los de Álava) cuando toca ya la revisión de las DOT<sup>53</sup>, al haber transcurrido ocho años desde su aprobación, lo que puede resultar contradictorio. Cree que este retraso puede deberse a que ha primado una vertiente técnica en su desarrollo, obviando la naturaleza política del proceso, que no es un fin en sí mismo. Respecto a la revisión de las DOT señala dos puntos clave: discutir el modelo territorial desde criterios sostenibles (no tenidos en cuenta en el anterior), y revisar la comarcalización –realizada anteriormente en base a las llamadas áreas funcionales- y que no le parecen las más adecuadas desde criterios no sólo socioeconómicos y político-administrativos, sino también sostenibles.

Para terminar señalar un estudio en línea con las nuevas propuestas de cooperación transfronteriza, el trabajo dirigido por UNZURRUNZAGA (2004) –y en el que dentro de un equipo interdisciplinar de la Universidad ha participado el autor de esta investigación- sobre la Eurociudad Baiona-San Sebastián y que se enmarca en el más amplio coordinado por FONT (2004a). No está en relación directa con la ordenación territorial de la CAPV pero sí entre sus nuevos retos, por lo que se constata. No es propiamente un trabajo de ordenación sino que se encuadra en un estudio de ámbito europeo sobre la explosión de la ciudad en los últimos 25 años tomando diferentes territorios europeos como ejemplos. Se puede considerar un estudio de reconocimiento y evolución territorial de gran valor para futuras actuaciones, constatando las diferencias de cultura y ocupación de los territorios a los dos lados de la frontera.

### **1.3.3 La cuestión territorial en la Unión Europea.**

En este epígrafe no se analiza la Estrategia Territorial Europea como tal (ya consolidada bajo las siglas ETE en el caso español o ESDP para el caso inglés "European Spatial Development Perspective"), pues esto se realiza en el marco de planeamiento de la última etapa, aunque el carácter del documento europeo sea claramente indicativo y no normativo. En la década de los noventa –y aunque en el Plan de Lyon ya había una reflexión sobre su posición respecto a la estructura territorial europea, siendo el primer documento europeo de planeamiento que lo realiza-, todavía en la mayoría de los casos la escala europea está fuera de la experiencia mayoritaria de los profesionales de la planificación territorial, como señala FALUDI (2003, 22) recogiendo el ya clásico estudio de Willians<sup>54</sup>. El origen de la ETE se

---

<sup>53</sup> En ese momento así era aunque en el transcurso del último año 2006 fueron aprobados otros tres PTPs del Gipuzkoa y el correspondiente al Bilbao Metropolitano en Bizkaia.

<sup>54</sup> WILLIANS, R.H. (1996): *European Union Spatial Policy and Planning*. Londres, Chapman Publishing.

encuentra en parte en la reforma de los Fondos Estructurales pues la DG XVI, responsable de los mismos quería analizar a fondo la dimensión espacial de dichos fondos, que además, en los últimos años habían aumentado mucho (FALUDI, 2004). A pesar de que su desarrollo parece estancado –sobre todo en lo que afecta a su desarrollo por parte de los Estados miembros-, su influencia ha sido y sigue siendo importante, contando con algunos programas específicos todavía en marcha. Aquí se señalan algunas aportaciones tanto sobre el propio documento y su elaboración como sobre algunos conceptos con él relacionados o que alrededor de él han cobrado mayor actualidad, siendo de subrayar las importantes aportaciones que se hacen desde el mundo de la geografía. Sobre como ha ido tomando cuerpo la cuestión territorial desde los años setenta en la Unión Europea, los antecedentes de la ETE, se puede profundizar en la obra –que también va camino de convertirse en un clásico- de A. HILDENBRAND (1996) y la más reciente de T. PAREJO (2004), y de manera más resumida en PLAZA, ROMERO y FARINÓS, (2004) y FALUDI (2005).

Tampoco se puede analizar la ETE y su desarrollo como un documento aislado<sup>55</sup>. Así, A. HILDENBRAND<sup>56</sup> (1999) también realiza un buen análisis nada más ser aprobada la ETE pero que trasciende a la misma, observando los cambios que se han ido produciendo en la década de los noventa en el planeamiento europeo y que resume en siete las nuevas tendencias:

- a) Incremento de la dimensión ambiental de la ordenación del territorio, que si ya era tradicional en la cultura territorial de muchos países se refuerza con la incorporación del desarrollo sostenible.
- b) Creciente aproximación de la ordenación del territorio a la economía, a aspectos concretos de la economía regional, mejora de la competitividad, creación de empleo, etc., incluso en los países en los que primaba la planificación física, incorporando instrumentos informales y flexibles que pretenden dar una respuesta al reto de la competitividad.
- c) Mayor atención al cambio tecnológico, a la transición hacia la sociedad de la información.
- d) Incorporación de la dimensión europea en los planes de ordenación del territorio, señalando debilidades y oportunidades de la región y sistemas de ciudades, indicando los problemas o ventajas de accesibilidad a las redes transeuropeas, analizando los impactos territoriales de determinadas políticas comunitarias, o viendo las posibilidades de cooperación con otras regiones aunque se localicen en el país vecino.

---

<sup>55</sup> La Comisión Europea (1997) realizó un interesante compendio de las tradiciones de planeamiento territorial de los países miembros a lo largo de los noventa, y que también se puede consultar por países individuales, y para la elaboración de la ETE es necesario tener en cuenta los documentos previos *Europe 2000* y *Europa 2000+*, así como todos los informes y experiencias de los diferentes programas desarrollados dentro de la UE.

<sup>56</sup> Previamente ya había realizado un buen análisis comparado de la ordenación territorial europea (HILDENBRAND, 1996) varias veces señalado. Por otro lado, en el punto de nuevas dinámicas territoriales ya se ha realizado una panorámica del planeamiento europeo, especialmente de algunos países y áreas metropolitanas.

- e) Simplificación de los contenidos de los planes, haciendo documentos más breves, bien estructurados y de fácil lectura.
- f) Agilización del proceso de planificación y de los procedimientos en el ámbito de la ordenación territorial.
- g) Creciente preferencia por un enfoque de planificación territorial de orientación estratégica, que el autor considera como el cambio más relevante dentro de la planificación territorial.

Es por ello que se profundiza más en este último punto señalando seis aspectos esenciales del enfoque estratégico que se pueden observar en los nuevos documentos (no se tienen que dar todos a la vez): creación de nuevos instrumentos de ordenación del territorio de carácter flexible e informal, que no buscan desbancar los tradicionales sino completarlos; introducción de una cierta dosis de planificación estratégica en los clásicos planes de carácter normativo; creciente peso en la ordenación del territorio de la implementación y evaluación de planes, tratando de que el documento tenga un carácter no pasivo y se acabe con su aprobación, proponiendo acciones concretas y dándole un carácter más proactivo; refuerzo de los mecanismos y formas de participación pública, procurando extender la participación ciudadana al máximo y ayudar a crear una cultura territorial en la sociedad civil; decidida opción a favor de la concertación y cooperación entre las Administraciones públicas y el sector privado, tanto en la fase de formulación de las políticas como en la fase de implementación; potenciación cooperación y coordinación interadministrativa, utilizando con mayor frecuencia fórmulas contractuales.

BACHTLER (2003), basándose especialmente en las experiencias de los países nórdicos y Escocia, también señala que ha habido un cambio de paradigma en la política regional tradicional desde finales de los años ochenta y década de los noventa, surgiendo nuevas aproximaciones caracterizadas por cuatro puntos: un amplio campo de acción que cubre todas las políticas sectoriales; tendencia a englobar a todas las regiones en el desarrollo económico, y no sólo a las dirigidas por la política regional; acercamiento proactivo a las políticas de desarrollo; y desarrollo del partenariado entre las autoridades regionales y numerosos interlocutores como las colectividades locales, sector asociativo, y mundo profesional dentro de procesos colectivo y consensuados. Paralelamente a este proceso el autor constata la creciente importancia de la planificación estratégica local y regional, cuyo impulso explica en base a tres razones: una cierta desilusión por los logros conseguidos por las políticas regionales tradicionales; el que la escala local y regional son inherentes a las estrategias de desarrollo endógeno, las cuales necesitan ser aplicadas en una zona concreta y precisa; la planificación estratégica nace como respuesta a la necesidad de una coordinación eficaz de las políticas, después de comprobar que la mayoría de ellas tienen implicaciones espaciales, y que los recursos de las políticas regionales clásicas quedan muy limitadas. Al evaluar las políticas de los países nórdicos, el programa de investigación ha encontrado cuatro desafíos importantes: la sensibilidad creciente de las economías nacionales a la coyuntura internacional; la adecuación de las políticas sociales y de empleo a los contextos particulares de cada zona; falta de aplicación, implicación y conciencia de autoridades y ciudadanos para lograr un desarrollo sostenible que pase de la teoría a su implementación; distribución y accesibilidad de las infraestructuras y

tecnologías de la información y comunicación para toda la población. El autor concluye señalando algunos puntos pendientes como es que el lograr políticas regionales más prospectivas que reactivas; mantener la cooperación regional y local con el nivel nacional o europeo, pues muchas de las decisiones claves se adoptan fuera de la esfera de influencia local o regional; dar una base teórica sólida a la política regional que le permita tener unos objetivos claros y superar un mero proceso de descentralización para pasar a un nuevo proceso basado en el partenariado y en el consenso.

Como indica ORTEGA (2003), aunque la política territorial y la urbana no son competencias comunitarias, la consideración de la dimensión territorial y urbana en la política europea nace de la constatación de los desequilibrios entre las regiones (sea de renta, empleo, equipamientos, etc.), agravado hoy en día por lo insostenible de las actuales dinámicas. Esto ya se podía advertir en la *Carta Europea de la Ordenación del Territorio* del año 1983 aprobada por el Consejo de Europa, que supuso un importante precedente al definir la ordenación del territorio como una tarea política y una función administrativa. Con las sucesivas ampliaciones de la Unión esto fue cobrando importancia y así surgen los informes realizados o propiciados por la Comisión Europea ante la ampliación de Irlanda (*Europa 2000*, del año 1994) y la siguiente ampliación con Grecia, Portugal y España (*Europa 2000+*). Las expectativas ante la desaparición de las fronteras y las mayores posibilidades de cooperación derivadas del tratado de Maastricht de 1992 son el precedente de una serie de iniciativas para la cooperación transnacional o transfronteriza en ordenación del territorio que se pusieron en marcha en torno al Atlántico, Báltico y Mediterráneo (programas Interreg II y III). Además este movimiento se vio impulsado por las ideas surgidas en el *Programa Hábitats* de Naciones Unidas y con el desarrollo de las *Agendas 21* fruto de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992.

Para HILDENBRAND (1996, 203-207), ya existían al menos seis razones que justifican o fundamentan la importancia de la dimensión europea de la ordenación del territorio:

- a) La incidencia en la ordenación del territorio, el impacto territorial de muchas de las políticas comunitarias y de los instrumentos establecidos para implementarlas (fondos estructurales y de cohesión, otros instrumentos financieros, diferentes programas –INTERREG, LEADER, etc.–, redes europeas de transporte, otras políticas comunitarias sectoriales, etc.)
- b) Procesos y dinámicas que tienen un carácter transfronterizo y transnacional, por lo que las estrategias de planificación y gestión de los mismos también conviene que tengan ese carácter.
- c) Las nuevas dinámicas derivadas de la globalización de las actividades económicas y de las inversiones, el impacto de las nuevas tecnologías o de los cambios en la red de transportes influyen en la creciente competencia de estados, regiones y ciudades para la atracción de inversiones internacionales, la mayor movilidad de las empresas y del empleo, la mayor vulnerabilidad de las PYMES, etc. lo que puede llevar a un aumento de las disparidades y desequilibrios regionales.
- d) La competitividad e internacionalización crecientes de la economía y el problema del alto paro en la UE obligan a mejorar la competitividad de las regiones europeas. La ordenación del territorio puede aportar

mucho con la mejora del funcionamiento del sistema europeo de ciudades.

- e) Los profundos cambios vividos en Europa en los últimos años han dado lugar a una estructura territorial u orden espacial mucho más complejo que antes, con nuevas tendencias y zonas emergentes.
- f) Por último, el actual dinamismo de las fronteras exteriores de la UE también contribuye a aumentar la relevancia de la necesidad de la planificación territorial transfronteriza y trasnacional.

FARINÓS (2003) por su parte hace una interesante reflexión sobre la ETE contextualizándola en el redescubrimiento del territorio coincidente con la revalorización de las escalas de proximidad, la regional y la local. Analiza como se fue gestando el documento, "el largo camino hacia Potsdam" en las diferentes reuniones informales de los ministros de ordenación territorial y de la Comisión y, una vez analizada en sus rasgos principales, señala las principales implicaciones de la ETE para el futuro de la UE. Cree que estas hay que situarlas en dos ámbitos, uno más unido a la "Policy", es decir a como se establecen las relaciones entre los principios asumidos en la ETE y la Política Regional Europea (PRE). Cree que precisamente la nueva dimensión territorial de la cohesión convierte la PRE en el elemento vertebrador del resto de políticas, exigiendo su coordinación especialmente con la PAC y la Política Común de Competencia, al tiempo que le aproxima a los presupuestos de la ETE. El segundo ámbito, más ligado a la *Polity*, se refiere al futuro de la arquitectura institucional europea, y en especial al papel que se les quiera dar a las regiones, descontentas con su posición actual, y que reclaman no sólo mayor presencia y con más rango en las instituciones europeas, sino –especialmente lideradas por los Länder alemanes- la clarificación de los respectivos ámbitos competenciales, a la vez que ven con desconfianza que el incremento de poder de Bruselas suponga que un alejamiento de la realidad de la vida cotidiana en la toma de decisiones con una base de legitimidad menor. Ante ello defienden la aplicación del principio de subsidiaridad.

De alguna manera **la cuestión territorial –la cohesión territorial-**, ha estado planeando desde hace tiempo en los asuntos de la Comunidad Europea. Siguiendo el análisis de FALUDI (2005), al principio no se tenía más objetivo que la cohesión económica, que consistía en el simple reparto de fondos entre los Estados miembros, de modo que se les ayudaba a seguir con sus políticas regionales nacionales bajo el principio de justo retorno. Tras la adhesión del Reino Unido se vio que era difícil que participase de los beneficios del programa PAC de ayuda a la agricultura por lo tanto a él como a otros Estados miembros se les prometieron ayudas para sus políticas regionales. Todavía la política regional comunitaria sólo pretendía hacer balance entre los Estados miembros, sin otorgar poder a las regiones. Fue el Acta Única Europea de 1986 (firmada en Luxemburgo y La Haya) la que formalizó la política regional, postulando la indisoluble meta de promover la cohesión económica y social, a la vez que se atendió la petición de España de ampliar los fondos de cohesión, para paliar el impacto de integración. Es ahora cuando los objetivos pasan a concentrarse en las regiones desfavorecidas, siendo aceptado como indicador común el PIB per cápita por región, pero también se introducen nuevas normas reclamando la implicación de todas las partes implicadas, incluyendo los actores regionales, lo que coincidía con la descentralización de Francia, y en general

con la valorización de las llamadas fuerzas vivas como estrategia de desarrollo regional. La preocupación por el impacto territorial de los fondos europeos fue creciente, y ya en el Tratado de Ámsterdam de 1997 se incluyó una alusión a la cohesión territorial aunque sólo referida a los servicios de interés económico general, que todavía no era suficiente para sus proponentes (FALUDI, 2005). Dicho autor recoge varios estudios que demuestran que la existencia de un capital social, de redes, etc, señalaban la importancia de la dimensión territorial del desarrollo económico, y también se subraya el decisivo papel que las instituciones territoriales tienen para integrar las fuerzas locales y regionales en estrategias consensuadas e incrementar su competitividad. Se constata que hoy en día el impacto de las ayudas regionales "dependen de forma crucial del entorno receptor" (CAPPELEN et al citado por FALUDI, 2005, 18).

Además recientes estudios demuestran (POLVERARI y BACHTLER, 2004) que tanto los Fondos Estructurales como los Fondos de Cohesión contribuyen<sup>57</sup> (se citan especialmente las estrategias del Objetivo 1 y 6 – insularidad-, mientras que no parece pasar con las estrategias del Objetivo 2), son coherentes con el objetivo de cohesión territorial, aunque muchas veces sea de modo implícito e involuntario. Si esto ya se constata para el primer programa 1994-1999, es ya realidad clara en las estrategias para el periodo 2000-2006, que no sólo buscan el desarrollo y el crecimiento sino que se encuentran más enfocadas a incluir objetivos como el fomento de la sostenibilidad ambiental, el apoyo a las igualdades de oportunidad entre hombres y mujeres, el fomento de la integración social, del desarrollo de la sociedad de la información, etc. objetivos también coherentes con la cohesión territorial. Se enfatiza además el crecimiento endógeno basado en la revalorización de los recursos naturales, culturales, ambientales y humanos de cada zona. Dichas estrategias, siendo más holísticas y globales, están más enfocadas a: a) el desarrollo endógeno; b) la competitividad de los territorios; c) la accesibilidad y la conectividad entre los territorios de la Unión y dentro de ellos; d) desarrollo sostenible tanto desde el punto de vista ambiental como social. Incluso su propia gestión ha favorecido un nuevo tipo de gobernanza favoreciendo la descentralización de algunos países, y el fortalecimiento de los niveles regionales y locales de gobierno, la creación de estructuras especializadas para implementarlos, que muchas veces han supuesto una novedad respecto a las práctica político-administrativas tradicionales.

Aunque el documento se analiza en otro apartado se recuerdan los tres objetivos fundamentales de la ETE (1999, 11) que recoge los ya formulados en 1994 por los Ministros responsables de la ordenación del territorio:

- a) El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.
- b) La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.

---

<sup>57</sup> Todas estas valoraciones también nacen al hilo de la constatación de la poca efectividad de algunas medidas anteriores. Así lo constata un informe de la OCDE del 2003 que al evaluar la situación de las regiones retrasadas entre 1980 y el 2000 señala que menos del 25% de dichas regiones mejoraron su situación respecto a la media nacional, quedando el resto todavía atrapadas en una situación de baja competitividad. Citado por Polveari, L y Bachtler, J (2004, 88).

- c) El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y el patrimonio natural.

Con un análisis jurídico del tema pero a la vez original, destaca el trabajo de T. PAREJO (2004) sobre la ordenación del territorio en el sistema competencial comunitario, que acaba con el análisis de la ETE, pero que la autora extiende también a sus precedentes. El análisis competencial busca aclarar si la UE tiene realmente competencias sobre ordenación territorial o si la puede derivar de otras políticas (Medio Ambiente, Política de Cohesión, etc.) para las que sí dispone de competencias. La conclusión es claramente negativa, aunque abre una vía alternativa –no competencial, que no puede ser- basada en el principio de cohesión territorial, fruto del proceso de elaboración de la ETE y que está siendo fuertemente impulsada por la Comisión. La UE, al carecer de competencias, no puede plantear la aplicación de instrumentos propios y concretos para el desarrollo de la ETE por lo que el grado de desarrollo de la misma en cada Estado queda en gran parte en manos de cada uno de ellos. Pero también es verdad que desde la UE se puede impulsar –siguiendo el principio de cohesión territorial-, diferentes planes sectoriales de incidencia territorial, programas, etc. en los que se primará el impulso de los criterios y objetivos marcados en la ETE. Como resume la autora al final de análisis sobre el significado y efectos de la ETE, se puede hablar de una emergencia de una política europea o necesidad de revisar las formas de intervención de la administración pública. La autora defiende que la falta de competencia no equivale a incapacidad, ni la falta de carácter normativo equivale a ausencia de valor jurídico, pues a fin de cuentas en el mismo preámbulo de Potsdam se hace referencia a su aprobación por parte de todos los Ministros responsables de ordenación del territorio y del miembro de la Comisión Europea responsable de política regional. Precisamente la autora concluye que puede ser su carácter no imperativo ni normativo el que puede garantizar su desarrollo, en la línea de combinar este tipo de regulación “blanda” con la necesidad de respetar sus principios en cualquier intervención comunitaria, destacando el impacto que el documento ha tenido a la hora de mostrar la existencia de nuevos patrones de actuación en la ordenación del territorio ajenos a los patrones clásicos. El documento, indudablemente, se ha convertido en un referente de la planificación territorial europea.

Como señala FALUDI en diversos artículos (2003, 2004, 2005) y también FARINÓS (2004), uno de los **obstáculos en la elaboración de la ETE** –y ahora en su actual aplicación- han sido las diferentes tradiciones de planificación territorial de los países europeos, lo que llevó a Alemania a recelar desde el principio del proceso, especialmente respecto al creciente papel de la Comisión Europea que al final quedó incorporada a la Comisión para su elaboración con el puesto de secretariado, mientras que la presidencia era rotatoria por turnos de países. Aunque realmente ha estado subyacente una cuestión de poder, también era una manera de pensar el territorio y cómo cada uno organiza sus relaciones con el mismo, la cultura territorial de cada país. Tanto en la elaboración como actualmente en su desarrollo y aplicación ha habido países que por su propia tradición de planificación (Países Bajos o Holanda, Reino Unido, Francia, etc.) aceptaban mejor las propuestas (aún y todo indicativas y en todo caso de carácter

proactivo) de la ETE<sup>58</sup>, que países con una estructura de corte más federal y que su sistema de planeamiento se basa más en la planificación física de los usos del suelo, por lo que sus planes son normativos y de carácter vinculante o regulador.

El autor subraya la importancia que la cultura territorial y política está teniendo en el debate, y cómo los países que han desarrollado una visión más absoluta del territorio se hayan constreñidos en el llamado pensamiento unidimensional, dándosele gran importancia al reparto competencial y a su exclusivo desarrollo, lo que dificulta la gestión territorial actual basada no en el pensamiento unidimensional sino en el "pensamiento conjunto", caracterizada por los múltiples actores, niveles y facetas, más propio del mundo anglosajón. El pensamiento unidimensional impide u obstaculiza al menos el adoptar un tipo de planificación estratégica más acorde con la realidad actual. Cree que aquí está el quid de la cuestión: se debe abandonar el pensamiento unidimensional que intenta forzar que la ordenación del territorio sea un coto reservado a un único nivel, favoreciendo la planificación estratégica, que permite integrar las perspectivas múltiples y tratar incluso las contrapuestas desde un punto de vista relativista del territorio. A pesar de que el impulso de Alemania fue muy importante para la aprobación de la ETE ( dicha estrategia se aprobó bajo la presidencia alemana en Potsdam, 1999), todavía hoy en día la desconfianza de los Lander alemanes y en parte de la Alemania federal hacia cualquier ingerencia de Europa en la ordenación del territorio es grande, pretendiendo siempre que el liderazgo sea interministerial de los estados miembros más que de la Comisión Europea, pues no quieren que dicha Comisión asuma competencias en dicha materia.

Un buen análisis de la evolución de las diferentes posturas de los países frente a la ETE es el que realiza FALUDI a nivel general (2003), y más centrado en Alemania, Francia y Países Bajos (2004). Más concretamente analiza el caso de Francia y su influencia en la idea de cohesión territorial europea (2005), destacando la importante evolución que ha experimentado el concepto de *aménagement du territoire* desde su concepción (descentralización, incorporación de la sostenibilidad, participación de actores, etc.). También señala la importancia que "el territorio" tiene para ellos (construido, configurado por una formación social que interactúa con él), concepto emotivo con más carga que el concepto de espacio, más extendido en el mundo anglosajón y de carácter más neutral, con un carácter más funcional. FALUDI también alude (2003 y 2004) al papel de la Comisión Europea. Aunque reconoce que en el fondo también hay una cuestión de poder, no cree que la Comisión pueda abusar de él por los múltiples mecanismos de control y contrapunto que hay en la Unión, y a la vez subraya el derecho de la Comisión a realizar y poner en marcha iniciativas. También indica las reticencias que ha despertado en los estados con regiones más desfavorecidas, al poner más énfasis en la inversiones que contribuyan a desarrollar el policentrismo que en dichas regiones (FALUDI, 2005).

---

<sup>58</sup> Señala A. Faludi que los franceses, junto a los holandeses, fueron los principales impulsores de que la Comisión Europea se implicara en la ordenación del territorio. Desde tiempos de Mitterrand Francia asumió que se podía beneficiar del proceso de renovación de la integración europea aún a costa de ceder parte de su soberanía, y hoy es el día en que la identidad francesa se encuentra cada vez más arraigada en la identidad europea. (2004, 26 y 28).

Otros autores (POLVERARI y BACHTLER 2004, 77), al señalar las dificultades lo hacen en términos parecidos resumiéndolos en tres aspectos: a) conflicto de competencias entre la Comisión y los Estados miembros; b) las distintas tradiciones de planificación de los Estados; y c) los divergentes intereses relacionados con el desarrollo que persiguen los diversos gobiernos nacionales y otros. Por su parte FARINÓS (2004) las resume clasificándolas en tres grupos que luego desarrolla en profundidad: a) aquellas derivadas de una falta de competencia por parte de la UE; b) su propia dimensión europea y por tanto transnacional, superadora de los corsés de los Estado-nación; y c) la propia concepción integral de la política de desarrollo espacial.

Siguiendo a este autor, se profundiza más en la tercera de las cuestiones que cita, el enfoque holístico de la planificación territorial, pues las otras dos están suficientemente tratadas en anteriores aportaciones. Íntimamente ligada con esta visión holística el autor señala en primer lugar la cuestión de la opción del desarrollo sostenible, subrayando la importancia en la creación de una nueva cultura territorial. Ya desde el principio de la década de los noventa se iban haciendo referencias importantes en los diferentes Programas de Medio Ambiente –más especialmente el sexto Programa en lo referido al medio ambiente urbano- y en el proyecto Ciudades Sostenibles desde 1993, cuyo informe final se presenta en 1996 señala cuatro áreas de actuación, siendo la cuarta la gestión de la planificación espacial sostenible para regular en interés público el uso del suelo, a través de un sistema de ordenación urbana que, en general, en todos los países europeos consta de dos piezas: la planificación de estrategias y planes de ordenación desde la escala nacional a la local y el control urbanístico, generalmente de carácter local. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (Gotemburgo junio 2001)<sup>59</sup> también supone para el autor un claro avance hacia el segundo de los componentes de la sostenibilidad (el equilibrio territorial), al reconocer que crecimiento económico, cohesión social y medio ambiente deben de ir de la mano, siendo fundamental para ello analizar los efectos de todas las políticas en esos tres ámbitos, siendo necesario indicadores válidos que permitan su evaluación.

FARINÓS (2004), como Polverari y Bachtler anteriormente, también señala que la política de cohesión cada vez tiene más en cuenta los criterios territoriales en sus programas y destaca como en los fondos 2000-2006 los tres objetivos se vinculan con diferentes tipo de situaciones territoriales: espacios urbanos en dificultades, regiones urbanas en declive, regiones fronterizas, espacios rurales de distinta problemática, regiones dependientes de la actividad pesquera en reconversión, etc. Parece que la continuidad de la importancia de las cuestiones territoriales se mantendrá en el futuro. El autor cree que la política de cohesión pasa por la cohesión territorial, pues “no habrá cohesión económica y social sin cohesión territorial...la cohesión es la argamasa de la ampliación” (2004, 63), y que dicho concepto se va asentando cada vez más claramente en las políticas comunitarias, aunque falte el impulso de los Estados. Entre éstos distingue, basándose en Faludi y el *Compendium of Planning Systems* de la Comisión (1997), dos velocidades de acercamiento a la ETE, según sea al alza o a la baja de lo que se entiende por *aménagement del territoire*: a) la tradición

---

<sup>59</sup> También se analiza en el apartado de planeamiento general de la última etapa.

planificadora que favorece un nuevo estilo integrado y comprehensivo que pretende coordinar los efectos de todas las políticas, propia de los países del Norte y del Báltico y a la que se acercan los franceses, alemanes y holandeses. Su punto en común es entender la cohesión territorial de manera más próxima al desarrollo espacial, en la que más que la construcción social del territorio se evoca la concertación de los distintos actores, de manera que se de coherencia espacial a sus intervenciones. Esto supone un entendimiento descentralizado y multinivel de las políticas europeas; b) tradicional estilo regulador e intervencionista, típico de la antigua política regional, y que ve el policentrismo como un objetivo de redistribución.

FALUDI (2005) señala como idea novedosa el concepto de policentrismo<sup>60</sup> frente a la estructura desequilibrada del territorio europeo, idea hoy en día ya aceptada, pero que ya surgió en los primeros estudios de R. Brunet, cuando identificó la llamada "banana azul". Pero la mayor novedad, según FALUDI, está en que el policentrismo no se propugna sólo como una estrategia para superar los desequilibrios de los territorios sino como la mejor manera de asegurar la competitividad del espacio comunitario, pues "el potencial económico de todas las regiones europeas podrá aprovecharse plenamente sólo mediante la consolidación de una estructura territorial plenamente descentralizada", reflejándose así en parte el cambio de paradigma que se está produciendo en la política regional. Otra novedad está en la importancia que se da a la cooperación y las iniciativas desde abajo. La ETE no dice donde han de desarrollarse estas zonas, ni propone que sea Bruselas quien lo haga, pues el éxito de las mejoras en la competitividad se da en las iniciativas que surgen desde abajo, uno de los pilares del actual paradigma del desarrollo regional. Las claves por lo tanto de la definición de esas zonas están en la cooperación y en las iniciativas surgidas de la base, por lo que las iniciativas de los actores "sobre el terreno" debe ser fomentada. Este aspecto cobra mayor importancia porque no se prevé un incremento de los fondos comunitarios para los aspirantes a convertirse en nuevas zonas de integración global, sino que deben ser las fuerzas endógenas las que deben ser movilizadas, se debe generar capital social a través de la cooperación. La ETE lo que plantea es un reto a los actores para constituir redes y a partir de ellas tomar iniciativas que supongan un avance para los participantes.

Prácticamente todos los autores hasta ahora citados destacan como novedad importante las nuevas maneras de gobernanza que ha aportado la ETE y los proyectos que se han desarrollado a partir de ella, lo que A. Faludi (2005) llama el Método Abierto de Coordinación (MAC, y en inglés OMC, Open Method of Co-ordination). La nueva gobernanza, en línea con lo definido en el Libro Blanco debe ser entendida como organización de la acción colectiva, como la capacidad de las sociedades para dotarse de un sistema de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. Es por lo tanto multinivel, lo que

---

<sup>60</sup> La ETE caracteriza sólo una Zona de Integración Global, el llamado Pentágono limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo (en comparación con EEUU la diferencia es grande). Es en este 20% del territorio donde se concentra el 40% de la población y aproximadamente el 50% del PIB. Con la idea de policentrismo se defiende la creación de otras Zonas de Integración Global fuera del Pentágono.

significa nuevas prácticas, reglas, procedimientos y comportamientos entre los diferentes niveles político-administrativos que hacen que el sistema sea percibido como más legítimo, y que no se corresponde sólo con una mera descentralización. También se destaca la movilización de numerosos expertos universitarios o profesionales diversos que se están movilizando alrededor de diferentes programas y proyectos como son Interreg.

También opinan que la ETE seguirá para adelante, de una manera u otra. Es claro que el concepto de cohesión territorial está muy asumido por la Comisión que lo hace referente en casi todas sus políticas y lo cita expresamente en su Tercer Informe de Cohesión (2004) y está incluido en el proyecto de Constitución Europea entre los objetivos de la Unión (PARTE I, Título I Art. I-3, punto 3). La Comisión tiene sus propios instrumentos para su desarrollo, desde la integración de sus propias políticas hasta el desarrollo de los programas Interreg o las 12 acciones aprobadas en su plan de acción, que van desde una propuesta de manual de geografía para la enseñanza secundaria hasta el desarrollo del Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea que permitirá tener indicadores comparables (OROTE, en inglés ESPON -*European Spatial Planning Observation Network*), el estudio de los impactos territoriales de las políticas de la Comunidad, etc. Queda pendiente por clarificar el papel de las Comisión en el nivel intergubernamental de los Estados miembros, y la propia asunción de los mismos para su desarrollo.

En un terreno más conceptual, ya se ha destacado que una de las principales aportaciones de la ETE ha sido propugnar el **desarrollo policéntrico**, destacándose también el importante papel que deben jugar las ciudades en el desarrollo europeo. Sobre este concepto y sus posibilidades de desarrollo se han producido algunas aportaciones interesantes, especialmente desde la geografía. Al hacer el balance autonómico y analizar el País Vasco ya se ha señalado alguna visión crítica sobre la aplicación de este concepto (VAN HOUTUM y LAGENDIJK 2001). Una segunda aportación es la de PUMAIN (2003), que primero repasa las características del desarrollo urbano europeo concretándolas en: su fuerte densidad (aproximadamente el 75% de la población vive en un medio urbano); la gran diversidad histórica de tipos de ciudades, de sus estilos de urbanización; su rico patrimonio; y la existencia de redes radiocéntricas que enlazan ciudades monocéntricas, pero sobre una base anterior a que el predominio del automóvil produjese huellas más homogeneizadoras. En segundo lugar señala que ha sido un sistema poco jerarquizado, predominando un sistema espontáneo y autoorganizado donde la competición entre las propias ciudades ha funcionado como estímulo, y donde el sistema de ciudades ha sabido adaptarse a los cambios socioeconómicos y tecnológicos. En tercer lugar la autora analiza las tendencias actuales sintetizándolas en las siguientes: tendencia a la metropolización, jerarquización de la difusión de las innovaciones tecnológicas y del sistema de ciudades con la consiguiente pérdida de importancia de las ciudades medianas y pequeñas, empeoramiento de las desigualdades sociales y concentración funcional, problemas de tráfico y medioambientales crecientes, etc. Como solución la autora rechaza que se tenga que seguir miméticamente el modelo americano, y piensa que se pueden encontrar soluciones coherentes con el modelo europeo. Estas pasarían por mejorar la competitividad de las grandes ciudades

complementándolas con el refuerzo (mejora de accesibilidad, servicios, equipamientos) de las ciudades medias, que gozan de partida con la ventaja de su calidad de vida, es decir impulsar el desarrollo policéntrico del sistema urbano. A su vez esta política debería complementarse con una mayor colaboración entre las ciudades y su entorno rural. Como obstáculos principales señala los de tipo técnico (lograr un base estadística común fiable que permita la construcción de indicadores comparativos) que en parte ya están siendo superados, y los de tipo jurídico y de gobernanza territorial por la variedad de situaciones, estatutos administrativos y niveles de poder de la Unión europea. Si hasta ahora han predominado las políticas de nivel estatal y regional quizás ahora llega la hora de las redes urbanas transregionales y transnacionales.

En la línea de búsqueda de indicadores comunes que permitan una mejor toma de decisiones y comparaciones entre territorios es interesante el trabajo –todavía exploratorio– sobre los indicadores ambientales para la ETE de COLINA, MARQUÍNEZ y GARCÍA (2003, 63-77).

Dentro del Seminario celebrado en Valencia sobre la gobernanza europea ya mencionado (ROMERO y FARINÓS, 2004a), caben destacar las aportaciones que sobre el policentrismo realizan DAVOUDI (2004a) desde una perspectiva crítica, y AALBU (2004), más en una línea propositiva de cómo desarrollar el concepto en la Unión. S. Davoudi repasa las teorías sobre modelos urbanos y los antecedentes del concepto, destacando que el concepto de policentrismo no es nuevo, y que su significado, según quien lo emplee, sigue siendo evasivo, aunque sí parece que requiere de dos condiciones: una morfología urbana que permita una proximidad razonable (la autora se pregunta a su vez cuál es dicha distancia) y un funcionamiento en red que permita la interconexión funcional (la autora también se pregunta cómo se define dicha interconexión). S. Davoudi observa que en la ETE el concepto de policentrismo no se usa para explicar un fenómeno existente o en desarrollo, señalando algunos aspectos que pueden dificultar su desarrollo. El primero es que son las cualidades inherentes de los lugares los que atraen al capital, siempre que le resulten beneficiosas. Dichas cualidades se han conformado histórica y culturalmente durante un largo periodo de tiempo y suelen ser distintas según los lugares, por lo que forzosamente se darán desequilibrios. La autora señala que los políticos pueden intentar políticas de reequilibrio, pero al preguntarse cómo hacerlo, la respuesta que se da desde la ETE es que cada región por sí misma, sin llevar recursos de los núcleos prósperos a la periferia, proponiendo la promoción de Regiones Urbanas Policéntricas (PUR), que supone situarse en el punto de partida. A continuación se interroga sobre si el desarrollo de dichas PURs puede ser la panacea para la competitividad económica y fijándose tanto en el caso del País Vasco (cita el estudio de H. Van Houtum y A. Lagendijk) como en otras zonas cree que no hay pruebas concluyentes. Pero incluso aceptando que cupiese esta posibilidad, la autora cuestiona o plantea dudas sobre que una PUR se pueda planificar, subrayando que la mera proximidad física no conduce al desarrollo de interrelaciones funcionales. En este aspecto cree también que no se debe sobrevalorar el papel de la planificación territorial y señala el peligro de volver a la política tradicional de la UE de construcción de carreteras como respuesta al desarrollo del policentrismo, olvidando que la accesibilidad física, con ser importante, no asegura que se den relaciones funcionales entre las

empresas y territorios. Concluye la autora que el policentrismo nació como una noción tentativa, de exploración, y que es peligroso utilizarlo como una idea consolidada, que en vez de ayudar a describir una realidad existente o emergente llega a determinar esa realidad. En su lugar, siguiendo las ideas de P. Geddes, se debería trabajar desde las propias localidades, procurando entender sus dinámicas internas para así aprovechar sus cualidades inherentes sin buscar soluciones o fórmulas únicas.

El trabajo de AALBU comienza haciendo una reflexión sobre el término policentrismo. Cree que la razón de su desarrollo en la ETE se alimenta de tres razones: los sistemas urbanos policéntricos estimulan el crecimiento económico, son más sostenibles desde el punto de vista ambiental, y refuerzan la coherencia territorial. Añade que la clásica dicotomía campo-ciudad ya no es válida para definir el espacio europeo, debiéndose percibir las ciudades como punto de servicio para la población y para la industria desde una perspectiva más amplia. La red de comunicaciones funciona como espina dorsal del conjunto del territorio y el policentrismo respondería a la capacidad de dicha red para dar servicio a todos los elementos que la componen de manera eficiente y armónica.

El problema surge porque la evolución estructural tiende hacia una concentración geográfica que por un lado prima ciertas zonas mientras que margina a otras. La hipótesis subyacente en el concepto de policentrismo es que la integración económica y funcional puede lograrse sin crear desequilibrios territoriales a nivel estructural. Para ello el autor señala como prerequisite importante la identificación de los posibles conflictos entre el máximo rendimiento individual posible de los actores económicos implicados por una parte, y el máximo rendimiento de toda la sociedad por otra. Subraya que el policentrismo tiene dos aspectos complementarios: el aspecto morfológico que consiste en la distribución de las zonas urbanas en un territorio dado (jerarquía, ubicación, número de habitantes); y el aspecto relacional, basado en las redes de comunicación que implican flujos y cooperación entre varias zonas urbanas y a distintos niveles. Dichos flujos, aunque sobre todo a nivel nacional y regional se encuentran relacionados con la cercanía, también pueden producirse al margen de las distancias físicas. El policentrismo se basa por lo tanto en la función de relación entre ciudades y áreas urbanas, produciéndose cuando dos o más ciudades tienen funciones que se complementan y mantienen lazos de reciprocidad, debiéndose dar tres prerequisites: las funciones (que pueden depender del tamaño aunque no siempre sea así); los flujos de comunicación (pueden depender de la cercanía pero no es indispensable); y la cooperación (depende de la comprensión mutua y de las necesidades e intereses estratégicos). El policentrismo puede surgir a partir de dos grandes procesos: el proceso estructural (económico, funcional), que sería el resultante del desarrollo territorial "espontáneo"; y el proceso institucional o político, basado en la cooperación voluntaria. El autor señala que no es un término totalmente acotado y definido, y que además, en su aplicación en cada nivel geográfico plantea dilemas diferentes, por lo que en cada caso requiere un debate concreto. Concluye con una propuesta de definición: un sistema policéntrico es una organización espacial de ciudades caracterizadas por una división funcional del trabajo, por su integración económica e institucional y por su cooperación política.

A continuación el autor realiza un estudio sobre las posibles áreas policéntricas europeas. Recuerda como la ETE ya señala como única Zona de Integración Global de Europa el llamado Pentágono formado por Londres, París, Milán Munich y Hamburgo, que tomado como referencia a la UE de los 27 supone el 15 % de su superficie, el 30 % de su población y el 45 % de su PIB. Añade que comparativamente, EEUU tiene muchas más Zonas de Integración Global. Europa, tiene también regiones especializadas de alto perfil, pero que no llegan a constituir zonas de integración global. Estudiando el caso para la Europa 27+2 (los 15 más los 10 de la ampliación, los dos candidatos –Bulgaria y Rumanía-, más Noruega y Suiza) define las llamadas Áreas Funcionales Urbanas (FUA en inglés)<sup>61</sup> identificando 1.595 en el ámbito señalado que si bien se reparten por toda Europa tienen una concentración especial de la estructura urbana en la zona que va desde el Reino Unido hasta Hungría. Constata que la accesibilidad no depende tanto del tamaño como de su ubicación y realiza una primera clasificación respecto a su posición en Europa –todavía tentativa por la falta de indicadores y fuentes estadísticas comunes y homologables- teniendo en cuenta ocho variables. Profundizando el análisis detecta 149 FUAs de gran potencial policéntrico bien por su grado de integración o por su proximidad entre ellas. En base a las mayores puntuaciones también define 64 Áreas Europeas de Crecimiento Metropolitano (MEGA), que el autor cree que deberán ser las referentes en una posible discusión sobre el policentrismo europeo y el posible reequilibrio del Pentágono. Salvo Nicosi y Chipre todas las capitales de estado son MEGA, sólo los seis mayores países en población tienen más de tres. Por otra parte, de las 64 MEGAs 17 se localizan en el Pentágono.

El autor insiste en que en cada nivel geográfico requiere intervenciones distintas pues tanto los temas como las posibles políticas y los agentes responsables son diferentes en cada caso. A nivel regional el desafío consiste en mejorar los puntos fuertes de cada región para disfrutar de sus ventajas sin sufrir sus inconvenientes (problemas de tráfico, de inseguridad, etc.). Las medidas a tomar deben mezclar tanto inversiones en infraestructuras duras (carreteras, ferrocarril) como blandas (cultura, educación, etc.) para ayudar a la especialización de cada ciudad. El aspecto clave en este nivel de actuación es por lo tanto la planificación estratégica y la cooperación entre ciudades, subrayando el autor que a veces la distancia mental entre las mismas es más importante que la distancia física real. A nivel nacional el desafío se concreta en establecer servicios de primer orden por todo el país intentando un reequilibrio entre las regiones más potentes y el resto de su estructura urbana, siendo esta idea de especial relevancia en el caso de los países entrantes. Por fin, a nivel europeo debe ser impulsar el desarrollo de las regiones situadas fuera del Pentágono, en especial en las que presentan mayor potencial de consolidación.

Concluye reflexionando sobre si el desarrollo del policentrismo es posible y constata que su grado de desarrollo no depende del tamaño morfológico sino de las relaciones de cooperación y competitividad que establezcan sus diferentes centros y del grado de especialización conjunta que logren que - de nuevo recalca-, no depende del tamaño.

---

<sup>61</sup> El autor reconoce que el análisis lo ha realizado teniendo en cuenta sólo el aspecto morfológico, pues para tener en cuenta el aspecto relacional se debería tener una información sobre los flujos que hoy por hoy no está disponible (2004, 160).

Por último, PAREJO NAVAJAS (2003), tras analizar las propuestas concretas de la ETE, deduce, que algunas de las propuestas para desarrollar el policentrismo dentro de la UE (difusión del conocimiento y la innovación por todo el territorio europeo, propuestas de desarrollos turísticos asociados a la baja densidad en zonas de calidad ambiental, etc.) potencian más la consolidación de un modelo de ciudad difusa que un modelo de ciudad concentrada.

La cuestión de la **gobernanza**, aunque no sea una cuestión exclusiva de la ETE, si que ha estado también íntimamente ligada a ella. Algunas alusiones -especialmente referidas a la cultura territorial a la hora de gestionar un territorio, a la estructura político-administrativa del mismo o los sistemas de planificación de cada país-, ya se han realizado, y se ha profundizado en la visión crítica ya mencionada de C. Lefèbre (2003) y otras visiones menos críticas en el apartado de las nuevas dinámicas territoriales. El tema ha sido ampliamente discutido en la UE y fruto de ello es el Libro blanco que sobre la gobernanza ha realizado la Comisión (COMISIÓN, 2001). Una valoración general del proceso y su situación actual en Europa puede encontrarse en PAREJO (2004).

Desde el punto de vista de esta investigación es interesante el análisis que hacen PLAZA, ROMERO y FARINÓS (2003) de la cuestión. Comienzan por examinar los cambios generales que se están dando en los territorios como consecuencia de la globalización, que está produciendo transformaciones profundas de muy distinto orden, pero que afecta a los diferentes territorios de forma dispar: cambiando o adaptando la base productiva con procesos más o menos intensos de reestructuración; surgimiento de territorios emergentes; paulatina importancia de las regiones urbanas y las ciudades medias; mayor integración de los espacios rurales que diversifican su actividad asumiendo nuevas funciones y asisten a procesos de recomposición social, etc. En la medida que el proceso de globalización va avanzando se introducen nuevos conceptos y se modifican los enfoques y metodologías para trabajar sobre el territorio, lo que se ha venido a llamar "nueva cultura del territorio", y que se refiere a la necesidad de incorporar nuevos elementos al discurso que afecta tanto a los contenidos de las políticas como a las formas y métodos de gobierno del territorio, de incorporar la dimensión territorial en las políticas públicas. Se habla de una nueva centralidad del territorio basada en dos aspectos: por una parte, ciudad y territorio son el ámbito donde confluyen y se interrelacionan las dinámicas sociales, ambientales y económicas, dando lugar a combinaciones específicas y singulares. La integración de estos elementos en cada territorio son a la vez su principal condicionante y su principal activo para su proyecto de desarrollo. Cada territorio cuenta con su especificidad, necesitando desarrollar proyectos propios adaptados a sus capacidades; por otra, la estructura del territorio, entendida como soporte físico de una comunidad, no es sólo la expresión o el producto de determinadas opciones de desarrollo histórico, sino que también condiciona las opciones de desarrollo futuro. La estructura del territorio también tiene consecuencias ambientales, sociales y ambientales.

Es por ello que según los autores el territorio debe ser entendido como producto social, recurso, patrimonio, paisaje, bien público, espacio de solidaridad y legado. Los territorios además, están mejor o peor conectados entre sí y con las áreas más dinámicas, de poder, creando redes, integrando

diferentes actores, más plurales, y diferentes niveles de decisión, por lo que su gobierno se realiza a través de figuras, estructuras y niveles diferentes. Unido a ello surgen nuevos conceptos o se renuevan otros como cooperación (estrategia para lograr la ordenación de espacios caracterizados por dinámicas y problema singulares y compartidos en distinta medida); subsidiaridad (principio eurocomunitario que tiene por objeto garantizar que la decisión sea tomada en el nivel más próximo posible al ciudadano); partenariado (fórmula eficaz de asociación y conjunción de recursos humanos y económicos para hacer viables las propuestas y proyectos de cooperación); y gobernanza (entendida como organización de la acción colectiva, es la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones, y de responsabilidad colectiva).

Recuerdan los autores que dentro de estos procesos ha sido fundamental el resurgir de lo local, en la línea ya definida por M. Castells (1998) como resurgir de las identidades en reacción o como consecuencia al proceso de homogeneización que impone la globalización. Es por ello, a la vez que por las políticas impulsadas desde la UE, que las regiones han cobrado un nuevo protagonismo al ir asumiendo mayores responsabilidades de gestión. La incógnita se abre ante la nueva orientación que pueda escoger la organización político-administrativa de Europa.

Tras analizar los precedentes, la política regional y cómo la dimensión del territorio cobra cada vez mayor importancia en la construcción y en las políticas de la UE, los autores analizan la ETE. Destacan que su aparición –y la de los principios que la inspiran– se producen en un contexto –comunitario y extracomunitario– de crisis en los objetivos y formas tradicionales de ordenación territorial, aunque no coincidiese con el caso español. Esta transición hacia una nueva cultura de las estrategias de desarrollo para el territorio se manifiesta en dos niveles: a) la transición de unos instrumentos técnicos de planeamiento (o enfoque tecnocrático) a otros más políticos de estrategia; b) la sustitución de los objetivos tradicionales para las políticas territoriales –que han ocasionado efectos negativos no deseados–, por otros en los que emerge el nuevo discurso socioambiental que persigue el desarrollo equilibrado y sostenible. Para ello es fundamental dotar a las políticas públicas de dimensión territorial, priorizar la escala regional, y entender la elaboración de las estrategias territoriales como un proceso participativo, de concertación, y cooperación en redes interinstitucionales. La llamada triple <C> (concertación, cooperación y coordinación) resulta clave para la futura política de desarrollo territorial. Reconocen que la nueva expresión “cohesión territorial” no está todavía lo suficientemente asumida en todos los niveles comunitarios aunque está íntimamente ligado al concepto de desarrollo sostenible, como se demuestra en el nuevo documento “Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible” aprobado en Gotemburgo en el 2001, que viene a reforzar la importancia de la cuestión medioambiental. Los autores concluyen que junto a la reforma institucional, la ETE y la futura Política Regional Europea, la Política de Medio Ambiente se va posicionando como unos de los principales activos para la consolidación de la cultura territorial en Europa.

Sobre el **desarrollo de la ETE en el ámbito del Estado** existen dos aportaciones interesantes, a parte de la Estrategia Territorial Navarra, que ya ha sido analizada en el anterior punto de balance autonómico, y que como se ha señalado supone todavía una excepción en el panorama español. Una primera, muy crítica, es la de A. SERRANO (2003), en la que primero estudia la evolución de los modelos territoriales europeo y español y su previsible evolución hasta el 2011, siguiendo algunos de los estudios más conocidos sobre el sistema europeo y en especial el realizado por la Comisión Europea para el Segundo Informe de Cohesión (2001), que en su información complementaria clasificaba las regiones europeas a nivel de NUTs 3 (el equivalente a la provincia española) en seis tipos de regiones: a) regiones con predominio de una gran metrópoli; b) regiones policéntricas con elevada densidad urbana y rural; c) áreas policéntricas de elevada densidad urbana, rodeadas de un cierto desierto rural; d) espacios rurales dependientes de las áreas urbanas más próximas; e) y f) áreas básicamente rurales, la última con problemas de accesibilidad.

Concluye que los dos –el europeo y el español– son sistemas polarizados, concentrados, en los que además, en las regiones funcionales urbanas se concentran no sólo la población y las actividades económicas sino también los centros decisionales, los centros de investigación e innovación tecnológica, las principales infraestructuras y equipamientos ligados a la dotación de una calidad de vida para la residencia, etc. Según el autor las diferencias entre los distintos ámbitos territoriales no han cambiado en los últimos cincuenta años, y hoy en día tampoco parece que lo vayan a hacer de manera significativa. Subraya la importancia de que, junto a la estructura urbana, existe también una estructura rural que abarca la mayoría del territorio europeo de la Unión aunque concentre a una población que se va reduciendo progresivamente, pero que son zonas de gran importancia socioeconómica y medio ambiental. Sobre el caso español señala que ha habido una vuelta al predominio de las visiones sectoriales y discrecionales en la definición de los planes y políticas sectoriales de las administraciones públicas, en especialmente en los cambios auspiciados desde el Gobierno central en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI) desde 1996 y especialmente desde el 2000. Muy significativos son los cambios de la Red Ferroviaria de Alta Velocidad que vuelve a una red radial situando a Madrid como centro. En definitiva subraya que la políticas infraestructural, económica y ambiental auspiciada por el Gobierno central –en esta época ligado al Partido Popular–, olvidan los objetivos de cohesión territorial y de sostenibilidad propugnados por la Unión –y la propia Constitución española añade–, y no prevén una solución a una estructuración municipal que se revela como obsoleta para las necesidades del siglo XXI, y llevados por la inercia promueven la concentración en megalópolis urbanas siguiendo los principales ejes de comunicación terrestres.

Por su parte F. ESTEBAN (2004) recuerda que una de las orientaciones de la ETE para los Estados es el realizar informes periódicos que recojan los principales aspectos de la política nacional de ordenación del territorio y cómo se adaptan a la ETE, lo que realizó el Mº de Fomento. Primero realizó un diagnóstico basándose en una serie de estudios monográficos temáticos que sirvieron para definir los cuatro componentes básicos del modelo territorial español: los activos naturales y los costes de oportunidad del

medio físico; el sistema productivo; el sistema y funcionalidad de las ciudades; y las infraestructuras de comunicación. Tras ello se establecen los llamados ámbitos territoriales homogéneos (afinidad, continuidad geográfica, retos y perspectivas, etc.), estableciendo dieciséis. Para terminar el diagnóstico define los principales retos del territorio español: gestionar los recursos ambientales básicos de forma sostenible; dotar de una nueva

Funcionalidad a los espacios naturales y al medio rural; fortalecer y reequilibrar el sistema de ciudades español; vertebrar el territorio mediante las infraestructuras de comunicación adecuadas; incorporar el patrimonio cultural a los activos territoriales; consolidar y potenciar la interrelación de las grandes piezas del modelo territorial español; fortalecer la gestión del territorio por las Administraciones públicas. Se proponen 37 líneas de acción, muy generales todas ellas, y que luego se quieren concretar en los ámbitos homogéneos definidos. De todas ellas las once primeras son de marcado carácter ambiental (mejora de la gestión de los espacios protegidos, potenciación de los corredores ecológicos, creación de áreas recreativas, corrección de déficit hídricos estructurales, disminución de los consumos de recursos hídricos, mejora de la calidad de aguas, aprovechamiento sostenible de las masas forestales, reforestación, potenciación de las energías alternativas, integración ambiental de las actividades extractivas y gestión de los residuos. De la 25 a la 29 son propuestas para el espacio rural (potenciación de usos alternativos en el medio rural, potenciar la innovación en la gestión del suelo rústico, ordenación del suelo rústico, control de la urbanización difusa, y mejora agraria). Otras tres (del 30 al 32) se refieren a la valorización de los recursos culturales mientras que el resto se refieren a líneas de actuación en infraestructuras, economía referidas a la articulación del territorio y las dos últimas se refieren a la Administración, subrayando que debe incrementar su eficiencia basada en la colaboración y cooperación interinstitucional sea cual sea su ámbito territorial de competencias y responsabilidades (36) y la potenciación de la escala intermedia de gestión territorial (37).

Como el autor reconoce este documento de todas maneras se quedó en un ejercicio teórico, de gabinete, que no llegó a pasar siquiera el debate político, que sería muy necesario, entre otras cosas para poder pasar de un informe nacional a una verdadera Estrategia de Desarrollo Territorial, que implica una mejor coordinación institucional y voluntad política.

Valoraciones de tipo más general, pero que también subrayan el escaso grado de desarrollo de la ETE en España las realizan J. ROMERO (2004) y J. FARINÓS (2004). Vienen a subrayar que su desarrollo por parte del gobierno central ha sido nulo e incluso negativo, al interrumpirse un cierto proceso de integración de las diferentes políticas y volver a predominar más claramente las políticas sectoriales. Ello se ha visto acompañado por el poco desarrollo de la nueva cultura de la planificación territorial basada en una visión más estratégica, mayor participación de los agentes locales, y concertación y cooperación tanto horizontal como vertical de las políticas públicas. Al analizar su desarrollo por parte de las CCAA. destacan también el poco eco que ha tenido la ETE. A pesar de que distintas administraciones regionales han revisado total o parcialmente su marco legislativo de ordenación del territorio las nuevas normas siguen incorporando visiones

tradicionales muy orientadas a la planificación urbanística. Sólo en el caso de las comunidades de Madrid, Valencia y Andalucía se han dado algunas iniciativas que parcialmente se pueden considerar inspiradas en la ETE. La excepción vendría marcada por la Estrategia Territorial de Navarra, ya comentada al realizar el balance autonómico.

En el ámbito exclusivamente catalán destaca la experiencia –todavía muy corta-, del Observatorio de Desarrollo Estratégico en Cataluña (ODECAT), creado en el año 2002, dentro del contexto de re-territorialización de la política regional europea e impulso de un nuevo tipo de gobernanza -no sólo pero si de manera importante-, por la ETE, y que supone la incorporación del pensamiento estratégico y prospectivo a la planificación, en lo que J.A. SÁNCHEZ (2004) llama modelo de inteligencia gubernamental. Su principal objetivo es la coordinación de estrategias territoriales y sectoriales tanto en el ámbito catalán como europeo, basándose en una adaptación del conocido en el ámbito europeo como Método Abierto de Coordinación. El ODECAT se define como un espacio de participación y trabajo cooperativo para que los diferentes agentes implicados pudiesen enriquecer sus procesos y proyectos de planificación y desarrollo estratégico en el territorio. Esto se quería conseguir a partir de la coordinación institucional, el intercambio de experiencias, la búsqueda de recursos y la producción de conocimiento útil que permitiera ofrecer una visión integrada del desarrollo urbano y territorial de Cataluña. Siguiendo al división de los siete ámbitos territoriales funcionales del Plan Territorial General de Cataluña, han preparado una base de datos donde ya han reunido 48 planes estratégicos de ciudades y comarcas; 15 planes directores para la sociedad de la información; 230 Agendas 21 de sostenibilidad local; 22 planes de acción local basados en los programas europeos PRODER y LEADER+; y 19 pactos territoriales para el empleo. Además, el Observatorio identifica diferentes sistemas de información geográfica –cada vez más extendidos-, y actúa como generador de ideas y conocimiento en la producción y edición de documentos dirigidos a fomentar la reflexión estratégica en el contexto catalán, así como la elaboración d escenarios prospectivos.

El autor termina haciendo algunas propuestas que pueden ayudar a desarrollar la inteligencia gubernamental, dentro de una renovación de la planificación estratégica territorial, que tiene como principal reto el adaptar las políticas públicas al territorio, y no a la inversa. Para ello es fundamental la distinción y definición de vocaciones territoriales específicas en las que cobran gran importancia las redes de organización territorial local y la movilización de actores. Como principal herramienta propone la creación de institutos de desarrollo estratégico territorial que deberían contribuir al desarrollo e integración de las políticas públicas en el territorio tras la aprobación de los planes territoriales parciales, debiendo tener suficiente dimensión y financiación como para elaborar e implantar estrategias de desarrollo específicas y adecuadas a su territorio. Ello debería ir acompañado de mecanismos flexibles que permitiesen una mayor interrelación de las diferentes políticas de la Generalitat pues uno de los principales problemas –que a menudo reduce la eficacia de dichas políticas-, es la falta de coordinación interdepartamental y multinivel con otras administraciones territoriales. El autor llega a proponer la creación de delegaciones de Gobierno reforzadas en financiación y competencias para los siete ámbitos territoriales de Cataluña, que deberían ser los agentes

determinantes para asegurar la integración efectiva de las políticas y los objetivos del gobierno en el territorio.

#### **1.4 Conclusiones.**

A continuación se intentan sintetizar las principales ideas y consecuencias de la revisión teórica realizada. Primero se reflexiona sobre las nuevas dinámicas territoriales distinguiendo entre las áreas metropolitanas o más urbanizadas y las rurales, sus características e impactos territoriales, haciendo especial hincapié en las cuestiones relativas al medio físico. En segundo lugar se recogen las principales consecuencias –aunque esto también se trata en el apartado del marco legal-, del balance autonómico. Y en tercer lugar, al hilo del análisis de la cuestión territorial en Europa y de lo visto en el resto de apartados, se recogen las principales recomendaciones que para el planeamiento se han detectado en este análisis teórico.

##### **1.4.1 Las nuevas dinámicas territoriales y sus consecuencias.**

En general se asume que los procesos territoriales surgidos como consecuencia de la globalización están sufriendo cambios importantes, tanto en la economía como en las estructuras territoriales. El proceso más característico de todos es el llamado por la mayoría de los autores proceso de metropolización del territorio, la creación de una ciudad de ciudades. Una vez superadas unas primeras posturas más reactivas cada vez más se insiste en la necesidad de conocer las dinámicas de dichos procesos, todavía hoy en día desconocidas, lo que impide a su vez realizar valoraciones y actuaciones pertinentes.

Dichos procesos tienen su origen en al menos tres factores, siendo el primero el paso de una economía con base fundamentalmente industrial, característica del llamado territorio fordista, a una nueva economía donde el peso de los servicios es creciente y ya mayoritario, que ya se cataloga como porfordista. En la base estaría por lo tanto un cambio de la dinámica económica en la que ya no prima tanto las formas de acumulación y regulación de capital de la sociedad industrial, tendentes a la concentración de los procesos productivos para lograr aprovechar las llamadas economías de escala, y que espacialmente se refleja en la concentración de actividades económicas y de los desarrollos residenciales fundamentalmente, por otras formas de acumulación más flexibles. Estas, se caracterizan por realizar la producción en clave de “producción flexible”, lo que supone segmentar los procesos productivos y diversificar las actividades como respuesta a la nueva situación de incertidumbre en la demanda de productos y bienes de consumo. La desarticulación de la producción ha ido acompañada por una fragmentación de la cadena del valor añadido. No es que ya no interesen las economías de producción, sino que éstas hoy en día no se consiguen tanto por la concentración de la producción como por controlar la cadena de producción del valor añadido. Estos procesos van a ser facilitados además por el desarrollo de las nuevas tecnologías y su aplicación a la gestión empresarial y un periodo que, en contra de lo que se pensaba tras la crisis del petróleo de los setenta, va a ofrecer un descenso relativo de los costes de transporte. En definitiva se pasa de un territorio jerarquizado y único, de un espacio dominado por un centro y una periferia dependiente, cuya característica eran los desarrollos urbanos compactos, de crecimientos continuos, en mancha de aceite, a otro territorio en el que las jerarquías se

diluyen, no son tan nítidas –jerarquías blandas o flexibles-, con interdependencias espaciales y de autoorganización, donde las realidades territoriales son más fragmentadas, discontinuas y dispersas, aunque a la vez se produzcan polarizaciones sobre los principales ejes y nudos viarios. Un nuevo territorio caracterizado por su “geometría variable”. No es que ya no haya un “corazón” del área metropolitana pero su centralidad se basa más en la potencia que en la masa, concentran más actividades de gobierno y dirección, de manera que si en las anteriores áreas metropolitanas la fuerza principal era centrípeta -con concentración de personas, actividades, funciones, etc.-, la de la nueva situación es centrífuga respecto a actividades materiales y servicios banales, y centrípeta respecto a las actividades de gobierno y dirección.

Un segundo factor son las modificaciones de la vida cotidiana: mayor esperanza de vida, cambios en la estructura familiar, cambios en la organización del trabajo, aumento del periodo de escolarización, aumento del tiempo libre, extensión de las nuevas tecnologías al hogar, aumento de los hogares unipersonales y especialmente del número de solteros, etc. Aquí se subraya también la creciente autonomía del individuo que le lleva a un rechazo de la tutela institucional y a resistirse a verse ahogado en el anonimato, lo que le lleva a acrecentar su individualismo y sus espacios privados para desarrollar su existencia y a modificar sus prácticas sociales. Todos estos cambios han llevado a un aumento de las exigencias de los servicios y equipamientos, que a su vez se han diversificado. Si bien la satisfacción de estas demandas requieren una masa crítica de ciudadanos, también requieren una accesibilidad cómoda y fácil, que no tiene porqué basarse en la proximidad, y que muchas veces va a estar acompañada de una especialización por polos temáticos (comercio, ocio, deportes, etc.).

El tercer factor sería la diversificación de la renta que, junto a la transformación del espacio agrícola en espacio edificado son los principales factores que marcan la nueva distribución de las familias, de las actividades productivas y de los servicios. La diferencia con respecto a otras épocas es que la renta está siendo un motivo de expulsión no de los colectivos marginales sino de los ciudadanos medios, a lo que hay que añadir la dimensión del problema y de las motivaciones que las caracterizan.

¿Cuáles serían los principales cambios dados en las dinámicas territoriales, cómo o porqué se caracterizan los nuevos territorios? Aunque cada vez se constata más la pérdida de los límites entre lo que antes se distinguía como ciudad/campo o espacio urbano/espacio rural y natural, por ordenar mejor las diferentes ideas se ha preferido mantener esta división a la hora de caracterizar los principales cambios. En el caso de las ciudades contemporáneas y sus **áreas metropolitanas**<sup>62</sup> más activas pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Cambio en las dinámicas tradicionales del crecimiento urbano, en virtud de las cuales se produce un aumento de la población en ciudades y territorios cada vez más distantes del centro metropolitano, que a su vez va perdiendo población. En general hay

---

<sup>62</sup> La mayoría de los autores al referirse a la ciudad contemporánea se refieren no a un ayuntamiento o municipio sino a un concepto más global y en general de carácter supramunicipal o metropolitano. En ella se incluye también la ciudad difusa a veces identificada exclusivamente con los desarrollos de tipología de vivienda unifamiliar.

- un aumento de consumo de suelo que no se corresponde con la dinámica demográfica, bastante estable en general.
2. Descentralización de las actividades de la industria y del terciario de menor valor añadido hacia la periferia metropolitana en el marco de las transformaciones en el sistema productivo y en las tecnologías de las telecomunicaciones. Esto va acompañado con una tendencia a perder actividades de producción material en la ciudad central.
  3. Traslado de la residencia -obligado en la mayoría de los casos por los altos precios de la vivienda en el centro, por la degradación de ciertas áreas o favorecido por la descentralización del trabajo-, a lugares cada vez más alejados del área central. Esto está llevando a convertir en primera residencia lo que era urbanizaciones pensadas como segunda, desarrollo de nuevos barrios residenciales cada vez más alejados, etc.
  4. Notable incremento de los flujos de personas y mercancías, dentro de un uso cada vez más alargado e intenso del territorio, consecuencia a su vez de la dispersión territorial de la residencia, del trabajo, los servicios, etc. Hay un incremento importante de la movilidad obligada (trabajo, estudios, etc.) pero tanto estos flujos como los de tipo no obligatorio (compras, ocio, cultura, deporte, etc.) tienen un carácter pluridireccional. Los servicios se distribuyen por todo el territorio y no en función de los asentamientos familiares. Esta pluridireccionalidad se ha extendido también a las relaciones productivas entre las empresas.
  5. La aparición de nuevas localizaciones de terciario y de grandes dotaciones polarizadas (comercio, ocio, deporte, etc.) alrededor de la infraestructura arterial, como elementos emergentes de un nuevo paisaje metropolitano, superponiéndose sobre el anterior orden de la ciudad compacta, y en los que en general prima su buena accesibilidad física.
  6. Primacía de la visión económica de las multinacionales y empresas que con sus decisiones de localización no buscan estructurar el territorio sino simplemente asegurarse el beneficio empresarial.
  7. Creciente competitividad entre las ciudades pequeñas cercanas a la metrópoli por atraer inversiones productivas o inmobiliarias. Aprovechando ventajas fiscales diferenciales buscan incrementar los ingresos públicos (sin valorar que lo que logran a corto plazo deben mantenerlo en el medio y largo plazo) sin tener como objetivo la cohesión territorial.
  8. Predominio de los principios del libre mercado en el consumo de suelo buscando la maximización de las plusvalías por parte de los promotores.
  9. Crecimiento de las relaciones entre territorios, tanto de relaciones materiales como de las inmateriales (flujos de información, datos, etc.), con énfasis en el espacio de las comunicaciones.
  10. Constitución de estructuras policéntricas, reticuladas o malladas que superan las antiguas estructuras metropolitanas monocéntricas con un núcleo principal.

11. Emergencia de nuevos niveles y formas de organización territorial de carácter supra e infranacionales que hacen que la gestión territorial sea más compleja.
12. Creciente uniformización y homogeneización (*Mc Donalización o franquización*) de los nuevos desarrollos urbanos.
13. Tendencia a densificar las zonas urbanizadas sueltas aunque sin llegar a las densidades de épocas anteriores. Hay una solución de continuidad en los asentamientos y en las localizaciones puntuales que genera una situación de asentamientos con buena habitabilidad.
14. Alto consumo de energía relacionado con la movilidad basada en medios privados, en el automóvil fundamentalmente, y en los gastos de calefacción, mayores por la extensión de la tipología de vivienda unifamiliar.
15. Pérdida y disolución de los límites entre lo urbano y lo rural, frente a los límites de la ciudad compacta, que eran más claros. Se da un doble proceso de desaparición del espacio rural y de ruralización del espacio urbano, o rurbanización.
16. Uso de los territorios naturales no construidos (bosques, cursos de agua, territorios agrícolas, etc.) como estructuras "urbanas" disponibles para la población.
17. Además continua pérdida e insularización de los espacios naturales (bosques, áreas agrícolas, riberas, etc.) y una excesiva "archipiegalización o mineralización" de los espacios libres adaptados con la pérdida de biodiversidad consecuente.
18. En algunos casos operaciones de regeneración interna en las ciudades grandes y medianas que suponen la transformación de macro-espacios industriales fordistas, en las que el terciario y las dotaciones en general juegan un papel relevante, dando lugar a nuevas áreas de centralidad.

Estas nuevas dinámicas también han afectado a los **espacios rurales**, sus paisajes y a las políticas de protección de espacios naturales, donde se pueden destacar los siguientes aspectos:

1. Fenómenos de despoblación, pérdida de los activos más jóvenes y abandono de la actividad agraria. Esto muchas veces lleva tanto a una desvitalización de dichas zonas –que pierden a sus activos más dinámicos– como a una pérdida de la calidad del paisaje agrario hasta ahora gestionado y que va siendo abandonado.
2. En general mayor integración de los espacios rurales que diversifican su actividad asumiendo nuevas funciones y asistiendo a procesos de recomposición social. Esto ha supuesto un cambio de visión sobre el espacio rural, sobre el que se ejercen nuevas demandas (turísticas, recreativas, naturalísticas, de ocio y esparcimiento, educativo-científicas, deportivas, etc.), que van más allá de la visión productivista más o menos exclusiva en las últimas décadas. El problema es que estas demandas, muchas veces, son sentidas como lejanas por la población local.
3. Desarrollo de la demanda de pluriactividad y la plurifuncionalidad de las explotaciones agrarias que supere su exclusiva orientación productiva.

4. Fuerte impacto –especialmente en los entornos urbanos- por ocupación/sustitución de los suelos agrícolas –a veces los de mayor valor- por suelos para funciones urbanas. Pérdidas desde el punto de vista paisajístico y de la calidad de los mismos (infraestructuras, canteras, redes de tendido eléctrico, etc.).
5. Nuevas y mayores presiones por demandas turísticas, residenciales, esparcimiento, etc. sobre espacios hasta ahora marginales (zonas de montaña, áreas del litoral, paisajes agrarios bien gestionados, etc.), y que muchas veces no están preparados para ello.
6. Pobre impulso de verdaderas políticas de desarrollo rural integral, que superen las tradicionales ayudas a la producción, PAC, etc.
7. Falta de objetivos integrales para el desarrollo rural de los espacios naturales protegidos, primando criterios conservacionistas. Esto ha llevado a adoptar criterios de conservación pasiva del medio, sin apenas introducir la variable socioeconómica.
8. Falta de integración del componente cultural y social, en definitiva de la población local como gestora de esos territorios, población que ha desarrollado toda una cultura de gestión territorial. Añadir la falta de procesos participativos en los que se pueda implicar la población local desde el inicio del proceso.
9. Elaboración excesivamente tecnocrática y administrativa de los PORNS, donde ha primado la visión conservacionista.
10. Falta de financiación e inversión, tanto en los propios ENP como en su áreas de influencia económica (en el caso que se hayan reconocido).
11. Falta de coordinación que se refleja en la excesiva proliferación de figuras de protección.
12. Falta de integración en las políticas y en los instrumentos de ordenación del territorio, especialmente en la escala intermedia o supramunicipal, que se muestra como la ideal para la integración de los ENP en las políticas de ordenación del territorio.

Las principales **consecuencias de estas nuevas dinámicas territoriales** abarcan diferentes aspectos (ambientales, sociales, económico-fiscales, del sistema de planificación, etc.-), que se pueden sintetizar en los siguientes:

1. Consolidación de la sociedad del riesgo y de la incertidumbre dada la velocidad de los cambios de hoy en día que -entre otras consecuencias-, lleva a las ciudades a una absurda carrera por atraer altas inversiones y seguir creciendo a toda costa. Se prima la red de movilidad, que es la que pasa a condicionar el planeamiento.
2. Agotamiento e ineficacia de los modos de planificación tradicionales, incapaces de responder a las nuevas demandas y necesidades que conllevan las dinámicas territoriales actuales. Insuficiencia de la exclusiva óptica municipal para abordar demandas y problemas que se generan a otra escala, que requieren otra escala de análisis, diagnóstico y propuesta. Esto se hace especialmente relevante en las cuestiones ambientales y de tratamiento del medio físico.
3. La falta de mecanismos y estrategias de participación de los agentes y de coordinación y concertación de políticas sectoriales y niveles administrativos llevan en general a que se desarrollen posturas reactivas frente al planeamiento.

4. La especialización y segregación funcional por sectores del sistema urbano, lo que lleva a que crezca la movilidad obligada, que al basarse en el coche privado termina por dar problemas de congestión del tráfico. Las soluciones tradicionales (extensión de la red y de las calles-carreteras en detrimento de las aceras, nuevas aperturas de cinturones y variantes, gestión informática del tráfico, grandes aparcamientos para los foráneos en el centro de las ciudades, etc.) pronto se agotan y no consiguen solucionar verdaderamente el problema, mientras que el resto de variables (contaminación acústica y atmosférica, deterioro estético, accidentes de tráfico, etc.) siguen creciendo.
5. Pérdida de cohesión social al perderse la mixtura social y favorecerse el contacto entre "iguales" (estudiantes con estudiantes, trabajadores con trabajadores, ancianos con ancianos, etc.). Los contactos pueden incluso aumentar pero pierden en intensidad y variedad. Puede ocurrir que, al verse favorecidos los espacios periféricos tanto por el mercado como por el planeamiento, los espacios centrales y tradicionales se vean degradados, homogeneizándose también pero por abajo (población de rentas bajas, inmigración, colectivos problemáticos, inseguridad, etc.) entrando en procesos involutivos.
6. La segregación social y de actividades lleva a un empobrecimiento de la ciudad que pierde su contenido, el significado y función del espacio público también varía perdiendo su valor como lugar de encuentro e intercambio. Aunque la ciudad difusa sea globalmente más compleja cada una de sus partes es más monofuncional y homogénea.
7. Coste de los servicios provocados por la pérdida de calidad de los servicios sanitarios, desorden público y prevención de situaciones de riesgo, inadaptados a la nueva situación.
8. Procesos de desterritorialización por un lado y reterritorialización selectiva por otro. Se dan a la vez procesos de homologación o homegeneización y diferenciación territorial. La globalización favorece una doble dinámica de difusión de formas de modernidad y estilos de vida comunes por un lado y la afirmación de la identidad local por otro.
9. Deterioro estético con doble origen: por la mala calidad arquitectónica de las nuevas áreas y por el deterioro el patrimonio urbano de las áreas ya construidas como consecuencia de la congestión del tráfico.
10. Uno de los mayores problemas de la nueva ciudad contemporánea es que su mayor complejidad global se alcanza a costa de enormes consumos de suelo, energía, recursos naturales, explotación de los ecosistemas locales, regionales y globales, que en comparación con cualquier ecosistema natural son totalmente ineficientes. Esto hace que la huella ecológica de los sistemas urbanos sea cada vez mayor, y que dicha huella sea también a costa de territorios externos a dichos sistemas (sistema regional, europeo, mundial, etc.).
11. Movilidad diferencial de los factores y componentes del desarrollo, con la creciente importancia de los factores o elementos inmóviles del territorio. Así mientras muchos elementos tienen una movilidad trasnacional importante (información, tecnología, empresas

dinámicas, servicios especializados, etc.) otros continúan formando parte de los circuitos regionales o nacionales (servicios públicos, gran parte de los servicios privados, pymes, etc.), y por fin otros, se consideran inmóviles (características físicas del territorio, capital fijo acumulado en infraestructuras y equipamientos, capacidad organizativa de los actores, etc.), y por eso van cogiendo cada vez mayor importancia.

12. Aumento de las desigualdades territoriales por efecto de la globalización.
13. Importante carga financiera que suponen los desarrollos en baja densidad que en el futuro pueden hacer inasumibles a muchos municipios pequeños el mantenimiento de infraestructuras (red viaria, transporte público, energía, abastecimiento y saneamiento, etc.), o que se enmascaran dentro de la colectividad total que aporta densidades superiores, pero que en el fondo está subvencionando a las zonas de baja densidad pues los nuevos desarrollos dispersos ocultan sus verdaderos costos reales en el todo colectivo.
14. El crecimiento de la ciudad contemporánea se hace a costa de la artificialización del territorio, que provoca un gran aumento de los caudales de avenida y supone importantes cambios en el sistema hidrológico.
15. Creciente consumo y apropiación humana del agua de las cuencas que no llega a los sistemas terrestres y de agua dulce y a los sistemas marinos. Además el tradicional consumo doméstico se ve aumentado por un consumo superfluo (piscina, césped, lavado de los coches, etc.) propios de la tipología de vivienda unifamiliar.
16. Aumento de la fragmentación del territorio y pérdida de la biodiversidad. Esto se debe especialmente por la mayor extensión del territorio artificializado y de su malla de carreteras. Dicha dinámica produce una reducción de la superficie natural de los hábitats por un lado y por otro insulariza estos sistemas, reduciendo su biodiversidad y sus posibilidades de desarrollo por aislamiento y fragmentación de dichos sistemas.
17. Importante pérdida de suelo fértil, especialmente suelos llanos y de alto valor. También de espacios de alta calidad ambiental, muy apreciados para el desarrollo de nuevas urbanizaciones residenciales. Esta dinámica se ha visto favorecida actualmente por la pérdida de límites entre ciudad y campo, entre lo urbano y no urbano.
18. Aceleración del metabolismo en el modelo de crecimiento de la ciudad difusa que suponen un gran consumo no sólo de agua y suelo –y de otros recursos naturales–, sino de energía, especialmente debido al modelo de transporte –basado en el vehículo privado–, y por el mayor consumo de energía para la calefacción de los desarrollos residenciales de baja densidad.
19. En general la mayoría de los autores señalan la importancia de la crisis ecológica que suponen estas dinámicas o como mínimo la necesidad prioritaria de contemplar en la planificación las cuestiones medioambientales y del medio físico.
20. Deterioro del paisaje rural y natural por abandono de la actividad y de la gestión de esos territorios por parte de su población.

21. Falta de una política de desarrollo rural integral que entronque con las fortalezas endógenas de las poblaciones afectadas por los ENP.
22. Frecuente rechazo o desconfianza de la población local ante la declaración de ENP y su planificación y gestión, que muchas veces los viven más como amenaza o factor limitativo de su actividad que como oportunidad de desarrollo.
23. Falta de integración de la política de ENP en la ordenación del territorio.
24. Confusión ante la excesiva proliferación de figuras de protección de espacios naturales.

#### **1.4.2 Balance de las experiencias autonómicas.**

En general se ha producido una consolidación y reconocimiento de la función pública de la ordenación del territorio, especialmente en lo relativo al marco legislativo y teórico, y a su desarrollo a escala regional, especialmente reforzado en el caso de España por su configuración como Estado de las Autonomías y la asunción de dicha función por parte de las mismas. También se destaca su complementariedad con la escala europea. La función pública de la ordenación del territorio tiene un ámbito competencial propio y diferenciado que fundamentalmente incluye las previsiones alrededor de:

1. La definición de los usos racionales del suelo armonizando las políticas sectoriales.
2. La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
3. La corrección de los efectos producidos por el incontrolado crecimiento urbano e industrial, propiciando un desarrollo socioeconómico equilibrado de los territorios de la CCAA. y mejorando la calidad de vida de sus habitantes.
4. Y –por su carácter horizontal-, la regulación y organización de la gestión de la ordenación del territorio, lo que supone la previsión y ordenación de las actuaciones públicas y privadas, la coordinación intraautonómica y la colaboración administrativa.

Si bien este sería el plano teórico, la realidad ofrece una imagen distinta, donde se pueden citar las siguientes cuestiones:

1. En la mayoría de las CCAA. se ha establecido en las normativas un sistema jerarquizado –con matices- de planeamiento, y donde en general no quedan diferenciados con claridad los objetivos y contenidos de los planes regionales y de escala subregional. En su implementación práctica sí que se perciben diferencias.
2. En principio los planes regionales se han constituido como programas de gobierno del territorio que deben orientar las políticas y el marco de actuación tanto de las políticas sectoriales como de la planificación subregional. Se le añade un papel simbólico de representación y expresión formal de la territorialidad, de las señas de identidad que definen la Comunidad Autónoma. Por su parte los planes subregionales están más orientados a desarrollar y materializar, a “territorializar” la propuesta más general y flexible del plan regional. En principio sus orientaciones pueden ser muy variadas, desde el

- típico plan de ordenación de usos hasta otro de corte más estratégico y que pone el acento en la innovación.
3. El desarrollo e implementación de los planes e instrumentos previstos en las legislaciones, especialmente de los instrumentos de escala intermedia o supramunicipal o comarcal ha sido escaso. Esto en parte se explica por la juventud de la experiencia de ordenación del territorio en todas las instituciones y la gran diversidad de instrumentos desarrollados, que dificultan una reflexión más común sobre situaciones y problemas territoriales que pueden ser muy parecidos.
  4. Falta de integración de la Ordenación del Territorio con la planificación económica regional, a pesar de tener un gran potencial de complementariedad en el logro de un modelo económico territorial equilibrado. Una solución ofrecida en algunas normas autonómicas son los Programas de Actuación. En la mayoría de los casos se produce la materialización de los planes territoriales mediante normas de obligado cumplimiento –que se hacen efectivas y obligan a los municipios nada más aprobarse- por un lado, y proyectos de inversión –que dependen de que sean aprobados en los presupuestos por el Parlamento- por otro. Esto supone un desequilibrio –la parte normativa se impone a corto plazo pero las inversiones no se ven más que a medio o largo plazo-, que quita efectividad y credibilidad al plan y origina en parte la desconfianza por parte de los municipios.
  5. A pesar de que una de las principales funciones y objetivos del plan territorial es la –como política horizontal que es- coordinación de las políticas sectoriales, se constata una falta de instrumentos, técnicas y procedimientos para coordinar y consensuar políticas sectoriales y las diferentes administraciones o niveles administrativos. Esta necesidad, teniendo en cuenta la complejidad institucional del Estado y en particular de la CAPV, adquiere especial relevancia.
  6. También se echa en falta mecanismos o instrumentos de escala territorial supramunicipal que permitan la materialización de propuestas de interés supralocal, y que los municipios difícilmente asumen por iniciativa propia. En algunas Comunidades se constata la creación de instrumentos que permiten una solución bastante razonable: Actuaciones de Interés Regional y Proyectos de Alcance Regional (Madrid), Planes de Acción Territorial Integrados (Valencia), y Planes Especiales (Andalucía).
  7. En esta línea se aprecia un “atrincheramiento” frecuente por parte de las diferentes instancias administrativas en su territorio competencial, desarrollando más actitudes reactivas que proactivas hacia la planificación y gestión integral del territorio.
  8. Se plantean por lo tanto un desarrollo de Directrices de carácter regional o autonómico de orientación indicativa, y flexibles o propositivas, derivando –en ocasiones como manera de rehuir los problemas territoriales más que afrontarlos-, la verdadera toma de decisiones hacia el planeamiento de desarrollo, que a su vez casi nunca se llega a realizar e implementar.
  9. Como consecuencia, permanecen las visiones más desarrollistas de la planificación, habiendo una escisión entre la planificación de grandes

infraestructuras y el planeamiento de usos del suelo. En algunos casos importantes pérdidas de suelo agrícola de alto valor para el sector pero que no puede competir ante las presiones de usos más urbanos.

10. Sensación de que el planeamiento territorial pueda quedar más como marketing territorial y/o político que como instrumento de ordenación sino se ve desarrollado por los instrumentos de ordenación del siguiente escalón.
11. Esto se hace especialmente significativo en cuanto al tratamiento del medio físico o de la variable ambiental. Aunque se constata positivamente la creciente integración del paradigma medioambiental en los documentos de planeamiento, todavía los criterios para el desarrollo sostenible del territorio están muy ausentes en la mayoría de los documentos, más allá de consideraciones y propósitos generales.
12. Necesidad de que desde la ordenación del territorio se aborde la ordenación del suelo no urbanizable, que en general –e incluso dentro de la ordenación del territorio-, ha sido tratado con bastante ambigüedad. No se llegan a explicitar la valoración del suelo no urbanizable desde sus múltiples perspectivas, y mucho menos se define la función que desempeña cada tesela en la matriz territorial.
13. Falta de integración de los espacios naturales protegidos como parte del sistema de espacios libres, y falta de definición también del papel que pueden jugar los espacios protegidos a partir de los propios instrumentos territoriales de ordenación. En la delimitación de estos espacios no se han tenido en cuenta los criterios de diversidad biológica o paisajística. En especial falta reflexión sobre su papel en la conservación de la biodiversidad atendiendo a las características y valores de la matriz territorial.
14. Permanencia todavía de un sesgo “urbanista” en la visión y planificación territorial.
15. Necesidad de cambiar el enfoque –origen de algunos de los problemas u obstáculos anteriores-, la concepción de que la ordenación del territorio tiene la responsabilidad total y definitiva sobre el territorio.
16. Búsqueda del equilibrio entre documentos y escalas de planeamiento donde debe primar la visión estratégica y flexible con otra escala en la que la territorialización de las propuestas sea real y las determinaciones tengan el grado de vinculación necesario para su efectiva realización.
17. Falta de participación de los diferentes agentes y de estructuración de la misma, y en especial falta de cultura de cooperación supramunicipal, dificultada además por una competitividad intermunicipal mal entendida e insolidaria.
18. Falta de definición del papel del plan y de gestión de los mismos. No hay cultura de gestión de los planes territoriales –en general documentos muy complejos-, y no se han previsto en la mayoría de las normativas figuras u órganos que se hagan responsables del desarrollo de los planes. Este aspecto también le resta efectividad y, a la postre, credibilidad a los instrumentos de ordenación. Tampoco

se contemplan mecanismos de evaluación de los planes en su incidencia ambiental, social y económica (salvo las cuestiones ambientales obligadas por el desarrollo de la Directiva europea sobre evaluación de planes y programas).

19. Las lagunas y retos detectados no deben ensombrecer una valoración global positiva del proceso de institucionalización de la Ordenación del Territorio: se ha realizado un esfuerzo legislativo importante –en algunas Comunidades hay dos generaciones de leyes-, y se está en una primera generación de planes que permitirá evaluar los defectos y obstáculos de su desarrollo así como sus virtualidades. Esto además se ve apoyado por la corriente de la UE con la elaboración de su *Estrategia Territorial Europea*, que está ayudando a extender una nueva cultura territorial basada en la cooperación

### **1.4.3 Hacia una nueva cultura territorial y del planeamiento.**

Aunque en un primer análisis pueda deducirse una visión más bien pesimista sobre las cuestiones abordadas, se quiere subrayar aquí la adopción de una visión distinta, aunque incorpore muchas de las cuestiones señaladas, pues se cree más adecuada para superar cierta sensación de frustración o de desesperanza ante los retos que las nuevas dinámicas territoriales están planteando, y para realmente acertar al abordarlos. La cuestión sería partir de la aceptación –como señalan algunos de los autores-, de que no está ante una situación mejor o peor sino diferente. El territorio –y la ciudad o los sistemas urbanos- como objeto de planificación no son los mismos. La realidad anterior ha variado y el sistema urbano y el territorio que existían como modelo culturalmente reconocidos también han variado, habiéndose perdido o difuminado mucho los antiguos límites tradicionales entre espacio urbano/espacio rural, entre campo y ciudad, habiendo un proceso de extensión del fenómeno urbano –en sus distintas manifestaciones- con desarrollos policéntricos en los que los límites se hacen más elásticos y multiformes, y en donde la discontinuidad física es más una regla que una excepción, desarrollándose el llamado territorio de geometría variable. Aunque frecuentemente se oponen los dos fenómenos (ciudad compacta o crecimiento compacto y ciudad difusa o crecimiento difuso), o se proponen como alternativos, la realidad es que son interdependientes o complementarios. Algunos autores subrayan no solo el carácter “reaccionario” de ciertas visiones nostálgicas del pasado (excesivo énfasis en la ciudad compacta por ejemplo), sino que dichas visiones no permiten entender la nueva realidad. Y es precisamente que como la realidad ha cambiado deben cambiar también las visiones, los instrumentos –legislación, de análisis y metodología, de planificación y propuestas-, etc. con los que queremos actuar sobre ella, procurando entender las nuevas lógicas de las dinámicas territoriales. En definitiva un cambio de la cultura y la política territorial, pues el planeamiento sigue siendo necesario –además de viable y útil- por tres razones importantes: por principio de garantía y justicia democrática –las decisiones de los agentes son más coherentes si hay un marco de referencia conocido y compartido; por principio de eficacia de la acción pública ante la escasez de recursos públicos; y por un principio de sostenibilidad y solidaridad intergeneracional que deben ir unidos al sentido de justicia social que busque eliminar las situaciones de marginación social. Esta dinámica se ve apoyada por un

“redescubrimiento” del territorio, de su importancia, no entendido sólo cómo soporte físico de las actividades humanas sino como capital territorial.

En lo que coinciden todos los autores es que –en mayor o menor medida– hay que intentar equilibrar el coste ecológico de los nuevos desarrollos urbanos y tender hacia desarrollos territoriales sostenibles, siendo para ello absolutamente necesario integrar en el planeamiento la variable del medio físico o variable ambiental, o en palabras más modernas, integrando criterios sostenibles para el desarrollo territorial. El papel de las características físicas del territorio, de las condiciones y recursos del medio natural, de la calidad de su paisaje, etc. cobran mayor importancia al considerarse como factor o elemento inmóvil del territorio (aquellos que están incorporados de manera estable a los lugares y no pueden hallarse fácilmente en otro lugar con la misma calidad, ni pueden ser reproducidos sin esfuerzo en breve tiempo). Algunos consideran este como el principal reto de los desarrollos metropolitanos y del planeamiento territorial de los próximos años. Otros dos retos importantes son saber buscar su lugar como medio de innovación y la plena incorporación de los territorios a la sociedad de la información.

Este apartado se va a estructurar en dos partes. El primero se refiere a una serie de recomendaciones para conseguir ese desarrollo territorial sostenible, y en segundo lugar –aunque implícitamente las primeras recomendaciones también se integrarían–, recomendaciones que debería tener en cuenta la nueva cultura territorial y que deberían favorecer la necesaria renovación del planeamiento para que sea capaz de responder a los retos que las nuevas realidades territoriales plantean. Respecto al primer punto, el objetivo de lograr un **desarrollo territorial sostenible**, la idea principal es integrar las demandas relativas al medio ambiente y al paisaje en el planeamiento, pudiéndose destacar los siguientes aspectos más concretos:

1. En general procurar aumentar la complejidad y posibilidades de intercambio del territorio con el menor consumo de recursos y energía posible, con lo que se lograría una mayor eficiencia del sistema.
2. Consolidación de la ordenación del territorio como instrumento fundamental para la planificación y gestión del medio físico y del paisaje.
3. Adoptar una visión socioecológica del territorio en la que no se prime sólo los criterios ecológicos sino que se integre la moderna visión del paisaje, también en su acepción social e histórica y en la que es imprescindible entender el paisaje como algo dinámico y no estático. Desarrollar la ordenación del territorio teniendo en cuenta la capacidad de acogida del territorio, superando la excepcionalidad del concepto de espacio protegido –limitado a espacios singulares por alguna razón o valor– por el de protección u ordenación del espacio en general.
4. Internalizar costos y responsabilidades y de esta manera liberar el llamado espacio libre tradicional de su condición de marginalidad. Superar la concepción de que el crecimiento es un mero incremento del tamaño de las cosas.

5. Internalizar los costos reales y fiscales del mantenimiento de infraestructuras, equipamientos, servicios, etc. en el medio y largo plazo de los nuevos desarrollos para comprobar si realmente son sostenibles.
6. Favorecer los desarrollos policéntricos basados en el desarrollo local de redes de ciudades pequeñas y medias, más equilibradas desde el punto de vista ambiental, con mayor grado de cohesión social, y que tradicionalmente mejor han integrado el espacio rural y urbano.
7. Recuperación del liderazgo de los poderes públicos, que en la nueva concepción de la gobernanza del territorio deben liderar y ser garantes del interés público.
8. Predominio de una visión estratégica de la planificación territorial que asegure la participación y el consenso sobre el modelo territorial entre los agentes y la necesaria visión supramunicipal del medio físico.
9. Adopción de la escala supramunicipal (subregional o comarcal) como escala clave de la planificación territorial, por su idoneidad para el tratamiento del paisaje y del medio físico, como para el tratamiento de otros problemas de escala supramunicipal, favorecedora además de la participación y de la implicación de los agentes al poder aportar el sentido de identidad territorial.
10. Impulsar una cultura territorial que ordene el territorio y no sólo lo “ocupe” con criterios exclusivamente empresariales o de beneficio económico. Proteger también el sistema tradicional de asentamientos, especialmente de los pequeños municipios y núcleos rurales.
11. Primar densidades residenciales “razonables” (incluso la corrección de anteriores densidades por exceso o por defecto), que permitan un adecuado desarrollo de las políticas públicas: recuperar el sentido del espacio público plurifuncional, la localización de servicios y equipamientos cercanos al ciudadano, la posibilidad de realizar la mayoría de los desplazamientos a pie y un adecuado desarrollo del transporte público. En general tender a la disminución de la movilidad obligada.
12. Favorecer la continuidad del espacio urbano y la integración de sus diferentes segmentos en un sistema global suficientemente significativo y coherente.
13. Formar mallas de continuidad del espacio colectivo, intermodales e isoaccesibles de manera que parte del territorio pueda servir a las demás y ser accesibles desde cualquier punto, no sólo desde el punto central.
14. Frenar el consumo de suelo primando la regeneración de los espacios urbanos obsoletos o marginados (implosión urbanística) con operaciones de recualificación urbana y la reordenación de las urbanizadas pero no ocupadas antes que la explosión urbanística, la extensión ocupando nuevos territorios. El lograr un consumo de suelo ajustado evita los enormes costes sociales y ambientales de la dispersión urbana.
15. Ayudar a la cohesión social primando la mixtura social y la complejidad funcional a diferentes niveles (usos, tipologías, rentas, población, etc.).

16. Mantener los desarrollos espaciales policéntricos siempre que se integren en un modelo denso, continuo y complejo, evitando la segmentación y fragmentación tanto funcional como social.
17. Favorecer un sistema de transporte público de amplia cobertura y calidad en detrimento de una movilidad basada en el automóvil privado. Para ello también es necesario que el transporte público se adapte a las nuevas realidades. En general intentar reducir al máximo la movilidad obligada.
18. Impulsar e implementar –con asignación de recursos-, las nuevas ideas que a nivel conceptual se han ido desarrollando en los últimos treinta años entorno a las políticas sobre espacios protegidos, donde se ha pasado de políticas tradicionalmente –y en algunos casos exclusivamente- conservacionistas, a otras en las que se destacan otras posibles funciones sociales y económicas de estos espacios: educación ambiental, uso recreativo y de ocio, investigación científica, fomento del desarrollo económico de los municipios implicados en la protección de dichos espacios.
19. Conservar y explotar sosteniblemente los llamados sistemas no urbanos (rurales y naturales), pasando a integrarlos en una red de sistemas de espacios libres, para lo que es imprescindible la incorporación de corredores ecológicos que favorezcan el desarrollo de la biodiversidad de los diferentes espacios. Revalorizar, en este sentido, el papel que los sistemas rurales pueden jugar en el territorio, más allá de cómo explotación productiva, y en general reconocer el papel vertebrador y articulador del territorio en cuanto que medio físico. En general, lo que algunos autores llaman la valoración –y reconstrucción- de los sistemas ecopaisajísticos.
20. Prestar especial atención al papel que los sistemas no urbanos puedan jugar como corredores /conectores ecológicos dentro del marco tesela-corredor-matriz.
21. Reducir el consumo de recursos y energía así como de residuos producidos.

En lo referente al sistema de planeamiento también hay una cierta unanimidad en que –y aún reconociendo los aspectos positivos que en su momento aportaron-, tanto la tradicional visión organicista como la visión morfológica más reciente, no ofrecen las respuestas adecuadas a las realidades territoriales actuales. En general ha sido una cuestión delicada pues en paralelo, desde la ideología neoliberal se ha ido cuestionando de manera importante la necesidad misma de la planificación –en general, pues no se considera necesaria en ningún campo-, y menos del planeamiento. Si se han sufrido presiones para “aligerar” el planeamiento municipal, en la misma medida se ha hecho respecto al planeamiento de ámbito territorial supramunicipal o regional. Tanto los fracasos del planeamiento como sus críticas se han visto favorecidos al primarse unas visiones excesivamente omnicomprensivas, que buscaban diagnósticos exactos y completos, documentos cerrados donde el territorio está marcado, delimitado y normativizado, sin apenas flexibilidad, lo que en esta época donde la velocidad de los cambios se han acelerado enormemente le ha restado operatividad. Esta experiencia es la que ha llevado a que desde el mundo del urbanismo y la administración se llegue a valorar como más positivo la actuación vía proyecto, lo que en bastantes ocasiones ha llevado

a un excesivo reduccionismo. Otra razón destacada -unida a la velocidad de los cambios de la velocidad actual-, es la de la complejidad y diversidad de las nuevas dinámicas territoriales, que han dificultado la respuesta del planeamiento tradicional, pues el objeto de actuación, el territorio, ha cambiado.

En definitiva se ha producido una crisis del racionalismo científico y de la presunción de objetividad del planeamiento cuestionando la hegemonía cultural del planeamiento comprensivo, superándose un sesgo excesivamente tecnista y recuperando la dimensión política del planeamiento, con un creciente protagonismo de sus representantes. En general hay un reconocimiento de la pluralidad de intereses contrapuestos en la ciudad con la consiguiente dificultad de identificar un "interés público único" y la consecuente dificultad para separar valores y acciones. Esto lleva al reconocimiento de otras instancias y aproximaciones plurales en la intervención en la ciudad y el territorio, más allá del que realiza el planeamiento tradicional. Por fin, como tercer punto a destacar se puede citar la convivencia de diversos estilos de planeamiento en función de la posición del planificador y de los intereses promovidos con la aceptación de que hay nuevas fuentes de reflexión urbanística (planificación estratégica, planificación incrementalista, planificación defensiva, incorporación de la perspectiva del género, etc.).

Hay además una revalorización del territorio -en sentido de construcción social-, un énfasis por el desarrollo endógeno basado en la revalorización de los recursos naturales, culturales, ambientales y humanos de cada zona, el ya comentado capital y valor añadido territorial.

En general todo ello pide un cambio que permita pasar del pensamiento unidimensional -que impide una visión estratégica- para abordar los problemas territoriales, al pensamiento conjunto, caracterizado por los múltiples actores y agentes, niveles y facetas. En definitiva una modernización del aparato de planificación que debe incrementar la transparencia y la flexibilidad, y cuyas características y/o retos actuales serían los siguientes:

1. Revalorización del territorio como variable propia del desarrollo más allá de ser un soporte de actividades y proveedor de recursos. Se habla del valor añadido territorial de un territorio y de su capital territorial, como elementos fundamentales para lograr territorios innovadores, con la ventaja de que añade la identidad territorial como factor estructurador, convirtiéndose el propio territorio en un factor activo de cambio e innovación.
2. Necesidad de políticas activas de planificación que frenen los procesos de desequilibrio y desestructuración territorial que las dinámicas de las fuerzas del mercado impulsan.
3. Introducir el carácter estratégico en el planeamiento, de tal manera que se pueda reducir la incertidumbre característica de nuestra sociedad aunque no se pueda eliminar totalmente. El planeamiento estratégico debe servir también para favorecer procesos participativos de todos los agentes implicados y el optar por un modelo territorial consensuado a partir de las diferentes visiones territoriales en el que se integren las políticas sectoriales. A partir de estos dos elementos ayudará a crear una cultura territorial de los agentes implicados que enriquecerá y facilitará posteriores procesos.

4. Opción por una intervención estratégica o selectiva, de pocas cosas pero importantes, verdaderamente estructuradoras del territorio, que aporten innovación, y que supongan una jerarquización de las opciones de intervención. Por otro lado se debe buscar la estructuración de redes y alianzas territoriales más amplias con el objetivo de asegurar el posicionamiento internacional y la masa crítica suficiente para tener un papel en el sistema urbano europeo.
5. La integración de la variable ambiental o del medio físico en los procesos de planificación (ya bastante trabajada en los dieciséis puntos anteriores). Destacar la importancia de partir de una concepción integral del territorio, que reconozca el papel vertebrador y articulador del sistema de espacios libres como otro componente de gran importancia y realice un tratamiento de todo el espacio –con intensidad variable por supuesto–, y no sólo del espacio protegido. En general se vincula la política ambiental a la ordenación del territorio buscando un equilibrio entre el impacto de los nuevos desarrollos o de las opciones de desarrollo y la capacidad medioambiental de las áreas urbanas y rurales, incorporando criterios medioambientales a la planificación.
6. Consideración de todo el territorio a la hora de analizarlo, planificarlo, ordenarlo y gestionarlo, aunque no todo él deba ser tratado con la misma meticulosidad e intensidad, incorporando la creciente preocupación por el paisaje que ha pasado a ser una cualidad de todo el territorio. Desde este punto de vista dedicar especial atención a la ordenación del suelo no urbanizable.
7. Especial relevancia de las ciudades medias y pequeñas como base de desarrollos policéntricos, que permiten una gestión territorial tanto más sostenible y favorece la participación social.
8. Ante la complejidad de la sociedad actual imposibilidad de dar una respuesta única válida para todos los casos que plantean los procesos de globalización.
9. Incorporación de la dimensión y contexto europeo en los planes de ordenación del territorio.
10. Necesidad –por parte del planeamiento– de desarrollar un vínculo entre conocimiento y acción, para lograr articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. El plan ganaría así como instrumento para el debate público y el aprendizaje social, como plataforma para la negociación y concertación de las estrategias marco de los diferentes agentes. Además la información, el conocimiento y la su gestión se convierten en elementos estratégicos para la consolidación de los objetivos perseguidos y permiten realizar una ordenación del territorio reflexiva.
11. Adoptar el razonamiento heurístico en la aproximación a los problemas para permitir al plan operar como instrumento de conocimiento, pudiendo no sólo identificar y diagnosticar los problemas urbanos en toda su complejidad sino también su correcta formulación. Esto facilita asumir por anticipado el desconocimiento de la bondad de una solución hasta que se completa la secuencia

- completa, relativizando el papel de “experto” del profesional y subrayando su implicación personal y su responsabilidad ética.
12. Necesidad de que los planes no sean tan formales y sean más sustantivos, menos complejos y más flexibles, con una concepción procesual que permita incorporar los cambios que se consideren razonables. Entender que el binomio planificación y gestión conviven en el mismo plano de manera que la planificación asegure la coherencia a largo plazo y en la gestión prime el enfoque estratégico, lo que requiere evaluación, flexibilidad, revisión y transparencia.
  13. En este sentido buscar la adaptabilidad normativa, en especial cómo adaptar la regulación clásica –la normativa seguirá siendo el principal instrumento del planeamiento- al nuevo contexto de cambio e incertidumbre, de manera que conjugue la adaptabilidad con el respeto a unas reglas generales.
  14. La conveniencia de separar entre plan estructura –como proyecto de rasgos fundamentales de la ordenación-, y el plan operativo, donde ya se proponen y atribuyen derechos y obligaciones de la propiedad del suelo o de los agentes urbanizadores. En este sentido distinguir claramente entre elementos esenciales -de cara a su permanencia-, y los que no lo son y deberían poderse modificar de manera sencilla. Los primeros deben ampararse en el interés público, y para ello son cruciales las nuevas formas de participación pública y la modernización de la organización administrativa.
  15. Desarrollo de la nueva gobernanza, entendida como organización de la acción colectiva, como la capacidad de las sociedades para dotarse de un sistema de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales como instrumento de control democrático, de participación en la toma de decisiones y de responsabilidad política. Todo ello contribuye a acrecentar la legitimidad del sistema.
  16. En este sentido creación de nuevos métodos de administración de las políticas territoriales, incorporando mecanismos y órganos de gestión de los planes territoriales, contemplando las diferentes escalas territoriales de actuación y ordenación. La descentralización y el principio de subsidiaridad añaden complejidad a la gestión por lo que es conveniente prevenir mecanismos para facilitar la coordinación y concertación. En general adaptar los sistemas de gobernabilidad a las nuevas realidades territoriales.
  17. Por ello favorecer las políticas “bottom-up” o de abajo a arriba a las políticas tradicionales “top-down” o de arriba abajo. En el ámbito local y supramunicipal los municipios seguirán siendo los últimos responsables de la aplicación de los planes y estrategias pero los gobiernos metropolitanos impulsan la cooperación y son garantes y árbitros de la estrategia global.
  18. Destacar el papel primordial que se concede –tanto en la planificación como en la gestión territorial- a la cooperación y concertación entre agentes –públicos y privados-, administraciones sectoriales y de diferentes niveles, etc. En ambos casos, planificación y gestión, la capacidad de cooperación y concertación social son básicas, y han pasado a ser un capital territorial de gran importancia.

19. La necesidad de una escala supramunicipal tanto para la ordenación municipal como para, especialmente, el planeamiento de los territorios metropolitanos. Esto exige una clarificación competencial de cada uno de los poderes afectados en diferentes niveles administrativos que asegure que se satisfacen los objetivos de eficiencia, equidad y ecología, es decir, de calidad de vida. Esto supone conciliar una cierta centralización que asegure la consecución de estos objetivos con el respeto al principio de subsidiariedad.
20. Proponer estrategias de participación inclusivas de los diferentes agentes que favorezca posturas proactivas ante los procesos de planeamiento. Esto, además de enriquecer el proceso, permite generar confianza, acrecienta la implicación de los actores en la gestión e innovación de su territorio, y reduce el grado de incertidumbre.
21. Reto de coordinación y formación de consensos en contextos no jerarquizados –también la dinámica europea lo refuerza-, con una creciente pluralidad de actores tanto públicos como privados que reclaman una mayor participación y democratización en la toma de decisiones.
22. Mayor implicación del sector público y privado, y profundización de la figura de los partenariados y en la participación multinivel que exige la gobernanza actual. Especial atención a la participación en el nivel local, aprendiendo a integrar y potenciar el “capital territorial”, el valor añadido de cada territorio.
23. Creación de indicadores que permitan la evaluación de los planes. Dicha evaluación debe ser continua, reduciendo la distancia entre la planificación y la gestión, ayudar a superar los ciclos políticos y favorecedora de la participación ciudadana.

**II. ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO.  
(TOMO II).**



## 1. LOS ANTECEDENTES DE LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL S. XX.

Si bien en esta etapa no existen documentos de planeamiento de carácter territorial supramunicipal en el ámbito de la CAPV si interesa resaltar cómo en el campo conceptual, tanto teórico como metodológico, ya se realizaban aportaciones en el sentido de la insuficiencia de las regulaciones e instrumentos que existían en la época para abordar el fenómeno urbano y de ocupación del territorio, y de la amplitud que éste estaba tomando. La necesidad de tener visiones globales e integradoras sobre el territorio, sobre la totalidad de éste y más allá de los límites administrativos municipales<sup>1</sup>, parece que se hace evidente en cuanto se trata de abordar la realidad territorial con rigor. No es ninguna novedad ni una moda de los últimos años como a continuación de subraya, habiendo una formulación teórica y conceptual plenamente integrada en las ideas europeas e internacionales de su tiempo aunque su reflejo en la normativa y legislación no fuera paralelo e impidiera su aplicación.

Efectivamente, a comienzos del siglo XX el desarrollo urbano tenía como prácticamente únicos instrumentos reguladores las sucesivas Leyes de Ensanche (1864, 1876 y 1892) y la Ley de Saneamiento y Mejora de las Poblaciones (1895)<sup>2</sup>.

El planeamiento de ensanche había entrado en crisis como exhaustivamente analiza Fernando Terán (1982, págs. 38-47) y que seguimos a continuación. En principio había sido un buen instrumento para el desarrollo del modelo urbano que exigía la burguesía de la época. Precisamente la posterior Ley de Saneamiento y Mejora de las Poblaciones viene a cubrir el hueco que la focalización en el desarrollo de los ensanches había dejado, y era el gran deterioro tanto higiénico como funcional que se estaba produciendo en el interior de los viejos cascos urbanos.

Pero había una segunda limitación que empezaba a quedar en evidencia y que se relacionaba con la presión que el desarrollo industrial estaba suponiendo en los principales núcleos como Madrid, Barcelona o Bilbao. Se puede hablar de urbanización marginal en zonas periféricas de estos núcleos, a veces apoyadas en núcleos próximos de carácter rural que quedaban inconexos, sin servicios urbanos mínimos y que en la mayoría de las ocasiones ofrecían una muy mala calidad en sus edificaciones.

Como señalan Bassols y Terán en las obras ya citadas ya sea por la discusión ante proyectos como el *Proyecto para la Urbanización del extrarradio de Madrid* de Pedro Núñez Granés, Madrid 1910, como por encuentros en conferencias como la *Conferencia Nacional de la Edificación* de Madrid de 1923, se iba produciendo una maduración tanto conceptual como en la reivindicación de una nueva legislación que aportase nuevos instrumentos para poder abordar la nueva problemática urbanística. Dentro de esta maduración teórica y conceptual destacaba la necesidad de poder aplicar visiones más globales y totales del territorio, incluso con visiones de carácter supramunicipal y regional. Por su implicación con el ámbito territorial en el que se desarrolla esta investigación cabe resaltar la

---

<sup>1</sup> Como señala F. Terán (op. cit. 1982, pág. 49) hasta la promulgación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, en la Dictadura de Primo de Rivera, no se configura la actividad urbanística como cometido ordinario de los Ayuntamientos.

<sup>2</sup> Análisis de las diferentes regulaciones sobre la materia en esta época pueden encontrarse en las obras de Bassols (1973), Enériz (1991), Ávila (1993) o Pérez Andrés (1998).

aportación que el arquitecto bilbaíno Ricardo Bastida realiza y que queda reflejada entre otros trabajos en su famosa conferencia *El problema urbanístico de Bilbao* pronunciada en el salón de las Asociaciones de Arquitectos e Ingenieros industriales de Vizcaya en 1923<sup>3</sup>. En dicha conferencia R. Bastida, partiendo de una rigurosa crítica del urbanismo, del planeamiento realizado a partir del Proyecto de Ensanche de Bilbao, ya señalaba la necesidad de un planeamiento de la ciudad completa, de un "Plan de Conjunto que forme un todo armónico", entendiendo la integración de Bilbao en la cuenca del Nervión desde Galdácano hasta el Abra, es decir con una visión supramunicipal de carácter comarcal. Pero no se quedó sólo en la teoría y acompañó dichas ideas de una propuesta de ordenación concreta basada en nuevas infraestructuras de comunicación que vertebraban toda la ría, "sorprendentemente moderna en su planteamiento de visión territorial" (TERAN, 1982, pág. 47).

Justo a mitad de la década de los veinte, el ministro de la Gobernación de la Dictadura, Joaquín Calvo Sotelo, elabora el Estatuto Municipal en 1924. Este documento quería responder a la urgente demanda de clarificación de la legislación urbanística. Aunque como señalan tanto Bassols (citado por Terán, 1982, pág. 49) como el propio Terán (1999, pág. 170), el Estatuto Municipal y su Reglamento, sin ser nada originales ni incorporar apenas ninguna de las nuevas ideas teóricas que ya se han señalado si supuso una refundición y coordinación coherente y de visión unitaria de los preceptos emanados desde el s. XIX. Esto supuso dotar al país de "un código urbanístico sistemático, bastante completo y puesto al día" (Terán, 1999, pág. 170). Aparte de esta sistematización, una de sus principales aportaciones consiste en adoptar una visión de plan unitario de conjunto, asumiendo las anteriores de ensanche y reforma interior e incorporando la de "extensión", para las superficies externas entre las dos anteriores y los límites del término municipal. Es decir que "si se utilizaban simultáneamente todos los instrumentos disponibles... por lo que el resultado final, por adición de instrumentos variados para diversas clases de suelo, podía ser un plan de conjunto de la ciudad y su futuro desarrollo, definido a través de un trazado viario, una zonificación, unas formas de edificación y unas alineaciones para el casco" Terán, 1999, pág. 170).

Aún y todo, los planes que se realizaron siguiendo el sistema de planeamiento del Estatuto tuvieron una visión muy continuista del planeamiento del ensanche, salvo los casos de Madrid y Barcelona ya en tiempos de la República que más tarde se analizan. Y era lógico porque el desfase entre dicho sistema y las últimas aportaciones teóricas y conceptuales era verdaderamente importante. Las reflexiones realizadas en los ámbitos europeos también llegaban al Estado español y se difundían con rapidez. Así, en la década de los veinte, una vez plantado el tema de la ciudad integrada en el territorio, como parte de él, se pasa lógicamente a plantear la cuestión regional. Como constata Terán (1982, 49), es en el XI Congreso Nacional de Arquitectos ("Primero de Urbanismo") celebrado en

---

<sup>3</sup> Esta Conferencia y otras aportaciones sobre la figura de R. Bastida y la problemática urbanística de Bilbao han quedado recogidos en el libro publicado por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Bizkaia *Conferencia. El problema urbanístico de Bilbao. Ricardo Bastida, 1923. Introducciones de Nieves Basurto, Eduardo Leira y Damián Quero*. Bilbao, 1991. Es de destacar la fuerte relación que ya en estos tiempos desarrolló Ricardo Bastida con el que en el futuro sería Ministro de Obras Públicas con la República, Indalecio Prieto.

Madrid en 1926 donde probablemente se introduce el concepto de Regional Planning en el panorama español por primera vez.

Por el interés tanto de lo hasta ahora expuesto como de la visión que en la actualidad, desde la sensibilidad del desarrollo sostenible se debería intervenir en el territorio, se reproduce a continuación parte de un artículo que Nicolás María Rubió y Tuduri escribió meses antes de dicho Congreso<sup>4</sup>. Su análisis y valoración del concepto de ciudad, del urbanismo y de la aportación que podría hacer el llamado urbanismo regional, son, todavía, de una gran actualidad:

“Este viejo concepto de la ciudad, núcleo aislado, indiferente a lo que le rodea, está muerto en urbanismo desde hace tiempo. El crecimiento de las ciudades por adiciones periféricas ha exigido el estudio de planes de extensión y de previsión del futuro que, naturalmente, tienen en cuenta el país que rodea a la ciudad. Pero los teóricos del urbanismo, siguiendo el examen de estos fenómenos de crecimiento, han tenido que constatar el vicio que subsistía en aquellos planes de extensión, los cuales consideran, todavía, la ciudad como un organismo-unidad, astro egoísta en medio de un vacío intersideral, que se desinteresa de todo lo que no es su propia atracción y su propia vida...Este estado de espíritu es condenable, al menos porque está pasado de moda. Si damos a la palabra paisaje una significación compleja que comprenda llanuras, bosques, aguas, industrias, minería, agricultura, habitación, tráfico, etc., diremos, con los urbanistas modernos, que la ciudad de mañana no ha de ser más que un elemento del paisaje.

En este paisaje, en un país, puede haber más de una gran ciudad. Cada una de ellas no es más que un elemento del paisaje. Seguramente, si dentro de un territorio extenso no hay más que una gran ciudad, centro de atracción, no faltarán ciudades importantes a cierta distancia de la principal, además de pueblos y lugares que tienen su propia vida. Cada uno de estos núcleos es elemento del país como son los ríos, las montañas y los huertos: elementos que han de tener relaciones mutuas. En la concepción urbanista actual, nada es superior *per se*: todo ha de someterse a una concordia, a una idea de urbanización. La adoración de la gran ciudad, monstruo devorador con todos los derechos sobre los pobres vecinos, no puede resistir el examen de los urbanistas. Es el país el que es preciso organizar o urbanizar, dando a la palabra un sentido nuevo. Los ingleses han denominado Regional Planning a esta urbanización del país; los franceses le llaman «Urbanización Regional». Región quiere decir tanto comarca como gran país; todo depende del caso. Pero el Regional Planning' quiere siempre indicar que una idea de conjunto es aplicada sobre todo el territorio al cual se quiere hacer vivir armónicamente; y a esta armonía se sujetan las

---

<sup>4</sup> Nicolás María Rubió y Tuduri, “La qüestió fonamental de l’urbanisme: el país-ciutat”, en *Revista de Catalunya*, Barcelona, citado en Terán (1982, págs. 50-51).

grandes ciudades, los pueblos y todo lo que en el país se encuentra.

La urbanización regional significa el tratado de paz entre la ciudad y el campo. Esta paz no puede ser durable más que si da satisfacción a todas las necesidades y a todos los intereses en pugna. Un proyecto de urbanización territorial ha de salvaguardar los altos intereses de la cultura y de la vida civil, ha de abrir caminos cómodos para la expansión de la industria, pero al mismo tiempo ha de preservar los terrenos agrícolas de las escaramuzas de la edificación; debe salvar los paisajes rústicos de toda sombra de contagio ciudadano; ha de dar a la habitación aquellos espacios donde la construcción es más económica, la vida más sana y la circulación más fácil. (Además de la multitud de condiciones técnicas que aquí no interesan.) Socialmente, la urbanización territorial se propone ser el freno de la exagerada atracción de los centros vida urbana. La limitación de la fuerza de aglomeraciones de las ciudades por el único medio que existe: la disolución de la energía de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país."

Como ya se ha señalado anteriormente con la llegada de la República se producen interesantes aportaciones en el caso de Madrid y Catalunya/Barcelona, en las que es significativa la influencia de la teoría del Regional Planning anglosajón.<sup>5</sup> En el primer caso se retoma la idea del *Plan General de Extensión de Madrid*, que ya se había empezado a documentar y desarrollar años antes y en el que, con limitaciones, se incorporan algunas de las ideas ya mencionadas, siendo definitivamente aprobado en 1933, pero sólo en lo relativo al término municipal de Madrid, que era lo permitido por la legislación vigente. Quizás de más envergadura en el análisis que estamos hablando es la propuesta del Plan Regional de Madrid. Ya en 1932, con Indalecio Prieto al frente del Mº de Obras Públicas, se creó el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid, el cual, en coordinación con el Ayuntamiento, llegó a estudiar un Plan Comarcal de comunicaciones y otras cuestiones como la conversión de toda la zona sur del Guadarrama en parque público mediante la adquisición por el Estado. Ya iniciada la guerra, en 1937, siendo ministro de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas Bernardo Giner de los Ríos, se creó el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid en el que llegaron a colaborar más de 100 técnicos y que en 1939 publica el *Esquema y bases para el desarrollo del Plan Regional de Madrid*. El trabajo reconoce en su propio prólogo su modestia y limitaciones, pero ha sido valorado como "un documento importante por su calidad y su fecha de publicación (Terán, 1982, pág. 91). Sus aportaciones son muy variadas siguiendo el modelo teórico radial, limitado y descentralizado. A parte de comentarios generales sobre afecciones al paisaje o sobre el cuidado de las "bellezas naturales" cabe destacar -dentro de una visión social y territorial del papel del planeamiento-, la importancia que se concede a la reserva de suelo destinado a reservas verdes, parques e instalaciones deportivas, explotaciones agrícolas y sobre todo, el planteamiento de la utilización de las sierras de Gredos y Guadarrama y de

---

<sup>5</sup> Terán op. cit. 1982, profundiza ampliamente en los dos casos, págs. 83-94 para el caso de Madrid y 94-114 para el caso de Cataluña y Barcelona.

los valles del Jarama y del Tiétar, "tanto para proceder a su protección en una operación denominada de <conservación del ambiente>, como para promover su aprovechamiento para el disfrute de la población madrileña (Terán, 1982, pág. 93).

Respecto a Barcelona y Cataluña, resaltar las propuestas racionalistas del Plá Maciá para la capital y la influencia que organizaciones como el Grup Catalá d'Arquitectes i Tecnics per a la Solució dels problemes de l'Arquitectura Contemporània (GCATSPAC) en relación más o menos fluida con su homóloga a nivel estatal (GATEPAC), que fueron importantes grupos de difusión de las ideas más innovadoras a nivel internacional. Más interesante, a pesar de su carácter de propuesta o anteproyecto es el *Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán* que impulsó la Generalitat de Cataluña, que proponía una imagen idealizada de Cataluña en zonas que podrían ser modificadas es estudios posteriores de mayor profundidad pero que el arquitecto Oriol Bohigas considera "como un paso trascendental en la evolución de nuestro urbanismo y tiene un gran valor histórico, porque es uno de los primeros intento europeos de planificación territorial a gran escala"<sup>6</sup>. BENAVENT (2006, 403) –aún reconociendo los antecedentes anteriores- lo considera como el primer documento acabado de planificación territorial<sup>7</sup>.

No nos vamos a extender aquí en la ruptura que a tantos niveles –político, cultural, socioeconómico, etc.- supuso la guerra civil española. Como señala Terán como balance previo a la guerra civil "el sistema de planeamiento se mostraba rezagado también respecto a la elaboración teórica y doctrinal, en la ignorancia del problema, ya plenamente detectado, de la urbanización intermunicipal, es decir, de la que ya se estaba produciendo desbordando los límites administrativos de los ayuntamientos, que requería nuevas formas operativas, superadoras de la legalidad vigente. Y por esa brecha práctica se introduce también la conciencia de la necesidad de abrir aún más el ámbito del planeamiento" (1999, pág. 171). Al valorar la situación posbélica, el mismo autor añade que tras la contienda "el progresivo desinflamiento de las iniciales proclamas para la construcción del pretendido <Orden Nuevo>, especialmente a partir del final de la guerra mundial, así como la asimilación no confesada de una herencia cultural prebélica, con la cual es posible descubrir una casi total continuidad, por debajo de negaciones y condenas,..." (1982, pág. 118). Esto es lo que se analiza ya en el siguiente capítulo.

Desde el punto de vista de la conservación de la naturaleza hay que destacar la promulgación en 1916 de la Ley de Creación de Parques Nacionales<sup>8</sup>, que supuso la creación de los primeros Parques Nacionales –

---

<sup>6</sup> Citado por AVILA ORIVE, J.L. (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*, pág. 147.

<sup>7</sup> El trabajo de Benavent (2006) –que se corresponde con su tesis doctoral- se ha publicado cuando este trabajo de investigación se estaba cerrando. Es un trabajo de gran calidad y profundidad y en la medida de lo posible se ha incorporado en esta investigación. Tanto para esta etapa como para las siguientes sus análisis de cómo se va conformando la ordenación territorial a nivel nacional e internacional supone una gran síntesis realizada además con gran claridad.

<sup>8</sup> Se sigue aquí el análisis de MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de Espacios Naturales en España*, Mundi Prensa, Madrid, 15-26, que a su vez da un amplio número de citas en los que se puede profundizar el tema. Tanto para esta época como para sus antecedentes y etapas posteriores también se puede consultar CASADO de OTAOLA (2002) y parte de la bibliografía que se cita en el marco teórico sobre paisaje y espacios naturales

Covadonga y Ordesa- en 1918, aunque antes ya se puede hablar tanto de conciencia naturalista en el siglo XIX como de otras iniciativas conservacionistas desde principios del siglo XX (CASADO DE OTAOLA, S. 2002). Efectivamente desde mediados del siglo XIX había surgido una conciencia de protección de determinados espacios naturales fundamentalmente en los Estados Unidos que cristalizó en la declaración del Parque Nacional de Yellowstone en 1872, fecha simbólica pues significa el inicio de la historia de los espacios naturales en el mundo. Estas declaraciones se extenderían a otros espacios de los Estados Unidos y otros países del mundo anglosajón principalmente (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y África del Sur). En todos estos casos, con territorios todavía bastante "vírgenes", se dio en pocos años una sobreexplotación del entorno natural que originó una cierta conciencia crítica en algunos sectores científicos y sociales, siendo este el detonante de las primeras políticas proteccionistas o conservacionistas.

A Europa también fue llegando esta corriente pero con algo más de lentitud. La sobreexplotación de su medio natural había sido más continuada a lo largo de la historia, su densidad de población también era mayor y como consecuencia el territorio tenía un alto grado de ocupación, por lo que todo unido propició un cierto retraso en la introducción de las políticas conservacionistas, aunque estas ya eran imparables y se empezaban a celebrar las primeras conferencias internacionales sobre fauna (Londres 1900 y Berlín 1901), sobre protección del paisaje (París 1909) o conservación de la naturaleza (Berna 1914). Así, España, con su ley de 1916 fue el cuarto país europeo (tras Suecia, Suiza y Alemania) en incorporarse a dicha corriente, y al poco lo harían Italia y Francia. Se inicia así las políticas proteccionistas que irán evolucionando progresivamente, creando nuevas figuras de protección pero que en general en todos los países europeos responden a estos estándares: el valor científico de los espacios a proteger, su capacidad para el disfrute público, y la necesidad de preservación para las generaciones futuras. Por curiosidad recordar que en 1922 se creó la considerada primera organización mundial dedicada a la defensa de la naturaleza, en particular de las aves, el Consejo Internacional para la Protección de las Aves (ICBP), que con el tiempo se llamaría BirdLife International, agrupando a la mayoría de las sociedades ornitológicas del mundo.

La Ley fue muy escueta, constando de tres artículos: el primero que creaba los parques Nacionales, el segundo que los definía, y el tercero que disponía que el M<sup>o</sup> de Fomento crearía los Parques de acuerdo con los dueños de los sitios. El Reglamento completó algo más la Ley regulando la creación de la Junta Central de Parques Nacionales, ampliando las figuras de protección (crea los Sitios Notables, las Particularidades o Curiosidades Excepcionales y los Árboles Notables), y establece la necesidad de elaborar un catálogo de sitios o parajes que pudiesen ser protegidos, labor encargada a los ingenieros-jefes de los Distritos Forestales. Aunque la información sobre este catálogo es bastante incompleta, MULERO (2002, 20-25) ofrece un listado de 76 sitios notables que parecen haber sido recogidos, aunque la realidad de espacios declarados fuera mucho menor. Esto puso de manifiesto el fracaso de intentar implantar el modelo norteamericano a la

---

(Mata, Mendoza, Zoido, etc.). Una sintética visión sobre los principales hitos del conservacionismo está en Pérez de las Heras, M. (1997).

realidad territorial española –como en general pasó en Europa, con unas condiciones territoriales muy diferentes a las norteamericanas-. Así, en los primeros años tan sólo se declararon los iniciales Parques nacionales de Covadonga y Ordesa (1918) y el Sitio Nacional de San Juan de la Peña (1920), y no es hasta que se promulga el Reglamento, que abre nuevas posibilidades, que se da un nuevo impulso aunque prácticamente basado en la nueva figura de Sitio Natural de Interés Nacional. Efectivamente, entre 1927 y 1935 se declaran otros 15 espacios protegidos, de los cuales 14 se corresponden con la figura señalada y uno con el de Monumento Natural de Interés Nacional. Las razones de este fracaso recogidas por el autor –no hay una declaración de nuevo Parque Nacional- son varias, y no por antiguas con menos actualidad: problemas derivados de la propiedad de la tierra y la imposibilidad de actuar en los predios particulares, falta inicial de recursos presupuestarios, falta de participación de los entes locales y falta de agilidad para desarrollar y canalizar los beneficios del turismo en los municipios afectados. En el caso de la CAPV –tampoco de Asturias o La Rioja-, no se registra ningún espacio digno de protección. Curiosamente, y aunque uno de los fracasos señalados para un mayor desarrollo de la Ley de 1916 ha sido el de la oposición de las poblaciones locales el intento más serio por catalogar como espacio protegido el monte Gorbea fue protagonizado por la Diputación de Bizkaia en 1922. GARAYO (1996, 63-69 y 2000, 145) señala como posible causa del fracaso de su declaración el protagonismo que tuvieron en el intento diputados de la Comunidad Nacionalista Vasca, lo que debió de despertar recelos en la administración central y fue rechazada su inclusión. El autor subraya que, en consonancia con lo que también está pasando en el resto del Estado, la reclamación de declaración de estos espacios estuvo muy ligada a la difusión del excursionismo y montañismo en el país Vasco y especialmente en Bilbao, que comenzaba a sufrir las consecuencias de un rápido crecimiento urbano todavía no unido a un buen nivel de calidad de vida. Es por ello que parece que hubo un intento en 1930 por parte de la Federación Vasco-Navarra de Alpinismo –constituida en 1924 en Elgeta-, para la declaración como parques nacionales de los espacios de Aralar, Aitzgorri y Gorbea, que parece que no pasó de sugerencia (GARAYO, 1996, 66). La conclusión es que este periodo se salda con la ausencia de declaraciones de espacios protegidos en la CAPV.

El balance estatal del periodo 1918-1936 es la declaración de 18 espacios protegidos (2 Parques Nacionales, 14 Sitio Natural de Interés Nacional, y un Monumento Natural de Interés Nacional), que suponían poco más de 33.500 has. de la superficie nacional. El cambio de régimen y el advenimiento de la República trajeron cambios importantes que vinieron a reforzar la política conservacionista y a reconocer su utilidad social pero que no pudieron tener desarrollo al darse el golpe militar (MULERO, 2002, 27-32).

## **2. EL PLANEAMIENTO DE LA POSGUERRA: LA ETAPA AUTÁRQUICA (1939-1956).**

### **2.1 Marco general.**

No se va profundizar en la situación general de la posguerra que está muy bien retratada en el capítulo "Nuevo clima de posguerra" del trabajo asiduamente citado de Fernando Terán (1982, 118-158). Sólo recordar que las destrucciones provocadas por la guerra fueron considerables, y uno de los mayores esfuerzos al que se enfrentó el régimen franquista fue el de la reconstrucción. España era un país arruinado y aislado internacionalmente que inicia como puede una política de industrialización dentro de un marco de autarquía económica. Es por ello que el crecimiento industrial es pequeño, con falta en el abastecimiento de materias primas básicas como el acero y el cemento, la energía o en el ámbito de la renovación tecnológica y del mercado de capitales. Aunque en otros sectores el empleo creció alrededor de un 23,08 %, la agricultura todavía era el sector mayoritario con casi el 50 % de la población empleada, lo que suponía un crecimiento del 10,4 % respecto a 1940 (ALCAIDE, 2003, 36-37). Este panorama empezará a cambiar en la década de los cincuenta, con la posibilidad de acceder a créditos extranjeros y por el comienzo del desarrollo turístico. Este mayor dinamismo económico llevará a un crecimiento industrial y demográfico.

Así la población crece casi un 9 %, superándose los 30 millones de habitantes, con una recuperación de las tasas de natalidad que a partir de la década de los cuarenta estará casi siempre por encima del 20 por mil y una mortalidad que ya para el comienzo de los cincuenta se situará por debajo del 10 por mil<sup>1</sup>. Se recuperan unos movimientos de población –que ya venían produciéndose desde el siglo XIX- que partiendo de las áreas rurales se dirigen a las más dinámicas industrialmente, Madrid, Cataluña y el País Vasco. Se calcula que en esta década ese flujo fue de alrededor de un millón de personas (TERAN, 1999, 143), lo que llevará a la población urbana (52,1 %) –considerada como la agrupada en núcleos de más de 10.000 habitantes-, a superar a la rural por primera vez en la historia del España. Aún y todo, las cifras económicas reflejan todavía una estructura muy parecida a comienzos de los años cincuenta, pues el verdadero salto de la economía y la sociedad española se dará en la siguiente década. Así, en 1960, aunque el empleo del primer sector desciende en un 12,17 % respecto a 1950, todavía supone el 40 % de la población total empleada, con un crecimiento en su Valor Añadido Bruto (VAB) del 151 %, pero que le hace bajar del 27 % del VAB de 1950 al 22 % en 1960. La industria por su parte, aunque crece en empleo un 34% supone todavía el 20 % del total, mientras que la construcción crece el 28,75 % (7 % del total) y los servicios, con un crecimiento del 23 % pasan a suponer el 33 % del empleo total. Respecto al VAB de estos sectores, todos crecen por encima del de sector primario, suponiendo la industria en 29 % del total, el 6 % la construcción y el 43 % el sector servicios. La recuperación del VAB general fue rápida en la inmediata posguerra una variación del 275%, pasando de casi 63.000 millones en 1940 a 236.000 en 1950 –se partía de cifras muy bajas como era natural- para ralentizarse algo en la siguiente década, con un

---

<sup>1</sup> Anuarios Estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

porcentaje de variación del 209% y llegando a los casi 730.000 millones en 1960 (ALCAIDE, 2003, 38-42).

Aún y todo, este decenio es considerado como el precursor de la política expansionista, y sus repercusiones en el urbanismo y en la necesidad de vivienda de las zonas industriales más dinámicas son importantes. A. Precado señala (1996, 199-201 y 212) como todavía en 1950 la población considerada como rural -la que vive en núcleos de menos de 50.000 habitantes-, supone el 59% del total y la urbana sólo el 41%. Para 1960 los índices eran del 55 y 45 % respectivamente, iniciando una evolución que continuará en las próximas décadas. Se la considera parte de una fase más amplia (1910-1950), compleja y con múltiples episodios (guerras mundiales, guerra civil, depresión económica, etc.) que hizo que la dinámica de urbanización, ya iniciada, fuese desigual e irregular, y que se caracteriza por una primera urbanización y concentración inicial. El crecimiento se va a concentrar en los grandes centros de industria básica que habían surgido en la primera industrialización y algunas ciudades de nueva industrialización gracias a la modernización agraria, siendo de un 22% de media. Este aumento lo recogen fundamentalmente las ciudades de más de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona y Valencia en 1950, con Valencia con un crecimiento bajo, del 9,3%, y Bilbao y Sevilla que para 1960 los alcanzan y superan). El crecimiento más notable entre 1950 y 1960 fue para Bilbao (41%), seguida de Madrid (38,3%) y Barcelona (29,9%). También destacan las ciudades de industrialización agraria como Pamplona (33,4%), Jerez (23,1%), Zaragoza (22,3%) y Valladolid (21,1%), y ciudades portuarias o con entornos industriales importantes como Las Palmas (26,4%), San Sebastián (25,8%) y La Coruña (21,5%). Así, en 1950, entre la población que se considera urbana (vivía en núcleos de más de 50.000 habitantes), un 38% vive en ciudades de más de 1 millón de habitantes; la que vive en ciudades de entre 0,5 y 1 millón son el 14,9%; la agrupada en ciudades medias -entre 250 y 500.000 habitantes- el 21,9%. Los que viven en ciudades de entre 100 y 250 mil suponen el 16,4% y entre 50 y 100 mil el 8,8%.

Señalar por curiosidad -sobre todo teniendo en cuenta el ámbito geográfico al que se circunscribe este trabajo- cómo al frente de la organización de la arquitectura estatal estuvieron dos guipuzcoanos. Primero Pedro Muguruza y poco después, cómo surge la figura emergente de Pedro Bidagor, que marcará la historia del urbanismo español durante décadas, pues tras trabajar con Muguruza desde el final de la guerra civil, será nombrado Jefe Nacional de Urbanismo en 1949 y Director General de Urbanismo en 1957.

Respecto al desarrollo urbanístico se distinguen dentro de esta etapa dos momentos diferentes, la primera década de los cuarenta, todavía muy presente la posguerra y que se puede considerar como continuista, y una segunda de mayor maduración que conducirá a la formalización de urbanismo español con la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. En un primer momento, y a pesar del intento de integrar las diferentes actuaciones dentro de un Plan Nacional de Reconstrucción<sup>2</sup>, la realidad es que la reconstrucción "sería abordada sectorialmente por organismos independientes, cuyas acciones no constituirían una política unitaria" (TERAN, 1999, 230).

Estos organismos, que en su mayoría fueron constituidos en 1939 y de una u otra manera tenían relación con la tarea urbanística como recuerda el propio

---

<sup>2</sup> Sobre el Plan Nacional de Reconstrucción ver Terán 1982, págs. 133-137

Bidagor (1964), eran la Dirección General de Regiones Devastadas del M<sup>o</sup> de Gobernación-heredera del antiguo Servicio Nacional ya en marcha durante la guerra civil-, cuyo objetivo principal era ayudar en la reconstrucción de al menos 192 poblaciones de todo el territorio estatal que tenían destrucciones superiores al 60 %. El balance de su labor no puede ser muy satisfactorio, lógico por otra parte al realizarse en los peores momentos económicos y tecnológicos de la posguerra (TERAN, 1999, 230).

También estaría el Instituto Nacional de Vivienda, dependiente del M<sup>o</sup> de Trabajo y cuyo objetivo fundamental era fomentar y dirigir la construcción de viviendas protegidas.

El tercer organismo es la Dirección General de Arquitectura dentro del M<sup>o</sup> de Gobernación que se instituyó con la pretensión de "Organismo Superior" (BIDAGOR, 1964, 4) pero que quedó diluida entre el resto de direcciones generales y servicios (TERAN, 1982, 137-138). Su director fue Pedro Muguruza, mientras que Pedro Bidagor ocupó la jefatura de la sección de urbanismo.

Un cuarto organismo fue el Instituto Nacional de Colonización -que curiosamente Bidagor no cita en su análisis- del M<sup>o</sup> de Agricultura, que en parte complementaría la actuación de Regiones Devastadas cuyo objetivo era el de la "colonización interior" por medio de la construcción de nuevos poblados. Y que de paso cumplía dos importantes funciones. De un lado ayudaba a desarrollar la política agrarista, muy arraigada en el régimen -y con claras resonancias de las experiencias alemanas e italianas previas a la II Guerra Mundial-, y por otro se intentaba sustituir la reforma agraria que había iniciado la República (TERAN, 1999, 231).

El quinto organismo es la Junta de Reconstrucción de Madrid que tuvo carácter de Comisión Interministerial, y que desde el principio funcionó como una Comisión Técnica, presidida por el director general de Arquitectura y que tenía como objetivo la redacción de un Plan de Urbanización de Madrid, cuyo director técnico, por encargo de Pedro Muguruza será Pedro Bidagor (TERAN, 1982, 139).

Para finalizar habría que citar las diferentes Comisiones Provinciales de Urbanismo o Comisiones Superiores de Ordenación Urbana, que sí tendrían una mayor unidad de acción con la Dirección General de Arquitectura. La primera en formarse es la de Toledo (1942), seguida por las de Guipúzcoa y Valencia en 1944 y otras muchas más a lo largo de esta década y la siguiente hasta llegar a unas 26 en 1954 (TERAN, 1982, 237 y 608-611). Dichas Comisiones, al no haber una formación y experiencia suficiente para afrontar la ordenación jurídica y nacional con ciertas garantías, debían ir cultivando el ambiente que pusiese en evidencia la importancia de la materia urbanística, así como la necesidad de desarrollar esa tarea a escala nacional. Dichas Comisiones tenían como objetivo "organizar, sostener y orientar unas oficinas técnicas provinciales dedicadas a la formulación de los Planes Provinciales de urbanismo, y como primera etapa a la redacción de los planes de las capitales y núcleos más importantes" (BIDAGOR, 1964, 7). El mismo autor señala que la ponencia técnica de la Comisión -formada por técnicos arquitectos e ingenieros que intervenían en el planeamiento urbanístico-, solía estar presidida por un delegado de la Dirección General de Arquitectura y también acudía un especialista en urbanismo perteneciente a dicha Dirección. El propio Bidagor

reconoce que su eficacia fue muy diferente aunque cree que el objetivo esencial – crear equipos que obtengan experiencia local- se consiguió, pese a que en muchas ocasiones las condiciones de trabajo fueron muy precarias (1964, 7). Terán por su parte (1982, 236), citando en parte a Bidagor, añade otros objetivos algo más ambiciosos para estas Comisiones, el de servir tanto de estudios preliminares y obtener un diagnóstico de las necesidades urbanísticas nacionales para el Plan Nacional de Urbanismo e ir perfilando la estructura de los Órganos, ejecutivos, asesores y fiscales que ayudasen a desempeñar esa misión urbanística. Según Terán, las primeas ideas sobre dicho Plan Nacional ya venían de antes, llegándolo a ligar con el primer Plan Nacional de Reconstrucción. Cree que “constituirá una muy personal ambición personal de Bidagor, quien dedicó a esta tarea una enorme cantidad de reflexión y e esfuerzo” (1982, 208), aunque no fue ni insólita ni extemporánea, pues como más tarde señala “puede decirse que de tal ambición participaron varias naciones europeas y que la pretensión estaba en la cultura urbanística del momento y se relacionaba con nuevos enfoques de la geografía, con el desarrollo de la ecología y las nociones de <equilibrio nacional>” (1982, 229).

A pesar de este intento de institucionalización y del discurso aparatoso y simbólico, no se llega a producir una conceptualización real y “consistentemente dibujada” de la ciudad y del modelo territorial o de urbanización del falangismo (TERAN, 1982, 142-157).

A estos organismos habría que añadir otro con un carácter más formativo, el Instituto de Estudios de Administración Local creado en 1940 con el objetivo de “mejorar la preparación de los técnicos que intervenían en esta materia...de que fuera algo semejante a una Universidad Municipalista” (BIDAGOR, 1964, 7).

Señalar como, al hacer un poco de entresaca y tras quitar el discurso más simbólico y retórico muy propio de la época, y en las propuestas más destacadas de planeamiento, se puede apreciar desde una continuidad con ideas de la preguerra hasta la incorporación de algunas ideas que ya se estaban introduciendo en las legislaciones europeas de la época<sup>3</sup> (TERAN, 1982, 307-316 y 351-361).

El segundo momento dentro de esta etapa, se corresponde con el de una mayor maduración de la doctrina urbanística. La asunción de la Jefatura Nacional de urbanismo por parte de Pedro Bidagor en 1949 junto a la experiencia acumulada en la década de los cuarenta le va a permitir ir perfilando unos de sus objetivos más importantes: la sistematización de los conocimientos adquiridos en una Ley urbanística general (TERAN, 1982, 231), la futura Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Es justo con la promulgación de esta Ley con la que se concluye esta etapa, por lo que su análisis y comentario se dejan para la siguiente etapa. Coincide además con la apertura de un nuevo ciclo económico, que ya se hacía sentir desde comienzos de la década y especialmente desde mediados de la misma, y que empezará a tomar cuerpo con el llamado Plan de Estabilización y

---

<sup>3</sup> Algunos, que tendrán una indudable influencia en la legislación española promulgada por Bidagor, datan de principios de los años cuarenta, como la Ley urbanística italiana de 1942; la Ley francesa del 15 de junio de 1943 –todavía con la Francia ocupada-; la Ley urbanística belga de 1946 o la Ley urbanística polaca, del mismo año o el *Town and Country Planning Act* o Ley de planeamiento de la ciudad y el campo, promulgada por el gobierno laborista en 1947 (TERAN, 1982, 222-229).

Liberalización de 1959 (HARRISON, 1998, 23-29). Esto también se vería favorecido por el cambio del clima político y cultural de finales de la década y por las experiencias que a lo largo de la década de los cuarenta se van dando en el mundo y fundamentalmente en Europa, donde empiezan a formalizarse marcos jurídicos diferentes, que recogiendo experiencias anteriores, las van a actualizar proponiendo nuevas formas de organización y sistematización del planeamiento.

Desde el punto de vista conservacionista se inicia un periodo que –con ciertas matizaciones- MULERO califica como oscuro (2002, 33-35), y en el que el retroceso de la política conservacionista es evidente. Seguramente influyó la situación política y socioeconómica de la posguerra que ni tenía recursos ni encontraba rentabilidad económica y política al impulso de los espacios naturales protegidos. Sucesivas leyes fueron socavando anteriores logros, y así, la Ley de 4 de junio de 1940, sobre la reorganización del Consejo Superior de Pesca, Caza y Parques Nacionales suprimió la Comisaría de Parques Nacionales con lo que se suprimió también su gestión independiente al quedar supeditada a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca. Todavía empeoró más la situación con su derogación y la promulgación de la Ley de 30 de diciembre de 1944, que crea el consejo Superior de caza y Pesca Fluvial, desapareciendo los Parques Nacionales como entidad propia y quedando pendientes de una futura regulación que al final no se produjo. Además el Decreto de 11 de agosto de 1953 todavía tuvo peores consecuencias pues al regular la nueva composición del Consejo no incluye a ninguna persona especializada en espacios protegidos o parques nacionales, creando una sección de Pesca Continental y otra de Caza y Parques Nacionales.

Paradójicamente, nuevos espacios pasaron en este periodo a engrosar la lista de espacios protegidos: tres con la categoría de Parques Nacionales –más que en el periodo anterior- (Teide y Caldera de Taburiente en 1954, y Aigües Tortes y Lago de San Mauricio en 1955), y un Sitio Natural de Interés Nacional (Lago de Sanabria en 1946). Con estas declaraciones se alcanza una superficie protegida de 63.781 has., apenas el 0,12 % del territorio español. Desde el punto de vista del asociacionismo hay que señalar la constitución en 1954 de la Sociedad Española de Ornitología (SEO), que se integrará en la BirdLife International.

En el caso de la CAPV, como en la etapa anterior, no se va a producir ninguna declaración de espacio protegido, cuestión que todavía se confirma en la siguiente etapa, debiéndose esperar hasta la década de los ochenta para ver la declaración del primer espacio natural vasco. Sí se constata las preocupaciones de contenido naturalista ligado a las actividades del montañismo vasco (algunas sociedades excursionistas y montañeras tenían una sección dedicada a las Ciencias Naturales), cuestión que se vio reforzada con la creación en 1947 de la Sociedad de Ciencias Aranzadi, que refuerza el interés de por el naturalismo de origen filantrópico pero con objetivos científicos. Estas instituciones ayudarán a sensibilizar a gran parte de la sociedad civil vasca con la cuestión ambiental (especialmente la cuestión de la contaminación de los ríos o de las repoblaciones con especies exóticas que se acentuaron de manera importante en la década de los cuarenta y cincuenta y su influencia en la flora y fauna autóctona), en un momento en que comienza a producirse el predominio del productivismo en los criterios de gestión de los recursos naturales y la conciencia cada vez más extendida de la degradación medio

ambiental por los procesos de urbanización e industrialización (GARAYO, 1996, 69-72).

En el ámbito internacional hay algunos hitos a destacar como la publicación del ingeniero forestal y ecólogo norteamericano Aldo Leopold –considerado el precursor de la ética ambiental- de sus obras *A Land Etic*<sup>4</sup> en 1946 y *A Sand County Almanac* ya en 1949, un año después de su muerte. En cuanto a la creación de organizaciones internacionales hay que destacar en 1948 el surgimiento de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, hoy Unión Mundial para la Naturaleza) impulsada por la LSPN y la UNESCO y a la que se hace referencia en la etapa siguiente.

### 2.1.1 Marco autonómico.

El comienzo de esta etapa está marcado por las duras condiciones de la recién finalizada guerra civil y de la posguerra, tanto de represión política –como se está recordando estos últimos años- como de condiciones de vida tanto en el Estado español como en el País Vasco. La población de la CAPV no llegaba al millón de habitantes pero a nivel de las grandes cifras de población y su distribución ya dibujaba el panorama que se confirmará con los años salvo algunos matices, como se aprecia en la tabla nº 1.

**Tabla nº 1. Población y densidad por territorio 1930-1960.**

	km <sup>2</sup>	1930			1940			1950			1960		
		P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%
<b>Araba/Álava</b>	2.963	104.176	35,2	11,7	112.876	38,1	11,8	118.012	39,8	11,1	133.742	45,1	9,8
<b>Bizkaia</b>	2.217	485.205	218,8	54,4	511.135	230,5	53,5	569.188	256,7	53,6	751.014	338,7	55,3
<b>Gipuzkoa</b>	1.909	302.329	158,4	33,9	331.753	173,8	34,7	374.040	195,9	35,2	473.951	248,3	34,9
<b>C.A.P.V.</b>	7.089	891.710	125,8	100,0	955.764	134,8	100,0	1.061.240	149,7	100,0	1.358.707	191,7	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

**Tabla nº2. Evolución de la población en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960.**

	1930	1935		1940		1950		1960	
	Nº abs.	Nº abs.	% 30-35	Nº abs.	% 35-40	Nº abs.	% 40-50	Nº abs.	% 50-60
<b>Álava</b>	103.800	106.263	3,65	109263	2,60	113.450	4,06	137.782	21,45
<b>Gipuzkoa</b>	289.859	304.620	5,09	314.964	3,40	368.785	17,09	473.530	28,40
<b>Bizkaia</b>	472.590	486.981	3,05	494.819	1,61	550.957	11,35	745.470	35,30
<b>CAPV</b>	866.249	897.864	2,33	918.811	2,33	1.033.192	12,45	1.356.782	31,32
<b>España</b>	23.444.615	24.747.000	5,56	25.571.424	3,33	28.002.276	9,51	32.076.608	8,97

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX.*

Bizkaia representa ya el 53,5 % del total de la CAPV y así se va mantener con ligeras subidas y bajadas hasta entrar en el siglo XXI. Gipuzkoa representaba en ese año el 34,7 % de toda la población de la comunidad, cifra que disminuirá unos dos puntos para el siguiente siglo, a costa de Álava que

<sup>4</sup> “Una ética para la Tierra”, existe una traducción española en los Libros de la Catarata (1999).

*Capítulo 2: El planeamiento de la posguerra: la etapa autárquica (1939-1956).*

elevará el 11,8 % de su población en esos dos puntos. Cabe destacar que si bien en esta etapa los dos primeros territorios ganan algo de peso entre 1940 y 1960, Álava pierde algo debido a su poca participación en el comienzo de la industrialización de la CAPV, que Gipuzkoa y Bizkaia ya habían iniciado en el último tercio del siglo XIX. Aún y todo el mayor incremento de la segunda década, entre 1950 y 1960, ya superior incluso a la media española, marca un cambio de tendencia claro. Las cifras de crecimiento intercensal por territorios que figuran en la tabla nº 2 también son elocuentes.

**Tabla nº 3. Empleo en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960**

	1930	1935		1940		1950		1960	
	Nº abs.	Nº abs.	% 30-35	Nº abs.	% 35-40	Nº abs.	% 40-50	Nº abs.	% 50-60
<b>Álava</b>	43.718	41.545	-4,97	48.364	16,41	55.321	14,38	60.934	10,15
<b>Gipuzkoa</b>	134.340	132.783	-1,16	154.859	16,63	172.074	11,12	198.168	15,16
<b>Bizkaia</b>	199.858	192.125	-3,87	205.808	7,12	248.780	20,88	346.397	39,24
<b>CAPV</b>	377.916	366.453	-3,03	409.031	11,62	476.175	16,42	605.499	27,16
<b>España</b>	8.784.489	8.693.573	-1,03	9.728.014	11,90	11.327.134	16,44	12.182.149	7,55

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX.*

Como es lógico toda la evolución demográfica está íntimamente ligada a la dinámica económica, lo que se refleja en las tablas nº 3 (evolución del empleo total) y nº 4 que refleja el empleo por sectores y territorios históricos. Como se puede apreciar es Bizkaia el territorio que ya desde 1950 muestra mayor dinamismo con un crecimiento global del 20,9 % respecto a la década anterior, cuatro puntos por encima de la media nacional. Pero todavía se notaba la situación de aislamiento y autarquía en la que se veía, que no se comenzará a romper hasta el final de los cincuenta. El crecimiento del empleo en esta década ya es espectacular en Bizkaia (39,2 %), y ya tanto Álava (10,15 %) como Gipuzkoa (15,2 %) superan a la media nacional.

Al analizar la distribución del empleo por sectores se confirman las dinámicas de cada territorio. Como es lógico en la situación de posguerra durante la década de los cuarenta creció el empleo en el sector primario que incluso en Bizkaia ofrecía unos porcentajes altos (20,6 %) respecto al total del empleo. En Álava en ese año todavía representa cerca del 40 % de su población ocupada y aunque comienza a disminuir sensiblemente, todavía en la década de los sesenta representa el 60,2 % del total, mientras de tanto Gipuzkoa como Bizkaia se sitúan en la mitad.

Los incrementos más importantes se dan en el sector industrial, especialmente en la década de los cincuenta en los territorios de Gipuzkoa (66,3 % de incremento y 40,6 % del empleo total) y Bizkaia (45,5 % de incremento y 39,7 % del empleo total). Álava también lo hace de manera importante (47,1 %) pero el todavía importante peso del sector primario hace que su peso relativo se mantenga en el 30,2 %.

También se aprecia el importante crecimiento que el sector terciario, los servicios empiezan a tener en la estructura económica de la CAPV, que en los años sesenta supone ya en los tres territorios históricos más del 30 % de su población ocupada.

Capítulo 2: El planeamiento de la posguerra: la etapa autárquica (1939-1956).

Tabla nº 4. Número de empleo por sectores.

Nº de empleos en agricultura y pesca en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960.													
	1930	1935			1940			1950			1960		
	Nº absol.	Nº absol.	% 30-35	% s.T.H*	Nº absol.	% 35-40	% s.T.H	Nº absol.	% 40-50	% s.T.H	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H
<b>Álava</b>	21.355	18.601	-12,9	44,8	21.102	13,5	43,6	21.907	3,8	39,6	18.396	-16,0	30,2
<b>Gipuzkoa</b>	59.088	51.713	-12,5	38,9	58.911	13,9	38,0	61.974	5,2	36,0	29.354	-52,6	14,8
<b>Bizkaia</b>	46.121	44.552	-3,4	23,2	48.909	9,8	23,8	51.159	4,6	20,6	50.295	-1,7	14,5
<b>CAPV</b>	126.564	114.866	-9,2	31,3	128.922	12,2	31,5	135.040	4,8	28,4	98.045	-27,4	16,2
<b>España</b>	4.801.675	4.336.236	-9,7	49,9	5.101.728	17,7	52,4	5.632.898	10,4	49,7	4.947.421	-12,2	40,6

Nº de empleos industriales en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960.													
	1930	1935			1940			1950			1960		
	Nº absol.	Nº absol.	% 30-35	% s.T.H	Nº absol.	% 35-40	% s.T.H	Nº absol.	% 40-50	% s.T.H	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H
<b>Álava</b>	7.612	7.664	0,7	18,4	8.107	5,8	16,8	12.530	54,6	22,6	18.426	47,1	30,2
<b>Gipuzkoa</b>	26.118	29.654	13,5	22,3	37.909	27,8	24,5	48.353	27,6	28,1	80.415	66,3	40,6
<b>Bizkaia</b>	73.506	71.665	-2,5	37,3	76.860	7,3	37,3	94.399	22,8	37,9	137.356	45,5	39,7
<b>CAPV</b>	107.236	108.983	1,6	29,7	122.876	12,8	30,0	155.282	26,4	32,6	236.197	52,1	39,0
<b>España</b>	1.481.114	1.714.336	15,8	19,7	1.573.686	-8,2	16,2	1.853.600	17,8	16,4	2.481.238	33,9	20,4

Nº de empleos en la construcción en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960.													
	1930	1935			1940			1950			1960		
	Nº absol.	Nº absol.	% 30-35	% s.T.H	Nº absol.	% 35-40	% s.T.H	Nº absol.	% 40-50	% s.T.H	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H
<b>Álava</b>	1.892	1.892	0,0	4,6	2.268	19,9	4,7	3.025	33,4	5,5	4.813	59,1	7,9
<b>Gipuzkoa</b>	5.510	5.213	-5,4	3,9	6.023	15,5	3,9	10.224	69,8	5,9	14.299	39,9	7,2
<b>Bizkaia</b>	7.966	8.567	7,5	4,5	10.002	16,8	4,9	20.545	105,4	8,3	31.960	55,6	9,2
<b>CAPV</b>	15.368	15.672	2,0	4,3	18.293	16,7	4,5	33.794	84,7	7,1	51.072	51,1	8,4
<b>España</b>	395.700	405.402	2,5	4,7	467.100	15,2	4,8	659.000	41,1	5,8	848.459	28,8	7,0

Nº de empleos en servicios en los Territorios Históricos, CAPV y España 1930-1960.													
	1930	1935			1940			1950			1960		
	Nº absol.	Nº absol.	% 30-35	% s.T.H	Nº absol.	% 35-40	% s.T.H	Nº absol.	% 40-50	% s.T.H	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H
<b>Álava</b>	12859	13.388	4,1	32,2	16.887	26,1	34,9	17.859	5,8	32,3	19.299	8,1	31,7
<b>Gipuzkoa</b>	43.624	46.203	5,9	34,8	52.016	12,6	33,6	51.523	-1,0	29,9	74.100	43,8	37,4
<b>Bizkaia</b>	72.265	67.341	-6,8	35,1	70.037	4,0	34,0	82.677	18,1	33,2	126.786	53,4	36,6
<b>CAPV</b>	128.748	126.932	-1,4	34,6	138.940	9,5	34,0	152.059	9,4	31,9	220.185	44,8	36,4
<b>España</b>	2.106.000	2.237.599	6,3	25,7	2.585.500	15,6	26,6	3.181.636	23,1	28,1	3.905.031	22,7	32,1

\* % es sobre el total de cada Territorio Histórico en ese año de la tabla nº 3

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*. Elaboración propia.

La distribución y estructura territorial que va adquiriendo esta población se refleja en las tablas de distribución de la población por comarcas (tabla nº 5) y en el de distribución por tamaño de municipios (tabla nº 6).

**Tabla nº 5. Población y densidad por territorio y comarca 1930-1960.**

	km <sup>2</sup>	1930			1940			1950			1960		
		P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	P. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%
Cantábrica Alavesa	301	11.445	38,1	11,0	11.851	39,4	10,5	12.886	42,8	10,9	17.540	58,3	13,1
Estribaciones del Gorbea	404	7.479	18,5	7,2	7.064	17,5	6,3	8.178	20,2	6,9	6.898	17,1	5,2
Llanada Alavesa	784	54.618	69,6	52,4	63.338	80,7	56,1	66.465	84,7	56,3	81.390	103,8	60,9
Montaña Alavesa	481	7.535	15,7	7,2	7.359	15,3	6,5	7.495	15,6	6,4	6.581	13,7	4,9
Rioja Alavesa	385	12.064	31,3	11,6	12.521	32,5	11,1	12.817	33,3	10,9	11.922	31,0	8,9
Valles Alaveses	585	11.035	18,9	10,6	10.743	18,4	9,5	10.171	17,4	8,6	9.411	16,1	7,0
<b>Araba/Álava</b>	<b>2.963</b>	<b>104.176</b>	<b>35,2</b>	<b>100,0</b>	<b>112.876</b>	<b>38,1</b>	<b>100,0</b>	<b>118.012</b>	<b>39,8</b>	<b>100,0</b>	<b>133.742</b>	<b>45,1</b>	<b>100,0</b>
Arratia-Nervión	401	22.434	56,0	4,6	23.583	58,9	4,6	21.617	54,0	3,8	23.267	58,1	3,1
Duranguesado	317	30.762	97,0	6,3	30.153	95,1	5,9	34.326	108,2	6,0	44.998	141,9	6,0
Encartaciones	452	27.568	61,0	5,7	27.509	60,9	5,4	27.554	61,0	4,8	29.605	65,5	3,9
Gernika-Bermeo	282	36.167	128,0	7,5	35.110	124,3	6,9	37.063	131,2	6,5	38.564	136,5	5,1
Gran Bilbao	355	328.059	925,1	67,6	353.841	997,8	69,2	405.338	1143,0	71,2	567.872	1601,3	75,6
Markina-Ondarroa	206	20.416	99,3	4,2	20.934	101,8	4,1	22.318	108,5	3,9	24.664	119,9	3,3
Plentzia-Mungia	212	19.799	93,3	4,1	20.005	94,2	3,9	20.972	98,8	3,7	22.044	103,8	2,9
<b>Bizkaia</b>	<b>2.217</b>	<b>485.205</b>	<b>218,8</b>	<b>100,0</b>	<b>511.135</b>	<b>230,5</b>	<b>100,0</b>	<b>569.188</b>	<b>256,7</b>	<b>100,0</b>	<b>751.014</b>	<b>338,7</b>	<b>100,0</b>
Alto Deba	343	31.011	90,5	10,3	32.164	93,8	9,7	35.720	104,2	9,5	44.810	130,7	9,5
Bajo Bidasoa	71	23.854	335,8	7,9	20.362	286,7	6,1	27.319	384,6	7,3	37.709	530,9	8,0
Bajo Deba	182	28.346	156,2	9,4	29.085	160,2	8,8	34.840	191,9	9,3	56.118	309,2	11,8
Donostia-San Sebastián	306	122.859	402,0	40,6	149.244	488,3	45,0	164.544	538,4	44,0	199.395	652,4	42,1
Goierri	351	30.976	88,1	10,2	32.841	93,4	9,9	36.627	104,2	9,8	52.512	149,4	11,1
Tolosa	347	30.232	87,0	10,0	31.823	91,6	9,6	35.039	100,9	9,4	38.142	109,8	8,0
Urola Costa	325	35.054	108,0	11,6	36.234	111,6	10,9	39.971	123,1	10,7	45.265	139,4	9,6
<b>Gipuzkoa</b>	<b>1.909</b>	<b>302.329</b>	<b>158,4</b>	<b>100,0</b>	<b>331.753</b>	<b>173,8</b>	<b>100,0</b>	<b>374.040</b>	<b>195,9</b>	<b>100,0</b>	<b>473.951</b>	<b>248,3</b>	<b>100,0</b>
<b>C.A.P.V.</b>	<b>7.089</b>	<b>891.710</b>	<b>125,8</b>		<b>955.764</b>	<b>134,8</b>		<b>1.061.240</b>	<b>149,7</b>		<b>1.358.707</b>	<b>191,7</b>	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

La primera constatación es que las densidades aumentan de manera importante aunque la de Álava todavía se mantiene en 1960 muy por debajo de los 100 hab/km<sup>2</sup>, cuando la media de la CAPV casi alcanza los 250 hab/km<sup>2</sup>. En el caso de Álava, salvo la comarca de la Llanada que incluye a Vitoria-Gasteiz, el resto están por debajo de la media del territorio. Por el contrario el Gran Bilbao ya llega a los 1.600 hab/km<sup>2</sup>, y en Gipuzkoa destacan por encima de la media de la CAPV tres comarcas, Donostialdea (652,4 hab/km<sup>2</sup>), Bajo Bidasoa (530,9 hab/km<sup>2</sup>) y Bajo Deba (309,2 hab/km<sup>2</sup>). Tanto en el caso de la comarca capitalina de Álava -la Llanada Alavesa-, como del Gran Bilbao concentran algo más del 75 % del total de cada territorio. Gipuzkoa en este sentido presenta un perfil más equilibrado, con la comarca capitalina -Donostialdea- que agrupa al 42 %

de la población, y el resto de comarcas que tienen valores entre 8 y 12 % más o menos.

Tabla nº 6. Distribución de la población por tamaño de municipios (1930-1960)

	ARABA/ÁLAVA											
	1930			1940			1950			1960		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
<b>1-1.000</b>	27.087	24,9	24	28.726	24,5	24	26.647	21,8	24	24.586	17,3	27
<b>1.001-5.000</b>	41.029	37,7	26	38.722	33,0	26	43.319	35,5	26	36.909	25,9	22
<b>5.001-10.000</b>										7.239	5	1
<b>10.001-20.000</b>												
<b>20.001-50.000</b>	40.641	37,4	1	49.752	42,5	1						
<b>50.001-100.000</b>							52.206	43	1	73.701	52	1
<b>100.001-...</b>												
<b>TOTAL</b>	108.757	100	51	117.200	100	51	122.172	100	51	142.435	100	51
	BIZKAIA											
	1930			1940			1950			1960		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
<b>1-1.000</b>	22.826	4,7	42	22.948	4,5	46	21.560	3,8	40	24.198	3,2	34
<b>1.001-5.000</b>	126.540	26,0	55	125.956	24,6	52	121.128	21,3	57	102.814	13,6	44
<b>5.001-10.000</b>	72.855	15,0	12	62.261	12,2	10	69.815	12,2	10	83.114	11,0	12
<b>10.001-20.000</b>	67.552	13,9	4	69.376	13,6	5	85.867	15,1	6	50.142	6,6	5
<b>20.001-50.000</b>	34.209	7,0	1	36.165	7,1	1	42.240	7,4	1	119.127	15,8	5
<b>50.001-100.000</b>										77.802	10,3	1
<b>100.001-...</b>	161.987	33,3	1	195.186	38,1	1	229.334	40,2	1	297.942	39,5	1
<b>TOTAL</b>	485.969	100,0	115	511.892	100,0	115	569.944	100,0	115	755.139	100,0	102
	GIPUZKOA											
	1930			1940			1950			1960		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
<b>1-1.000</b>	17.652	5,8	42	17.629	5,3	39	17.447	4,7	35	16.530	3,5	32
<b>1.001-5.000</b>	79.241	26,2	33	75.096	22,6	33	82.420	22,0	35	80.798	16,9	34
<b>5.001-10.000</b>	83.973	27,8	10	75.196	22,7	10	64.208	17,2	9	83.125	17,4	11
<b>10.001-20.000</b>	43.031	14,2	3	59.853	18,0	5	96.189	25,7	7	101.196	21,2	7
<b>20.001-50.000</b>										61.539	12,9	2
<b>50.001-100.000</b>	78.432	25,9	1								0,0	
<b>100.001-...</b>				103.979	31,3	1	113.776	30,4	1	135.149	28,3	1
<b>TOTAL</b>	302.329	100,0	89	331.753	100,0	88	374.040	100,0	87	478.337	100,0	87

Fuente: Instituto Nacional de Estadística/Datutalaia. Elaboración propia.

El análisis de la distribución de la población por tamaño de municipios de la tabla nº 6 confirma aún más las tendencias anteriores. Así Vitoria-Gasteiz en 1940 no llegaba todavía a los 50.000 habitantes y todavía sólo suponía el 42,5 % de la población alavesa, pero en 1960, superados los 70.000 habitantes pasa a agrupar ella sola el 52 % de la población. Por detrás de ella sólo hay un municipio –Llodio, cercano al Gran Bilbao-, que sobrepasa los 7.000 habitantes. Del resto de 49 municipios 27 tienen menos de 1.000 habitantes. La macrocefalia alavesa comienza a tomar cuerpo. Un caso parecido algo más matizado lo ofrece Bizkaia, donde el peso como ya ha sido comentado es más de todo el gran Bilbao que la capital solamente. En 1960 aparte de Bilbao con cerca de 300.000 habitantes ya se cuenta con otro municipio, Baracaldo, de 77.802, y otros cinco (Basauri, Getxo, Portugalete, Santurce y Sestao) que pasan de los 20.000. Todos ellos se sitúan en el entorno del Gran Bilbao. La red urbana vizcaína se completa con otros cinco municipios de más 10.000 habitantes (dos de ellos –

Galdakao y Abanto y Zierbana- del Gran Bilao y tres –Bermeo, Durango y Gernika) del resto del territorio, y doce de más de 5.000. Si la capital supone el 39,5 % de la población, el Gran Bilbao, como ya se ha señalado, supone el 75,6 %. Por su parte Gipuzkoa presenta un perfil más equilibrado, sobre todo si se mira a la población que cada tamaño de municipios agrupa. En 1960 la capital ya sobrepasa los 100.000 habitantes pero no hay ningún centro urbano del siguiente nivel. Entre 20.000 y 50.000 se encuentran Irún y Eibar, y en el nivel inferior, con más de 10.000 habitantes hay siete municipios: Arrasate, Bergara, Elgoibar, Errenteria, Hernani, Pasaia y Tolosa.

## **2.2 Marco jurídico y legislativo.**

A la espera de esa sistematización del urbanismo que se dará con un cierto retraso respecto a Europa, en la posguerra se siguió utilizando como base para la urbanización el Estatuto Municipal. Su aplicación parece que no ofrecía grandes contradicciones al régimen franquista ya que dicho Estatuto fue elaborado durante la anterior Dictadura de Primo de Rivera. Este panorama fue completado por la **Ley de Ordenación de Solares** del 15 de marzo de 1945 y la **Ley de Bases de Régimen Local** de junio de 1947. Esta última tiene aportaciones interesantes como es el de exigir un plan de conjunto para todo el municipio o plan general de urbanización, o la creación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en las Diputaciones Provinciales para la formación de planes en municipios con falta de recursos. Pero a pesar de que en el proyecto de 1941 se asumía una visión territorial del planeamiento, al final concibe el urbanismo como tarea fundamentalmente municipal, marcando el comienzo de una escisión –es este momento entre lo que pensaba la Dirección General de Arquitectura y de Administración Local, las dos pertenecientes al Mº de Gobernación-, que con el tiempo se irá agrandando. En su proyecto de 1941 incorporaba una visión territorial del planeamiento, llegando a plantear la necesidad del ámbito comarcal y viendo conveniente un Plan nacional de Urbanismo, que finalmente no fueron recogidos en la Ley. Bidagor se mostró muy crítico con esta ley y sus defensores “no se quiere ver el fracaso constante de la gestión municipal en materia de Urbanismo” y por su falta de visión territorial del planeamiento que “ya dominante en una buena parte de la legislación extranjera sobre Urbanismo” (“Plan nacional de Urbanismo” en *Revista Nacional de Arquitectura*, nº 90, Madrid 1949. Citado por Terán, 1982, 159). En todo caso, en el proyecto final “en primer lugar, se sigue configurando el concepto de plan urbanístico como vinculado al de obras municipales, y en segundo lugar, el plan no se refiere al conjunto del territorio municipal, sino fundamentalmente al núcleo habitado o, según su propia terminología, a su <aglomeración urbana>” (BASSOLS, 1973, 532).

Una excepción al desarrollo de esta ley serán las **Leyes de Grandes Ciudades** que acompañarán los planeamientos de Madrid, Bilbao y Valencia<sup>5</sup>, que superando los límites municipales intentaban planificar también su entorno inmediato. Para algún autor se puede hablar de “centralismo radical que sustituye prácticamente todas las competencias decisorias de los Ayuntamientos” apoyadas en las Comisiones de

---

<sup>5</sup> Aunque la Comisión Provincial de Ordenación Urbana de Barcelona –cuyo asesor fue el propio Bidagor- ya se constituyó en 1945 y subrayó la importancia de desarrollar un plan conjunto para toda la comarca, no será hasta 1953 en el que sea aprobado dicho plan a la vez que La Ley sobre Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca (TERAN, 1982, 258-263).

Urbanismo, con carácter provincial, o en otros órganos paralelos -por ejemplo la Comisión de Administración del río Manzanares o la Comisión especial para el desarrollo de la Estación de Chamartín en Madrid-. Esto supuso una "atención especial a los grandes núcleos de población, propiciando su colosalismo", "redacción de planes que superando el marco local de un término municipal, llega a alcanzar áreas metropolitanas", lo que lleva a la "creación de órganos especializados coherentes con la extensión de los Planes pero facultados exageradamente" (PIZARRO, 2004, 49).

Bassols, por el contrario, las considera como leyes singulares para la ordenación urbanística de las principales ciudades en función de sus peculiares problemas "que en el proceso de su expansión habrían rebasado sus propios términos municipales; era necesario articular un nivel de ordenación urbanística supramunicipal". Aunque no se trataba de un problema nuevo cree que la peculiaridad de esta normativa radicará "en las fórmulas arbitradas que se emplearon para ordenar el fenómeno supramunicipal, tanto desde el punto de vista orgánico-administrativo como en el de las instituciones jurídico-urbanísticas". Respecto al primero, el considerar que los intereses intermunicipales pueden ser considerados como intereses nacionales justifica la presencia del estado en los órganos administrativos, más allá de una colaboración técnica. Se distingue así un nivel supramunicipal a cargo de un Comisario General con categoría de Dto. General de la Administración del Estado con una función fiscalizadora y una Comisión de Urbanismo que integra representantes de diversos departamentos y tres representantes del ayuntamiento de Madrid con funciones de asesoramiento y de gestión urbanística. Aparte habrá un nivel municipal donde se reúnen los representantes municipales de los ayuntamientos de Madrid y los de su zona de influencia y afectados por el Plan. Una de las ideas principales que preside la nueva estructuración de la administración municipal en estos casos es la justificación, en mayor o menor grado, del intervencionismo del Estado. Así, las técnicas de cooperación intermunicipal que se contemplaban en el proyecto de Código de la Administración Local de 1941 se abandonan con rapidez y se sustituyen por la constitución de órganos <ad hoc> y favoreciendo la política de anexiones de los municipios limítrofes a las grandes urbes<sup>6</sup>. Respecto al segundo aspecto, el jurídico-urbanístico, estas leyes especiales darán pie para la introducción y experimentación de técnicas y figuras jurídicas que posteriormente serán incorporadas a la Ley del Suelo: planes generales y planes especiales; parcelación y reparcelación de terrenos; clasificación urbanística de solares; control administrativo de las actuaciones urbanísticas, etc. (BASSOLS, 1973, 550-553). El modelo organizativo de los dos niveles administrativos se repetirá en las Corporaciones Administrativas de Madrid y de Bilbao y Valencia primero, y Barcelona después -por diferentes razones su proceso se retrasó-, todas ellas con personalidad jurídica propia. Como se analiza más tarde habrá algún cambio importante respecto al caso de Madrid.

El caso de Bilbao será tratado al analizar el planeamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en el siguiente apartado. Ahora se subrayan algunas novedades que supuso el planeamiento de Madrid y las

---

<sup>6</sup> Esto no se haría sin conflicto, decidido a favor de los municipios que quieren ser anexionados. Como señala Erquicia, en la Corporación del Gran Bilbao se quiso incorporar a los municipios de Sopelana, Barrica, Plencia, Górliz y Urduliz, en razón de su vinculación a la comarca como zonas de recreo y expansión en verano. Los ayuntamientos recurrieron en la fase de información, siendo atendida su solicitud de mantener la autonomía municipal (2003, 46).

características de su ley, novedosas en su momento y muy influenciada en algunos aspectos por la ley italiana de 1942 ya mencionada (TERAN, 1999, 241), pero que supuso un hito en la historia del urbanismo del Estado. En esta experiencia se basaron posteriormente los casos de Bilbao y Valencia<sup>7</sup>, y más tarde, el de Barcelona. El Plan General de Madrid –y su ley de 1946– era peculiar, tanto por la fidelidad republicana de la ciudad como por su elección como capital de la <nueva España>. A parte de tener delante una dura labor de reconstrucción se le quería dar una base industrial importante y que simbolizase la Capital del Imperio del nuevo Estado nacionalsindicalista (se sigue el análisis de Terán, 1982, 166-183 y 1999 238-242).

La redacción del Plan se encomendó a la ya citada Junta de Reconstrucción de Madrid, al frente de cuya Oficina Técnica estaba Pedro Bidagor, verdadero artífice del Plan. Aunque estuvo ya redactado en 1941 no entró en vigor hasta 1946 en que fue aprobado junto a la Ley Especial del Plan de Madrid, y tras crear la Comisaría para la ordenación Urbana de Madrid como organismo dedicado al desarrollo del Plan.

Como reconoce Terán<sup>8</sup> – en el que se basa el análisis del Plan– sabiendo “apartar alguna hojarasca retórica, ligada a las características concretas de la situación española” (1999, 239), el Plan de Madrid, desde el punto de vista de la historia urbanística del estado hay que valorarlo muy positivamente por diferentes elementos novedosos que aportó, aunque “toda la carga innovadora que había introducido aquel plan de Madrid..., no empieza a ser operativa hasta mucho más tarde...con la Ley de Régimen del Suelo y ordenación Urbana de 1956” (TERAN, 1999, 237). Según Terán, en general, “el planeamiento urbano era una disciplina poco conocida y menos valorada, fuera de algunos núcleos profesionales que entendían su razón de ser y conocían su valoración en otros países” (1999, 236). Es por ello que se puede hablar de continuismo por un lado e innovación sólo en el caso del Plan de Madrid y de los de Bilbao, Valencia y Barcelona, donde participó directamente el equipo directivo de la capital. Un primer punto a destacar es que introduce y consagra una nueva manera de entender el plan urbanístico, superando la idea -todavía presente en aquella época- del planeamiento de ensanche del Estatuto Municipal. En el ámbito conceptual hay que destacar que representa una inteligente y madura síntesis de variadas aportaciones conceptuales anteriores, tanto de la experiencia estatal como de carácter universal. De esta manera, lo que se plantea en el Plan de Madrid no es muy lejano a lo que en ese momento se está proponiendo en los planes de otras ciudades europeas. Lo cual no es poco teniendo en cuenta los tiempos que corrían. Es más, para Terán resulta sorprendente y hasta contradictorio la escasa aportación que existe en el Plan de elementos de verdad representativos de la concepción ideológica que se había forjado inicialmente para la ciudad y “es evidente que la base del plan está al margen, y es independiente, de las declaraciones retóricas y los aditamentos más o menos escenográficos que le acompañaban” (1999, 241). En la base estaba una concepción organicista del planeamiento que según Terán proponía “la concepción celular en unidades diferenciadas para componer el cuerpo articulado de una ciudad ruralizada, como una de las bases fundamentales de la teoría urbanística de aquellos momentos” y en la que jugaba un papel importante una serie de zonas verdes que a modo de

---

<sup>7</sup> Bidagor fue el director del Plan de Madrid y colaboró directamente en el de Bilbao a través del equipo redactor de la DG. de Arquitectura (ERQUICIA, 2003, 44 y TERAN, 1999, 237).

<sup>8</sup> Un análisis más exhaustivo del Plan es el del propio Terán (1982, op. cit. 166-183).

anillo o cinturón verde de protección envolvían el conjunto urbano en general y las diversas unidades individualmente (1982, 223-225).

Respecto a las innovaciones más concretas una primera cuestión a destacar es que se ofrece una organización general de carácter territorial, por medio de la que se intenta insertar y estructurar el desarrollo de la ciudad en su territorio circundante. Es decir, se supera la visión meramente municipal del planeamiento, que contradictoriamente se reforzaba en la Ley de Bases de Régimen Local de 1947, como se ha comentado anteriormente.

Por otro lado, con el ánimo de romper con la uniformidad mecánicamente repetitiva de los ensanches –y con la base de una organización celular de la ciudad-, se plantea su desarrollo en unidades diferenciadas.

En el plano morfológico se aprecia una actitud ecléctica a la hora de definir la edificación en manzana (puede ser abierta, larga longitudinal semiabierta o cerrada tradicional, tanto en alternativas como en combinación).

Una última novedad a destacar, de gran importancia, se da en la ley que acompañaba el desarrollo del plan. Efectivamente en ella se establece una configuración totalmente nueva de la idea de plan urbanístico, basada en una configuración escalonada y jerárquica del mismo: un plan general que plantea la visión general del desarrollo de la ciudad dentro de su territorio, y unos planes parciales, más precisos, que son el instrumento de desarrollo del plan general.

Respecto a la política de conservación de la naturaleza, en el marco general ya se ha comentado la situación regresiva que se vivió, aunque esto no impidió que hubiese nuevas declaraciones de espacios protegidos como los comentados anteriormente.

### **2.3 El planeamiento territorial en la CAPV.**

Durante este periodo, y principalmente en su primera década, la de los años cuarenta, se producen interesantes experiencias de planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En Guipúzcoa destaca el Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa con su normativa correspondiente –y con un desarrollo cronológico más complicado-, así como el Plan General de Ordenación de San Sebastián y su Zona de Influencia del año 1950. En Vizcaya hay que señalar Plan General de Ordenación de Bilbao y su Comarca de 1946, que se analiza a continuación.

#### **2.3.1 Planeamiento en el territorio de Bizkaia.**

Seguidamente se analiza el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, aprobado en el año 1946, y única experiencia de planeamiento territorial de carácter supramunicipal en el territorio vizcaíno realizada en esta etapa.

##### **2.3.2.1 Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia<sup>9</sup>.**

Como se señala en la introducción del Plan, el Ayuntamiento de Bilbao requirió a la Dirección General de Arquitectura del M<sup>o</sup> de Gobernación el estudio y asesoramiento técnico, ya que “la capital de Vizcaya constituye biológicamente un problema de macrocefalia en relación con el cuerpo de la provincia, desbordando tal proporción en esa escala común a las grandes

---

<sup>9</sup> Se Sigue aquí la memoria que se publicó con el nombre “Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao” (1945) en *Revista Nacional de Arquitectura* nº 45, 313-356. Dirección General de Arquitectura, M<sup>o</sup> de Gobernación, Madrid.

ciudades industriales". Es la Ley del 17 de julio de 1945, sobre Bases para la ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su zona de influencia la que definirá el ordenamiento jurídico y administrativo que se completará con el Decreto del M<sup>o</sup> de Gobernación de 1 de Marzo de 1946 por el que se crea y estructura la "Corporación Administrativa del Gran Bilbao". En la Base I de la Ley ya se señala que se partirá del plan trazado anteriormente por la Dirección General de Arquitectura, a iniciativa del Ayuntamiento. Antes de analizar el plan, dos comentarios sobre la Ley, que en comparación con la de Madrid ofrece algunos cambios a reseñar.

En primer lugar la falta de dotación que las entidades de Bilbao y de Valencia sufrieron, que no obtuvieron subvenciones del Estado, como lo fueron Madrid, y más tarde Barcelona. Otro aspecto importante reside en su estructuración administrativa, que en el caso de Bilbao y Valencia se ven algo modificadas. Así sus representantes del Consejo General no pertenecen a la Administración Central sino a la periférica presidida por el Gobernador Civil. Por otro lado, se sustituye al Comisario con labores de promoción y fiscalización por una Comisión ejecutiva presidida por el Alcalde (BASSOLS, 1973, 552). A este respecto, años más tarde el propio Bidagor reconoce que "en el caso de Bilbao y Valencia se pensó que fueran los propios alcaldes los motores de la empresa urbanística, imaginando que pudieran tener la doble personalidad de alcaldes de la ciudad y presidentes ejecutivos de la comarca. La realidad ha sido que los Ayuntamientos no han dado facilidades a sus alcaldes para adquirir esta personalidad ni ellos se han atrevido a jugar esta baza con decisión" (1964, 6). Como señala Bassols parece ser que este "fracaso" sirvió para introducir una novedad en la Ley especial de Barcelona, que configuró un nuevo órgano de carácter técnico, el Gerente del Plan Comarcal (1973, 552). Un último apunte lo subraya Terán al señalar que el desarrollo del Plan General por proyectos parciales (Base VI de la Ley de Bilbao), es mucho menos concreto que el de Madrid (1982, 177-179 y 188).

Se pasa a continuación analizar el Plan, que administrativamente comprenderá 21 municipios: Abanto y Ciérvana, Arrigorriaga, Baracaldo, Basauri, Berango, Bilbao, Echévarri, Galdácano, Guecho, Larrabezúa, Lejona, Lujua, Portugalete, San Salvador del Valle, Santurce Antiguu, Santurce Ortuella, Santa María de Lezama, Sestao, Sondica, Zamudio, Derio y Zarátamo<sup>10</sup>. **El Plan se estructura** en cuatro grandes apartados: un preámbulo justificativo y una introducción y una breve historia urbanística de Vizcaya; un diagnóstico; las propuestas de ordenación y por último un estudio de cómo se puede desarrollar el Plan en diferentes etapas. Se completa con un anejo estadístico (datos comparativos de población, renta, etc.) y siete planos de ordenación a escala 1:25.000: Plano de Ordenación de ferrocarriles, Plano General de Ordenación Comarcal de Bilbao, Esquema orgánico del proyecto, Plano de Ordenación de las Carreteras, Plano de Ordenación de Zonas Industriales, Plano de Ordenación Industrial y Plano de Ordenación Urbana.

El **diagnóstico** se basa en el análisis de tres aspectos, que son los que fijan las limitaciones al Plan: las condiciones geográficas, las previsiones demográficas y las posibilidades industriales. En el primer caso ya se

---

<sup>10</sup> Curiosamente, como indica Erquicia, los cinco municipios que mantuvieron su autonomía – Sopelana, Barrica, Plencia, Górliz y Urduliz-, quedarán integrados en el Área Funcional del Bilbao Metropolitano establecida en las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV (2003, 46).

señalan las limitaciones de la topografía, y la organización del territorio en seis unidades claras agrupadas en dos valles, el de Asúa y Nervión:

- Valle de Asúa: valle de Larrabezúa al cementerio; valle medio del cementerio a Lejona, y Guecho.
- Valle del Nervión: confluencia con el Ibaizábal; el Bocho, del Boquete a Zorroza, y zonas industriales del Cadagua y Galindo

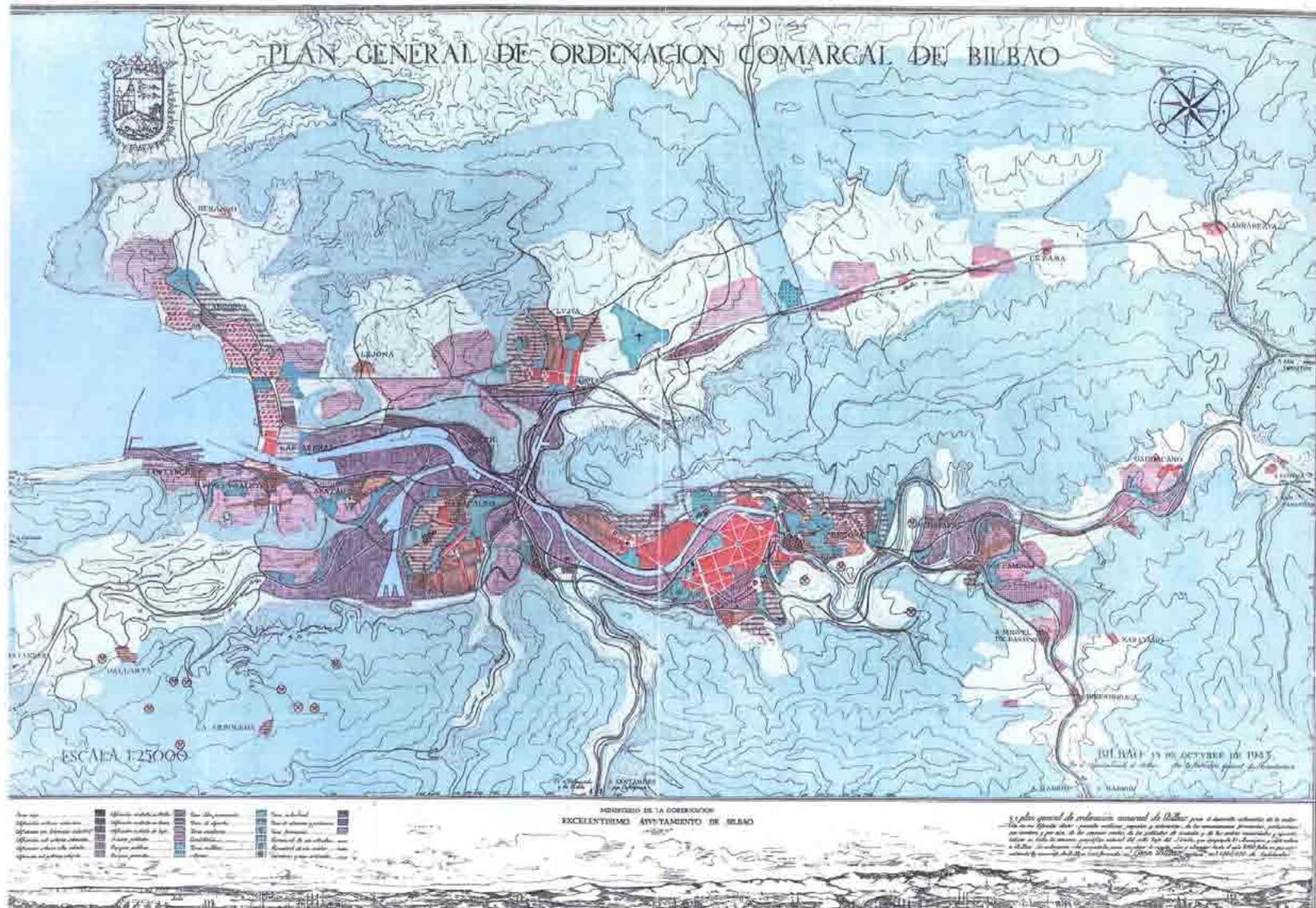
Las previsiones demográficas se hacen teniendo en cuenta la fecha límite del Plan, el año 2000. La capital bilbaína tenía 192.351 habitantes según el censo de 1940 mientras que la comarca agrupaba a 346.615. Con unas previsiones de crecimiento decenal del 20% se preveían 500.000 habitantes para 1960, 700.000 para 1970 y 1 millón en el 2000. En 1960 esta cifra ya se había sobrepasado en 70.000 habitantes.

Respecto a la industria, esta se clasifica en cuatro grandes grupos: gran industria, mediana industria, almacenes y pequeña industria. Partiendo de un empleo industrial de alrededor de 67.000 puestos de trabajo se espera crear otros 30.500, llegando casi a los 100.000 puestos de empleo industrial. Esto supone triplicar la superficie industrial y ofrecer alrededor de 700 nuevas hectáreas. Los principales problemas detectados son dos. El primero es tener preparadas y urbanizadas zonas para la gran industria, y el segundo conseguir en los casos que se ve conveniente defender las localizaciones –en algunos casos- de la pequeña industria dentro de áreas residenciales, pues debido a la presión de las necesidades residenciales conviene “defenderlas de la construcción de viviendas”.

**Las propuestas del Plan** se agrupan en lo relativo a infraestructuras, el Plan de Ordenación Industrial y el Plan de Ordenación Urbana, que incluye tres propuestas concretas, la ordenación de Deusto, de Baracaldo y del poblado de Asúa. También se incluye un apartado referente a los espacios verdes. Cabe destacar -por lo

representativo de la filosofía organicista-, el plano llamado “esquema orgánico del proyecto”, en el que se representa la ordenación de Bilbao y su comarca siguiendo la forma de un “gallo silvestre de las montañas del Cantábrico”. Como leyenda del mapa se realiza la descripción del gallo: columna vertebral (La Ría); sistema circulatorio (red viaria y fluvial); costillas (Dársena de Baracaldo); antebrazo (Dársena de Asua); Cerebro (Bilbao y Deusto), etc. Es uno de los mejores ejemplos de ordenación inspirada en la corriente organicista, que Terán analiza con detalle, especialmente para algunos planes de esta época que luego fueron expuestos en el Congreso Internacional de Urbanismo de Lisboa de 1952 (1982, 245-258).

**Figura 7:** Ejemplo de Zonificación del Plan Comarcal de Bilbao (Plan Comarcal de Bilbao, 1945)



Sobre las **infraestructuras** las principales propuestas se realizan sobre el puerto y carreteras, al considerar la red de ferrocarriles muy completa. Respecto al puerto, parte de explotar las potencialidades de la Ría como tal, proponiendo nuevos dársenas y canales: las dársenas de Galindo y Asúa (no se realizarán) y el canal de Deusto (que se realiza en parte). Como señala ERQUICIA (2003, 48-49), esta idea del desarrollo del puerto en base a la Ría será abandonada en el siguiente Plan de 1964, donde se empieza a ver con claridad que el futuro del puerto está en el desarrollo del puerto exterior. Respecto a la red de infraestructuras las dos propuestas estrellas y de gran urgencia del Plan son el puente de Rontegui -que uniría las zonas industriales de Baracaldo y Sestao con el otro margen de la ría, el valle de Asúa y el aeropuerto-, y el túnel de Archanda – que curiosamente y cuando todavía no existía el aeropuerto ya reivindicaba Ricardo Bastida en 1923<sup>11</sup>- para unir directamente Bilbao con el valle de Asúa y el aeropuerto. El primero se mantenía como urgente en el Plan de 1964 pero no se realizará hasta la década de los ochenta. El segundo, ya no se consideraba tan importante pero se realiza en el año 2002 como túnel de peaje.

**Figura 8:** Red viaria de la Comarca de Bilbao (Plan Comarcal de Bilbao, 1945).



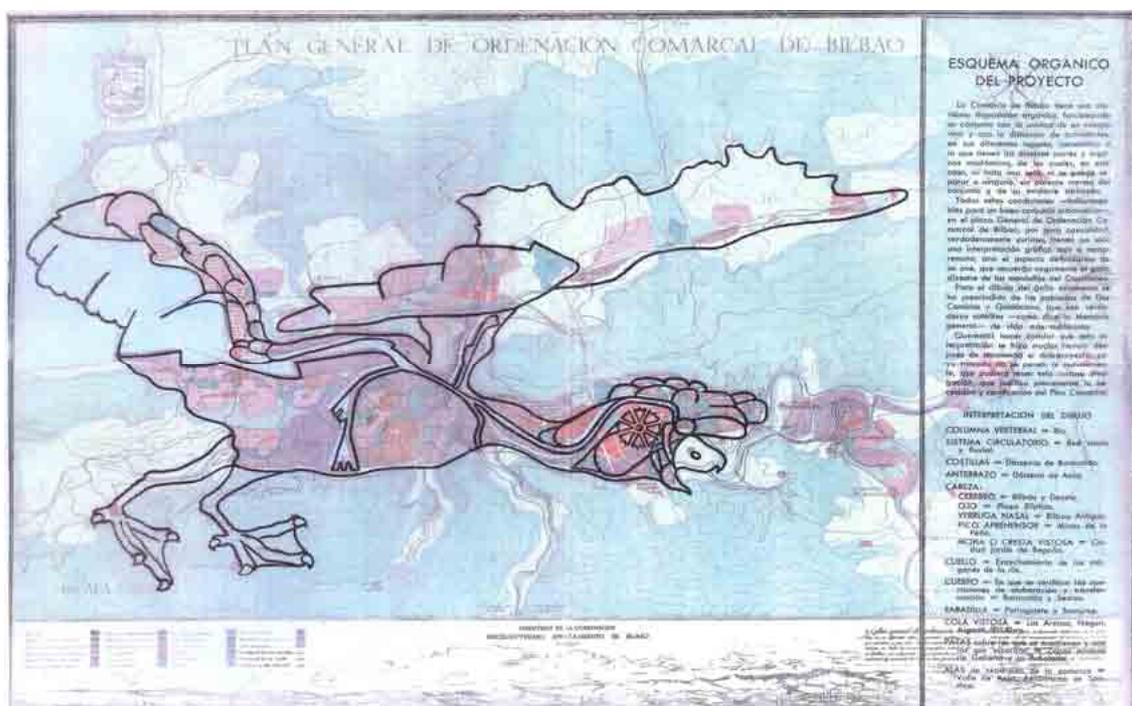
Respecto a la **ordenación industrial**, la gran industria se localiza en tres grandes zonas: la primera en las orillas del Nervión desde Zorroza hasta la desembocadura, la segunda en las riberas de Galindo –que lo unía con el proyecto de dársenas antes comentado-, y la tercera zona en las riberas del Ibaizábal, desde Galdácano hasta Dos Caminos. Para la localización de la industria mediana también se proponían tres zonas: el valle de Asúa, el canal de Deusto y la última en Basauri. Para la pequeña industria o zonas de tolerancia se proponen superficies de entre 2 y 13 hectáreas en

<sup>11</sup> En su conferencia "El problema urbanístico de Bilbao" recogida en COLEGIO OFICIAL DE APARAJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE BIZKAIA (1991): *Conferencia. El problema urbanístico de Bilbao. Ricardo Bastida, 1923. Introducciones de Nieves Basurto, Eduardo Leira y Damián Quero*, pág. 93.

bastantes municipios. Se puede decir que este modelo de localización industrial es el que con el transcurso de los años se desarrollará en el territorio del Gran Bilbao, hasta la fuerte crisis industrial de finales de los años setenta y principios de los ochenta.

Desde el punto de vista del medio físico en lo referente a la ordenación industrial, hay que destacar dos cuestiones: la primera –que se repite casi con mayor intensidad en las propuestas de ordenación urbana–, es la insistencia de utilizar la zonificación como una manera de evitar consecuencias no deseadas respecto a la calidad de vida de las zonas residenciales. La segunda es la regulación para la gran industria y la industria mediana sobre las emisiones de humos nocivos tanto para las personas como para la vegetación y su depuración. También se regula los vertidos en la ría en cuanto a su temperatura y neutralización, advirtiendo también de la necesidad de desengrasar las aguas.

**Figura 9:** Interpretación orgánica del territorio (Plan Comarcal de Bilbao, 1945).



En cuanto a la **ordenación urbana**, vuelve a recalcar la importancia de la estructura orgánica del territorio y como la ordenación, cuanto más clara y sencilla, cuanta más orgánica sea, tanto mejor funcionará su conjunto. Para el mismo Bilbao plantea prácticamente su plena colmatación con el desarrollo de cuatro zonas, el de Deusto, el de Recaldeberri, la ladera de Archanda, y las colinas de Begoña a Bolueta. Al preverse, a un plazo de unos cuarenta años, el agotamiento de suelo, se subraya la importancia que el valle de Asúa como solución más directa a la expansión de Bilbao, planteando los poblados más adecuados para encauzar el desarrollo residencial, y previendo la futura importancia de Guecho como zona residencial de Bilbao. De la margen izquierda destaca el crecimiento de Baracaldo –pronostica que pasará de los 36.000 habitantes de la época a 120.000 en el periodo del Plan–, y también los de Sestao y Portugalete. Vuelve a subrayar la importancia de una zonificación cuidadosa para evitar problemas entre desarrollos industriales y residenciales. Termina con la presentación de tres anteproyectos concretos referidos al Ensanche de Deusto, la ordenación de Baracaldo, y el del poblado de Asúa. Siempre se

ha hablado de la fuerte segregación espacial que se daba en la ría del Nervión -y que parece que era fruto de la misma-, donde la población más trabajadora y las industrias se localizaban en su margen izquierda, y las clases más acomodadas y los servicios lo hacían en Bilbao y la margen derecha. Pero como desvela ANTOLÍN (1989), esto no surge espontáneamente sino que se vio favorecido, inducido por la concepción organicista del Plan de Bidagor. Ya se ha comentado que el Plan estimaba un crecimiento decenal del 20 % realizándose el estudio para la localización de las viviendas necesarias en base al concepto de renta, relacionando cinco tipologías de renta con cinco clasificaciones de vivienda, quedando el suelo residencial sujeto a la base social que lo sostenía. Así a Baracaldo y municipios colindantes les correspondían que el 63 % de sus viviendas fuesen del tipo 1 (los de renta más baja) frente a Bilbao y sus municipios limítrofes, a los que sólo corresponde el 45 % de este tipo de vivienda. Según el autor "el Plan pasa de ser un mero ordenador del uso del suelo a un proyecto social de ocupación del suelo" (ANTOLÍN, 1989, 38).

Antes de terminar con el análisis del desarrollo del plan por etapas, se dedican un capítulo a los **espacios verdes y otro al saneamiento**. De los espacios verdes señala su importancia el trabajar en tres niveles. Primero señala como las condiciones geográficas del territorio rodean todos los núcleos urbanos de la comarca de un parque natural, en el que la labor urbanística se puede decir que ha de limitarse a impedir que se destruya por la construcción inoportuna o caprichosa de edificaciones injustificadas. Según el plan la propia estructura topográfica impone cuñas profundas que dan hecho el llamado sistema general de espacios verdes, añadiendo que conviene establecer de manera definitiva zonas que mantengan en el futuro su condición agrícola, forestal, etc. -todavía no se señalan valores naturales o ecológicos-, y que no sean invadidas ni por la industria ni por la vivienda. En el caso de Bilbao y su comarca estos espacios sirven tanto de anillo de cierre de los polígonos de desarrollo urbano previstos por el Plan, y además sirven para dividir como cuñas el territorio en recintos más pequeños. Se presentan para este primer nivel del Plan el defender y acentuar las siguientes cuñas:

- la línea de montes de Santo Domingo, Archanda, San Bernabé, colinas de Axpe y Lamiaco, que divide el conjunto en dos valles fundamentales.
- La estrangulación del río Nervión en el sector del Roquete, que separa la villa de Bilbao del núcleo de Basuri.
- El espolón del monte Sasiburu, entre los ríos Cadagua y Retuerto, cuyo último relieve es el monte Róntegui.
- Dos cortes transversales del valle de Asúa, uno en el estrechamiento correspondiente al emplazamiento del cementerio del valle.

Dentro de un segundo nivel destaca espacios verdes en las líneas de contacto entre la industria y la vivienda, que habría que cuidar especialmente, señalando casos concretos sobre todo en la margen izquierda de la ría y en Basauri. Para el tercer nivel, más propio de ser señalados en los planes generales de cada municipio, se da algún ejemplo, refiriéndose a los espacios verdes en el interior de los poblados y que deben servir para el esparcimiento y reposo inmediato de la población.

### **2.3.2 Planeamiento en el territorio de Gipuzkoa.**

Se analizan en este apartado las experiencias de planeamiento territorial del territorio guipuzcoano. En este caso se trata del proyecto del Plan de Ordenación de la provincia de Guipúzcoa, pues como tal plan no se llegó a aprobar, iniciado ya en 1942 y cuyo desarrollo se dilatará en el tiempo. Lo que sí se consiguió es dar unos esquemas urbanos generales de los principales núcleos urbanos y aprobar una normativa urbanística común a toda la provincia para aplicar en dichos esquemas, lo que –como subrayan diferentes autores–, supuso dar una disciplina urbanística más o menos homogénea a toda la provincia. El segundo documento a analizar es el P.G. de O. U. de San Sebastián y su área de influencia de 1951, sobre el que también existen dudas sobre si fue definitivamente aprobado, pero que en todo caso nunca fue hecho suyo por la corporación municipal, y por lo tanto aplicado.

#### 2.3.1.1 El Plan de Ordenación de la provincia de Guipúzcoa <sup>12</sup>.

Según J.M<sup>a</sup> Encío, estando P. Muguraza como Dto. General de Arquitectura y Pedro Bidagor como Jefe de la Sección de Urbanismo, siendo conscientes del problema urbanístico que se avecinaba, y tras conversaciones con la Diputación en 1941, iniciaron las gestiones para poder encauzar la gestión con el "Anteproyecto de Ordenación Urbanística de Guipúzcoa", redactado el 1942 por los Servicios Técnicos de la DG. de Arquitectura (1994, 68) con la colaboración de la Oficina Técnica de la Comisión Provincial, que dirigía Félix Llanos Goiburu<sup>13</sup>. Dentro de un ambiente de escasez general, J. M.<sup>a</sup> Encío recuerda la Ordenanza del Ayuntamiento de San Sebastián del 16 de septiembre de 1943 por la que, ante la falta de recursos para el desarrollo de los ensanches de Amara o El Antiguo y la presión demográfica existente por el desarrollo industrial, se permitían los levantes en las zonas ya edificadas con la condición de dedicarlos a pisos económicos. En el caso del territorio histórico "Guipúzcoa tenía el mismo problema, pero de forma más acusada. La tasa de crecimiento demográfico era más alta que en San Sebastián y las poblaciones industriales guipuzcoanas numerosas y dispersas" (1994, 67).

Efectivamente, la autarquía había traído una repentina prosperidad industrial a la industria guipuzcoana que no quedó tan machacada tras la guerra civil como en otras provincias del Estado. Félix Llanos recuerda que Pedro Muguraza –primer Dto. General de Arquitectura del M<sup>o</sup> de Gobernación y natural de Elgoibar–, a la vista de la aparición de "nuevos pabellones industriales que se multiplicaban vertiginosamente...deseaba encauzar, sin cortar, esta actividad febril de los guipuzcoanos y se decidió a crear un instrumento ordenador de fuerte raíz técnica y eficacia política que pudiera ser experimentado aquí y utilizado después como patrón en otras provincias españolas" (1964, 3). Bidagor, al hablar de la trascendencia de este primer intento de ordenación territorial del estado lo justifica por realizarse "en la provincia más agobiada urbanísticamente de España"

---

<sup>12</sup> En la reseña de la Rev. Nacional de Arquitectura –que se corresponde con la memoria del Plan– se titula "Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa" (1942), en *Revista Nacional de Arquitectura* nº 16 y 17, Dirección General de Arquitectura, M<sup>o</sup> de Gobernación, Madrid. Redactores Félix Llanos Goiburu y Pedro Bidagor Lasarte, aunque en realidad se le debería considerar como anteproyecto del Plan.

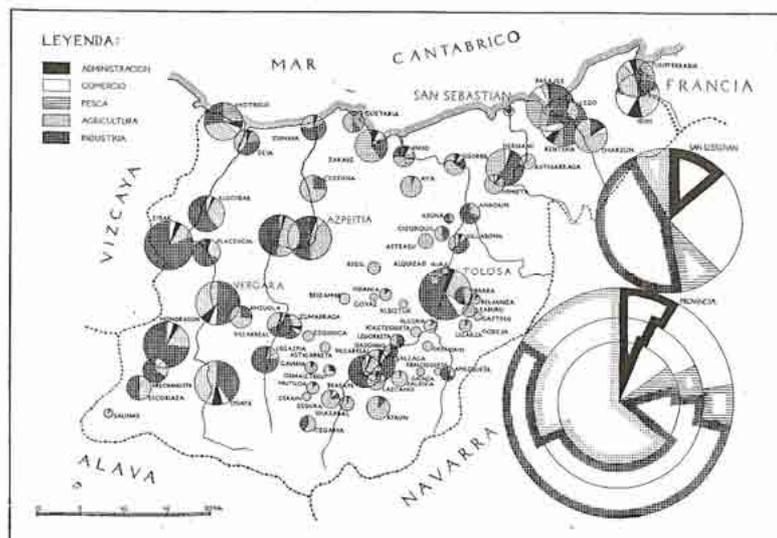
<sup>13</sup> Sobre la labor de Félix Llanos en la provincia de Guipúzcoa se puede consultar ENCIO CORTAZAR, J.M<sup>a</sup> (1994): Félix Llanos Goiburu, en *Revista de Urbanismo* nº 22, *Colegio Oficial de arquitectos de Madrid*, 66-72

(1964, 7). Así se constituye primero el Consejo Provincial de Ordenación Urbanística de Guipúzcoa (25 de enero de 1944 que pronto se convertirá en la Comisión Provincial de Ordenación Urbana (julio de 1947), y que tuvo como principal objetivo la redacción de un Plan Provincial de Ordenación Urbana. Dicho Plan, como tal Plan, no se llegó a aprobar, aunque en el verano de 1951 si se preparó y expuso ante varios ministros el Proyecto de Plan provincial redactado por la Oficina Técnica de la Comisión, basado en el anteproyecto del Plan provincial y los estudios de planeamiento local a los que había dado lugar, un estudio de urbanismo comarcal industrial del ingeniero industrial Adelardo Martínez Lamadrid, un trabajo realizado por el gabinete Técnico del puerto de Pasajes y los estudios realizados por la Ponencia Técnica en materia de comunicaciones.

Aparte del carácter piloto para poder ser aplicado en otras zonas del Estado ya citado, F. Llanos subraya su importancia porque "Por primera vez en España se planteaba públicamente el tema del urbanismo regional, y trataba, ante el propio Ministerio de Gobernación, de romper los moldes administrativos, circunscritos entonces al municipio exclusivamente, para hablar ya de las comarcas industriales, la defensa de la Costa, fuente de turismo, y de los recintos espirituales de Loyola y Aranzazu y al capitalidad, tratando de frenar a la industria en municipios como Fuenterrabía y Cestona, y unir orgánicamente términos municipales sin razón de diferenciación, como Zumárraga y Villarreal de Urrechúa, como Beasain y Villafranca de Oria, creando el hinterland del Puerto de Pasajes" (LLANOS, 1964, 4).

Dicho **anteproyecto** -que en la memoria de la Revista de Arquitectura citada se titula "Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa- comienza con una introducción parece que "obligada" en la época -también se repite en el caso del Plan de Bilbao y su Comarca-, una breve historia del desarrollo urbano guipuzcoano desde la prehistoria. Tras ello, en un primer capítulo llamado "Conceptos Fundamentales", se citan las **tres causas principales que justifican el planeamiento provincial de Guipúzcoa**. Se puede decir que responde al diagnóstico del Plan. A las dos razones ya citadas anteriormente -desarrollo industrial y crecimiento de la población- se une una tercera, parece que recurrente en el planeamiento guipuzcoano como veremos posteriormente, las dificultades topográficas o falta de suelo. Se señala que la topografía guipuzcoana ofrece "pocas llanuras" para los planes de localización de fábricas y nuevas viviendas y llega a concretar como en ciudades como "San Sebastián, Pasajes, Eibar, Elgoibar, Plasencia y Mondragón han encontrado en el terreno un tope tan serio a su ensanche que está dando lugar a tendencias y hábitos funestos urbanísticamente" entre los que destaca: los levantes por cuestión de sanidad, la utilización de calles como vías de comunicación buscando la valorización de los terrenos lindantes, la inadecuada localización de la industria en el interior de los pueblos, y los daños producidos a los edificios y barrios de carácter histórico-artístico" (177).

**Figura 10:** Distribución del empleo en Guipúzcoa (Plan Provincial de Guipúzcoa, 1943)



Puede apreciarse que algunos temas señalados son recurrentes en el tiempo. Pero además advierte de los peligros de mantener una actitud pasiva, con una literatura propia de la época: "las comunicaciones se inutilizarán al convertirse las carreteras en suburbios; los pueblos se transformarán en barrios chinos, como los de Trincherpe, matadero y Amara, con sus repercusiones sociales y sanitarias: tuberculosis-revolución; la industria quedaría embotellada por la inutilización, sin sentido, de los pocos espacios estratégicos disponibles; y el turismo sufriría por la pérdida de carácter del paisaje, por el descendimiento de tono en el aspecto general, por los atentados contra la riqueza monumental" ( 177). Curiosamente, y en la misma línea que ya se ha señalado en el Plan de Madrid, se alude a otros ejemplos de planeamiento provincial en el mundo – se cita Nueva York y Londres y sus áreas de influencia, cuenca del Ruhr, plan comarcal de Hamburgo, Sheffield y Bristol-Bath, en Inglaterra-. Al referirse al caso de España se citan los casos de Madrid y Barcelona y sus zonas de influencia, la vega de Valencia, las cuencas mineras de Vizcaya y Asturias y la provincia de Guipúzcoa. Y adelantan la posible razón del carácter pionero de este "estudio piloto" (*Plan de Ordenación...* 178):

"Ninguna otra (región) presenta, como Guipúzcoa, una unidad natural tan perfecta, en la que los límites geográficos, coinciden exactamente con los económicos y administrativos, y en la que el equilibrio de actividad industrial, agrícola, comercial, turística y administrativa la distingue como característica. Las anteriores razones y las reducidas dimensiones de la región, ya dominadas por la facilidad de comunicaciones, hacen que la provincia constituya un ejemplo de unidad urbanística orgánica, que evidencia la necesidad de un planeamiento común".

La **estructura del Plan** era muy simple: se daban una serie de criterios generales entorno a siete grandes temas, a la vez que se facilitaban unos sencillos esquemas que se pueden considerar como Avances de Planeamiento de la ordenación de los treinta núcleos más importantes de

Guipúzcoa<sup>14</sup>. Estos eran según Encío “unos estudios previos de ordenación, simples pero claros, que establecían unas pautas urbanísticas en aquellos núcleos industriales que acusaban problemas demográficos” (1994, 68). Todo ello se vería complementado con la normativa común a toda la provincia, que se analizará más tarde.

La ordenación se basaba fundamentalmente en una zonificación que establecía nueve grandes áreas o zonas:

- Recinto antiguo.
- Zona residencial existente.
- Zona residencial futura.
- Zona mixta de viviendas e industria.
- Industria existente.
- Industria futura.
- Zona verde existente.
- Zona verde proyectada.
- Edificios públicos.

Esta zonificación se basaba en fotografía aérea militar que acompañaba el esquema dado, así como un pequeño comentario –en general muy escueto pero significativo- sobre la problemática de cada municipio<sup>15</sup>. Tanto en el comentario como en el esquema se da especial importancia a los trazados de las carreteras-variantes a su paso por las poblaciones. Los planos contienen las síntesis de las ordenaciones con respecto a las variantes, a las zonas industriales y a las nuevas zonas residenciales.

Los criterios generales, como ya se ha citado, quedaban agrupados entorno a siete grandes temas:

- I. Comunicaciones.
- II. La industria.
- III. La vivienda.
- IV. Las poblaciones.
- V. La Capital.
- VI. El Campo.
- VII. La división administrativa.

No se llega a profundizar demasiado en cada capítulo –recordar que este es un proyecto en el que ya se avanza en la necesidad de una normativa

---

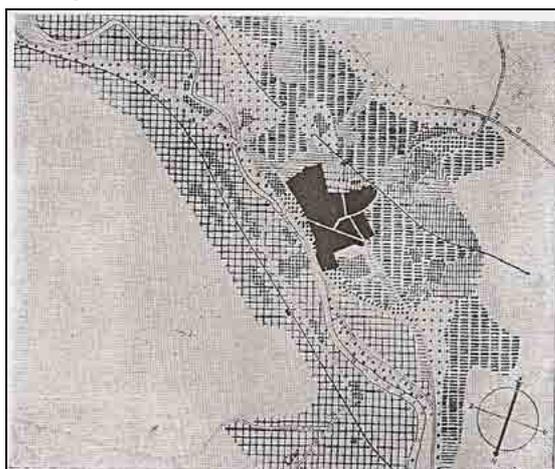
<sup>14</sup> En aquel tiempo se ordenaron siguiendo los partidos judiciales existentes. Así, dentro del Partido Judicial de San Sebastián -se obviaba la capital que se trataba aparte- estaban: Irún, Hernani, Orío, Rentería, Azcoitia, Azpeitia-Loyola, Cestona, Deva, Guetaria, Zarauz y Zumaya. En el partido Judicial de Tolosa entran Alegría, Andoain, Beasain-Villafranca, Tolosa y Villabona. En el Partido Judicial de Vergara se desarrollan los esquemas de Arechavaleta, Eibar, Elgoibar, Escoriaza, Legazpia, Mondragón, Motrico, Oñate, Placencia, Vergara y Zumárraga-Villareal.

<sup>15</sup> Reproducimos por curiosidad los comentarios –era todo el texto que acompañaba los esquemas- referidos a algunos de ellos. *Orío* “Pueblo pesquero e industrial. Se ordena separando estas actividades a los dos lados del río: la industria en la orilla izquierda y la vivienda, con un nuevo bloque de pescadores, en la orilla derecha. Se evita el paso de la carretera de San Sebastián a Bilbao y la fuerte curva de salida del puente, por una desviación iniciada antes del pueblo, pasando a la orilla izquierda del río”. (203); *Rentería*: “Pueblo totalmente desorganizado por una industria importante, desperdigada y mezclada con la vivienda, con el gran problema de la escasez de espacios libres aprovechables para establecer nuevas viviendas o industrias. Se establece una separación de la futura industria, de la vivienda, concentrándola en una zona extensa a lo largo del FC. y del río Oyarzun, tolerándose una zona mixta de viviendas e industria en los barrios edificados actualmente (204). En el caso de *Eibar* se asume la propuesta de la Dirección General de Regiones Devastadas, “se desvía la carretera, siguiendo el cauce cubierto del río. Se establecen nuevas viviendas en las zonas destruidas y solares libres. Situándose la zona industrial en la zona Oeste, próxima a la carretera de Durango” (228).

conjunta para toda la provincia- y sólo se destaca lo relativo al objetivo principal de la investigación, el análisis que del medio físico se hace en el planeamiento<sup>16</sup>. En este caso el capítulo que más o menos toca el objeto principal de la investigación es el capítulo VI referido al "Campo". En él se señala que "la protección del campo es tan importante como la sistematización de las poblaciones" (185). Las bases que propone para su protección irían encaminadas serían tres principalmente:

- La conservación del paisaje en general y de algunos determinados en particular, especialmente aquellos que por su valor pintoresco tengan gran interés y porvenir turístico, pudiendo –imitando el precedente de los parques nacionales- ser declarados parques provinciales. Como elementos que alteran de manera especial el paisaje señala las canteras y la deforestación. Subraya la importancia del cuidar el paisaje "de vigilar y ordenar" las rutas nacionales, en especial los tramos de interés internacional como es la carretera de Francia.
- Establecimiento de normas para la edificación en el campo, que ayuden a preservar lo rural como característico.
- Reserva de terrenos extensos para el desarrollo de ciertas actividades o la localización de servicios especiales (aeropuertos<sup>17</sup>, hipódromos, fortificaciones de frontera, etc.).

**Figura 11:** Ejemplo de ordenación de Rentería (Plan Provincial de Guipúzcoa, 1943).



SIGNOS CONVENCIONALES			
	Recinto antiguo.		Industria futura.
	Zona residencial existente.		Zona verde existente.
	Zona residencial futura.		Zona verde proyectada.
	Zona mixta de viviendas e industria.		Edificios públicos.
	Industria existente.		

Como se puede apreciar ya hay una apreciación del medio físico como paisaje aunque desde una concepción del mismo simple (señala actividades que le perjudican en este sentido o el impacto que pueden producir las infraestructuras) y como receptor o soporte de determinadas infraestructuras e equipamientos (aeropuerto, hipódromo, etc.), pero falta su consideración cómo proveedor de recursos naturales y su uso racional, la consideración de su capacidad de acogida.

<sup>16</sup> En las conclusiones sí se abordan algunos comentarios más generales o que hacen referencia a estos criterios generales, sobre todo si de algún modo están en relación con el medio ambiente, como por ejemplo en el caso de las propuestas de zonificación industrial.

<sup>17</sup> San Sebastián -y Guipúzcoa- carecían de aeropuerto. Si bien todavía la aviación civil no tenía gran importancia, ya se presumía su interés y dentro del Plan, aún reconociendo las dificultades de la topografía del territorio, se comentan y prevén algunas localizaciones, entre las que se señala Irún-Funerrabía. Habrían de transcurrir casi 15 años hasta que en 1955 se inaugura el aeropuerto de Fuenterrabía.

Por su especificidad subrayar que en el capítulo V referido a San Sebastián, la capital, se menciona la conveniencia de fijar el límite normal de la ciudad a partir de reservas arboladas que lleguen a formar una "cintura verde".

Todo este proceso -junto a la normativa común que se analiza más adelante-, dio lugar a que una vez formalizada la Comisión Provincial de Urbanismo y su Ponencia u Oficina Técnica redactase la mayoría de los Planes Municipales "que de acuerdo a los decretos de 1944 y 1947, desarrolló los esquemas de 1942, sobre la base de unos nuevos levantamientos topográficos realizados por ingenieros del Instituto Geográfico y Catastral, a escala 1: 10.000 y curvas de nivel de metro a metro" (FONT, J.M., JIMÉNEZ, M. y MARTÍN, A., 1979, 138). Curiosamente hay que subrayar que, a pesar de ser señalado en más de una ocasión como municipio problemático y ser el principal puerto de Guipúzcoa, no se da un esquema de ordenación del municipio de Pasaia.

Al final, aunque una primera aprobación del Plan que se llegó a presentar al público en agosto de 1951 en el museo de San Telmo de San Sebastián, no se logró su pleno desarrollo debido a que las cosas se complicaron "por la falta de resolución del Ayuntamiento de San Sebastián respecto a su Plan General. Situación administrativa que impidió proseguir con el trámite del Plan Provincial y, especialmente, dotar a la Comisión de la autoridad necesaria" (ENCÍO, 1994, 70). Sobre lo que el proyecto podría haber supuesto para la provincia y otras razones que explican su frustración, ese "intento de formación del Gran Guipúzcoa" (FONT, J.M., JIMÉNEZ, M. y MARTÍN, A. 1979, 141) se puede seguir el relato de Félix Llanos. La intención, como señala el propio Llanos, de este proyecto tenía "el tentador aliciente" de que con el nuevo concepto de ciudad-comarca la provincia de Guipúzcoa tuviese "la ocasión de contar con un organismo autónomo parecido al del Gran Madrid, dotado entonces con 25 millones de pesetas anuales a fondo perdido". Añade F. Llanos como un acontecimiento aparentemente de escasa importancia pero que cortó la carrera del Plan Provincial, el traslado del gobernador civil y muy identificado con el Plan, José Luis Solís, para dirigir la política sindical estatal (1964, 4).

#### 2.3.3.2 Normativa Urbanística: de las Normas Supletorias al Libro "Rojo"<sup>18</sup>.

Cuando la Comisión Técnica del Plan consigue institucionalizarse debidamente y obtiene los recursos necesarios (septiembre de 1948), iniciará una importante labor urbanística, aparte de la lógica gestión de control de proyectos. La Comisión se conformó formalmente en 1944 como Comisión Superior de Ordenación Urbana de Guipúzcoa, que a partir de la Ley del Suelo de 1956 se transformarán en Comisiones Provinciales de Urbanismo. El trabajo de estas comisiones tuvo un fruto muy desigual, como reconoce el propio Bidagor, pero como excepción cita los de Barcelona y Guipúzcoa: "En algunos casos la labor fue excepcional, como en Barcelona, donde se formuló el Plan Provincial, o en Guipúzcoa, donde se

---

<sup>18</sup> En general, en todas las etapas, en este apartado se hace un análisis de las leyes y normativas marco -de ámbito estatal al principio y a las que se añadirán el ámbito autonómico y europeo más tarde- que posibilitan el planeamiento territorial. En esta etapa, se hace una excepción y se incluye el análisis de la normativa de la provincia de Guipúzcoa en el apartado de planeamiento, ya que antes de la sistematización y regulación que supuso la Ley del Suelo de 1956, se promovió desde la Dirección General de Arquitectura normativas especiales o de ámbitos concretos ligados a planeamiento (Leyes de las Grandes Ciudades, -cada una, Madrid, Bilbao, Valencia, Barcelona con cierto retraso tuvo la suya-, Plan Provincial de Guipúzcoa).

redactaron los planes de todos los núcleos importantes y se impuso una disciplina provincial" (1964, 7). Sus principales trabajos según Encío (1994, 69-70) pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Impulso y desarrollo del Plan General de San Sebastián y su Comarca (los primeros trámites comienzan en 1948).
- Estudio urbanístico de desarrollo industrial realizado por el ingeniero Martínez de Lamadrid (1949).
- Levantamientos topográficos en las treinta poblaciones más importantes, abarcando sus núcleos urbanos y su zona de influencia inmediata, dando lugar a una cartografía de calidad, a escala 1:1.000. Este trabajo fue terminado para 1950.
- Desarrollo de la normativa urbanística complementaria en relación con la construcción en diversas zonas – Normas Supletorias-, que junto a las posteriores Ordenanzas Generales de Edificación para Guipúzcoa constituirán el famoso Libro Rojo de Guipúzcoa.
- Impulso y desarrollo de los planes generales en los municipios de mayor entidad.

Es por ello que a partir de los sencillos esquemas del Anteproyecto del Plan Provincial, se desarrollaron los Planes Generales que en general consistían "en un Plano de Zonificación que en algunos casos se complementará con un Plano de Alineaciones, aplicándose para cada una de las zonas una normativa común. La eficacia del sistema permitirá la confección de una treintena de planes locales en un plazo muy breve" (ERQUICIA, 2003, 60).

Para revestir de eficacia al Plan se vio necesario como primera medida de la Comisión Provincial del Plan de Ordenación de Guipúzcoa, la aprobación de unas **Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación de Guipúzcoa**<sup>19</sup>. Éstas, en un principio<sup>20</sup> consistieron en unas 30 normas, las llamadas Normas Supletorias, distribuidas en tres capítulos con el siguiente esquema:

#### CAPITULO I.

Apartado a). Condiciones de las construcciones en las diversas zonas.

Apartado b). Construcciones en zonas de nuevos ensanches.

Apartado c). Construcciones en terrenos próximos al casco pero sin urbanización prevista o anticuada.

Apartado d). Construcciones en lugares lejanos del casco urbano.

Apartado e). Construcciones en puntos cercanos a las vías de comunicación.

Apartado f). Zonas verdes.

#### CAPITULO II.

Edificios de carácter público.

Construcciones industriales.

Construcciones especiales.

#### CAPITULO III.

Conservación del carácter arquitectónico.

Edificios de difícil conservación.

Norma General.

---

<sup>19</sup> Normas supletorias que regirán en las nuevas edificaciones que se construyan en la Provincia de Guipúzcoa, aprobadas y publicadas por el Consejo del Plan de Ordenación Urbanística en 12 de Abril de 1948, (*Boletín Oficial de Guipúzcoa* del 12 de abril de 1948 nº 44 y del 2 de Junio de 1948 nº 66).

<sup>20</sup> Estas en un principio son conocidas como Normas Supletorias de la Comisión, que posteriormente serán modificadas ellas mismas y completadas con las Ordenanzas Generales de Edificación, aprobadas en la Comisión en 1949 y que son las que, en su conjunto, constituirán el famoso Libro Rojo de Guipúzcoa (ENCIO, 1994, 69-70)

Como puede deducirse de lo títulos la ordenación prácticamente se circunscribe a la parte urbana y más en concreto a la regulación de la edificación en los diferentes ámbitos, a pesar de lo adelantado por el Plan en el capítulo ya comentado referido al Campo, y que comenzaba con la aseveración "la protección del campo es tan importante como la sistematización de las poblaciones" (185). Realmente no se desarrolla una normativa en este sentido. Se pueden subrayar algunos aspectos menores como el que en el apartado d), norma 14 del cap. I regula las "construcciones en lugares lejanos del casco urbano"<sup>21</sup>, y en las que, en contradicción aparente con lo expresado en el Plan, se permiten construcciones de tipo Ciudad Jardín, además de, lógicamente, los edificios de carácter rural. Mayor sentido protector, aunque de manera muy generalista, se da en el apartado f) del cap. I referido a las zonas verdes, en su norma 17 si que se prohíbe toda edificación que tenga como resultado el cambio de carácter de dicha zona.

En general se institucionaliza el fuerte control de la Comisión, que debe informar y aprobar prácticamente cualquier tipo de construcción o actuación sobre el territorio.

Como hemos adelantado estas normas fueron rápidamente reformuladas y completadas con las Ordenanzas Generales de Edificación, aprobadas en la Comisión en 1949 y que son las que, en su conjunto, constituirán el famoso **Libro Rojo** de Guipúzcoa. Esta normativa, a pesar de su dudoso encuadre legal, fue considerada como "pieza esencial en la estrategia de formación del Gran Guipúzcoa" (FONT, J.M., JIMÉNEZ, M. y MARTÍN, A., 1979, 142), y tendrá un efecto determinante en la configuración del planeamiento general todavía vigente a finales de la década de los años setenta. Se refleja un índice exhaustivo para ver el esfuerzo de sistematización y regulación que se intentó -y en gran parte se consiguió-, y algún comentario pertinente al medio físico, aunque sea de manera colateral, pues tampoco ahora se va a reflejar en la normativa de una manera clara el análisis hecho en el Plan anteriormente. Al final, por lo tanto es la suma de dos reglamentos de naturaleza distinta, las propias Normas Urbanísticas y las Ordenanzas Generales de Edificación.

#### A). NORMAS URBANÍSTICAS DEL PLAN DE ORDENACIÓN PROVINCIAL DE GUIPÚZCOA.

##### Capítulo I- Normas de Carácter General

Conjunto de 17 artículos que regulan de aspectos muy generales desde cuestiones burocráticas de concesión de licencias y tramitación y documentación hasta cuestiones relativas a las alineaciones y rasantes, parcelación y reparcelación, obras de urbanización o condiciones higiénicas a cumplir. Por tener cierta relación con el tema señalar el art. 14 "Condiciones estéticas", que sobre hace hincapié en guardar la armonía con el entorno existente donde se vaya a construir, teniendo en cuenta también el ambiente rural y el paisaje. En el art. 16 "Anuncios" se requiere el permiso de la Oficina Técnica del Plan para la instalación de anuncios en las vías de comunicación o en paisajes urbanos.

##### Capítulo II- Normas de Industria.

Se clasifican las industrias según sus características de actividad y dimensiones en siete categorías, pero sobre en relación con su grado de incompatibilidad con la vivienda.

---

<sup>21</sup> Se puede pensar que es lo que posteriormente se consideraría más o menos suelo rústico o no urbanizable.

- Categoría 1ª: Industrias sin molestias para la vivienda.
- Categoría 2ª: Industria incompatible con la vivienda.
- Categoría 3ª: Industria tolerada en contacto con la vivienda.
- Categoría 4ª: Industria incómoda admitida contigua a la vivienda.
- Categoría 5ª: Industria incompatible con la vivienda.
- Categoría 6ª: Almacenes.
- Categoría 7ª: Industria agropecuaria.

El grado incompatibilidad y tolerancia se gradúan según la situación relativa de la vivienda y los establecimientos industriales, admitiéndose siete situaciones:

- Situación 1ª: En edificios de vivienda o anejos a vivienda familiar.
- Situación 2ª: En edificios independientes exclusivos para industria en parcela interior o patio general de manzana.
- Situación 3ª: En edificios independientes exclusivos para industria en fachada.
- Situación 4ª: En manzanas industriales.
- Situación 5ª: En núcleos industriales.
- Situación 6ª: En zonas industriales.
- Situación 7ª: Aislada en recintos no urbanizados.

Capítulo III: Normas Especiales para cada zona.

La edificación de la Provincia debía regirse según las condiciones que se establecían para cada zona, distinguiéndose ocho zonas en total. No hay una definición clara de cada zona –aunque se pueda sobrentender- y a veces hace referencias a las posteriores regulaciones de las Ordenanzas Generales de Edificación.

- ZONA PRIMERA- Cascos antiguos.
- ZONA SEGUNDA- De transición.
- ZONA TERCERA- Ciudad Jardín.
- ZONA CUARTA- Zonas industriales.
- ZONA QUINTA- Rural.
- ZONA SEXTA- De reserva.
- ZONA SÉPTIMA- Defensa de accesos, carreteras y caminos de todas clases.
- ZONA OCTAVA- Especiales.

Aunque sea señalar que en el art. 27 referente a la zona rural se hace referencia –aunque de manera muy genérica- a la protección de la vivienda y del paisaje rural. Como curiosidad, referir la condición 3ª del art. 28 que regula el arbolado en las zonas especiales, y que en el caso de permitir algún tipo de construcción, ésta deberá ir acompañada por un programa de plantaciones cuyo volumen mínimo será de 5 árboles por vivienda. Este tipo de disposición parece seguir el antiguo fuero guipuzcoano. En el caso de otros usos se prevé un mínimo de un árbol por cada 10 m<sup>2</sup> de superficie edificada.

B). ORDENANZAS GENERALES DE EDIFICACIÓN.

Es en estas donde se concretan muchos de los temas anteriormente apuntados, distinguiéndose dos partes.

PRIMERA PARTE.

Capítulo I: Licencia Municipal. Procedimiento.

Capítulo II.- Disposiciones Generales de la Edificación.

Título I.- Condiciones de volumen.

Título II.- Condiciones higiénicas.

Título III- Condiciones de uso.

Título IV.- Condiciones de ornato público.

Capítulo III.- Infracciones y penalidad.

SEGUNDA PARTE.

Capítulo IV.- Ordenanzas particulares para cada zona.

ORDENANZA Nº 1 CASCOS URBANOS.

Variante A.- Casco Antiguo.

Variante B.- Ensanches.

ORDENANZA Nº 2 DE TRANSICIÓN.

Variante A.- Bloques da altura en línea.

Variante B.- " con tolerancia industrial.

ORDENANZA Nº 3 CIUDAD JARDÍN.

Variante A.- Ciudad Verde.

Variante B.- " de lujo.

Variante C.- " corriente.

Variante D.- Bloques aislados.

Variante E.- " con tolerancia industrial.

Variante F.- Grandes Fincas.

ORDENANZA Nº 4 ZONAS INDUSTRIALES.

Variante A.- Gran industria.

Variante B.- Pequeña industria.

Variante C.- Industria con tolerancia vivienda.

Variante D.- Industrias especiales.

ORDENANZA Nº 5 ZONA RURAL.

Variante A.- Rural propiamente dicha.

Variante B.- Protección del paisaje.

Variante C.- De tolerancia.

ORDENANZA Nº 6 ZONA DE RESERVA.

Variante A.- Nuevos Poblados.

Variante B.- Reserva propiamente dicha.

ORDENANZA Nº 7 DEFENSA D ECARRETERAS Y CAMINOS DE TODAS CLASES.

ORDENANZA Nº 8 ZONAS ESPECIALES.

En general para cada una de ellas detalla las condiciones de volumen, condiciones higiénicas, condiciones de uso, y de ornato público. Como se ha dicho anteriormente, al ser una normativa dirigida fundamentalmente a la regulación de la edificación, no ofrece mucho más que decir desde el punto de vista de la investigación. Señalar que en la zona rural al final incluye la variante de tolerancia dentro de las otras dos, de tal manera que la "Rural propiamente dicha" tendría tres subzonas, la A1- De vivienda unifamiliar ligada a explotación agrícola; la A2- De vivienda unifamiliar, con tolerancia de vivienda colectiva; y la A3.- Con tolerancia de industria. Por su parte la de "Protección del paisaje" también tendría tres subzonas, la B1.- Con tolerancia de edificación; la B2.- Edificaciones con permiso especial; y la B3.- Prohibida la edificación.

Dentro de las condiciones de uso de la Zona Rural, la condición 21 sí establecía para el arbolado que "en toda la zona se cuidará el arbolado, prohibiéndose la tala de árboles. En la variante B toda tala de árboles necesitará permiso especial".

Casi mayor interés presentan dos condiciones, curiosamente incluidas dentro de la Ordenanza 7ª, de Defensa de Carreteras y caminos de todas clases, y que querían proteger de posibles agresiones al paisaje. Quizás lo

más destacable era que indirectamente ya se valoraba al paisaje como un valor positivo, como un recurso importante para el turismo, que si se degrada puede perjudicarlo. Así, en la condición nº 9 define como zonas "de interés turístico todos los terrenos que sean visibles desde las vías de comunicación. En estas zonas se tiende a evitar que por derribos o construcciones, talas o plantaciones, desmontes, explotación de canteras, aperturas de caminos, colocación de anuncios o causas similares se perjudiquen el valor del paisaje guipuzcoano y su decoro". En la condición nº 10, Disposiciones complementarias regula la necesidad de obtener licencia municipal para determinadas actividades, "entretanto se notifique el paisaje de la Provincia". Es de destacar este punto pues parece estar en el ánimo de la Comisión Provincial una zonificación del paisaje, que a falta de una definición del mismo, puede interpretarse en aquel tiempo como un incipiente estudio o aproximación del medio físico.

Sobre su efectividad -la del Plan Provincial de Guipúzcoa aunque no llegase a aprobarse como tal- hay opiniones diferentes. Según Terán -dentro de una valoración de cómo estaba considerado el planeamiento territorial y urbanístico en general- nada llegó a conseguirse, quedando todo en un documento "con carácter de documento indicativo, de nula efectividad, como una declaración de buenos deseos, formulada desde la marginalidad de una actividad sin incidencia real en el condicionamiento de la ocupación y transformación del territorio" (1982, 205). El propio Llanos, a pesar de notársele una cierta frustración, destaca el que para 1949 cerca de 30 municipios tuviesen, partiendo de cero, sus Planes Generales (1964, 4). Señala también como, aunque no se aprobase el Plan, muchos de los estudios y trabajos de la Oficina Técnica de la Comisión Provincial fueron muy válidos en la determinación y elección de los polígonos residenciales a desarrollar por el Mº de Vivienda, y otros polígonos industriales posteriores (1964, 5). Esto también es valorado muy positivamente por otros autores como Font, Jiménez y Martín (1979, 138) y más tarde los redactores del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa, el equipo ORTEGI, que destaca el que los principales municipios tuviesen, a comienzos de los años 50, unos instrumentos de ordenación (1995, 19). Erquicia piensa también que dicho Plan, unido al desarrollo de una normativa común, supuso un sistema eficaz que permitió "la confección de una treintena de planes locales en un plazo muy breve" (2003, 60).

Es de subrayar una primera manifestación de la tensión que los planteamientos territoriales supramunicipales pueden causar en los municipios. Aunque Llanos señala como indicador positivo del respeto y acatamiento del Plan y sus Normas que en los primeros 10 años de funcionamiento de la Comisión sólo se planteasen dos recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos municipales, y que en general, los municipios, recogían automáticamente los acuerdos del Consejo (1964, 3). Un punto de vista diferente y muy interesante por cómo se refleja la confrontación de la visión municipal-visión territorial/supramunicipal -y de las razones que a veces subyacen en este conflicto en ese momento- lo ofrece A. Martín en su excelente estudio sobre la construcción de Tolosa (1993, 330-337). Valorando positivamente los avances -aunque fuese en el ámbito conceptual- que para el urbanismo suponían las propuestas de la Comisión, también refleja las tensiones entre la propuesta de la Comisión Provincial y el Secretario municipal, al proponer éste, a instancia del ayuntamiento, cambios importantes en la ordenación propuesta por la Comisión. Dicho autor señala que era "un instrumento prefabricado a dosificar sobre el ámbito local. Quizá era demasiado sencillo para ser

acertado, pero, sin embargo para servir a los objetivos marcados debía ser eficaz, y no cabe duda que así lo fue ya que permitió confeccionar una treintena de planes locales en un plazo muy breve". Añade que "en principio, extender esta uniformidad de tratamiento sobre tantas áreas urbanas distintas debía suscitar problemas variados, entre ellos de encaje con el cuerpo de normas locales existentes" (1993, 335).

Por otro lado también señala que en dichos informes "la opinión municipal se nutría principalmente de los intereses de los propietarios del suelo y de las posibilidades especulativas que ofrecían los terrenos para quien pudiera beneficiarse de ello. Sólo en segundo término, muy subordinado, se atisbaba la referencia al interés público o a la civilizada tarea previsor de la ordenación urbana" (1993, 336). Añade que "lo que el Ayuntamiento deseaba para su territorio no quedaba claro, pero sí aquello que no quería: rechazaba todo lo que representara un vínculo desfavorable para los intereses de los propietarios de suelo. Ni reservar zonas especiales para equipamientos, ni más zonas verdes, ni..." (1993, 337). Finalmente el Plan General aprobado en 1952 mantuvo las propuestas más importantes de la Comisión.

#### 2.3.1.3 El Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián y su Zona de Influencia<sup>22</sup>.

Ya hemos señalado que en el Plan Provincial de 1942 se dedicaba un capítulo exclusivo a la capital. Por otro lado, como señalan Font et al (1979, 139), el Reglamento de la Comisión del Plan de Ordenación de Guipúzcoa había establecido que el Plan General de San Sebastián tenía que ser redactado por los servicios municipales y que debía de alcanzar su zona de influencia que en principio abarcaba a Pasajes, Rentería, Lezo, Hernani y Usúrbil (al final se incluirían también Orio, Andoain, Urnieta y Oyarzun). El ayuntamiento fue asistido por el propio P. Bidagor, mientras que F. Llanos colaboró en la parte de ámbito comarcal (ENCIO, 1994, 70).

Según la memoria consultada el Plan contenía un preámbulo donde se explica el porqué de su carácter comarcal y tres partes. **Una primera donde se realiza un análisis histórico de la ciudad**, de su dinámica demográfica y se realizan diversas previsiones (tanto de la ciudad como de los pueblos de la comarca, señalando su evolución, origen de la población residente, principales actividades, previsiones, etc.). Se adjunta también un esquema con la distribución de viviendas e industrias (las de la época y sus previsiones). Destaca la información base y la calidad de sus gráficos.

**La segunda parte resume el proyecto general y las ideas fundamentales** que han orientado el Plan. El Plan, en síntesis, pretende conseguir alojar a 300.000 nuevos pobladores e incrementar en 370 hectáreas la capacidad industrial de la comarca. La base de ordenación general se hace basándose en un fotoplano ejecutado a escala 1:5.000 y completado con planimetría a escala 1:2.000, que abarca la unidad comarcal sobre la que se desarrolla el trabajo y propone la siguiente zonificación: Cascos Urbanos; Zonas de Transición; Nuevos Poblados; Ciudad Jardín; Zona Industrial; Grandes Fincas, y Espacios Libres Públicos. También se incluyen los nuevos trazados viarios y los diferentes accesos por tierra, mar aire (la mayoría de las propuestas viarias serán revisadas y cambiadas en el plan general de 1962). Como objetivos más concretos se

---

<sup>22</sup> *Plan General de Ordenación de San Sebastián y su Zona de Influencia (1951)*, memoria editada por el Ayuntamiento de San Sebastián.

señalan seis, de los cuales el más relacionado con el medio físico es el sexto y último:

- Aproximar San Sebastián a la frontera y al aeropuerto de Fuenterrabía; solución resuelta por la nueva travesía Norte.
- Descongestionar y hacer posible al mismo tiempo el crecimiento del puerto de Pasajes mediante la travesía funcional Sur. Esta cruza San Sebastián sin perturbarlo, pues su contacto con el tráfico urbano tan sólo es de 600 metros.
- Recoger en el eje Norte-Sur del valle del Urumea los servicios de la comarca, entre los que figura en Astigarraga la estación de clasificación del puerto de Pasajes. Paralelamente al río va trazada la vía que ha de cumplir esta misión complementaria<sup>23</sup>.
- Marcar el nuevo trazado de la carretera a Bilbao con recorrido en balcón, y vistas espléndidas a tierra y mar.
- Establecer las conexiones ferroviarias.
- Zonificar el término municipal hasta el final de la época estudiada, conservando a esos fines los espacios públicos y las grandes fincas existentes. Situar las nuevas zonas libres y rurales, residenciales e industriales, manteniendo la progresión armónica que hasta ahora hemos seguido. Proteger la continuidad de aquellos horizontes paisajísticos, ligados tradicionalmente al recuerdo popular. Y, todo ello, dedicando además especialísima atención al sostenimiento de nuestras reliquias históricas, para que la vida de las mismas perdure dentro de sentido ambiente.

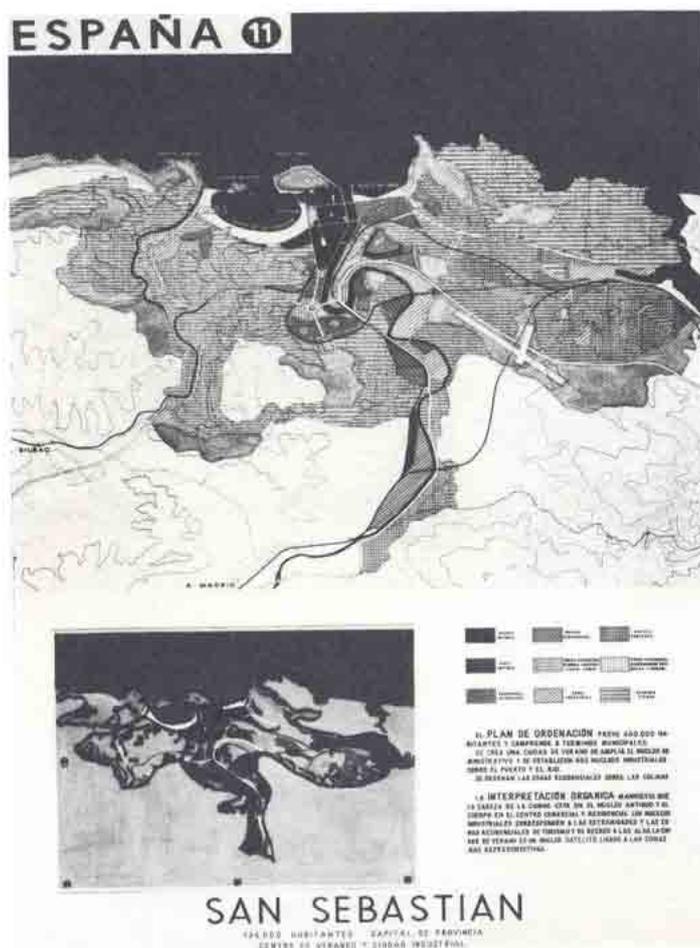
**La tercera y última parte la conforman cinco proyectos parciales** con la propuesta de ordenación de otras tantas zonas pero que se refieren sólo al municipio de San Sebastián: nuevo poblado de Alza; terminación del Paseo Nuevo; Ensanche de Ategorrieta-Gros; Ensanche de Amara, y Ensanche del Antiguo.

Como valoración subrayar el pobre desarrollo de la zonificación en lo que respecta al paisaje. Incluso quedan sin zonificar las reservas arboladas que se proponían en los límites de la ciudad a modo de cinturón verde en el anteproyecto de Plan Provincial ya comentado. Por otro lado, en lo que ya anuncia la preeminencia de las infraestructuras sobre otras consideraciones destacan las propuestas viarias, especialmente la carretera en cornisa hacia Bilbao por la costa y la "gran autopista" que se propone hacia la frontera y el aeropuerto de Fuenterrabía, que "se dirige a la ciudad con trazado ambicioso y rápido, en solución de cornisa, a través de la falda de Jaizkibel y monte Ulía, cruzando mediante un viaducto el canal del puerto de Pasajes" (1951, 29). No parecen propuestas muy cuidadosas con el paisaje de zonas con un valor importante y parece contradictorio en parte con la preservación del mismo como valor turístico.

---

<sup>23</sup> Curiosamente hoy en día se plantea en Astigarraga la estación central del tren de Velocidad Alta para San Sebastián, que posteriormente uniría con la capital por medio de una lanzadera.

**Figura 12:** Visión orgánica de San Sebastián<sup>24</sup>



Sobre la aprobación del Plan ha habido cierta confusión. Sí parece que fue aprobado, aunque según Llanos lo hizo fuera de plazo –esto fue una de las razones por las que el Plan Provincial no se acabó de aprobar- (1964, 5). Por su parte Font et al creen probable que se aprobase en 1954 (1979, 79) pero señalan que aunque “llegó a estar aprobado con algunas reservas por la Comisión Central nunca fue como tal asumido por el Ayuntamiento donostiarra. Por ello éste, al finalizar los años 50, encarga la formación de un nuevo proyecto” (1979, 144).

## 2.4 Conclusiones generales de la etapa<sup>25</sup>.

1. En general –como señala Terán al evaluar el plan de Bilbao de 1946- el planeamiento realizado fue muy estimable, serio y de gran rigurosidad formal pero –lógico en parte en aquella época-, alejado de la verdadera dimensión que empezaba a tomar el fenómeno urbano, los ritmos de crecimiento demográfico, y con ingenuas expectativas de dominio de estos procesos basados en unos modos de gestión todavía sin aclarar y formular adecuadamente (1982, 187-188).

<sup>24</sup> Reproducción del panel preparado para el XXI Congreso Internacional de Vivienda y Urbanismo de Lisboa en 1952 (Recogido de Terán, 1978).

<sup>25</sup> En etapas posteriores, dada la mayor riqueza de la documentación, se han distinguido algunas conclusiones específicas por territorios. En esta etapa no se ha juzgado conveniente aunque tras las ideas generales se realizan comentarios más específicos referidos a la documentación de cada territorio si es el caso.

2. El planeamiento analizado supone una experiencia pionera dentro del urbanismo del estado, destacándose la necesidad de asumir ámbitos supramunicipales en la solución de los problemas urbanos. Como menciona Terán para el caso del Plan Provincial de Guipúzcoa, y aunque fuese un empeño frustrado, este intento permitió “ver cómo el proceso de institucionalización del planeamiento se abre a la escala territorial, traspasando los límites de lo urbano, y trata de abordar una problemática más amplia” (1982, 205).
3. A pesar de no ser formalmente aprobado, el Plan Provincial de Guipúzcoa favoreció el Planeamiento General de muchos municipios. La normativa común junto al fuerte control ejercido por la Comisión Provincial de Urbanismo contribuyó, en un principio, a un tratamiento homogéneo y una ordenación común del territorio guipuzcoano, favoreciendo la rápida confección y aprobación del planeamiento de los treinta municipios más importantes. Esto se produjo con mucha antelación respecto al resto de España.
4. Se manifiestan las primeras tensiones municipio-instancias supramunicipales (en este caso Comisión Provincial de Urbanismo de Guipúzcoa y el ayuntamiento de Tolosa, resistencia de los municipios de la costa –Gorliz, Plentzia, etc.-por integrarse en el Gran Bilbao) cuando la visión territorial choca con intereses municipales o de otros agentes.
5. Aún y todo hay una escasa conceptualización de la visión territorial, pudiéndose hablar todavía más de Planes Urbanísticos que de verdaderos Planes Territoriales. Como destaca Erquicia, los planes “gozan de doble naturaleza, por un lado definen una estructura comarcal para el conjunto del ámbito y por otro a partir del Plano de Zonificación se introducen claramente en el campo del urbanismo” (2003, 64-65). Algunas opciones –quizás por lo “evidentes” que resultaban en su tiempo- no se justifican ni comentan, como es la agrupación de municipios en los esquemas dados en el plan provincial de Guipúzcoa como es el caso de Beasain –Villafranca (Ordizia) y de Zumárraga-Villarreal (Urretxu).
6. Se adelanta la importancia que las infraestructuras de transporte tienen en la configuración y ordenación del territorio, tanto en la definición de la estructura comarcal o provincial, o en un adecuado desarrollo urbano de las ciudades, que impida que éste se apoye en las carreteras que se van construyendo.
7. Conceptualmente sigue el peso de la visión organicista del territorio, con su expresión gráfica incluida (el gallo en Bilbao y la paloma o pájaro en el de San Sebastián).
8. También se incorpora, aunque de manera más general, la concepción jerárquica del planeamiento ya mencionada como novedad en el Plan de Madrid. En el Plan Provincial de Guipúzcoa se comenta cómo para la capital sería conveniente “prever las líneas generales que han de servir de norma a los proyectos parciales para que éstos queden como elementos de una organización general” (184).
9. En general la apreciación predominante del medio físico es consecuencia de la filosofía organicista, y por lo tanto la mirada que propone sobre la ciudad, sobre el territorio, es la de una ciudad ruralizada, donde a los espacios verdes se les asigna un papel idealizado de protección y acercamiento a la naturaleza frente al desarrollo urbano, y de esparcimiento y localización de equipamientos deportivos, de recreo, etc.

10. Esta visión se va completando con la de recurso para la localización de infraestructuras (aeropuerto) o servicios (hipódromo, fortificaciones de defensa, etc.) que requieren espacios y superficies más amplias.
11. Se señala –lógicamente en el espacio analizado- la importancia del medio físico como elemento estructurante y limitador del desarrollo del territorio, y en el caso de Guipúzcoa se da una primera visión de su problemática territorial, destacándose la dificultad del territorio como soporte de actividades debido a su complicada orografía: dificultad de localización del aeropuerto, falta de terrenos para el emplazamiento industrial, etc.
12. Se destaca la importancia de ordenar el medio físico para preservarlo de efectos indeseados del desarrollo urbano –que muchas veces se valora negativamente frente a una visión más romántica o bucólica del mundo rural que se ve “agredido” por dicho desarrollo-, tanto en el ámbito más urbano (pérdidas del patrimonio histórico-artístico, zonificación que aleje industrias molestas –emanaciones, ruidos- de las viviendas), como en el ámbito rural (necesidad de protección del paisaje e incluso de definición de parques provinciales, regulación del tipo de edificación rural y control por parte de organismos supramunicipales). En general se habla de protección del paisaje con un carácter más estético, faltando una valoración ecológica del mismo que todavía tardará en llegar.
13. En la zonificación se ve una clara intención no sólo de ordenar y dirigir los crecimientos de cara a prevenir futuros problemas ambientales o de salud de la población como en Bilbao, sino también de conservación de recursos o del paisaje –en este tiempo especialmente de la costa-, al considerarlos fuente de turismo en el caso de Guipúzcoa. A pesar de ello, las propuestas concretas quedan excesivamente cortas en el caso guipuzcoano.
14. En el caso del Plan de Bilbao y su Comarca se destaca la importancia que la labor de la planificación urbanística puede tener en que desarrollos industriales y residenciales no invadan ni ocupen todo el territorio.
15. Aún y todo –lógicamente para esa época- no se desarrollan otros instrumentos más específicos que ayudasen a la conservación y puesta en valor de los recursos naturales. Tampoco se desarrollan otros instrumentos de control y adecuada gestión del planeamiento, lo que dará lugar a una realidad bien distinta de la planificada.
16. Como novedad en el Plan de Bilbao y su Comarca se señalan unas primeras disposiciones de cara a regular las emisiones y vertidos industriales.



### **3. LA ETAPA DESARROLLISTA O DE EXPANSIÓN URBANA: 1956-1978.**

#### **3.1 Marco general.**

En este punto se ofrece un panorama general socioeconómico de la etapa. Un análisis más profundo atendiendo a otros factores es el que realiza Terán en sus obras ampliamente citadas y el propio Bidagor<sup>1</sup>.

Ya el comienzo de la década de los cincuenta anunciaba el comienzo de una etapa expansionista en lo económico. El plan de Estabilización de 1959 –y los sucesivos Planes de Desarrollo con mayor o menor éxito- supuso un punto de inflexión, acabándose el ciclo autárquico y comenzando un proceso de orientación liberalizadora, con el inicio de la modernización industrial a costa del sector primario, que se convierte en suministrador de mano de obra no cualificada para la industria y la construcción. Se mejoró de una manera importante la productividad, se aumentó el volumen de exportaciones, y en general se produjo una mayor integración de la economía española en la economía internacional, que llevó a la economía española a tener un crecimiento anual del PIB espectacular, calculado entre 1964 y 1975 de alrededor del 6%, muy favorecida por las inversiones norteamericanas primero y europeas después (HARRISON, 1998, 30-31).

Esto se refleja ya contundentemente en las grandes cifras macroeconómicas que ofrece Alcaide (2003, 42-46). Como consecuencia de ello España deja de ser un país atrasado y pone las bases para convertirse en un país avanzado y moderno. Entre 1960 y 1975, en sólo 15 años España multiplicará por 2,5 su PIB y un 2,7 la renta de sus habitantes. Un dato significativo es el cambio que se produjo en el Índice de Convergencia Europea (EUR-15) que de situarse en el 59,2% en 1960 alcanza el 79,8% quince años más tarde. Se constata un crecimiento de la población entre 1960-1975 de un 16,41% apoyado fundamentalmente en el crecimiento vegetativo, con una tasa de natalidad que rondó durante años el 20 por mil mientras las defunciones bajaban al 8 por mil. Aunque se produce una incorporación de más de 1,8 millones de personas a la población activa –supone un crecimiento del 12,9%-, la población ocupada también crece en 1,4 millones (12% de incremento) con lo que se puede hablar de pleno empleo, con una tasa de actividad del 53,95% y una de paro del 3,9% en 1975. La agricultura tuvo un descenso en el empleo del 37,68% pasando de ocupar el 4% en 1960 al 23,5 % en 1975. Los otros tres sectores crecen de manera importante, pasando la industria del 20 al 24% de empleo lo que supone un 30,5 de aumento, la construcción del 7 al 9%, es decir un crecimiento del 53,5% y los servicios del 33 al 42% del empleo total, que supone un aumento del 45,1%.

El Valor Añadido Bruto (VAB) total creció entre 1960 y 1975 un 799% llegando a los 6.460.391 millones, siendo elocuentes también las cifras del

---

<sup>1</sup> Bidagor, desde el protagonismo directo que tuvo, relata su labor en esa época en su trabajo ya citado de 1964 "Situación general del urbanismo en España (1939-1964)" en *Revista de Arquitectura* nº 62 COAM, Madrid, especialmente entre las págs. 13 y 31. Por su parte Terán, realiza un análisis más profundo –factores ideológicos, incidencia de la política de vivienda, papel residual del urbanismo frente al desarrollismo económico, etc.- en los cap. 3 y 4 de su obra de 1982 *Planeamiento urbano de la España contemporánea (1900-1980)* y algo más resumido en el cap 5 de su trabajo de 1999 *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*.

VAB de cada sector: la agricultura y pesca pasan de suponer el 22% al 9,7% entre 1960 y 1975 –con un crecimiento aun y todo del 277,4%–, la industria sube un punto hasta suponer el 30% con un crecimiento del 807,85%, la construcción supone el 10,3% creciendo un 1.539,3%, y los servicios suben hasta llegar al 50% del VAB con un porcentaje de variación del 933,7%.

Precedo califica este modelo como “modelo desarrollista de reestructuración socioeconómica, basado en el incremento de la producción como objetivo prioritario”. Aunque positiva para dar respuesta a algunos desafíos económicos importantes (reconstrucción económica, incremento de las rentas personales y logro del pleno empleo), no tuvo en cuenta –entre otras cosas–, las relaciones entre desarrollo económico y desarrollo urbano, de manera que las economías de aglomeración impulsaron procesos de concentración, y los factores especulativos dominaron la expansión urbana, en detrimento de aspectos socioculturales, que hubiesen necesitado de cambios sociopolíticos para poder ser tenidos en cuenta. Es así que sólo muy al final de esta época se intentará reconducir el carácter espontáneo de la urbanización industrial en España (1996, 146-147).

El crecimiento, sobre todo al principio, se basó en el desarrollo del sector industrial, que si en anteriores épocas había tenido una dinámica concentradora, ahora será más difusora. Siguiendo al mismo autor, si en los años 1955-62 sólo se podían considerar como industriales ocho provincias españolas, lo que equivalía a que sobre el 10% del territorio se generaba más de la mitad de la producción industrial (Asturias, Santander, Vizcaya y Guipúzcoa en el norte, Barcelona y Gerona en el mediterráneo norte y Alicante en el sur, y Madrid), sea por difusión o por nuevos desarrollos, el panorama se amplía en el periodo 1962-1973: Álava, Navarra y Logroño con relación al “centro vasco”; Gerona y Tarragona con respecto a Barcelona; y Ciudad Real, Toledo y Guadalajara con respecto a Madrid. A estas, se les unían las que se podían considerar nuevas ciudades industriales Zaragoza, Burgos y Valladolid; la nueva metrópoli industrial de Valencia y el dinámico triángulo urbano del Suroeste andaluz (Huelva, Sevilla y Bahía de Cádiz). El resultado es que en 1977 el 72% de la producción industrial se obtenía en el 31,1% del territorio. Esto se vería posteriormente completado por el proceso urbanizador debido al turismo, que se desarrollará fundamentalmente en el mediterráneo dando lugar a extensos corredores urbanos en la franja litoral y en las Islas: Costa del Sol, Costa Blanca, Costa Dorada y Bahía de Palma (1996, 156-158).

Si en 1960 la población considerada como urbana representaba el 45,9% del total, para 1970 ya supera a la población rural, 55,4% y 44,6% respectivamente, con un crecimiento intercensal 1960-70 de la población urbana del 33,96%. Esta etapa se corresponde, en parte, con la fase que el propio Precedo (1996, 212-217) denomina fase de aceleración y concentración urbana: 1950-1970, y especialmente la década de los sesenta. Es ahora cuando se producen los mayores crecimientos relativos en las clasificadas como grandes ciudades: las aglomeraciones con más de 1 millón de habitantes crecieron un 42,7% y las de más medio millón un 37,4%. Así, al final de la década de los sesenta, ya había tres ciudades de más de 1 millón de habitantes, con importantes crecimientos en esa década: Madrid (48,5%), Barcelona (39,6%) y Valencia (34 %), y otras dos con más de medio millón, Bilbao (41%) y Sevilla (18,5%). En un tercer

nivel hay que situar diez aglomeraciones urbanas que superan los 250.000 habitantes y que tuvieron importantes crecimientos. Cuatro fueron favorecidas al ser designadas polos de desarrollo –Zaragoza (44,9%), Vigo (30%), La Coruña (5,9%) y Valladolid (52,4%- y otras cinco basaron su crecimiento en el “boom” turístico del momento: Málaga (31,5%), Alicante 57,1%, Las Palmas (45,7%) Sta. Cruz (21,5%) y Palma de Mallorca (45,5%). A ellas habría que añadir el caso más excepcional de la aglomeración de San Sebastián (38,8%) basado en el desarrollo industrial guipuzcoano y en la terciarización de la capital, y los crecimientos mucho menores de ciudades agrarias pero que desarrollan una industria basada en sus recursos locales: Murcia (1,8%) y Jerez ((14,9%). En el siguiente nivel de ciudades –entre 100 y 250 mil- se encuentran veintiuna ciudades, con evoluciones y dinámicas muy diferentes: hay crecimientos espectaculares en Vitoria, Pamplona, Burgos, Gijón, Huelva, Castellón, etc. muy ligados al desarrollo industrial, especialmente en el norte de la Península, y otros más ligadas al turismo: La Orotava-Puerto de la Cruz o a la agricultura innovadora como Almería.

Este crecimiento no sólo se dio por trasvase de población rural sino también a costa de las pequeñas ciudades que no conseguían generar empleo industrial y retener así a la población joven que emigraba, por lo que tampoco era capaz de desarrollar un mercado local y expandir el terciario local. Así, entre 1950 y 1970, las ciudades de más de 1 millón de habitantes agrupan al 42,9% de la población; la que vive en ciudades de entre 0,5 y 1 millón son el 15,3%; la agrupada en ciudades medias -entre 250 y 500.000 habitantes- el 20%. Los que viven en ciudades de entre 100 y 250 mil suponen el 14,9% y entre 50 y 100 mil el 6,9%. Esta tendencia se invertirá en la siguiente fase, la llamada fase de transición (1970-1980), donde las llamadas ciudades medias –entre 250 y 500.000 habitantes-, protagonizarán el crecimiento con tasas positivas del 26%, en general favorecidas por dinámicas demográficas diferentes y el desarrollo turístico, y las del siguiente nivel, entre 100 y 250 mil, con un crecimiento del 23,8%. Como novedad, subrayar crecimientos basados en nuevos fenómenos –no sólo en ellos pero sí en gran parte-, como son los crecimientos unidos al desarrollo universitario (Pamplona, Salamanca, Santiago), la de las capitalidades autonómicas (Vitoria, Santiago). Por el contrario comienza a percibirse un estancamiento en los centros de las grandes aglomeraciones, en las que desciende su crecimiento de manera importante: las ciudades de más de 1 millón de habitantes crecen la mitad que el periodo anterior el 21,3%, y las de entre 0,5 y 1 millón todavía crecen un 25,3%, constatándose ya fenómenos claramente negativos en Barcelona, Bilbao y San Sebastián, ciudades de primera generación industrial, mientras que las de segunda generación y clara vinculación a la industria del automóvil seguían creciendo con fuerza (Valladolid, Vigo, Zaragoza) (1996, 200-205 y 217-220). Esto tampoco es de extrañar pues el proceso de “abandono” de la ciudad –o mejor dicho relocalización de la población- era una dinámica que ya se conocía en EEUU y Gran Bretaña en los años setenta y que se constataba que comenzaba a producirse también en Europa (HALL, 1985).

Terán también subraya como el proceso de trasvase de población rural hacia las zonas urbano-industriales fue de un carácter insólito por su dimensión espectacular y su concentración en el tiempo, y ha llamado la

atención al producirse en un país ajeno al tercer Mundo. Se calcula que entre 1960 y 1970 hay un crecimiento de la población urbana de casi 5 millones de personas. Este cambio en las estructuras económicas y demográficas originará unas importantes repercusiones sobre la red urbana de las ciudades españolas y el territorio en general. Este crecimiento no se producirá de manera uniforme, apoyándose en gran parte en la red de ciudades tradicional, de tal manera que a mediados de los setenta la estructura urbana está formada por un conjunto poco integrado de grandes ciudades, notable escasez de ciudades medias económicamente significativas, y una gran cantidad de poblaciones rurales en regresión. Así en el espacio que con vértice en Madrid va desde el País Vasco hasta Valencia pasando por Cataluña e incluyendo en el centro Zaragoza, concentra la mayor parte de la población y de la producción y actividad industrial (1999, 224-226).

A. Precedo (1996, 158-163) calcula unas tasas de urbanización de rápido crecimiento, pasando de un índice del 0,51 en 1961 al 0,67 en 1973. En la base de esta urbanización estuvo el proceso de industrialización, con una correspondencia muy superior ( $r=0,68$ ) a la existente con la terciarización ( $r=0,36$ ) en 1973, aunque en algunas áreas -Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia y La Coruña- donde se habían asentado el terciario empresarial y los servicios evolucionados la correlación entre urbanización y terciarización fue más positiva. Dicho autor propone una organización espacial del sistema urbano o de ciudades basado en seis estructuras básicas: un centro funcional multifocal (País Vasco, Barcelona y Madrid), des ejes lineales prolongaciones de los ejes vasco y catalán, y tres espacios periféricos:

1. El centro, constituido por tres focos innovadores-difusores, donde Barcelona y Madrid están en proceso de diversificación y de crecimiento industrial lento, mientras que el País Vasco tiene una estructura más monofuncional.
2. Los dos ejes lineales básicos serían el cantábrico y el catalán-levantino, ambos con un parecido grado de industrialización pero con dinámicas distintas. Mientras el eje cantábrico ya mostraba tendencia a la polarización y un cierto estancamiento, el eje mediterráneo se caracterizaba por una mayor diversificación, ampliación de los sectores básicos y por la especialización en las actividades tradicionales, para lo que presentaba ventajas comparativas endógenas.
3. Primera periferia, formada por regiones en avanzado proceso de industrialización y caracterizadas por un crecimiento lento y discontinuo por su estructura sectorial a especializarse en sectores ya consolidados. De entre ellos destaca el emergente eje del Ebro que ya comenzaba a funcionar como elemento de conexión entre el eje vasco y el catalán.
4. Segunda periferia: formada por regiones poco industrializadas - Galicia, las dos Castillas, Murcia-, y de reciente incorporación al proceso. Los elementos estructurales más importantes eran el eje costero gallego, los ejes de descongestión de Madrid y algunas localizaciones puntuales dispersas que comenzaban a conformarse como eje ramificado en la meseta norte (Burgos-Palencia-Valladolid).
5. Tercera periferia: abarcaba las zonas más débiles del sistema en la zona meridional.

La dinámica urbana dio lugar a fenómenos nuevos como la metropolización y la periurbanización, la formación de extensas áreas de segunda residencia, el cambio en las jerarquías tradicionales por relaciones funcionales de carácter intermetropolitano, formación de redes especializadas, conurbaciones lineales que dan lugar a extensos corredores urbanos, etc. En definitiva, a finales de los años setenta principios de los ochenta, se articuló una nueva red urbana como consecuencia de la integración –mayor o menor- de cuatro subsistemas urbanos existentes según Precado (1996, 163-166) y que era consecuencia –en sus rasgos fundamentales-, del proceso de industrialización de la sociedad española:

1. Subsistemas monocéntricos primados. En estos, el crecimiento demográfico y económico anterior habían ocasionado un fuerte proceso de concentración y metropolización. Una gran ciudad asumía las funciones regionales y dominaba a un sistema de ciudades del entorno, predominando los efectos centrípetos a los difusores. Es el caso de Madrid, Aragón y Cataluña, destacando ésta última por su mayor estructuración, apoyada en una buena red de ciudades medias integradas.
2. Subsistemas monocéntricos equilibrados. Policéntricos desde el punto de vista demográfico pero con las funciones de escala regional acumuladas en una ciudad que actúa como metrópoli regional, en general bien conectados con Madrid. Aquí se encontrarían los subsistemas levantino, asturiano, y el de Andalucía occidental. El primero estaba también bien integrado con el catalán y el asturiano con el vasco, quedando el andaluz más aislado.
3. Subsistemas bicéntricos. Son los que tienen una estructura demográfica multicéntrica formada por una abundante red de ciudades pero que en su estructura económica y funcional tienden hacia la bipolaridad. En general carecen de flujos externos importantes salvo los del mercado nacional, sobre todo con Madrid y Barcelona, funcionando como subsistemas aislados. Aquí se incluyen Andalucía Oriental (Granada-Málaga); Galicia (La Coruña-Vigo) y Extremadura (Cáceres-Badajoz).
4. Subsistemas policéntricos. En ellos hay varias ciudades con ejercen funciones regionales y que tienen cierta entidad demográfica y funcional. El ejemplo más claro es el del subsistema vasco-periférico con una dinámica desconcentradora de los centros Bilbao-San Sebastián hacia Santander, Vitoria, Pamplona y Logroño). También se incluye aquí el subsistema castellano-leonés pero en este caso su policentrismo es fundamentalmente demográfico y fruto de su propia desarticulación y débiles relaciones interurbanas.
5. Subsistemas insulares con sus evidentes y propias peculiaridades, basados fundamentalmente en el desarrollo turístico.

Por otro lado, la respuesta que estaba dando el Estado desde el principio a estos problemas ocasionados por la rápida urbanización era insuficiente, agravada además por el buen negocio en que se había convertido la construcción y por la poca aceptación por parte de los ayuntamientos de la política urbanística oficial. A pesar de contar con un primer Plan Nacional de la Vivienda en 1955, en 1957 –y ante la magnitud del problema- se creó el Mº de Vivienda que impulsó el segundo Plan Nacional de 1961 que calculaba un déficit de viviendas en 1960 de 1.000.000 de viviendas, que exigirían

33.000 hectáreas de suelo urbanizado nuevo. Posteriormente se analizará las consecuencias que para el desarrollo del planeamiento tuvo la separación de la Dirección General de Urbanismo integrada en el Mº de Vivienda y la Dirección de Administración Local unida al Mº de Gobernación. De todas maneras es ahora cuando las ciudades ven como las edificaciones –muchas veces con la complacencia municipal– superan las disposiciones limitadoras de altura y volumen, se produce una densificación excesiva de lo ya consolidado, o un desarrollo urbano a partir de iniciativas privadas fragmentarias y descoordinadas que respetaban poco las previsiones de los planes si es que éstos existían, cuando no emergían problemas de chabolismo y de falta de un equipamiento social mínimo, o surgían serios problemas medioambientales. Muchas veces la política urbanística era vista como una traba para el desarrollo económico, que por otra parte estaba consiguiendo un éxito en el índice de crecimiento incluso inesperado para los expertos.

A pesar de desarrollarse una buena legislación e instrumentos para el desarrollo de un urbanismo ordenado y con visión territorial, la propia realidad de la dinámica socioeconómica le desbordaba, de manera que también la dinámica política y de la propia administración se desarrollaban al margen de la planificación urbanística prevista, como corresponde a la baja prioridad política que le otorgaba el sistema a la política urbanística. Las contradicciones y la propia realidad de la marginalidad de las propuestas de la Dirección General de Urbanismo se harán patentes en el cambio de década, donde los cambios políticos sucedidos a partir de la crisis de 1969 llevará al relevo de muchos cargos anteriores –entre ellos el de Pedro Bidagor tras 30 años de trabajo en el mismo–, y a nuevas orientaciones en las que se explicitaba una renuncia y abandono del planeamiento y de todo aquello que pudiese conducir a una verdadera política de ordenación urbana y territorial (TERAN, 1982, 496-503).

Aún y todo se siguen recibiendo los influjos europeos. Por un lado, y especialmente en el caso de Cataluña y el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, se nota la influencia del nuevo concepto de ciudad-territorio que se iba acuñando en Italia desde comienzos de los años sesenta. Dicho concepto supone el entendimiento de una ciudad abierta y en continuo crecimiento, lo que se refleja en una concepción del plan más como proceso que como documento cerrado final. Por otro lado, y a pesar de que la solución de muchos de los problemas de orden territorial –vivienda, nuevas zonas industriales, nuevas zonas de desarrollo turísticos, etc.–, se busca a través de las políticas sectoriales, a finales de la década de los sesenta también se deja sentir la influencia de la visión holística francesa del *aménagement*, como manera de coordinar las políticas sectoriales y de vincular la planificación económica con la territorial.

Sólo con el tercer Plan de Desarrollo (1972-1975) se abandona la visión desarrollista a ultranza de las décadas precedentes y se intenta integrar el desarrollo regional dentro de una visión comprensiva de ordenación territorial a escala nacional, mostrando una tardía preocupación ordenadora del territorio (TERÁN, 1999, 226-235 y 247-250). Es a comienzos de la década de los setenta donde los efectos del enfoque desarrollista a ultranza en las ciudades y el territorio se hará más evidente, con todas sus carencias, y donde la creciente preocupación por el medio ambiente se irá haciendo más patente.

Desde el punto de vista de la política de protección de espacios naturales hay bastantes novedades y son de destacar varios aspectos. Por un lado en 1957, con la nueva Ley de Montes, se integra la política de protección de espacios naturales en los servicios forestales, derogando la anterior Ley de Parques Nacionales de 1916. Por otro lado, y como también se analiza en el marco legal, ya al final de la etapa, se aprueba la primera Ley de Espacios Naturales (1975), que vuelve a reordenar la cuestión de la protección de los mismos. Respecto al desarrollo de la primera es de resaltar la creación del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), mediante el Decreto Ley en 1971, integrándolo en el Mº de Agricultura. MULERO señala (2002, 37-40) que -aunque fue evidente su rasgo productivista en materia forestal y ser muy contestado por los movimientos ecologistas-, uno de los objetivos de su creación fue el de impulsar la política conservacionista y la protección de espacios naturales nacionales, ante el evidente retraso que llevaban y la creciente conciencia de la degradación ambiental, en el caso español acentuada por las políticas desarrollistas de los años sesenta (entre 1957, año de promulgación de la ley, y 1970, sólo se declara un nuevo espacio protegido, Doñana, como se comenta más adelante). Y en parte así fue, asentándose una estructura basada en las Jefaturas Provinciales que servirían como plataforma para emprender una sólida política proteccionista en España, marcando un punto de inflexión importante tras el oscuro periodo de la guerra civil. Así, en los tres primeros años de su existencia se aprobaron dos nuevos Parques Nacionales (Tablas de Daimiel en 1973 y Timanfaya en 1974), y tres Sitios Naturales de Interés Nacional (Hayedo de Riofrío de Riaza, Hayedo de Montejo de la Sierra, y Hayedo de Tejera Negra, todos en 1974).

A pesar de ello eran conscientes de que la red aprobada no era representativa de la biodiversidad española, por lo que impulsaron una serie de iniciativas. Una primera, de menor calado y de alguna manera provisional, fue la aprobación por Decreto de 23 de diciembre de 1972 de una nueva figura de protección (Reserva) y la mejor adecuación y delimitación del resto. Al mismo tiempo se asignaba la tutela y administración de los espacios protegidos al propio ICONA que nombraría un Conservador en cada uno y recuperaba la figura de Patronato en los Parques Nacionales y la de Junta Rectora para los Sitios Naturales de Interés Nacional. Pero quizás la iniciativa más ambiciosa fue la conocida como misión 565 (MULERO, 2002, 39-40) y planteada en 1973. Con ella se pretendía alcanzar el medio millón de has. protegidas, entorno al 1 % del territorio nacional (Francia contaba por entonces con el 4 %, Inglaterra con el 9 % y Alemania con el 14 %). Para ello se planteaban tres medidas fundamentales: la promulgación de una Ley de Espacios Naturales Protegidos; la dotación al ICONA de un presupuesto de unos 5.000 mlls. de pesetas para los próximos seis años; y establecer un procedimiento de selección de dichos espacios, para lo que era fundamental la realización de un Inventario Nacional de los mismos. Algunas de ellas, con mejor o peor fortuna, fueron realizadas.

Aunque las conferencias a nivel internacional<sup>2</sup> sobre espacios protegidos y protección de la flora y la fauna ya comienzan a realizarse en las primeras décadas del siglo XX (Berna 1913 –primer intento promovido por el suizo

---

<sup>2</sup> Seguimos aquí principalmente el análisis del trabajo del Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (1998), de M. Pérez de las Heras (1997) y Martín-Novela (2002).

Paul Sarasin y su Liga Suiza para la Protección de la Naturaleza (LSPN) para constituir una organización internacional dedicada al medio ambiente-, y París 1923 por ejemplo), los primeros Convenios internacionales no tendrán lugar hasta pasada la 2ª Guerra Mundial y fueron dirigidos a la regulación de la pesca (Convenio de Washington en 1946 sobre la caza de ballenas y Convenio de Ginebra en 1958 sobre la pesca y conservación de los recursos biológicos de alta mar). No es hasta 1948 en una reunión patrocinada por la LSPN y la UNESCO que se creó la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), única organización que reúne tanto a Estados como a organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales, organismos científicos, instituciones docentes, etc. Este carácter abierto y multilateral le ha llevado a convertirse en uno de los principales referentes internacionales en materia de medio ambiente. Ante su escasez de recursos, en la década de los sesenta constituyó el Fondo Mundial para la Vida Salvaje (WWF, 1961) para la realización de proyectos ambientales concretos. Es ahora, en 1962, cuando la UICN convoca el primero de una serie de Congresos Internacionales sobre Parques y Espacios Naturales protegidos. En este primer Congreso, en el discurso inaugural a cargo del Servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos, se tituló "Islas naturales del mundo", justo la concepción que estaba por superarse a finales de esa década y comienzos de la siguiente, para irrumpir la concepción de sistema o red de espacios naturales. En 1972, la UICN realiza la primera propuesta de clasificación con el fin de homogeneizar las diferentes figuras de protección (CORRALIZA et al, 2002, 5 y 54).

La preocupación internacional por el medio ambiente se hace más evidente a principios de la década de los setenta, donde además, el movimiento ecologista -ya consolidado-, tiene un gran activismo. Ya en 1968 la UNESCO convoca en París -con la participación de la ONU, la FAO y la UICN- una Conferencia sobre la Biosfera, aprobando su programa Hombre y Biosfera (MAN en inglés), desde donde se impulsaría años más tarde la creación de las llamadas Reservas de la Biosfera Mundial, espacios donde el objetivo principal es ver las posibilidades de compatibilizar conservación y desarrollo. Esta Conferencia está considerada como la primera reunión internacional sobre medio ambiente y es donde se empieza a reflexionar sobre que la relación entre utilización y conservación de recursos, es decir, se comienza a poner las bases conceptuales del posteriormente llamado desarrollo sostenible. Desde estas primeras organizaciones internacionales -definidas como conservacionistas- se defendían cuatro razones principales para la protección de la naturaleza, pues todavía nadie hablaba de medio ambiente. La primera es reconocer el aspecto económico de la explotación de los recursos pues la naturaleza siempre ha supuesto una fuente de ingresos para la sociedad. El problema surge si se da una sobreexplotación de los mismos que puede llevar a su agotamiento. La segunda razón es científica, pues el hombre, de la observación y estudio de la fauna y la flora ha extraído importantes enseñanzas y aplicaciones médicas o farmacéuticas. La tercera se basa en el valor estético, el culto que de la belleza ha tenido siempre el hombre. La naturaleza ha sido la fuente de inspiración de muchos artistas. La cuarta y última sería la razón basada en la ética, en el respeto e incluso cuidado del resto de especies con las que el hombre comparte el planeta basados en los valores éticos de la humanidad.

Por su importancia desde el punto de vista de la biodiversidad se suele citar el Convenio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), adoptado en Washington en 1973 aunque España no lo ratificaría hasta la siguiente década. Con él se quería proteger ciertas especies amenazadas por la sobreexplotación y el comercio ilegal, regulándose el comercio internacional de las mismas.

Desde el punto de vista de la literatura científica es de destacar la publicación en 1962 del libro de la zoóloga norteamericana Rachel Carson, "La primavera silenciosa" en el que denunciaba la utilización indiscriminada de los plaguicidas y en especial del DDT. El libro causó un gran impacto tanto en la comunidad científica como en la opinión pública en general. Desde el punto de vista de la planificación, como ya se ha señalado en el marco teórico, destaca la publicación en el año 1969 de la obra de I. McHarg *Desing with Nature* (Proyectar con la naturaleza), considerada como la primera obra de planificación ecológica.

Pero quizás el hito más comentado y destacado es la Conferencia de Estocolmo (1972) convocada por Naciones Unidas (ONU) ante la creciente preocupación por la ecología de la sociedad en general, primera conferencia mundial sobre Medio Ambiente Humano donde se reunieron representantes de 112 países y otros organismos, y que tuvo gran repercusión en la prensa internacional lo que sirvió de altavoz de las preocupaciones que surgieron allí. Se aprobaron 109 recomendaciones ambientales y, lo más importante, la creación de un órgano internacional para el medio ambiente que se concretó en la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con fondos para su funcionamiento. Este programa ha sido fundamental en el impulso de importantes proyectos de desarrollo y medio ambiente en los países del Tercer Mundo o en estudios sobre problemas ambientales. Aunque ya se han citado otras iniciativas, esta Conferencia es considerada por muchos autores un hito en la consideración internacional del medio ambiente y el origen de muchos de los protocolos e iniciativas medioambientales que se desarrollarán en las décadas siguientes (MILIAN, 2001).

Paralelamente, aunque no fue objeto de discusión en Estocolmo aunque sí más tarde, se presentó el informe "Los límites del crecimiento" encargado por el Club de Roma en 1970 al Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), que sin pretender ser apocalíptico sí que representó una importante llamada de atención al crecimiento y explotación de los recursos naturales, subrayando que eran imprescindibles cambios profundos en el sistema para rectificar la situación mundial. De mediados de la década de los setenta es por ejemplo el Convenio sobre la contaminación del mediterráneo acordado en Barcelona en 1976 y en el que participaron la mayoría de países ribereños.

En general la visión que prima en todas estas conferencias y primeros convenios es bastante conservacionista, lógico por otro lado, siendo la excepción el programa MAB ya comentado, que hace un primer intento de compatibilizar desarrollo y conservacionismo y el Convenio de Ramsar como se comenta posteriormente. En el análisis que se realiza se hace especial referencia a los Convenios que suponen la protección de un hábitat o territorio concreto, de una superficie territorial, pues son los más pertinentes para esta investigación, aunque se mencionen otros que tienen como objeto la protección de especies.

Por otro lado, en este ambiente de preocupación general por la ecología y el medio ambiente, se produce un cambio en la política general de la Comunidad Europea (DPTO. DE OT, V y MA, 1998 y ALLI, 2001). Efectivamente, en el Tratado Constitutivo de la CEE (Tratado de Roma de 1957), no se incorporaban dentro de los aspectos competenciales el de la protección del medio ambiente, y no es hasta 1973 que no se aprueba el primer programa medioambiental (1973-1977) de la Comunidad Europea. Este programa se aprobó a pesar de su insuficiente cobertura legal, ante la preocupación patente de los miembros de la CE y se el desarrollo de diferentes normativas en el ámbito estatal (ALLI, 2001).

### 3.1.1 Marco autonómico.

Esta etapa es la de mayor crecimiento de la CAPV en toda su historia, confirmando la tendencia que se anunciaba en el final de la etapa anterior. Así, para 1981 la CAPV ya supera ampliamente los 2 mlls. de habitantes, habiendo duplicado su población en relación a 1950. Una vez roto el aislamiento internacional España comienza a beneficiarse de la inversión extranjera y de la buena situación económica general. El País Vasco realiza una segunda industrialización confirmando el modelo territorial industrial que ya se dibujaba en la etapa anterior y en el que en esta ocasión sí participará Álava, en parte favorecida por el influjo y agotamiento del modelo territorial del Bajo y Alto Deba y del Gran Bilbao por un lado, y de las ventajas fiscales y de infraestructuras que el mantenimiento del Concierto Económico y su posición estratégica le otorgaban por otro. Aunque las cifras absolutas siguen subrayando el gran peso de Bizkaia en el conjunto de la Comunidad, los índices relativos ya marcan el cambio de tendencia, emergiendo el territorio alavés como el más dinámico en esta etapa.

Como se observa en la tabla nº 1, esto le lleva a ganar dos puntos respecto al total de la población de la CAPV (12 %), justo los que pierde Gipuzkoa que se queda en el 32,4 % del total. Bizkaia no sufre grandes cambios y se mantiene entorno al 55,5 %.

Tabla nº 7. Población y densidad por territorio 1960-1981.										
	km <sup>2</sup>	1960			1970			1981		
		Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%
<b>Araba/Álava</b>	2.963	133.742	45,1	9,8	199.777	67,4	10,7	257.850	87,0	12,0
<b>Bizkaia</b>	2.217	751.014	338,7	55,3	1.041.461	514,6	55,8	1.189.278	536,4	55,5
<b>Gipuzkoa</b>	1.909	473.951	248,3	34,9	626.049	327,9	33,5	694.681	363,9	32,4
<b>C.A.P.V.</b>	7.089	1.358.707	263,4	100,0	1867287	263,4	100,0	2.141.809	302,1	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

El crecimiento supone una mayor presión sobre el territorio lo que se refleja en las densidades que aumentan de manera importante sobre todo en Bizkaia (llega a los 536,4 h/km<sup>2</sup>) y Gipuzkoa (363,9 h/km<sup>2</sup>). Álava, a pesar de su espectacular crecimiento todavía tiene una densidad moderada de 87,0 h/km<sup>2</sup>. El conjunto de la CAPV queda ya por encima de los 300 h/km<sup>2</sup>.

Esto se confirma al analizar la evolución de la población y sus incrementos decenales de la tabla nº 8. Así, entre el 60 y 70 mientras Álava crece el 42,2 %, Bizkaia lo hace en un 37,5 % y Gipuzkoa en un 30, 4 %. Pero en la década siguiente la inflexión ya comienza a notarse y para 1980 Álava

mantiene todavía un crecimiento del 30,3 % mientras que tanto Bizkaia con el 18,7 % como Gipuzkoa con el 13,8 % desaceleran en su crecimiento de manera importante.

**Tabla nº 8. Evolución de la población en los T. Históricos, CAPV y España 1960-1980.**

	1960		1970		1980	
	Nº absolutos	% 50-60	Nº absolutos	% 60-70	Nº absolutos	% 70-80
<b>Álava</b>	137.782	21,45	195.894	42,2	255.158	30,3
<b>Gipuzkoa</b>	473.530	28,40	617.663	30,4	703.087	13,8
<b>Bizkaia</b>	745.470	35,30	1.025.018	37,5	1.216.276	18,7
<b>CAPV</b>	1.356.782	31,32	1.838.575	35,5	2.174.521	18,3
<b>España</b>	32.076.608	8,97	33.877.725	5,6	37.426.715	10,5

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX. Elaboración propia.

El modelo territorial industrial se ve confirmado con la evolución del empleo total y por sectores de las tablas 9 y 10. Al examinar la evolución del empleo total se confirman las tendencias anteriores: Álava crece un 44,4 % en la primera década y todavía un 13,5 % en la siguiente. Por su parte Bizkaia crece sólo un 13,1 % y Gipuzkoa un 26,3 % en los sesenta pero entran en un crecimiento negativo en la década de los setenta (-6,2 % y -4,0 % respectivamente), lo que dado su peso en la CAPV suponga que el crecimiento de empleo total de la CAPV también sea negativo.

**Tabla nº 9 Evolución del empleo en los Territorios Históricos, CAPV y España 1980-2000.**

	1960		1970		1980	
	Nº absolutos	% 50-60	Nº absolutos	% 60-70	Nº absolutos	% 70-80
<b>Álava</b>	60.934	10,15	88.000	44,4	99.850	13,5
<b>Gipuzkoa</b>	198.168	15,16	250.341	26,3	240385	-4,0
<b>Bizkaia</b>	346.397	39,24	391.911	13,1	367.574	-6,2
<b>CAPV</b>	605.499	27,16	730.252	20,6	707.809	-3,1
<b>España</b>	12.182.149	7,55	13.014.422	6,8	12.828.038	-1,4

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX. Elaboración propia.

El análisis del empleo por sectores nos explica mejor las claves del cambio, entre las que destaca el descenso y pérdida de peso del sector primario, con descensos importantes en Álava (-23,1 % en la primera década y -31,7 % en la segunda), y en Bizkaia (-29,7 % y -38,9 % respectivamente), que al ser territorio costero mantenía una importante actividad pesquera. Esto hace que en 1980 en los tres territorios el sector primario haya bajado en su peso relativo del 10 % de la población ocupada total, mientras que en España todavía se mantenía en un casi 20%.

Esta pérdida es compensada ampliamente por el resto de sectores, en especial por el sector secundario en la década 60/70 y por el terciario en la siguiente. Es de subrayar la inflexión que sufre el sector secundario y que da una idea del fuerte cambio que sufrió el País Vasco en su estructura y actividad económica en pocos años, tanto en el sentido del crecimiento

industrial hasta los bien entrados en los años setenta como en su fuerte caída a partir de la misma, y que ya se insinúa al final de esta etapa.

Tabla nº 10. Número de empleo por sectores.

**Nº de empleos en agricultura y pesca en los Territorios Históricos, CAPV y España 1960-1980**

	1960				1970			1980		
	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H*	% s.T.H	Nº absol.	% 60-70	% s.T.H	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H
<b>Álava</b>	18.396	-16,0	30,19	30,2	14.145	-23,1	16,1	9.658	-31,7	9,67
<b>Gipuzkoa</b>	29.354	-52,6	14,81	14,8	26.629	-9,3	10,6	21.150	-20,6	8,80
<b>Bizkaia</b>	50.295	-1,7	14,52	14,5	35.352	-29,7	9,0	21.608	-38,9	5,88
<b>CAPV</b>	98.045	-27,4	16,19	16,2	76.126	-22,4	10,4	52.416	-31,1	7,41
<b>España</b>	4.947.421	-12,2		40,6	3.740.543	-24,4	30,7	2.471.815	-33,9	19,27

**Nº de empleos industriales en los Territorios Históricos, CAPV y España 1960-1980**

	1960				1970			1980		
	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H*	% s.T.H	Nº absol.	% 60-70	% s.T.H	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H
<b>Álava</b>	18.426	47,1	30,24	30,2	40.834	121,6	46,4	46.539	14,0	46,61
<b>Gipuzkoa</b>	80.415	66,3	40,58	40,6	114.209	42,0	45,6	102.832	-10,0	42,78
<b>Bizkaia</b>	137.356	45,5	39,65	39,7	154.875	12,8	39,5	138.878	-10,3	37,78
<b>CAPV</b>	236.197	52,1	39,01	39,0	309.918	31,2	42,4	288.249	-7,0	40,72
<b>España</b>	2.481.238	33,9		20,4	3.051.997	23,0	25,1	3.145.059	3,0	24,52

**Nº de empleos en la construcción en los Territorios Históricos, CAPV y España 1960-1980**

	1960				1970			1980		
	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H*	% s.T.H	Nº absol.	% 60-70	% s.T.H	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H
<b>Álava</b>	4.813	59,1	7,90	7,9	7.515	56,1	8,5	6.992	-7,0	7,00
<b>Gipuzkoa</b>	14.299	39,9	7,22	7,2	18.651	30,4	7,5	15.024	-19,4	6,25
<b>Bizkaia</b>	31.960	55,6	9,23	9,2	37.116	16,1	9,5	28.468	-23,3	7,74
<b>CAPV</b>	51.072	51,1	8,43	8,4	63.282	23,9	8,7	50.484	-20,2	7,13
<b>España</b>	848.459	28,8		7,0	1.163.616	37,1	9,6	1.072.435	-7,8	8,36

**Nº de empleos en servicios en los Territorios Históricos, CAPV y España 1960-1980**

	1960				1970			1980		
	Nº absol.	% 50-60	% s.T.H*	% s.T.H	Nº absol.	% 60-70	% s.T.H	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H
<b>Álava</b>	19.299	8,1	31,67	31,7	25.506	32,2	29,0	36.661	43,7	36,72
<b>Gipuzkoa</b>	74.100	43,8	37,39	37,4	90.852	22,6	36,3	101.379	11,6	42,17
<b>Bizkaia</b>	126.786	53,4	36,60	36,6	164.568	29,8	42,0	178.620	8,5	48,59
<b>CAPV</b>	220.185	44,8	36,36	36,4	280.926	27,6	38,5	316.660	12,7	44,74
<b>España</b>	3.905.031	22,7		32,1	5.058.266	29,5	41,5	6.138.729	21,4	47,85

\* % es sobre el total de cada Territorio Histórico en ese año de la tabla nº 9

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX.

Elaboración propia.

El crecimiento del empleo industrial en la década de los setenta todavía es espectacular con una media del 42,4 % para la CAPV y donde destaca el territorio alavés con un crecimiento del 46,4 %. Una década después la tendencia empieza a ser negativa en Gipuzkoa y Bizkaia con descensos de alrededor del 10 % en los dos territorios mientras que en Álava todavía crecía en un 14 %. Al final de la etapa, en términos relativos a su población ocupada es el territorio alavés el más industrializado (46,6% del total de ocupados), seguido por Gipuzkoa (42,8 %) y de Bizkaia (37,8 %). Si el sector de la construcción es indicativo del dinamismo económico se puede constatar su importante descenso en la década de los setenta especialmente en Bizkaia, que pierde un 23,3 % de empleo en este sector y Gipuzkoa, que pierde casi el 20 %, mientras que Álava lo hace en menor

medida, con una pérdida del 7 % pero también en sentido negativo. Estas graves pérdidas fueron compensadas en buena medida por el desarrollo del empleo en el sector servicios, cuyo crecimiento había sido importante ya en la década de los sesenta, confirma su crecimiento positivo, con una media del 12,7 % para la CAPV, destacando el crecimiento de Álava en la última década (43,7 %).

Dicho modelo confirma la estructura territorial que ya se dibujaba en la anterior etapa, como se comprueba en las tablas nº 11 y nº 12. En la primera, en el caso alavés se puede observar una mayor concentración de su población en dos de sus comarcas. La primera en la comarca capitalina de la Llanada Alavesa, que agrupa al 77,8 % de la población alavesa, y la segunda, la Cantábrica Alavesa, que concentra al 13,2 %. El resto, un 9 %, se reparte por las otras cuatro, que ofrecen densidades de población muy bajas, menores incluso de 10 h/km<sup>2</sup>.

<b>Tabla nº 11. Población y densidad por territorio y comarca 1960-1981.</b>										
	km <sup>2</sup>	<b>1960</b>			<b>1970</b>			<b>1981</b>		
		Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%
Cantáb. Alav.	301	17.540	58,3	13,1	26.578	88,4	13,3	34.083	113,3	13,2
Estrib. Gorbea	404	6.898	17,1	5,2	6.307	15,6	3,2	5.696	14,1	2,2
Llanada Alav.	784	81.390	103,8	60,9	144.949	184,8	72,6	200.600	255,7	77,8
Montaña Alav.	481	6.581	13,7	4,9	4.869	10,1	2,4	3.645	7,6	1,4
Rioja Alav.	385	11.922	31,0	8,9	10.770	28,0	5,4	9.559	24,8	3,7
Valles Alav.	585	9.411	16,1	7,0	6.304	10,8	3,2	4.267	7,3	1,7
<b>Araba/Álava</b>	<b>2.963</b>	<b>133.742</b>	<b>45,1</b>	<b>100,0</b>	<b>199.777</b>	<b>67,4</b>	<b>100,0</b>	<b>257.850</b>	<b>87,0</b>	<b>100,0</b>
Arratia-Nerv.	401	23.267	58,1	3,1	23.629	59,0	2,3	22.291	55,6	1,9
Durangues.	317	44.998	141,9	6,0	72.359	228,1	6,9	90.912	286,6	7,6
Encartac.	452	29.605	65,5	3,9	30.943	68,5	3,0	31.317	69,3	2,6
Gernika-Berm.	282	38.564	136,5	5,1	44.231	156,6	4,2	46.234	163,7	3,9
Gran Bilbao	355	567.872	1601,3	75,6	813.148	2.292,9	78,0	936.848	2641,8	78,8
Markina-Ond.	206	24.664	119,9	3,3	28.717	139,6	2,8	28.132	136,8	2,4
Plentzia-Mun.	212	22.044	103,8	2,9	30.075	141,7	2,9	33.544	158,0	2,8
<b>Bizkaia</b>	<b>2.217</b>	<b>751.014</b>	<b>338,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.043.102</b>	<b>470,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.189.278</b>	<b>536,4</b>	<b>100,0</b>
Alto Deba	343	44.810	130,7	9,5	59.731	174,3	9,5	67.136	195,9	9,7
Bajo Bidasoa	71	37.709	530,9	8,0	55.185	776,9	8,8	64.714	911,1	9,3
Bajo Deba	182	56.118	309,2	11,8	65.999	363,6	10,5	66.569	366,8	9,6
Donostia-S.S.	306	199.395	652,4	42,1	278.300	910,6	44,5	317.863	1040,1	45,8
Goierri	351	52.512	149,4	11,1	67.951	193,3	10,9	70.293	200,0	10,1
Tolosa	347	38.142	109,8	8,0	44.208	127,3	7,1	46.696	134,4	6,7
Urola Costa	325	45.265	139,4	9,6	54.675	168,4	8,7	61.410	189,1	8,8
<b>Gipuzkoa</b>	<b>1.909</b>	<b>473.951</b>	<b>248,3</b>	<b>100,0</b>	<b>626.049</b>	<b>327,9</b>	<b>100,0</b>	<b>694.681</b>	<b>363,9</b>	<b>100,0</b>
<b>C.A.P.V.</b>	<b>7.089</b>	<b>1.867.287</b>	<b>263,4</b>		<b>1.867.287</b>	<b>263,4</b>		<b>2.141.809</b>	<b>302,1</b>	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

Algo parecido ocurre con Bizkaia, donde el Gran Bilbao sigue creciendo en términos absolutos y relativos, al concentrar el 78,8 % de la población vizcaína. Del resto de comarcas todas crecen en números absolutos salvo Arratia-Nerviión que pierde población, pero sólo el Duranguesado crece en términos relativos y pasa de significar el 6 % de la población total en 1960 al 7,5 % en 1980. Tanto la disponibilidad de suelo como sus buenas comunicaciones con el Gran Bilbao favorecieron este desarrollo. Este crecimiento del Gran Bilbao, que casi llega a doblar su población en estos

20 años, hace que la presión sobre el territorio se intensifique, pasando su densidad de 1.601 a 2.641 h/km<sup>2</sup>.

El caso guipuzcoano sigue siendo más equilibrado, y el importante crecimiento de esta etapa se reparte en todas las comarcas aunque en términos relativos no todas las comarcas ganan peso. Las mayores ganancias en este sentido se producen en Donostialdea que pasa de concentrar el 42,15 de la población al 45,8 %, y en el Bajo Bidasoa, que pasa del 8 % al 9,3%. El Alto Deba se mantiene, incluso gana algo y se sitúa en el 9,7 % de la población total, y el resto de comarcas pierden peso en términos relativos. Esto también se refleja en las densidades, que aún y todo alcanzan cifras importantes en Donostialdea (más de 1.000 h/km<sup>2</sup>) y del bajo Bidasoa que casi los alcanza.

<b>Tabla nº 12. Distribución de la población por tamaño de municipio (1960-1981).</b>									
<b>ARABA/ALAVA</b>									
	1960			1970			1981		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	24.586	17,3	27	22.686	11,0	44	16.473	6,3	35
1.001-5.000	36.909	25,9	22	26.265	12,7	16	23.552	9,0	13
5.001-10.000	7.239	5	1	5.584	2,7	1	8.984	3,4	1
10.001-20.000				15.587	7,5	1			
20.001-50.000							20.625	7,9	1
50.001-100.000	73.701	52	1						
100.001-...				136.873	66,1	1	192.773	73,5	1
TOTAL	142.435	100	51	206.995	100,0	63	262.407	100,0	51
<b>BIZKAIA</b>									
	1960			1970			1981		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	24.198	3,2	34	19.152	1,8	28	19.059	1,6	37
1.001-5.000	102.814	13,6	44	87.035	8,3	39	71.595	6,1	31
5.001-10.000	83.114	11,0	12	75.920	7,3	11	88.647	7,5	12
10.001-20.000	50.142	6,6	5	110.125	10,5	8	106.971	9,1	7
20.001-50.000	119.127	15,8	5	232.396	22,3	4	114.961	9,7	4
50.001-100.000	77.802	10,3	1			6	230.180	19,5	4
100.001-...	297.942	39,5	1	519.247	49,7	1	550.452	46,6	2
TOTAL	755.139	100,0	102	1.043.875	100,0	97	1.181.865	100,0	97
<b>GUIPÚZCOA</b>									
	1960			1970			1981		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	16.530	3,5	32	11.830	1,9	27	11.873	1,7	29
1.001-5.000	80.798	16,9	34	65.031	10,3	28	51.197	7,4	22
5.001-10.000	83.125	17,4	11	59.663	9,5	8	69.454	10,0	10
10.001-20.000	101.196	21,2	7	145.259	23,0	12	172.145	24,8	13
20.001-50.000	61.539	12,9	2	183.391	29,1	6	159.296	23,0	5
50.001-100.000		0,0			0,0		53.445	7,7	1
100.001-...	135.149	28,3	1	165.829	26,3		175.576	25,3	1
TOTAL	478.337	100,0	87	631.003	100,0	81	692.986	100,0	81

Fuente: Instituto Nacional de Estadística/Datutalaia. Elaboración propia.

El análisis de los municipios clasificados por tamaño y su agrupación de población confirman estas tendencias. En Álava crecen los municipios de menos de mil habitantes –signo de la despoblación de los pequeños núcleos rurales-, que pasan de suponer 27 en 1960 a 35 en 1980, pero además en este año concentran a menos población (6,3 % respecto al 17,3 %). Sólo aparece como nuevo municipio de más de 5.000 habitantes Amurrio, que en 1980 llega a los casi 9.000 y agrupa al 3,4 % del total de población. Llodio por su parte sigue creciendo y en 1980 pasa por poco los 20.000 lo que significa el 7,9 % de la población y Vitoria-Gasteiz sigue su proceso de concentración pasando con sus casi 200.000 habitantes de significar el 52 % en 1960 al 73,5 % en 1980. En definitiva en estos tres núcleos se concentra prácticamente el 85,5 % de la población alavesa. El territorio vizcaíno confirma el proceso de concentración del Gran Bilbao aunque este se expanda a más municipios de la comarca y llegue incluso a otras. Así, con más de 100.000 de habitantes se incorpora Baracaldo –posteriormente los perderá-, y aparece un grupo de cuatro municipios de más de 50.000 habitantes, todos ellos integrados en el Gran Bilbao (Basauri, Getxo, Portugalete y Santurce) y otros cuatro municipios con más de 20.000 de los que tres -Galdakao, Leioa y Sestao- se incluyen también en esta comarca y Durango en el Duranguesado. Estos diez municipios vizcaínos (todos menos Durango en el Gran Bilbao), suponían el 75,8 % del total de la población, y si se les añade los del siguiente nivel urbano, los siete de más de 10.000 habitantes, llegan al 85 %. Entre estos últimos –y más por el influjo del Bajo Deba que por el del Gran Bilbao-, destaca el municipio de Ermua, paradigma del modelo de crecimiento de muchas poblaciones en aquellos años, y que pasó de apenas 3.000 habitantes en 1960 a los 18.705 de 1981, multiplicando por seis su población en esos veinte años.

Como señala JUARISTI (1998), las consecuencias que el proceso de industrialización –que en el caso de Guipúzcoa y Bizkaia se remonta al último tercio del siglo XIX- tuvo sobre el sistema urbano vasco fueron importantes, aunque en gran parte se basase en la red de asentamientos preindustriales. Una –ya señalada- es la intensificación de su poblamiento. Así mismo se produce un proceso de mayor jerarquización del tamaño de las ciudades, que a su vez diversifican sus funciones. En este sentido se da una mayor integración al aumentar de manera notable los intercambios y las relaciones espaciales. Por otro lado, los intensos movimientos migratorios asociados al proceso de industrialización dieron lugar a importantes fenómenos de segregación espacial, especialmente en las áreas metropolitanas de las tres capitales. A pesar de su intensidad (espacial y temporal), dicho proceso no ha borrado la identidad de cada núcleo. Como subraya Juaristi en el País Vasco no ha habido una ciudad que históricamente haya ejercido un liderazgo cultural claro (como podría ser el caso de Barcelona en Cataluña). Esto ha supuesto un factor importante de desarticulación del sistema urbano vasco. Este factor se ha visto favorecido por la falta de unas instituciones culturales –sobre todo universitarias-, pues hasta finales de los setenta los pocos centros universitarios existentes en su mayoría son privados y directamente ligados a la base económica del país. No quiere decirse que no haya habido élites culturales urbanas y/o rurales, pero sí que la falta de esas instituciones ha supuesto un cierto pluralismo, por otro lado positivo. Desde el punto de vista de las infraestructuras de transporte se empieza a constatar el agotamiento de un modelo pensado

para el proceso de industrialización, pero que mostrará sus deficiencias en las siguientes etapas.

### **3.2 Marco jurídico y legislativo.**

Este periodo es rico en nuevas leyes y normativas. Desde el punto de vista del objetivo del trabajo, el tratamiento que el planeamiento territorial ha dado al medio físico, tienen especial interés tres de ellas. La primera Ley del Suelo del año 1956, considerada como un momento fundacional del derecho urbanístico en el estado<sup>3</sup>, la segunda la ley de reforma de 1975 y el Real Decreto con el texto refundido de 1976, y la tercera es la Ley sobre Espacios Naturales del Estado, promulgada en 1975, prácticamente a la vez que la reforma de la Ley del Suelo.

Puede sorprender, sobre todo si tomamos en cuenta que el planeamiento analizado se hizo basándose en la ley de 1956, que se incluya en el análisis del marco legal la reforma de la Ley del suelo de 1975. Las razones que han inducido a incluirla en esta etapa y no en la siguiente son dos principalmente. Por un lado el que la Ley de 1975 lo que supuso es una Reforma –si bien en algunos aspectos sustanciales-, pero mantuvo el espíritu de la anterior. La segunda, es que tras la transición política, el cambio competencial que supuso la Constitución y la estructuración del nuevo Estado Español como Estado de las Autonomías, afectó de manera directa a la aplicación de esta ley, sobre todo en la aplicación de los instrumentos que había desarrollado de carácter territorial (fundamentalmente la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los que se les daba un papel fundamental en la conservación y protección del medio ambiente). Es decir justo sobre el objetivo de análisis principal de esta investigación. Es por ello que se ha juzgado conveniente introducir en esta etapa esta ley y comenzar la siguiente con la nueva situación surgida tras la aprobación de la Constitución de 1978.

Aparte se mencionan brevemente toda una serie de leyes de carácter sectorial que indirectamente sí pueden tener incidencia pero que carecen de una visión territorial integral del medio físico y/o del medio ambiente. Como señala el profesor J.L. Avila al comentar este tipo de legislación específicamente ambiental –también llamada legislación ambiental directa-, el desarrollo de dicha legislación tuvo dos caras: “no cabe duda de que a punto inicial, la legislación urbanística, desde 1956, representó... la ordenación más amplia e integrable del ambiente. Sin embargo, la paulatina y sucesiva aparición de normas sectoriales de protección del medio ambiente, han ido reduciendo y condicionando el potencial campo urbanístico, y por tanto, restando extensión a los ámbitos aludidos por su legislación. Añade que “la legislación urbanística y territorial, y los correspondientes instrumentos de planificación creados por ella, se han visto sucesivamente condicionados y vinculados por las determinaciones de orden ambiental procedentes de la legislación sectorial de tal naturaleza. Así, el campo inicialmente abierto a las posibilidades, mayormente no

---

<sup>3</sup> Las valoraciones de esta ley fueron muy positivas ya en su tiempo. Análisis interesantes sobre su gestión y significación en el derecho urbanístico español pueden encontrarse en Bassols 1973, págs. 555-568 y Terán, 1982, págs. 281-316. La revista Ciudad y Territorio también dedicó el nº 107-108 de carácter monográfico (1996) y en el que destacan las valoraciones del propio Bidagor, Perales y Parejo Alfonso que se citan en la bibliografía.

consumadas, de la ordenación territorial y urbanística, se han ido paulatinamente reajustando” (1998, 27).

También se mencionan los principales convenios y acuerdos de carácter internacional que ya se comienzan a redactar en los años setenta, aunque la ratificación por parte de España llegase en la mayoría de las ocasiones años más tarde, ya en la siguiente década. En la normativa se señalan respetando el año del acuerdo internacional, pero indicándose también el año y boletín en el que fueron ratificados por España, comentándose especialmente los ligados a la protección de espacios naturales, es decir los que tienen una significación territorial en su protección. Si bien en diferentes países ya se habían protegido espacios naturales propios y había acuerdos internacionales sobre protección de especies, fue en la década de los setenta cuando se firma el primer acuerdo internacional para la protección de hábitats.

### **3.2.1. Ámbito urbanístico y territorial.**

#### **3.2.1.1 Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.**

La ley fue consecuencia de un encargo expreso del Jefe del Estado, Franco, que quería acabar con los problemas de la especulación ya detectados en la década de los cuarenta<sup>4</sup>. Este era el primer objetivo del encargo formulado en 1949 -que llegó a tener dos proyectos en 1951 y 1953-, y con consciencia mayor o menor, aprovechando el encargo, se realizó un completo código urbanístico. La ley, aún y todo no se puede entender como una respuesta inmediata y repentina a esta petición, sino más bien ha de entenderse como el resultado de un largo proceso en el que quedaron recogidas aspiraciones muy antiguas del urbanismo, previas incluso a la guerra civil. El propio Bidagor la consideró como el código urbanístico más actual y completo del panorama europeo, aunque también veía sus limitaciones y obstáculos a superar (1964, 10).

Sin intentar un análisis global de la ley que se escapa al objetivo del trabajo sí se subraya la importancia y magnitud de la nueva ley y de los temas que en ella se desarrollaban a lo largo de 228 artículos: constaba de un preámbulo, un título preliminar, siete títulos, cuatro disposiciones finales y trece disposiciones transitorias. En ella, tras señalar las finalidades y campo de aplicación de la ley, se institucionaliza de manera definitiva el proceso de ordenación urbana de manera jerarquizada, con los sucesivos plan nacional, planes provinciales, y planes generales -que podían ser municipales o comarcales- y parciales. Sus características, alcance y configuración se definen en relación con el régimen del suelo, que el propio planeamiento debe clasificar en una de las tres nuevas categorías: urbano, reserva urbana y rústico. Así mismo se establecen las normas para regular el proceso de transformación del suelo de reserva en urbano, el único edificable. Se proveen los sistemas para la ejecución del planeamiento en relación con el papel a desempeñar por los propietarios del suelo y por la Administración, así como todo un sistema de valoraciones de terrenos y toda una jerarquía de órganos directivos y gestores, tanto centrales como

---

<sup>4</sup> En general, sino se especifica lo contrario, se sigue el análisis del profesor Terán *Planeamiento urbano de la España contemporánea (1900-1980)*, especialmente del cap. 3, 230-235 y 282-316. La alusión al encargo la relata el propio Bidagor (1964, 9).

locales que son los que deben tanto dirigir como fiscalizar el proceso urbanístico. Por último también institucionaliza la posibilidad de intervención del sector público en el mercado del suelo, a través de la adquisición y urbanización del suelo, es decir la creación de patrimonios públicos de suelo.

Terán -al resumir lo que supuso la ley- destaca "el carácter profundamente innovador de la ley, en lo referente a la configuración del derecho de propiedad por el planeamiento, y, por otra parte, el carácter de síntesis recogedora y ordenadora de toda la herencia preexistente, en lo referente a la sistematización del planeamiento y su institucionalización administrativa" (1982, 314). Otros autores también se expresan en este sentido (FERNÁNDEZ, 2005, 20-25) al reconocer como una de las principales novedades la configuración de un nuevo estatuto jurídico para la propiedad del suelo, que desde esta ley se considera un derecho limitado por las determinaciones de la propia ley y de los planes de ordenación, pasando el derecho a edificar a ser regulado por el plan urbanístico. Esto se ve justificado porque en el fondo es la colectividad con sus decisiones a través del plan la que produce artificialmente importantes incrementos en el valor del suelo de los propietarios al pasar a calificar el suelo como urbano el anterior suelo rústico.

Entrando en el **análisis de la ley** respecto a la **visión territorial del planeamiento**, ésta se ve totalmente reconocida, e incluso se propone como objeto de la Ley la ordenación urbanística de todo el territorio nacional (art. 1). Al hablar en el art. 3 de las competencias urbanísticas concernientes al planeamiento se señalan entre otros en los tres primeros apartados:

- a) Redactar un Plan nacional de urbanismo.
- b) Formar planes de urbanismo provinciales, comarcales y municipales.
- c) Emplazar los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población española en el territorio nacional.

Queda de esta manera establecido el que la ordenación del territorio se entiende como desde una visión territorial superior a la exclusivamente municipal, aunque se reconozca la importancia de esta escala. Posteriormente, en los artículos 6 al 12 del Capítulo I -Clases de planes de ordenación- del Título I -Planeamiento urbanístico- se detallan los contenidos de cada cual y la documentación de la que deben constar. Hay que destacar aquí -por las posibilidades que habría para la planificación del propio medio físico-, la regulación de los Planes especiales, en la que se profundiza más tarde. Por otro lado, en el preámbulo de la ley, en su apartado VII se reafirma la posibilidad -tradicional en la Administración Local española- de constituir Mancomunidades y Agrupaciones Municipales, con fines urbanísticos que las necesidades de la realidad impongan.

Pasando al **análisis del tratamiento del medio físico** -o ambiente como dice Ávila-, es interesante primero colocar esta ley en su contexto. Como señala J.L. Avila -al que seguimos en general en este análisis (1998, 153-158)-, cuando surge esta ley no había nada parecido en lo que a la protección ambiental se refiere, salvo algunas normativas de carácter muy sectorial, desconectadas entre sí y sin ninguna visión unitaria del ambiente.

En el ámbito internacional también será a partir de la década de los sesenta cuando empiecen a aparecer las primeras normas de carácter más general. En este sentido la ley puede considerarse hija de su tiempo, y no aporta todavía un concepto globalizado y omnicomprensivo del medio ambiente.

Ya es conocida la nueva calificación del suelo que la ley propuso: suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico, que por exclusión era todo aquel que no quedaba englobado en las dos anteriores categorías. Evidentemente, esta existencia por "exclusión" refleja la verdadera preocupación por lo que hay que ordenar: aquello que es urbano o puede ser urbanizado, quedando el suelo rústico reducido a algo exterior que bordea al plan. Como se señalaba en la introducción éste último es el objeto de análisis principal de esta investigación. Sólo resaltar que sobre el medio ambiente urbano sí se regulaban, por preocupación higiénico-sanitaria, los planes de saneamiento, para asegurar las condiciones de salubridad, higiene y seguridad de la población (art. 19). En el art. 60 también se hace referencia a la estética de las poblaciones –tanto urbanas como rurales-, y la protección del patrimonio histórico artístico también queda contemplada en los Planes Especiales. Hay que subrayar que se entendía también el paisaje y su preservación como un posible recurso también económico. Estos dos últimos aspectos son analizados posteriormente al ver el tratamiento del paisaje y del patrimonio en su conjunto.

Por otro lado la ley distinguía entre medio rural como tal y naturaleza, entendiendo aquel como incluido dentro del suelo calificado como rústico. En él simplemente se limitaban las posibilidades de su urbanización. También podían estar incluidos otros espacios con bienes ambientales específicos a los que se dispensara algún tipo de protección, por lo cual seguirían siendo considerados como rurales aunque jurídicamente tuviesen una protección más especializada.

La realidad sobre el tratamiento que sufrió el suelo rústico fue muy diferente, debiéndose las irregularidades –aunque muchas veces legales- a diferentes razones (PAREJA, 2006 y PORTO, 2006). La principal fue la posibilidad de actuar sobre él con fines edificatorios en ausencia de un planeamiento general aprobado –cosa corriente en aquella época-, al considerar el art. 66 de la ley que definía con carácter residual al suelo rústico como los demás terrenos que no podían incluirse en los perímetros edificados al menos en un 20 por ciento de su extensión superficial y existir la posibilidad de desarrollar planes parciales en ausencia de plan general o normas urbanísticas aprobadas. También, como ya se ha señalado, una utilización tergiversada de la figura de Plan Especial, que permitió el desarrollo de políticas sectoriales (vivienda, industria, centros de interés turístico, etc.) sobre suelo rústico sin ningún tipo de planificación.

El planeamiento especial, los **Planes Especiales**, fueron concebidos de manera muy diferente al resto de planes, e incluso no quedaban integrados con el resto de planes territoriales. Sus objetivos eran otros, como se refleja en la propia ley o en documentos previos o posteriores a la propia Ley del Suelo, pudiéndoseles atribuir dos funciones fundamentales: por un lado el de protección y ordenación de un determinado ámbito territorial –aquí no se ve clara la distinción de los planes territoriales- y por otro, el de servir para vehicular el estudio de operaciones de diferentes servicios e infraestructuras u otros aspectos –carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, repoblación forestal, abastecimiento de aguas, protección de elementos

histórico-artísticos y paisajes interesantes, etc.-, posibilitando su conexión con el planeamiento territorial. Esta fue la única manera de dar cierta coherencia con el planeamiento territorial e integrar en su marco jurídico a todas las redes arteriales del Mº de obras Públicas. (TERAN, 1982, 436). Pero por otro lado, como también señala Terán tuvo una aplicación por parte de las Comisiones Provinciales algo más perversa, en el sentido de que fueron la puerta por la que se consiguieron aprobar multitud de planes parciales que carecían de un planeamiento general superior –en definitiva aprobar “legalmente” urbanizaciones-, y que era reflejo de la creciente debilidad de la Dirección General de Urbanismo (1982, 483).

Como se puede ver al analizar la regulación de los Planes Especiales, las posibilidades que se abrían eran importantes. En el art. 13 se señalan sus funciones, que podían ser el de “ordenar ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas”. En el art. 14 se relacionan los aspectos que puede abarcar la protección del patrimonio histórico-artístico y las bellezas naturales, siendo el art. 15 donde se regula la protección del paisaje propiamente dicha:

“La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional, en cuanto constituya objeto de planeamiento especial, se referirá, entre otros, a estos aspectos:

- a). Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo;
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico;
- c) Edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artísticas, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan; y
- d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos”.

También es de destacar el art. 17 por introducir como posible objeto de protección suelos agrícolas o forestales de interés, al reconocer que “el planeamiento urbanístico especial podrá afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración”.

Por fin en el art. 20, se regula la realización de catálogos conjuntos de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, que deberían ser aprobados la Comisión central o provincial de urbanismo, de oficio o a propuesta de otros órganos o particulares.

Al objeto de esta investigación es también de gran interés las atribuciones de contenidos que se dan a los **Planes Provinciales**, especialmente el apartado e) del mismo. Dentro de la escala jerárquica de planes, los provinciales suponían una pieza esencial, pues por un lado debían servir como planes marco para el resto de planes territoriales de carácter comarcal o municipal, y por otro debían servir de base para la formulación

del Plan Nacional. En art. 8 que regula los contenidos de estos planes se detalla que deben comprender:

- a) Estudio informativo de la situación urbanística de la provincia;
- b) Memoria que defina los principios y propósitos del Plan;
- c) Ordenación de la estructura urbanística de la provincia;
- d) Coordinación del Plan Provincial con los Planes generales de la capital y de las poblaciones que tengan relevantes problemas de este orden;
- e) Normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio histórico-artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado;
- f) Justificación del Plan dentro del de ordenación social y económico; y
- g) Programa de actuación para el desarrollo de Planes parciales, régimen del suelo y realización de obras.

A los planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal (art. 9) sólo se les pide las determinaciones sobre el sistema de espacios libres y las normas de edificación en suelo rústico.

En el art. 60 por otro lado se regulan cuestiones sobre la estética de las poblaciones o el impacto visual en el paisaje de las construcciones, sean terrenos urbanos o rústicos:

Las construcciones de toda clase en terrenos urbanos o rústicos habrán de adaptarse en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieran situadas, y a tal efecto:

- a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formaren parte de un grupo d edificios que carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizarse con el mismo.
- b) Igual limitación se observará cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiese varios o alguno de gran importancia o calidad.
- c) En carreteras y caminos de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa o altura de los edificios o de sus muros y cierres limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas naturales o rompan la armonía del paisaje.

Para terminar con el análisis de la ley señalar que también se introducían limitaciones en la propiedad, en el caso que <los terrenos cuyas características, según el plan, deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que implicaren transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, según la ordenación> (art. 69).

**Las razones del fracaso de su implementación** son varias, pero tres son subrayadas de nuevo por Terán<sup>5</sup>. La primera es la fractura que supuso, para todo el coherente entramado previsto en la Ley del Suelo, la sorprendente creación del Mº de Vivienda en 1957<sup>6</sup>, donde queda integrada la antigua Dirección de Arquitectura y Urbanismo del Mº de Gobernación con el nombre de Dirección General de Urbanismo, a la vez que la Administración Local sigue integrada en el Mº de Gobernación. En la práctica esto supuso el reparto de las competencias urbanísticas entre dos departamentos distintos –y dos ministerios distintos-: por un lado, en el nuevo ministerio quedan atribuidas las competencias de dirección, estímulo, supervisión, inspección y tutela de los ayuntamientos en materia urbanística, así como la aprobación definitiva de los planes. Por otro, la gestión directa en el ámbito local quedaba en manos de los ayuntamientos, que eran dependientes para todo lo demás del Mº de Gobernación. La práctica fue que los ayuntamientos, desbordados a veces por las propias circunstancias, realizarán una política local de urbanismo al margen muchas veces de los nuevos cauces jurídicos obligatorios, y que cuando se enfrentan a decisiones de la Dirección General de Urbanismo del nuevo ministerio que no comparten, no se ven tan atados a respetarlas como cuando las dos direcciones estaban se integraban en el mismo ministerio, el de Gobernación.

La segunda es la actuación de distintos departamentos de diferentes ministerios sobre el territorio (Mº de Industria, de Turismo, de Obras Públicas en varios ámbitos –carreteras, infraestructuras, costas, etc.-, el propio de Vivienda –del que dependía la Dirección General de Urbanismo- y que también acabó impulsando el desarrollo de políticas sectoriales de suelo –vivienda, industria-), actuaciones con gran influencia en la transformación del mismo pero realizadas muchas veces desde la exclusiva óptica sectorial, sin una localización física previa que asegurase su coherencia. En definitiva faltaba una visión de conjunto que las hiciese coherentes, que las integrase en una estrategia coordinada de ordenación territorial y urbana. La Dirección General de Urbanismo se había quedado sin influencia jerárquica en el proceso y la que realmente podía, la Comisaría del Plan, tardará bastante en tener esta preocupación, y sólo lo hará cuando los expertos europeos se lo hagan notar.

La tercera razón es el impacto distorsionante que supuso la orientación de la política económica, basada en principios liberales, y que no asumía el carácter más intervencionista de la ley, que buscaba el intentar dirigir y controlar los procesos económicos y demográficos para conseguir una ordenación del territorio nacional más equilibrada.

Además, en ocasiones se hizo un uso muy distinto de algunas de las posibilidades que la ley ofrecía. Ya se ha comentado el caso de los Planes Especiales, que los llegó a utilizar de manera sectorial hasta el propio Mº de Vivienda para el desarrollo de sus polígonos de viviendas e industriales, aunque en contra de la ley no hubiese un plan de ordenación general. Otro

---

<sup>5</sup> A lo largo de los capítulos 3 y 4 hace continuas referencias, pero especialmente profundiza en el apartado 1 –La nueva política económica y su incidencia en la política urbanística-, y en el 2.7 y 2.8 al subrayar las contradicciones en las que hasta la propia Dirección General de Urbanismo llegó a caer, y en el 3 –El progresivo deterioro de la ley del Suelo y de la política urbanística- del capítulo 4.

<sup>6</sup> El propio Bidagor confiesa que se entera por la radio de la creación de este ministerio, donde iba a quedar integrada la Dirección General de Urbanismo. (1964, 13).

ejemplo es la aplicación del último artículo de la ley, el 228, que pretendiendo un mayor control de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, abrió la puerta –ante la patente debilidad y marginalidad de los representantes de la Dirección general de Urbanismo en las mismas, que al estar en minoría difícilmente podían para el delirio desarrollista- a la posterior legalización de muchas de las construcciones y urbanizaciones realizadas ilegalmente en aquellos años. Así en el apartado 1 del artículo 228 se decía: “Si en virtud de Sentencia se hubiera de desistir de la construcción o destruir alguna obra de urbanización, el Juzgado o Tribunal al que compete ejecutar el fallo lo comunicará a la Comisión Provincial de Urbanismo para que en el plazo de dos meses notifique al órgano jurisdiccional si, por motivos de interés público, se impone seguir o conservar la obra, y si no lo hiciere, se entenderá que nada obsta a la ejecución”. A continuación se establecían indemnizaciones millonarias en caso de tener que ser derribadas o paradas. Terán hace un relato de estas situaciones, aportando ejemplos concretos (1982, 468-477).

FERNÁNDEZ (2005, 23) añade que precisamente una de sus virtudes -la coherencia técnica y rigurosidad interna de la ley-, fue también una de las razones de su fracaso, ante una administración que tampoco estaba preparada para ello y que como consecuencia demoraba en exceso el proceso de planeamiento. Prueba de ello es que tras veinte años de su aprobación sólo existían 600 planes generales en todo el país que suponían en 7,5% de la superficie total. También señala el fracaso en la creación de patrimonio público de suelo, por lo que su posible incidencia en los precios de mercado no se produjo. El resultado final es un gran distanciamiento entre la norma y la realidad, que le hizo perder la credibilidad a la ley.

Así, desde perspectivas diferentes va emergiendo claramente a finales de los sesenta y comienzos de los setenta la necesidad de cambiar o adaptar el marco jurídico. Había una visión crítica –sobre todo por parte de los profesionales y de los Colegios de arquitectos- del urbanismo desarrollado al amparo o mejor al desamparo de la Ley del Suelo por su falta de aplicación, o por mejorar aspectos que le diesen mayor flexibilidad o actualizasen diferentes aspectos de definición, metodológicos o de gestión, incorporando nuevas perspectivas europeas ante los nuevos problemas. Pero también una visión crítica de la ley desde posturas más liberales que no querían trabas a sus políticas de desarrollo y que veían en la mera oferta de más suelo urbanizable la panacea para solucionar el problema de la carestía de la vivienda y la especulación del suelo, o que veían demasiadas contraprestaciones a hacer por parte de los propietarios del suelo.<sup>7</sup>

#### 3.2.1.2 Normas de ordenación complementaria y subsidiarias del planeamiento de aplicación obligatoria para la provincia de Vizcaya, 1966.

Estas normas fueron aprobadas el 21 de junio de 1966, de acuerdo a lo previsto en la Ley del Suelo de 1956. Así en el artículo 57 se reconocía la posibilidad de que las Comisiones provinciales de Urbanismo, además del Mº de Gobernación, pudieran dictar este tipo de normas:

---

<sup>7</sup>A riesgo de repetirnos, se vuelve a señalar el buen análisis que hace Terán de las críticas a la Ley del Suelo de 1956, tanto en el final del cap. 4 como en cap. 5 de su obra de 1982.

1. El M<sup>o</sup> de Gobernación podrá dictar, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.
2. Las Comisiones provinciales de Urbanismo podrán también proponer normas de igual carácter para la provincia o lugares determinados.
3. Dichas normas se desarrollarán, en todo caso, dentro de los límites que señala la Ley para los planes de urbanismo.

El alcance queda claro en el siguiente artículo, el 58 al señalar que se aplicarán en las poblaciones que carezcan de planeamiento o se aplicarán a aspectos no previstos en el plan de ordenación:

1. En las poblaciones donde no existiere Plan de ordenación urbana debidamente aprobado regirán las normas promulgadas con arreglo al artículo anterior.
2. Las propias normas se aplicarán para regular aspectos no previstos en el plan de ordenación.

Estas Normas no eran de aplicación en los municipios del Gran Bilbao, que ya tenían su propio régimen urbanístico (art. 3), quedando su alcance bien definido en el art. 1, y que pretendía ser tanto regulador como preventivo:

- a) Someter las construcciones y urbanizaciones de Vizcaya a directrices armonizadas, en lo posible, con la regulación que ha de imponer tanto el Plan Provincial de ordenación Urbana como los Planes Generales Comarcales y Municipales, actualmente en proceso de elaboración.
- b) Evitar se produzcan situaciones de hecho que dificulten o impidan, en su día, la aplicación de dichos planes.
- c) Fijar criterios uniformes para los Planes Generales y orientar su desarrollo y forma expositiva al objeto de que logren la más perfecta coordinación.

En el capítulo II se fijan las Normas generales de Planeamiento con criterios sobre la tramitación de los planes generales y los planes parciales (art. 5 a 9); exigencias mínimas que deben contemplar las ordenanzas municipales (art. 10); diferenciación entre proyecto de parcelación, reparcelación y urbanización (art. 11); servicios urbanos mínimos que previa o simultáneamente a la edificación se debían ejecutar -abastecimiento y saneamiento de aguas residuales y pluviales, alumbrado público y privado, y accesos- (art. 12 a17).

El capítulo III regula la intervención en la edificación y el uso del suelo y en siguiente, el capítulo IV señala la zonificación, más simple que las que luego se desarrollarán luego en el "Gran Bilbao" y resto de planes comarcales de la provincia. En el art. 19 se proponen los nueve tipos de zonificación, que la Comisión pretendía estudiar para todos los municipios afectados en el plazo máximo de tres meses -cosa que tampoco se realizó-:

- 1<sup>a</sup> De casco antiguo o de carácter pintoresco.
- 2<sup>a</sup> De casco de edificación intensiva.
- 3<sup>a</sup> De edificación aislada.
- 4<sup>a</sup> Rural.
- 5<sup>a</sup> De reserva absoluta.

6ª Industrial.

7ª Portuaria.

8ª Especiales.

9ª Red viaria: Zonas de influencia.

Se comentan a continuación algunas cuestiones de interés. Por un lado destaca la zonificación sobre los cascos antiguos (art. 20-23), con una intención clara de protección, complementada con otra regulación sobre edificios singulares. Desde el punto de vista de esta investigación cabe resaltar la creación del Área de edificación aislada (art. 26-30) permitidas en las periferias de los núcleos -sin concretar más-, y en las que se permite la construcción de bloques abiertos sin patios interiores y edificaciones unifamiliares, a partir de una parcela mínima de 500 m<sup>2</sup>, con un volumen máximo de 3 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. El Área rural (art. 31-36) se regula como hacía poco se había regulado en el Plan del Gran Bilbao (1964), pudiéndose construir a partir de una parcela de 750 m<sup>2</sup> y con un volumen de 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. En estas dos áreas parece abrirse la posibilidad de una mayor permisividad, que como se verá en la siguiente etapa será prontamente corregida por la administración autonómica.

En sentido contrario, por su carácter proteccionista del medio físico caben destacarse otras dos zonificaciones. La de las Áreas especiales (art. 44), en la que no se permite ninguna construcción con destino a vivienda -cualquier otra necesita el informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo- en las zonas delimitadas como defensa del paisaje, en lugares pintorescos, zonas forestales y de nuevos regadíos. También contempla -hasta que se desarrollen los planes correspondientes- el informe previo imprescindible de la Comisión para la licencia de construcción en las Zonas turísticas, arqueológicas o históricas (art. 48) que quedan aquí definidas: a) Zona costera, en un kilómetro de profundidad, incluyendo la Ría de Guernica; y b) Población de Elorrio y zona histórica de Guernica y Luno.

En los art. 49 y 50 regula las intervenciones en los edificios o conjuntos de edificios singulares, que deberán llevar la autorización de la Comisión Provincial de urbanismo o en su caso de la Dirección General de Bellas Artes. A la espera de la realización de un Catálogo Oficial relaciona 33 edificios de la provincia que quedan protegidos por las Normas.

#### 3.2.1.3 Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975 y Real Decreto 1346/76 de 9 de abril, con el texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

Si a todas las razones señaladas anteriormente se añaden razones de oportunidad política por los cambios producidos dentro del propio régimen franquista, ya en el ocaso de su dictadura, se entenderá mejor la reforma de la Ley de 1956.

Para F. Terán (1999, 259) la nueva ley, dentro del marco político y económico de aquellos años, supuso un esfuerzo inteligente y posibilista para intentar agilizar el proceso urbanístico, aumentar la oferta de suelo edificable y acercarse al proceso real de producción de la ciudad, y de los agentes implicados en él. A la vez no quiso renunciar a la posibilidad de ordenación global del desarrollo urbano aún aceptando una cierta indeterminación controlada del planeamiento, y también introdujo mayores

exigencias para los propietarios del suelo (costeo de las urbanizaciones y cesiones gratuitas de terrenos tanto para el sistema viario como para el sistema de áreas verdes y de equipamientos colectivos). Otras novedades importantes fueron la nueva clasificación del régimen del suelo y la introducción de la participación pública en la elaboración de los planes, con el fin de canalizar los conflictos que ya habían empezado a aflorar años atrás. La ley fue desarrollada posteriormente mediante tres Reales Decretos: R.D. 2159/ 1978, de 23 de junio, sobre el Reglamento de Planeamiento (*B.O.E.* nº 221 y 222 de 15 y 16 de septiembre); R.D. 2187/1978, de 23 de junio, sobre Reglamento de Disciplina Urbanística (*B.O.E.* nº 223, de 18 de septiembre; y R.D. 3288/1978 de 25 de agosto, sobre Reglamento de Gestión Urbanística (*B.O.E.* nº 27 y 28, de 31 de enero y 1 de febrero de 1979). Estos reglamentos, y especialmente el de Planeamiento como recuerda Terán (1982, 588), eran muy necesarios para desarrollar adecuadamente la ley, que finalmente, y a pesar del cambio de régimen que se produjo en esos años, no va a ser contestada por los municipios, sirviendo de base para el primer planeamiento urbanístico democrático.

FERNÁNDEZ (200, 25-27) se muestra algo más crítico al señalar que la opción –aunque necesaria- de la reforma fue exclusivamente técnica, de reforma parcial del texto de 1956, intentando subsanar los “errores técnicos”: intentó flexibilizar los planes combinando acción y ordenación, fijó estándares urbanísticos, profundizó en el régimen de cesiones obligatorias y gratuitas para garantizar mejor la participación de la colectividad en las plusvalías derivadas de la ordenación, mejoró y completó los repartos de beneficios y de cargas, reforzó los instrumentos para asegurar la disciplina urbanística, etc. Pero una ley que todavía estaba pensada más para la producción de nuevo suelo urbano que para la renovación urbana y remodelación de cascos históricos –la mayoría de los nuevos preceptos así estaban orientados-, se encontró en pleno proceso de elaboración con el estallido de la crisis económica, lo que le supuso una importante rémora y desfase de sus previsiones. Además, con la aprobación de la Constitución de 1978 cambiará en gran medida el panorama, como se analiza posteriormente.

Concretando en el **análisis del planeamiento** se producen algunas novedades interesantes. En lo que se refiere a las Clases de Planes mantiene la figura del Plan Nacional e introduce como novedad la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC). Estos planes, para Terán, responden por un lado al fracaso de la anterior figura de planes provinciales de 1956 –que de hecho desaparece en esta ley-, y por otro al intento de “territorializar” las propuestas de la planificación económica e integrar las diferentes políticas sectoriales (1982, 534), siendo de especial interés las referencias al marco físico y al modelo territorial. Por otro lado abre la posibilidad del planeamiento de escala regional al definirse su ámbito como supraprovincial, provincial o comarcal (art. 6.2). Esta nueva orientación de lo que debía ser el planeamiento de escala territorial queda claro tanto en la ley (art. 8) como en el reglamento (art.10 y 11), incorporando el concepto de modelo territorial. Así en el art. 8 de la ley se habla de que los PDTC “establecerán, de conformidad con los principios del Plan Nacional de ordenación y de la Planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del

territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte". La superación de las políticas sectoriales se vio de tal importancia que se definió una Comisión Central de Urbanismo que integraba a una amplia representación interdepartamental para la preparación del Plan. Para que éste, una vez aprobado, fuese de "obligado cumplimiento" debía ser aprobado por el Consejo de Ministros. Como señala J.M. Ezquiaga los PDTC estaban claramente inspirados en los Esquemas Directores de Ordenación franceses y en los Planes Territoriales de coordinación italianos<sup>8</sup>. Finalmente dichos Planes van a tener muy corto recorrido, entre otras razones, por aprobarse por la nueva Constitución un nuevo reparto de competencias entre la Administración Central y Autonómica.

Respecto a los Planes Generales Municipales de Ordenación –que debían respetar las determinaciones de los PDTC- podían abarcar varios municipios, y debían clasificar el suelo según un nuevo régimen urbanístico que distinguía entre suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable (art. 10 a 12 y 76 a 80). Es decir que tanto en los PDTC como en los PGM se reconoce la visión territorial y supramunicipal como necesaria para un adecuado desarrollo urbano.

De gran importancia e interés es la nueva concepción que se refleja para **la planificación del medio físico** y de su tratamiento tanto en la escala territorial como municipal, como posteriormente se analiza. Como señala J.L. Avila, la ley de 1975 supuso una superación de la hasta entonces legislación sectorial ambiental, pudiéndose afirmar que "el mayor avance que se produce hasta el momento, en la determinación y protección del ambiente en un sentido global, viene de la mano de la legislación urbanística y territorial". Partiendo de las bases ya puestas por la ley de 1956, la reforma de la ley de 1975 supuso "la superación de la perspectiva puramente urbana... alcanzando la ordenación del entero territorio" (1998, 158). Dentro de esta estructura es fundamental la nueva figura ya comentada de los PDTC, que teniendo como objetivo fundamental señalar las grandes directrices de ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento físico y socioeconómico, debía atender al marco físico y a los problemas medioambientales, haciéndose para ello mención expresa tanto en la ley como en el posterior reglamento. Además esto se hace de una manera mucho más explícita en los PDTC que en lo que se señalaba para el Plan Nacional de Ordenación.

Así, en el apto. 2 del art. 8 de la ley se señalan, entre otras determinaciones de los PDTC:

- "c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico".

Cuando el Reglamento, tres años más tarde, en 1978, desarrolla la ley, el valor del medio ambiente queda más explícito todavía, quedando claro que la noción de medio físico o de ambiente superaba la mera protección de los recursos naturales, incluyendo específicamente al suelo como tal, así como

---

<sup>8</sup> EZQUIAGA, J.M.: "De La recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano", *Rev. Alfoz* nº 62-63, Madrid. Citado por ERQUICIA (2003, 77).

una actitud no sólo conservacionista sino también orientada a la recuperación o renovación de espacios degradados.

Así de las ocho determinaciones que se concretan para los PDTCC (art. 11), tres están relacionadas con el medio físico y una con los recursos culturales y del patrimonio. La tercera determinación (art. 11c) se propone para proteger tanto el suelo como los recursos naturales de los procesos de urbanización en aquellas áreas que por sus valores y características naturales o paisajísticas deban quedar excluidas. La cuarta determinación (art. 11d) se dirige hacia las medidas necesarias para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano. Significativa es la quinta determinación (art. 11e) que determina la preservación de aquellas áreas que, sin tener un valor específico de tipo natural, ecológico, paisajístico o de cualquier tipo, no son necesarias para el desarrollo urbano. Claramente se subraya así la conciencia del despilfarro en el uso del suelo que los desarrollos urbanos habían producido. Por último la sexta determinación (art. 11f) requiere el establecimiento de medidas específicas de protección del patrimonio histórico-artístico, arquitectónico y cultural, que se quiere hacer extensible no sólo a los monumentos y conjuntos sino a su entorno más amplio.

La nueva Ley supuso además una nueva regulación de los **Planes Especiales** respecto a la Ley de 1956, haciendo imposible el uso abusivo que de éstos se produjo en las décadas de los sesenta y setenta, prohibiendo taxativamente su uso como sustitución de los Planes Generales Municipales. Como en 1956 siguen manteniendo su utilización:

“Para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas, sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio” (art. 17).

Posteriormente regulaba más en concreto la protección del Patrimonio histórico-artístico (art. 18) y del paisaje (art. 19), y mantenía, como en la anterior ley, la posibilidad de que “el planeamiento urbanístico especial podrá afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración” (art. 21). Por fin, como en la anterior ley, en el art. 25 se regula la necesidad de incluir dichos bienes en catálogos aprobados por el Mº de Vivienda o la Comisión Provincial de Urbanismo correspondiente, tanto por propuesta de oficio o a propuesta de otros órganos o particulares. También se regula el impacto visual de las nuevas construcciones en su entorno y paisaje (art. 73) Subsiste la idea de que estos recursos, bien utilizados, pueden suponer también un recurso económico sobre todo de cara al turismo. En el Reglamento se desarrolla y completan estas normas, especialmente en los artículos 76 a 87.

Aunque en las determinaciones más generales de los Planes Generales Municipales de Ordenación (PGM) no se menciona específicamente la protección del ambiente y del medio físico, si los señala como un “instrumento de ordenación integral del territorio” (art. 10), especificando

más al referirse a las determinaciones en cada tipo de suelo<sup>9</sup>. Así, en las determinaciones del suelo no urbanizable señala como objeto específico de los PGM “preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje” (art. 11.3). Al especificar más, en el art. 12 Apdo. 2.4 señala que

“En el suelo no urbanizable el Plan General establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen, con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario”.

En el Reglamento, al desarrollar más el caso del suelo no urbanizable, el art. 36, señala que en la delimitación de las áreas objeto de especial protección a efectos de su conservación, mejora y protección:

“Del suelo, flora, fauna, paisaje, cursos de agua y demás elementos naturales, incluyendo, en su caso, la prohibición absoluta de construir.

Del medio ambiente natural o de aquellos de sus elementos que hayan sufrido algún tipo de degradación.

De los yacimientos arqueológicos y de las construcciones o de restos de ellas de carácter histórico-artístico, arquitectónico o que contengan algún elemento señalado de carácter cultural situados en este tipo de suelo.

De los que deben ser destinados a determinados cultivos o explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales”.

Otro cambio importante se produce en la consideración del suelo antes llamado rústico y a partir de ahora “suelo no urbanizable”. Efectivamente, al regularse el régimen del suelo se produce una nueva clasificación de éste respecto a la de la Ley del Suelo de 1956: si entonces se clasificaba el suelo en urbano, reserva urbana y rústico, en la nueva Ley la clasificación establece tres tipos: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable, diversificándose los tratamientos que el Plan General debe tener en cada tipo de suelo. Por lo que al objeto de esta investigación interesa, es de resaltar que mientras que en la Ley del Suelo de 1956, el suelo que se quedaba clasificado como rústico lo era simplemente por exclusión, es decir, por aquellas áreas que no quedaban incluidas en las otras dos categorías de suelo, en la nueva ley (art. 80), se da también un nuevo paso en positivo, considerándose dos posibilidades y no sólo la de la exclusión: el suelo que no se incluya como suelo urbano o urbanizable (rural común) y aquel otro que, tampoco entra en estas categorías pero que se puede considerar de protección específica por diferentes razones:

“Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las

---

<sup>9</sup> En el Reglamento sin embargo, al señalar en su art. 19 las determinaciones generales de los PGM, ya señala entre ellas en el Apdo. d) “las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.

posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico”.

Como es lógico, se regula también el que en los espacios que se consideren de especial protección no se den otras utilidades que impliquen la transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiere proteger (art. 86). Aunque en general se suele valorar positivamente esta “nueva visión” del anterior suelo rústico que ya no sólo se delimita por exclusión, otros autores señalan que sólo la nueva denominación de “suelo no urbanizable” implica ya una enorme carga urbanística.

Siguiendo a J.L. Avila (1998, 160) se puede concluir por lo tanto que el concepto de medio ambiente que se establece en el ordenamiento urbanístico y territorial es un concepto moderno y amplio, entendiéndose por tal el compuesto por los recursos naturales –en el que incluye el suelo como tal pero también suelos productivos agroganaderos, forestales, etc.-, los ligados a valores ecológicos, especialmente valores de flora y fauna, el paisaje, y el patrimonio histórico-artístico. Esto queda muy claramente establecido en las determinaciones que se establecen en el planeamiento, dependiendo de éste, de su desarrollo y calidad técnica, el éxito en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la ley. El planeamiento urbanístico y territorial permite además la integración de las determinaciones de la legislación más específica.

### **3.2.2 Legislación sectorial.**

Como señala Terán, la preocupación por el medio ambiente en el Estado no aparece con claridad hasta los años setenta. Pero no aparece ni en su versión oficial (creación de una Comisión Interministerial, preparación de legislación propia, participación en reuniones internacionales, etc.) ni en la de la oposición progresista (asociaciones para la defensa del medio ambiente, denuncia de la destrucción de la naturaleza, exaltación romántica de la tecnología blanda, etc.) (1982, 448). De cara al análisis objeto de esta investigación cabe mencionar algunas normativas de carácter más sectorial por el objetivo de su regulación –por el objetivo o finalidad de la ley- pero que tienen una incidencia territorial clara, aunque no abarquen al territorio de manera global e integral. En este periodo es claro el caso de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales, que aunque con lenguaje más actual ya se dirigía a la protección de la biodiversidad a partir de la regulación de diferentes figuras, que por su especificidad se analiza en el apartado de planificación ambiental.

Por otro lado existen toda una serie de leyes y normativas que tienen una perspectiva sectorial clara y que además no se han previsto desde una óptica planificadora, y en la que su incidencia territorial es muy puntual y/o coyuntural<sup>10</sup>, y que en su caso remiten a los municipios y ayuntamientos para la concesión de licencias (por ejemplo las licencias de actividades). En este caso se dará la referencia y en su caso un breve comentario. Se comentan a continuación algunas leyes sectoriales pero que tenían una incidencia más o menos directa sobre el territorio.

---

<sup>10</sup> Así se señala por ejemplo para el caso de la Ley de protección del medio ambiente atmosférico de 1972 y las Zonas de Atmósfera Contaminada y Zonas en Situación de Emergencia en LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (1999, 101).

Dentro de la normativa que tiene relación con el **Medio Ambiente** la primera normativa a subrayar es el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y que merece una mención sólo por ser una de las primeras piezas en la protección del medio ambiente sino también por ser la primera que asume una concepción global del mismo.

Otro hito importante lo supuso la Ley 8/1972, de 22 de diciembre de protección del ambiente atmosférico, con una concepción unitaria del medio ambiente y en la que sus autores ya señalaban la interrelación entre los diferentes componentes medioambientales. Aunque reconocían su limitación y el ámbito concreto a legislar subrayaban en la Exposición de Motivos de la Ley que "el criterio óptimo sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente, en la que se considerasen armónicamente todos los problemas apuntados."

Otra ley de esta época, la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Recogida y tratamiento de desechos y residuos sólidos urbanos, tenía como objeto "la ordenación y vigilancia de la recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos en orden a la protección del medio ambiente y el subsuelo, fomentando el aprovechamiento de los mismos mediante la adecuada recuperación de los recursos en ellos contenidos". Abarcaba el tratamiento de los residuos de origen doméstico, de origen industrial, agrícola, y otros bajo responsabilidad de los ayuntamientos. Su tratamiento debía evitar "toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y del agua y, en general, todo lo que pueda atentar contra el ser humano o el medio ambiente que le rodea". Respecto a la localización de los vertederos o depósitos, sólo hacía una breve vaga referencia, a que "deberá realizarse en lugar apropiado", de acuerdo a un proyecto aprobado por el ayuntamiento correspondiente. (AVILA, 1998, 32-33 y 137).

Dentro de la legislación que tiene que ver con aspectos de los **Bienes Públicos** hay que citar –aunque en ella se incluía todo lo relativo a la planificación y gestión de espacios naturales protegidos–, la Ley de Montes<sup>11</sup>. Durante el franquismo se tendió a que las competencias tanto de los parques nacionales como de otras figuras protectoras se atribuyesen a la Administración de montes, tendencia que se confirmó definitivamente con la Ley de Montes de 1957 que supuso la derogación de la anterior ley de Parques Nacionales de 1916. La consecuencia fue una desvalorización de las declaraciones realizadas en este periodo pues no fueron acompañadas de los correspondientes medios materiales y personales para realizar una efectiva protección ambiental de esos espacios<sup>12</sup>. La Ley de Montes, quizás por no haberse manifestado todavía los graves síntomas de degradación ambiental<sup>13</sup>, no recogía de manera clara la función ecológica de las masas

---

<sup>11</sup> En sentido estricto debería incluirse en el apartado de planificación ambiental, pero al ser una ley con objetivos más amplios que la estricta protección de los mismos se ha preferido mantenerla, como en otras etapas, dentro de la legislación de Bienes Públicos.

<sup>12</sup> Así lo recoge I. Lazcano (2001, 540) citando a LOPEZ RAMON, *La conservación de la naturaleza. Los espacios naturales protegidos*, Studia Albortiana, Bolonia, 1980. Incluye también los espacios naturales declarados en el periodo autárquico anterior.

<sup>13</sup> Tampoco debía de ser desconocida. Aunque la planificación y gestión forestal de los montes vascos previa a la guerra civil, en virtud del Concierto Económico, estaba en manos de las Diputaciones Forales, diferentes informes de técnicos y políticos de las primeras décadas del siglo XX –quizás por el lamentable estado de los montes vascos en aquella

arbóreas ni su función ambiental integral, aunque sí reconocía la importancia del suelo forestal con relación a los recursos naturales, especialmente de los recursos hídricos. Es por ello que en el posterior Reglamento, al regular los supuestos para la declaración como monte público o protector, tomase en cuenta sólo la perspectiva sectorial en lo referente a la protección de los recursos hidrológicos (AVILA, 1998, 43-44).

Como consecuencia, en este periodo, el más oscuro de la protección de la naturaleza en España, tras la aprobación de la nueva Ley de Montes de 1957 y hasta 1970, sólo se declara un nuevo espacio protegido, el Parque Nacional de Doñana en 1969, y casi más debido a la presión y a la financiación internacional que al interés de las autoridades e instituciones nacionales. Con él, casi 40.000 has., se llegan a proteger 103.007 has., el 0,2 % de la superficie nacional (MULERO, 2002, 34-35).

Dentro del apartado de **Territorio y Obras Públicas, Carreteras y Transportes**, una ley sectorial a tener en cuenta es la ley de Navegación Aérea de 1960 –hoy ya derogada-, que en su posterior reglamento de 1972 recoge un importante número de servidumbres (aeródromos, instalaciones radioeléctricas aeronáuticas, de operaciones de aeronaves, etc.).

Dentro de la ordenación de cuestiones referentes al **Territorio y a la Energía** hay que señalar, por su especificidad a la hora de localizaciones y cuestiones de seguridad, la Ley de Energía Nuclear de 1964, que se complementaría posteriormente con la Ley de creación del Consejo de Seguridad Nuclear de 1980.

De manera diferente hay que contemplar Ley 22/1973 de 21 de julio de Minas en la cual los usos del suelo y del subsuelo sólo son vistos desde la perspectiva de la explotación económica. Habrá que esperar al Real Decreto 2857/1978 del 25 de agosto en que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de Minería para que se condicione su autorización a la previa comprobación de las condiciones de protección del medio ambiente fijadas. Posteriormente, ya en la siguiente etapa, los Decretos del año 1982 y 1984 definirán y concretarán la exigencia de presentar un Plan de Restauración del Espacio Natural afectado por la explotación minera.

También habría que considerar las limitaciones que –desde el punto de vista de la **Defensa** Nacional- establece la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e instalaciones de Interés para la Defensa Militar respecto a los bienes que se clasifiquen (o que queden dentro de zonas así clasificadas) referentes a : a) de interés para la defensa nacional; b) de seguridad de las instalaciones militares o civiles declaradas de interés militar; c) o de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros.

---

época-, subrayaban la importancia de las funciones ecológicas y sociales de los bosques, la necesidad de que los poderes públicos –Diputaciones y municipios- protejan especialmente el monte alto y las cabeceras de los ríos, especialmente con especies autóctonas, ante la inseguridad de que la iniciativa privada se preocupase por ello (GARAYO, 1992, 144-154).

### **3.2.3. Ámbito de la planificación ambiental.**

#### 3.2.3.1 Convenios internacionales y europeos.

Aunque se suele señalar también el tratado del Ártico como el primer tratado internacional con una significación territorial (Washington, 1959 siendo desarrollado posteriormente por el protocolo de Madrid de 1991), en general, es el Convenio de Ramsar sobre humedales (1971, aunque entró en vigor en 1975 y España no lo ratifica hasta 1982), el considerado como primer gran Convenio internacional en referirse específicamente a la conservación de la naturaleza y el que por varias razones fue innovador y marcará las principales orientaciones que en la protección de espacios naturales se darán en los próximos años. La primera razón es que plantea un compromiso territorial explícito y novedoso al plantear como principal objetivo la protección del hábitat –en este caso los humedales– de las especies que se querían proteger, reconociendo que sin proteger el primero difícilmente se podrán proteger las especies, en este caso las aves acuáticas especialmente. Una segunda novedad a resaltar –y que por ahora se mantiene de manera única–, es que propone la protección de un ecosistema concreto, los humedales. La tercera y última razón a destacar es que no plantea –como había sido habitual en los espacios protegidos declarados hasta entonces por los diferentes estados– un conservacionismo a ultranza sino que plantea el concepto de “uso racional de los humedales”, superándose así las tesis conservacionistas más extremas hacia posturas más acordes con el desarrollo sostenible, y permitiendo de este modo la incorporación de la mayoría de los países en desarrollo que de otro modo difícilmente habrían hecho suyas estrategias basadas en la conservación estricta (MULERO, 2002, 174). Los países adherentes se comprometen a incluir como mínimo un humedal en el listado internacional de humedales y protegerlos mediante algún instrumento propio, siendo la principal condición, a parte de otros valores, el que dichos espacios sean importantes para las aves acuáticas.

En 1968 la UNESCO, en Conferencia internacional celebrada en París, promovió el desarrollo del llamado programa “Hombre y Biosfera” (MAB) con el objetivo de lograr una relación equilibrada entre la humanidad y el medio ambiente, entre desarrollo y explotación de los recursos naturales aunque su aprobación formal no se dio hasta 1971. El programa nace con unos objetivos amplios y muy heterogéneos, que con el paso de los años y tras sucesivos encuentros se irán desarrollando y concretando. Lo que conviene destacar desde la perspectiva de este trabajo es la creación de un instrumento para el desarrollo del programa, las conocidas Reservas de la Biosfera Mundial. Estos son ecosistemas terrestres o costero/marinos, o una combinación de ambos, que se reconocen como tales por el programa MAB a propuesta de los diferentes estados. Una vez reconocidos como tales es cada estado el encargado de establecer las estrategias que considere convenientes para su protección y desarrollo. La constitución de estas Reservas tiene una orientación práctica y ejemplificadora, tratando de mostrar al mundo que es posible conciliar la preservación de la diversidad biológica y de los recursos con uso sostenible. Y esto quiere aplicarlo en ámbitos territoriales concretos. Como novedad presenta una zonificación a adoptar de manera obligatoria en el interior de las Reservas distinguiendo tres zonas de más a menos protección: zona núcleo, zona tampón y zona

exterior de transición o zona de cooperación. MULERO (2002, 185) recoge que se puede considerar este programa como el antecedente del concepto de desarrollo sostenible, evolucionando en sus concepciones y en sus estrategias de desarrollo con los años. Es de subrayar el impulso que recibieron en la cumbre de Río de Janeiro y sobre todo la nueva orientación a partir de la Conferencia Internacional celebrada en Sevilla en 1995.

Otros convenios a destacar de esta época son el Convenio sobre la protección del patrimonio mundial –tanto cultural como natural- de París del año 1972, el Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la flora y la fauna firmado en Washington en 1973 (CITES), que intentaba regular dicho comercio y evitar el mercado negro de especies, y el Convenio para la protección del Mediterráneo celebrado en Barcelona en 1976 y en los que los países ribereños se mostraban preocupados por el grado de contaminación al que estaba llegando dicho mar.

### 3.2.3.2 Legislación estatal de planificación ambiental: Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales.

Esta Ley, curiosamente, apareció junto a la Ley de Reforma del Suelo anteriormente analizada, incluso fueron tramitadas en paralelo y publicadas en el mismo número del Boletín Oficial del Estado. A pesar de ello, y como ya se puso de manifiesto a la hora de su promulgación, parece que se desarrollaron con un total desconocimiento una de la otra (AVILA, 104). La finalidad de la Ley era “contribuir a la conservación de la naturaleza otorgando regímenes de adecuada protección especial a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales” (art. 1.1), buscando que esta protección conduzca “a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas” (art. 1.4). La combinación de valores científicos de la gea, flora y fauna, especies vegetales y animales, paisajes de gran belleza o lugares y formaciones geomorfológicas, junto a su extensión daban lugar a la regulación de diferentes figuras de protección: las Reservas integrales de interés científico (art. 2), los Parques Nacionales (art. 3), los Parajes Naturales de Interés Nacional (art. 4) y los Parques Naturales (art. 5).

La asunción por parte de diferentes áreas del territorio de alguna de estas figuras, producía el condicionamiento del planeamiento urbanístico y territorial, precisamente en el momento en que desde este último especialmente, a través de los PDTC previstos en la nueva Ley de 1975 se había establecido un instrumento de protección de la naturaleza de primer orden. Es precisamente esta una de las críticas que ya se realizó a la Ley en su momento, de especial interés para este trabajo y que ya menciona Ávila recogiendo el pensamiento de otros autores (1998, 40-41 y 104-105): el regular algunos espacios de extensión limitada de forma parcial y específica era –o podía ser- contradictorio con el intento de contemplar la conservación de la naturaleza desde una visión global e integral que intentaba ofrecer la ordenación territorial ya desde la Ley de 1956, pero más especialmente con la reforma de la Ley de 1975 como ya se ha analizado. Otras críticas recogidas por LAZCANO (2001, 540) son también de fondo al defender a ultranza los derechos privados de los propietarios y ganaderos o de forma, como la necesidad de leyes singulares para la posterior declaración de Parques Nacionales, aunque éstas sirvieran en

algunos casos para paliar las deficiencias de aquella. CORRALIZA et al (2002, 27-29), también señalan algunos aspectos insuficientes o debilidades de la ley, centrándose especialmente en la figura de parque natural (no se repiten otros ya señalados): contradicción entre su definición y algunas finalidades perseguidas (conservar y a la vez abrirlos a la ciudadanía para su disfrute; debilidad jurídica frente a otras normas con rango de ley mientras que los parques se declaraban mediante decreto; el que, por sus características, se declarasen en espacios donde la actividad agrícola tradicional de la población rural era importante pero no previó su mantenimiento; la falta de una política de medio ambiente más general. MULERO (2002), recogiendo las opiniones de diferentes autores añade otras de interés para este trabajo. Primero señala que en su tramitación el número de figuras de protección previstas fueron recortadas, con la pérdida de diversidad que esto supuso. Además, dichas figuras no seguían las recomendaciones dadas por la Unión Internacional de la Naturaleza (UICN). También se señala que las carencias de la Ley respecto a instrumentos jurídicos de ordenación y de medios materiales y humanos incidieron negativamente en la en el desarrollo de los nuevos parques y de los ya existentes. Otra innovación de interés era la ausencia de exención tributaria y desgravación fiscal de los terrenos que formaran parte de un espacio protegido. Otra carencia significativa –y hoy en día en parte subsanada-, fue la falta de establecimiento de zonas de influencia alrededor del espacio protegido y su entorno para no ocasionar rupturas territoriales bruscas. Por otro lado también recoge los aspectos positivos. El primero es que aprovechando la obligada reclasificación de los espacios protegidos con anterioridad estos adquirieron un régimen de protección, una delimitación e, incluso una nueva denominación más acorde con sus características y valores naturales. La segunda es la ampliación de la red impulsada por el ICONA tanto por ampliaciones como por nuevas calificaciones, duplicándose la superficie protegida entre 1977 y 1980. Por último, es de destacar la inclusión de la figura de Parque Natural, recogida de la categoría contemplada en la legislación francesa de Parque Natural Regional, intentando compatibilizar los usos tradicionales del territorio y la conservación de sus valores naturales. También es de destacar el impulso para la realización del Inventario Abierto de Espacios Naturales de Protección Especial, que se realizó entre 1975 y 1980 y reunió 633 fichas con información –bastante aceptable teniendo en cuenta el tiempo en que se realizó y los medios con los que se contaron- biogeográfica, territorial y socioeconómica de otros tantos espacios, que suponían unos 3,7 millones de hectáreas, el 7,5 % del territorio español (MULERO, 2002, 43).

### **3.3 El planeamiento territorial en la CAPV.**

Quizás lo más destacable de este periodo es que el planeamiento –o su intento como veremos posteriormente- se extiende a los tres territorios de la CAPV. En algunos casos se comentan no tanto los documentos aprobados (este sería el caso del Plan provincial de Guipúzcoa y del Plan del Gran Bilbao y algunos Planes Comarcales de Vizcaya) como avances o incluso informes previos o estudios, que no tienen el carácter de un plan aprobado pero sí ofrecen interés para la investigación. Este sería el caso de Álava, que llegó a tener redactado su Avance del Plan Provincial, aunque no fue aprobado. No es de extrañar, dentro de lo que Terán califica como “la agonía del planeamiento provincial” (1982, 381-384), a veces totalmente

superado por el fuerte desarrollo económico producido justo en la década de los sesenta, y que significó la sola aprobación de dos Planes Provinciales de Ordenación Urbana, el de Guipúzcoa –ya redactado en 1964 pero aprobado en 1966-, y el de Barcelona, que venía ya arrastrándose desde 1959 y fue aprobado en 1963. La falta de aprobación de los planes provinciales –o la aprobación de sólo dos de ellos-, ya indica el grado de credibilidad y de desarrollo que tuvieron.

A pesar del optimismo con que se analizaba la situación desde la Dirección de Urbanismo a comienzos de la década de los sesenta, la aprobación del Plan Provincial de Barcelona ya supuso una clara renuncia a lo que desde el planeamiento se quería aprobar. Como señala Terán “la orden de aprobación, en efecto, hace constar que sólo la normativa tendrá carácter obligatorio, mientras que las disposiciones más importantes de zonificación y estructuración territorial permanecerán como simples deseos de la Administración” (1982, 382). A finales de la década de los sesenta hasta el propio Bidagor reconoce un cierto fracaso, viendo como el dinamismo económico y territorial producido en la década ha sobrepasado las previsiones –pone como ejemplo expreso el caso de Barcelona- de los planes provinciales en estudio, señalando por otro lado, curiosamente, la necesidad de una visión territorial más amplia, la visión de la escala regional<sup>14</sup>. Posteriormente se analizará con más detenimiento el caso del Plan Provincial de Guipúzcoa. Un adelanto es el claro carácter descriptivo e indicativo que fueron tomando, y que se puede apreciar también el Plan Provincial de Álava aunque no fuese aprobado.

### **3.3.1 Planeamiento en el territorio de Álava.**

Se analizan a continuación tres documentos sobre el territorio de Álava. Ninguno de los tres fue aprobado como tal, pero son relevantes tanto por incorporar una visión supramunicipal sobre el territorio a analizar como por sus vacíos o lagunas en determinados aspectos. De ellos, el segundo no tuvo ni carácter de avance, pero sí de importante estudio previo a la pretendida entonces revisión del Plan Comarcal de Vitoria. Por sus interesantes aportaciones se ha creído que también merecía la pena ser incluido.

#### **3.3.1.1 Avance del Plan Provincial de Ordenación Urbana en Álava (1966).**

El Plan fue realizado por un equipo dirigido por J.M. Harris Bosch Americh<sup>15</sup>, doctor arquitecto e ingeniero, y coordinado por el economista Claudio Escarpenter, y en se incluían otros cinco economistas, dos arquitectos urbanistas –casualidad los dos extranjeros-, cuatro ingenieros especialistas, dos asesores jurídicos y un estadístico. Contó así mismo con la colaboración de otras personas (en general cargos de Diputación o Delegados Provinciales de diferentes Ministerios), que se refleja en un Anexo con

---

<sup>14</sup> Bidagor “La coyuntura actual del urbanismo en España”, Rev. de Estudios de la Vida Local, nº 162, Madrid, citado por Terán (1982, 383).

<sup>15</sup> Harris Bosch, con otro equipo, había dirigido ya en 1964 el “Estudio sobre la posición y Posibilidades de Álava”, dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social de España, estudio realizado previamente al Plan Provincial de Ordenación Urbana, pero que es aprovechado –y citado repetidamente- en éste. Este equipo –con otra configuración- también participará, como veremos, en la redacción de uno de los Planes Comarcales de Bizkaia.

cuatro estudios sectoriales de análisis sobre la economía agropecuaria, la economía forestal, la economía industrial y la economía turística de Álava.

El estudio se divide en cuatro partes y seis tomos, facilitándose a continuación su índice general resumido para poder valorar mejor el conjunto del trabajo.

#### 1ª PARTE.

Tomo I

#### INTRODUCCIÓN

- A. Filosofía: enfoque general del Plan Provincial de Ordenación Urbana.
- B. Metodología: concepción comarcal de los estudios para el Plan.
- C. Metodología: la renta provincial y la estimación de las rentas comarcal y municipal.

#### CAPITULO I: LA PROVINCIA, SU HISTORIA Y GEOGRAFÍA.

- 1.1 Síntesis histórica de la provincia de Álava.
- 1.2 El territorio.
- 1.3 Topografía.
- 1.4 Geología.
- 1.5 Hidrología.
- 1.6 Climatología.

#### CAPITULO II: DEMOGRAFÍA Y ECONOMIA COMARCALES.

- 2.1 Comarca de la Llanada Occidental.
- 2.2 Comarca de la Llanada Oriental.
- 2.3 Comarca de la Vertiente Cantábrica.
- 2.4 Comarca de los Valles Alaveses.
- 2.5 Comarca de la Montaña Alavesa.
- 2.6 Comarca de la Rioja Alavesa.
- 2.7 Comarca de las Estribaciones del Gorbea.

Tomo II

#### CAPITULO III: INFRAESTRUCTURAS.

- 3.1 Comunicaciones.
- 3.2 Dotaciones de servicios.
- 3.3 Centros de enseñanza y educación.
- 3.4 Cultura.
- 3.5 Esparcimiento.
- 3.6 Servicios de Sanidad.
- 3.7 Monumentos histórico-artísticos de la provincia.

#### CAPITULO IV: LA ESTRUCTURA URBANA DE LA PROVINCIA.

- 4.1 Clasificación de los núcleos poblados.
- 4.2 La distribución de los núcleos urbanos en la provincia.
- 4.3 La importancia de los núcleos semiurbanos.
- 4.4 Bilbao y la estructura urbana alavesa.
- 4.5 Cifras de población urbana y semiurbana.

4.6 Características principales de los centros urbanos alaveses.

CAPITULO V: EDIFICACIÓN Y VIVIENDA.

2ª PARTE.

Tomo III.

CAPITULO I: POSIBLE PROYECCIÓN DE LA ECONOMIA ALAVESA A LO LARGO DEL PERIODO 1967-1981.

- 1.1 Las bases de la proyección de la economía alavesa.
- 1.2 Nivel actual de desarrollo de la economía alavesa.
- 1.3 Continuación en los próximos 15 años del proceso desenvuelto por la economía y demografía provinciales en los diez precedentes: hipótesis general sobre posibilidades.
- 1.4 Política de Desarrollo Económico de la Provincia.
- 1.5 La futura evolución demográfica de la provincia.
- 1.6 Modelo posible de futuro crecimiento económico provincial.
- 1.7 Posible crecimiento futuro de la economía alavesa en los próximos quince años: quinquenios 1967-1971; 1972-1976 y 1977-1981.

CAPITULO II: EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA URBANA DE LA PROVINCIA.

- 2.1 Política Del desarrollo urbano.
- 2.2 La estructura urbana de Álava en 1981.
- 2.3 La superficie y la densidad de los centros urbanos alaveses.
- 2.4 La superficie de la edificación en los centros urbanos alaveses.- Año 1981.

CAPITULO III: EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA.

- 3.1 Comunicaciones.
- 3.2 Dotaciones de servicios.
- 3.3 Centros de enseñanza, culturales, de esparcimiento y sanidad.

3ª PARTE.

Tomo IV

CAPITULO I: ALCANCE DEL PLAN PROVINCIAL; OTROS PLANES Y ESTUDIOS NECESARIOS.

- 1.1 Alcance.
- 1.2 Planes comarcales y municipales necesarios.
- 1.3 Estudios especializados complementarios a los planes.

CAPITULO II: CRITERIOS PARA LA REDACCIÓN O REVISIÓN DE LOS PLANES COMARCALES Y MUNICIPALES.

- 2.1 Criterios generales.
- 2.2 Criterios para zonificar.
- 2.3 Criterios para los trazados viales-urbanos.
- 2.4 Criterios para la redacción de normas urbanísticas.

4ª PARTE.

CAPITULO I: PRIORIDADES Y ETAPAS.

- 1.1 Objeto y necesidad del establecimiento de prioridades.
- 1.2 El establecimiento de las prioridades y etapas.

## CAPITULO II: LAS INVERSIONES NECESARIAS Y SU FINANCIACIÓN.

2.1 Introducción.

2.2 Importe de las inversiones calculadas.

2.3 Determinación de las inversiones y cálculos de coste.

2.4 El problema de la financiación de las inversiones previstas.

### ANEXOS.

Anexo 1: "Análisis general de la Economía agropecuaria de Álava".

Anexo 2: "Análisis general de la Economía forestal de Álava".

Anexo 3: "Análisis general de la Economía industrial de Álava".

Anexo 4: "Análisis general de la Economía turística de Álava".

Anexo: Información Urbanística (numerosas tablas, desde datos de climatología hasta población, etc.).

La primera cuestión a destacar es su carácter marcadamente descriptivo y fundamentalmente economicista. Si el documento tiene un total –sin contar anexos- de alrededor de 750 páginas, unas 500 se refieren a la descripción de la provincia. Dentro de ésta el encuadre histórico-geográfico es muy pobre, apenas de 15 páginas, especialmente el análisis geográfico, con unos gráficos muy rudimentarios y sin mapas, ni siquiera informativos y reduciendo lo "geográfico" a tres pinceladas de topografía, geología, hidrología y climatología. La mayor parte del estudio se centra en el análisis demográfico y económico por comarcas, con índices novedosos según los autores sobre renta por persona activa, "per capita" e índice de desarrollo de la comarca. Dedicó otro capítulo al análisis de las infraestructuras y equipamientos, un cuarto capítulo sobre la estructura urbana de la provincia; y un quinto y último sobre la edificación y vivienda.

En la 2ª parte –unas 200 páginas-, recogida en el tomo III, se avanzan las ideas del Plan con análisis de las previsiones demográficas, análisis de cada sector económico y de la estructura urbana esperada de la provincia en caso de implementarse, teniendo un horizonte temporal de 15 años, la de la duración del plan una vez aprobado. La 3ª parte recoge unas recomendaciones para otros planes y estudios necesarios, y termina, en la 4ª parte, con el programa de actuación del Plan, marcando prioridades e inversiones necesarias para su financiación.

Para terminar con esta primera valoración señalar otro punto que refleja el marcado sentido propositivo, indicativo, que se les quiso dar a estos planes provinciales y es la ausencia de cartografía, siquiera temática o esquemática, tipo gráficos, donde se reflejase la estructura o el modelo territorial. Simplemente había que deducirlo del texto escrito, pero realmente no había una planificación física del territorio.

En su **Introducción**, al hablar de la filosofía del Plan, resume tanto la realidad de aquella época de Álava como de la imagen futura –más o menos el modelo territorial aunque sin definirlo en un mapa- al que se quería tender.

En el **diagnóstico** señala los siguientes puntos:

- 1) Aunque carece de recursos naturales destaca por su situación geográfica estratégica, que le favorece en su situación respecto a las comunicaciones, especialmente las del ferrocarril, y con buenas expectativas de mejora en las comunicaciones por carretera. También

se encuentra bien localizada respecto a las redes de suministro eléctrico. Todos estos factores juegan a su favor para lograr un mayor desarrollo industrial.

- 2) Respecto a su población se señala ya el peligro de macrocefalia, tanto por los movimientos internos –que están llevando a la despoblación del campo alavés-, como por la atracción de población de fuera de la provincia. En los dos casos además tienden a localizarse en Vitoria, y en menor medida en Llodio.
- 3) Dibuja un sector agrario dominado por las pequeñas explotaciones y con una marcada parcelación del suelo, pero de alta capitalización y con una productividad media por persona alta. A pesar de ello señala que se pueden realizar mejoras significativas.
- 4) Respecto a la situación industrial señala la concentración de la actividad en dos centros, Vitoria y Llodio, con un gran dinamismo en el momento. Subraya su posición favorable cercana a Vizcaya y Guipúzcoa, con un alto grado de desarrollo industrial y demográfico, señalando las condiciones favorables de fiscalidad que Álava puede ofrecer.

Respecto al futuro señala las siguientes **tendencias y objetivos**:

- 1) Cree que las corrientes demográficas externas, unidas al desarrollo industrial se seguirán produciendo, dando lugar a fenómenos de concentración y alta densidad de población, por lo que la provincia deberá esforzarse para responder a ellos.
- 2) Respecto a los actuales movimientos demográficos internos, fundamentalmente hacia Vitoria, cree que pueden dar lugar a una provincia “deformada”, desequilibrada en su relación “población-espacio”. Para evitarlo se deben crear las condiciones adecuadas en los lugares de origen para lograr que estas corrientes se queden en movimientos intra comarcales, y que incluso se llegue a compartir con Vitoria una porción de la propia migración extraprovincial.
- 3) Cree que el proceso de racionalización agraria que se está llevando a cabo (ultimar la concentración parcelaria, lograr tamaños de explotación óptima, intensificar la capitalización agraria, introducir mejoras técnicas en los cultivos, etc.) debe ser continuado y profundizado. Dado que esto supondrá un mayor desempleo entre los agricultores, se deberán tomar las siguientes medidas:
  - a. Procurar condiciones favorables para la localización industrial y la obtención de economías externas a favor de las empresas que se quieran localizar en las comarcas rurales, para crear en ellas empleo industrial.
  - b. Llevar al campo la retribución industrial, evitando así la segunda gran fuerza que mueve a la emigración rural.
  - c. Crear núcleos de población concentrados en las comarcas correspondiendo con la localización de los polígonos industriales para de esta manera poder participar la población de los medios rurales industrializados de los mismos o parecidos estándares de nivel de vida que la población de las ciudades.

- 4) Para lograr el gran objetivo de la política provincial futura –llevar las industrias a las comarcas y evitar que éstas inunden demográficamente Vitoria, despoblando el campo-, es decir, conseguir el equilibrio territorial de la provincia y difundir por toda ella el bienestar económico, se proponen las siguientes estrategias:
- a. Elegir fundada y cuidadosamente unos puntos periféricos de la provincia donde localizar polígonos industriales y desarrollar economías externas, dando lugar a concentraciones urbanas que permitan unas condiciones de vida similares a las de la ciudad, hoy por hoy imposible en las pequeñas entidades de población rurales alavesas.
  - b. Primando todo tipo de ayudas en estos puntos respecto a las entidades pequeñas de población.
  - c. Localizar estratégicamente estos puntos junto: a zonas extraprovinciales de altísima densidad industrial (caso de Vizcaya y Guipúzcoa); a zonas extraprovinciales pero cercanas a ciudades con ciertas posibilidades económicas (Logroño y Miranda de Ebro por ejemplo). En estos dos casos además no se disfruta del régimen fiscal que disfruta toda la provincia de Álava. También se debería tener en cuenta zonas provinciales con recursos naturales que transformar, preparar o conservar –como en la Llanada Oriental y la Montaña Alavesa-. En todo caso siempre pensando en zonas con recursos hidráulicos, energéticos y de buenas comunicaciones.
  - d. Una vez encauzada y funcionando esta nueva política, se deberá reforzar la política de productividad agraria, que generará un excedente de mano de obra rural que tendrá su posible colocación en la nueva actividad industrial.
  - e. Intentar paliar los vacíos demográficos que pudiesen producirse por el rigor de esta política con una cierta dispersión industria, siempre que no contradiga el principio general anterior<sup>16</sup>.
  - f. Impulsar el avance agrícola antes mencionado especialmente en las zonas rurales donde no llegue la industrialización.
  - g. Intentar impulsar alguna zona o zonas turísticas, bien aprovechando el tráfico de paso internacional que atraviesa la provincia o bien en lugares veraniegos como la Rioja Alavesa o Murguía.
  - h. Crear una Sociedad Provincial de desarrollo para promover con criterio unificado la política económica de la provincia.

Como consecuencia de esta política, **Álava debería lograr** el grado de desarrollo vizcaíno o guipuzcoano, módulo que ha hecho posible:

- i. La reducción de la población agraria sin merma de la producción, y sin emigración de los campesinos a las ciudades industriales<sup>17</sup>.
- ii. La difusión de la industria por toda la provincia –aún con puntos de concentración-, que permita fijar la población transformando al

---

<sup>16</sup> Como posteriormente se señala, se proponen siete –al final se quedan en seis- puntos de concentración, e incluso estos siete les parecen demasiados a los autores para poder lograr la deseada concentración.

<sup>17</sup> Sorprendentemente, los autores no diferencian entre la dinámica vizcaína –con una acusada concentración en El Gran Bilbao- y la guipuzcoana, ésta sí con un desarrollo territorial más equilibrado.

campesino en obrero industrial, y sin desarraigarles del contorno territorial donde han vivido.

- iii. En los puntos de concentración demográfica, donde además se localizarían los servicios y equipamientos diversos, es fundamental dar solución al problema de la vivienda.

Concluye el análisis de la **filosofía del Plan**, con una visión de la provincia de Álava como gran polígono de descongestión industrial de Vizcaya y Guipúzcoa (polígonos a desarrollar en el norte de la provincia); como polo de promoción de zonas de Burgos y Logroño (polígonos del sur de la provincia); y como gran zona industrial de transformación de los productos del campo alavés y complemento del desarrollo industrial de Vitoria (polígonos de la zona oriental de la provincia).

Señala que este modelo de desarrollo tiene base en la realidad presente de Álava por su posición estratégica respecto a las infraestructuras de transporte y energéticas, y por la ventaja adicional que le supone el tratamiento fiscal preferencial que pueden ofrecer a las industrias, sobre todo teniendo en cuenta su localización al lado de dos provincias de gran desarrollo industrial al norte y de subdesarrollo al sur.

Respecto a la **metodología**, y en parte coherentemente con lo expuesto en la filosofía del Plan, se dedica un apartado importante a la división comarcal de la provincia, teniendo en cuenta aspectos fundamentalmente socioeconómicos (actividades económicas y grado de desarrollo industrial o rural, características demográficas y mínimos viables, infraestructuras, características humanas y sociales, etc.). Como elemento geográfico territorial claro sólo toma en cuenta la topografía y el que no haya un obstáculo natural claro que impida la comunicación intracomarcal. La propuesta parece coincidir con la de las personas concedoras de la provincia y que participan en los informes sectoriales del Anexo. Amplían la tradicional división en seis comarcas a siete, realizando algunos pequeños cambios, la mayoría debidos a una mejor comunicabilidad intracomarcal. Así, Pipaón y Peñacerrada, normalmente incluidas en la Montaña Alavesa pasan a la de los Valles Alaveses; Aramayona, por continuidad espacial, pasa de la Vertiente Cantábrica a las Etribaciones de Gorbea; Urcasbustáiz sin embargo se integra en la Vertiente Cantábrica. La comarcalización propuesta queda por lo tanto así establecida:

- Llanada Occidental: Vitoria, Foronda, Nanclares de la Oca, Los Huetos, Mendoza, Iruña y Arrozua-Ubarrundia.
- Vertiente Cantábrica: Llodio, Oquendo, Arceniaga, Ayala, Amurrio, Lezama, Arrastaria y Urcasbustáiz.
- Etribaciones del Gorbea: Zuya, Cigoitia, Villarreal y Aramayona.
- Valles Alaveses: Ribera Baja, Valderejo, Valdegobía, Burgüenda, Salinas de Añana, Cuartango, Ribera Alta, Salcedo, Armiñón, Berantevilla, Mambrana, Papión y Peñacerrada.
- Rioja Alavesa: Laguardia, Salinillas de Buradón, Labastida, Samaniego, Baños de Ebro, Villanueva de Álava, Navaridas, Elciego, Leza, Elvillar, Cripán, Lapuebla de Labarca, Lanciego, Yécora, Barriobusto, Labraza, Moredea y Oyón.
- Montaña Alavesa: Santa Cruz de Campezo, Orbiso, Valle de Arana, Oteo, Antoñana, Maestu, San Román de Campezo, Corres, Arlucea-Marquínez, Quintana, Bernedo y Lagrán.

- Llanada Oriental: Salvatierra, Elburgo, Gauna, Barrundia, Alegría, Iruráiz, San Millán, Aspárrena y Zaldundo.

Esta división comarcal será la que valga de base tanto para el análisis y diagnóstico de la provincia -en cierto sentido clásico respecto a los elementos elegidos: demografía, sector agropecuario y forestal, sector minero, sector industrial, sector servicios y renta por persona activa y "per capita" e Índice de Desarrollo de la comarca y de los municipios-, como para la propuesta de localizaciones de polígonos industriales y centros comarcales a impulsar. Curiosamente, y en aparente contradicción con lo que aquí se dice, a la hora de proponer en la 3ª parte otros planes y estudios a desarrollar se propone una agrupación de municipios diferente. Presentan como un trabajo original el método de estudio de las magnitudes de la renta comarcal y municipal básico en su metodología para conocer el grado de equilibrio de las economías y los índices de desarrollo municipales, así como el permitir las comparaciones entre municipios de cara a la decisión de donde localizar los puntos focales o de concentración, y a la proyección económica futura.

Por otro lado, es de subrayar que salvo el análisis de los factores físicos generales provinciales reflejados en el índice, realizados de manera muy somera, en el análisis comarcal no se presta atención a ningún aspecto del medio físico del territorio.

Al plantear en la 2ª Parte (Tomo III, Cap. 1) la Política de Desarrollo Económico de la Provincia vuelve a recordar las **estrategias** ya planteadas anteriormente, ampliando el soporte conceptual al señalar que bajo la teoría del desarrollo industrial basado en la "concentración dispersa" que se propone, se recoge la teoría de la "municipalización o de los polos de crecimiento" defendida en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1964-1967<sup>18</sup>. Esta teoría es contraria a la de la dispersión de las inversiones, zanjándose así la discusión realizada entorno a este tema.

A la hora de seleccionar los puntos de concentración urbana y de localización industrial se propone no desarrollar más de dos por comarca salvo la excepción de la Vertiente Cantábrica dada la congestión de Llodio y su falta de centralidad en la comarca. Se razona que cinco de las siete comarcas propuestas tienen unos efectivos demográficos muy justos, y además, ya sólo para impulsar los propuestos la Diputación debería hacer un esfuerzo importante en inversiones. Se parte de la base de que Álava ya posee dos centros importantes, la propia Vitoria y el enclave bipolar Llodio-Amurrio. De las consideraciones y estrategias anteriormente comentadas se proponen los siguientes **seis polígonos para el desarrollo industrial**:

- Zona norte de la provincia: polígonos periféricos de descongestión industrial situados junto a zonas extraprovinciales: Amurrio en la Vertiente Cantábrica y Villarreal en las Estribaciones del Gorbea.
- Zona sur de la provincia: polígonos periféricos para expandir zonas rezagadas, situados junto a zonas extraprovinciales en las que se hayan ciudades de cierta importancia económica y con algún desarrollo industrial: polígono al sur de Ribera Baja en los Valles Alaveses y de Oyón en la Rioja.

---

<sup>18</sup> Según el "Informe de la ponencia de localización geográfica de la actividad económica sobre el desarrollo en el marco territorial español", Comisaría del Plan de Desarrollo, 1963. Citado en el plan Provincial de Álava, tomo III, 34.

- Zona Oriental de la provincia: polígono interior cercano a importante núcleo industrial al que completar y servir como eventual núcleo de descongestión: Salvatierra, al sur de la N-I.
- Zona Sur-Oriental: polígono interior dedicado principalmente a la transformación, preparación y conservación de los recursos de la zona donde se haya situado: oeste de Santa Cruz de Campezo.

Naturalmente, al hablar posteriormente del desarrollo de la estructura urbana de la provincia los seis centros propuestos a fomentar son Salvatierra, Amurrio, un nuevo núcleo al sur de la Ribera Baja, Santa Cruz de Campezo, Oyón y Villarreal.

Ya se ha señalado que la estrategia fundamental que presenta el plan es la difusión de la actividad industrial, intentando llegar a zonas netamente rurales. Esta estrategia se complementa con **otras dos actuaciones, una dentro de la actividad turística y segunda dentro del mundo rural.** Respecto a la primera señalar que lo más que se plantea es el intento de captar parte del tráfico internacional que atraviesa la provincia mediante el desarrollo de una gran infraestructura hotelera. Habla un gran hotel-parador con parking, piscina, etc. Del resto de Álava sólo señala el posible valor de la Laguardía y sus alrededores, y Munguía, por la existencia de un camping. En el anexo IV realizado por Enrique Chavarri Peñalver, en el que se basan las propuestas, en ningún momento se mencionan otros valores paisajísticos o del medio natural, ecológicos, como posibles recursos, salvo alguna excepción. Tan sólo se valora, de manera genérica el valor paisajístico de la provincia y su "calma". En dicho anexo se proponen cinco zonas histórico-artísticas (Llanada de Salvatierra, Cerro de Estibaliz, Zona Oeste de Vitoria, Quejana, y Rioja alavesa), y varias zonas paisajísticas y deportivas (Lagos artificiales de Santa Engracia y Zadorra, Lago Sobrón, Villarreal, cotos de caza y pesca). También se proponen nueve rutas turísticas, prácticamente todas basadas en el patrimonio histórico-artístico, salvo en la 3ª, que se propone el Gorbea y subraya las cuevas de Mairuelegorreta.

Respecto a las estrategias de ordenación rural, se establecen para aquellos municipios así considerados por el Plan. Para ello, el criterio fundamental es el de la accesibilidad a los centros urbano-industriales previstos. Así, todo municipio que se encuentra fuera de un radio de 15 kms. de cualquiera de aquellos sobre vía principal o secundaria, queda dentro de una zona rural. Estos municipios quedarán considerados por lo tanto como zonas de desarrollo únicamente agrario, no debiéndose invertir en ellas más que lo que sirva a este objetivo. Según el Plan quedaban englobados como tales los siguientes:

- Estribaciones del Gorbea: Zuya.
- Valles Alaveses: Valderejo, Valdegobia, Cuartango, salinas de Añana, Peñacerrada, Pipaón.
- Rioja Alavesa: Samaniego, Leza, Navaridas, Villabuen, Baños del Ebro, Elciego.
- Montaña Alavesa: Arlucea-Marquín y Lagrán.

El Plan hace suyas las iniciativas de la Ordenación Rural planteadas en el Decreto nº 1 del 2 d enero de 1964 modificado posteriormente por el Decreto nº 2918 del 11 de septiembre de 1965 que establece el contenido de este instrumento de desarrollo agrario y los procedimientos legales para

llevarlo a efecto. Su finalidad es "elevar el nivel de vida de la población agraria mediante la transformación integral de las zonas y la concesión de estímulos adecuados para la mejora de las estructuras agrarias". Destaca que para poder lograrlo se requiere contar con los beneficiados. Aunque señala que su finalidad no es productivista sino que busca un desarrollo integral y global de la región las principales medidas propuestas son:

- a) Redistribución de la propiedad para constituir explotaciones económicamente viables. Para lo cual se constituirá en cada caso un fondo de tierras de reserva de la forma en que se señala en el art. Cuatro del decreto.
- b) Concentración parcelaria.
- c) Promoción de la agricultura de grupo, constituyendo Cooperativas, Grupos, y otras formas de Asociación Sindical o Sociedades legalmente protegidas.
- d) Mejora de las instalaciones, mecanización y dotación de bienes de equipo de las explotaciones a fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales.
- e) Planificación, impulso y realización en su caso de las obras y mejoras territoriales a fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales.
- f) Colaboración entre Administración y agricultores a fin de lograr una planificación de cultivos y la elevación del nivel cultural y técnico de los campesinos, y una utilización más productiva del excedente de población agrícola en actividades de otro carácter.
- g) Creación de industrias transformadoras de productos agrarios y desarrollo de actividades que determinen la creación de puestos de trabajo susceptibles de absorber el subempleo y el excedente de mano de obra en las zonas rurales.

Subrayar por lo tanto que la mirada del plan sobre el territorio, sobre el territorio rural ésta vez, sigue siendo parcial, fundada en la productividad exclusivamente, no haciendo referencia alguna al medio natural. Quizás todavía -y menos en Álava-, no se hacían patentes otros valores, que impulsaban nuevas formas de "mirar el territorio", de valorar sus diferentes elementos.

Esto se confirma cuando en la 3ª parte, al hablar de otros planes y estudios necesarios, menciona sólo estudios sobre infraestructuras de abastecimiento y depuración de aguas, localización del nuevo aeropuerto de en Álava, localización de equipamientos, etc.-, y los correspondientes a comarcas y municipios. Como se ha señalado (ver nota 22), al señalar el desarrollo del Plan Provincial en Planes Comarcales, no respeta la comarcalización del diagnóstico y prefiere crear ocho agrupaciones de municipios, diferente la anterior:

- Agrupación nº 1: Vitoria, Nanclares, Iruña, Mendoza, Los Huetos, Foronda, Arrazua-Ubarrundia, Elburgo, Alegría y los enclaves de Gauna e Iruraiz.
- Agrupación nº 2: Salvatierra, Aspárrena, Zaldueño, San Millán, Iruraiz, Gauna y Barrundia.
- Agrupación nº 3: Llodio y Oquendo.
- Agrupación nº 4: Amurrio, Arceniega, Ayala y Lezama.

- Agrupación nº 5: Ribera Baja, Salcedo, Ribera Alta, Armiñón, Berantilla, Zambrana y salinillas de Buradón.
- Agrupación nº 6: Santa Cruz de Campezo, Valle de Arana, Orbiso, Oteo, Maestu, Corres, Antoñana, San Román de Campezo y Quintana.
- Agrupación nº 7: Oyón, Lanciego, Yécora, Barriobusto, Labraza, Moreda y Laguardia (enclave).
- Agrupación nº 8: Villarreal y Cigoitia.

Tampoco cumple el plan, en el Cap. II de esta 3ª parte, con la determinación que se señalaba en la Ley para los Planes Provinciales la obligación de establecer "Normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio histórico-artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado;" (art. 8 apto. e), dando sólo unos criterios muy generales para la redacción de los planes comarcales y municipales.

### 3.3.1.2 Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Vitoria-La Llanada Alavesa-Cigoitia-Villarreal-Zuya. Estudio Preliminar (1970).

La revisión del Plan General de Vitoria de 1962 generó mucha documentación entre informes y estudios previos. Entre ellos destaca este estudio preliminar realizado por E. Mangada, R. Moneo y C. Ferrá, que aunque no tiene ni la condición de Avance es muy interesante por las reflexiones de tipo territorial que aporta, y por ser casi contemporáneo del ya comentado Plan Provincial. Estos mismos arquitectos junto a M. Ribas, L. Peña Ganchegui, F. Sainza de Oiza, J.A. López Candeira y F.F. Longoria habían realizado para el Ayuntamiento de Vitoria en 1968 el estudio titulado "Informe sobre la situación urbanística de Vitoria", citado varias veces en este estudio. Aunque no tuvo la continuidad deseada, muchas de sus ideas quedarían recogidas en posteriores documentos. Se puede así constatar las diferentes "miradas" que sobre el territorio se pueden realizar.

El esquema resumido del estudio era el siguiente<sup>19</sup>:

1. INTRODUCCIÓN GENERAL.
2. ANÁLISIS COMARCAL.  
SITUACIÓN ACTUAL.  
EVOLUCION Y TENDENCIAS.
3. ANÁLISIS TEORICO.  
POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN.  
PROCESO DE PLANEAMIENTO RECOMENDABLE.
4. METAS Y OBJETIVOS.
5. ORDENACIÓN FÍSICA.  
DIMENSIONES FUNDAMENTALES DEL PLAN.  
PROPUESTA DE ESTRUCTURA URBANA COMARCAL.
6. PROGRAMA DE TRABAJO PARA LA 1ª ETAPA DE REDACCIÓN DEL PLAN.

---

<sup>19</sup> Un poco más adelante, en la Introducción, al describir el trabajo añade un punto 7 con Planos, Análisis y Propuestas Regionales y Comarcales y en un Apéndice la relación de encuestas y otros trabajos realizados o encargados.

Antes de entrar al análisis del propio Estudio Preliminar de 1971, comentar algunas cuestiones del estudio previo de 1968 que merecen destacarse. Por un lado, y seguramente ante la fiebre cuantitativista y estadística que parecía llegar a todo tipo de estudio en la época, señalan la importancia de que se haga un apartado claro en el que se realice una valoración e interpretación de la información, y que no quede reducida a una suma de datos casi inoperantes. Llega a poner el ejemplo de que de nada sirve un plano geológico si de él no se desprenden unos criterios, sean de limitaciones o de posibilidades. O de nada sirve un diagrama de vientos si de él no se deducen condiciones para la localización industrial. Una segunda cuestión, que aparece recurrentemente, es la falta de una reflexión sobre el marco regional donde se localizan Vitoria y su comarca. La tercera es que el plan General no se puede ceñir al planeamiento físico de la ciudad, constreñido a sus límites municipales, señalando el peligro que supone el congelar por un lado el desarrollo de los pueblos inmediatos y a la vez aceptar en la zona rural una parcela mínima de 2.000 m<sup>2</sup> para construir, que podría tener como consecuencia la invasión de las zonas rurales por edificación aislada, con un crecimiento incontrolado, antieconómico y con un gran impacto en el paisaje natural.

Como se especifica en la **Introducción** del Estudio Preliminar propiamente dicho, el realizado en 1971, quiere servir para clarificar el resto del proceso del Plan Comarcal, definiendo las características fundamentales y el método más adecuado para abordarlo. Quizás por ello, parte importante del estudio se corresponde con el capítulo nº 3, el análisis teórico, mientras que el resto tiene un carácter más exploratorio sobre la situación actual de la comarca y las tendencias de su proceso de desarrollo.

Los **objetivos** marcados quedan resumidos en estos aspectos:

- a) Llegar a un conocimiento rápido y global de Vitoria y su Comarca.
- b) Fijar los objetivos, directrices y términos de referencia iniciales del Plan.
- c) Elaborar una metodología detallada para el conjunto del trabajo.
- d) Definir y delimitar la base territorial sobre la que se va a actuar.
- e) Hacer una propuesta concreta de Oficina Local capaz –a partir de esta etapa- de recibir, asimilar y controlar con carácter permanente el futuro proceso de desarrollo y planeamiento de Vitoria.
- f) Concretar las características de la cartografía, tomando como base los trabajos ya contratados por la Diputación.

Al enumerar las **conclusiones fundamentales** del Estudio, destaca que aunque en la base del desarrollo de Vitoria es claro su carácter regional, se carece de directrices y políticas definidas a este nivel. Se constata además que la futura expansión de Vitoria sobrepasa claramente los límites municipales, exigiendo un ámbito comarcal donde plantearla. Realiza una aportación original al distinguir entre Comarca de referencia obligada para el Planeamiento (La Llanada entera más Alsasua y Miranda) y Comarca territorialmente vinculada al Plan, que debe quedar debidamente institucionalizada. Subraya que para la continuación de los siguientes trabajos del plan Comarcal es necesaria la aceptación oficial de la Comarca "vinculante", que debe reflejarse en la creación de los organismos administrativos y técnicos adecuados, para lo cual es fundamental la intervención de la Diputación.

En definitiva supone la reivindicación de la escala comarcal y regional del planeamiento para lograr el adecuado desarrollo local de Vitoria.

En el **capítulo II** se realiza el **análisis comarcal**, pero previamente se justifica la necesidad de un **encuadre regional**. Como referencia se escoge la delimitada en la conocida obra de G. Sáenz de Buruaga (1969), pionera en el planteamiento de la ordenación del territorio en el estado español y que había sido publicada recientemente, "El País Vasco y su zona de influencia". Dicha zona –también mencionada por otros autores- incluye el país Vasco-Navarro y se extiende hasta la Rioja (Logroño, Álava y Navarra) y a Santander, además de la zona norte de Burgos. Tras el análisis de los diferentes factores físicos (altitud, topografía, barreras físicas), factores socioeconómicos (especialmente el sistema urbano –sistema de ciudades, sistema de comunicaciones e interacción espacial), obtiene los principales aspectos del crecimiento comarcal. Así calcula una población futura entre doscientos y trescientos mil habitantes para la comarca. Viendo la situación de saturación de suelo en las áreas más desarrolladas colindantes concluye que Vitoria no debe absorber sólo su propio crecimiento sino parte del crecimiento regional. En el caso de Vitoria además esto se verá acusado por otros tres factores, pudiendo ser superadas estas previsiones:

- Su excepcional capacidad y adecuación del suelo de la Comarca para su desarrollo urbano.
- Posición favorable como punto de enlace entre los desarrollos cantábricos y de la cabecera del Valle del Ebro, cuyo proceso de integración puede ya asumirse como una tendencia claramente establecida.
- Oportunidad de aprovechar los beneficios de las grandes inversiones en infraestructuras de carácter regional que si bien no están justificadas por la comarca, inciden directamente en ella (Autopistas, aeropuertos, Super-puerto, Polos de Desarrollo, etc.).

Señala también que la base del desarrollo será netamente industrial, deduciéndose un importante déficit del sector servicios. Según las conclusiones queda definida claramente como área de desarrollo potencial que coincide sensiblemente con la Llanada Alavesa. Curiosamente, aunque todos estos factores son positivos, propiciadores del desarrollo, hay otros – como la distribución regional de los acuíferos- que pueden ser obstáculos al mismo.

Tras el encuadre regional, y atendiendo a criterios geográficos (homogeneidad geográfica basándose en la unidad morfológica, hidrológica, límites topográficos, etc); de desarrollo urbano, de infraestructuras y de otras propuestas de delimitación comarcal definen **la Comarca de Referencia** que en definitiva supone toda la Llanada Alavesa, uniendo la Llanada oriental y la Occidental que el Plan Provincial diferenciaba, completada con los municipios de Cigoitia, Villarreal y Zuya, de ahí el título del trabajo. Estos últimos municipios por ejemplo se integraban en la Comarca de "Estribaciones del Gorbea" en el Plan Provincial.

Analiza los **factores físicos** de esta zona: altitud, barreras topográficas, zonas consolidadas –embalses, actuales desarrollos urbanos-, sistema de drenaje y suministro de agua –bastante dificultosos por la horizontalidad del fondo de la Llanada-, y paisaje –definición clara de su morfología, acentuado carácter horizontal de su interior a la vez que le rodea tres

sistemas orográficos por el norte, sur y este, y aparición de repetidas pequeñas elevaciones que contribuyen a romper esta horizontalidad y dar identidad a sus diferentes partes. De la conjunción de todos estos factores obtienen una primera estimación de la capacidad de suelo de la Comarca.

Las conclusiones del análisis del medio físico se ven nuevamente contrastadas con el **sistema urbano**, donde a su vez analiza diferentes aspectos:

- Los asentamientos de población donde constata la concentración de población, actividad industrial y de servicios que se dan en Vitoria. Hay además una ausencia total de núcleos urbanos de escala intermedia pues los núcleos más importantes tras la capital –Salvatierra (2.500 hab.), Villarreal (839 hab.), Nanclares (1.385 hab.) y Araya (1.400 hab.)-, apenas suministran niveles de servicios más allá de los locales. Por otro lado exista una rica red de entidades menores de población, entre 20 y 150 habitantes, que se distribuye de manera muy homogénea por toda la Llanada y ofrecen grandes posibilidades como base para futuros desarrollos.
- Sistema de comunicaciones. Destaca el ferrocarril Madrid-Irún que atraviesa la Llanada de este a oeste, y que contribuye a integrar Miranda, Vitoria, Salvatierra y Alsasua en el mismo eje. Por otro lado está el sistema viario de carreteras con las carreteras nacionales que comunican Vitoria con Bilbao y Madrid, Pamplona y San Sebastián, y Bilbao. En gran parte son paralelas a la red del ferrocarril, salvo otra carretera que integra la zona norte de la Comarca y a poblaciones guipuzcoanas como Arechavaleta, Mondragón, etc. Hay un segundo nivel de carreteras secundarias o comarcales y otro tercer nivel de carreteras locales que completan un buen sistema radial a partir de Vitoria. Aparte del sistema de autopistas propuesto (enlace con Bilbao-Miranda, Bilbao, N-I), se recoge también como muy interesante por las posibilidades que abre la propuesta del Plan Provincial sobre una variante de Vitoria que desde el embalse de Ullivarri se une a la nacional en las inmediaciones de Nanclares.
- Dentro de las infraestructuras de comunicaciones una de gran calado es la localización del nuevo aeropuerto, dentro de la reorganización del sistema regional de aeropuertos. Aunque está fuera del alcance del Plan Comarcal cree que no se puede desaprovechar la ocasión para poder influir en la nueva localización a través de argumentos y medios que desde el punto de vista de la ordenación física se puedan ofrecer. En este sentido, y de cara a aprovechar las ventajas de accesibilidad que otorgará el sistema de autopistas propuesto se defiende la localización en la zona de Foronda.
- Localizaciones industriales. Constata la gran concentración de la actividad en Vitoria a pesar de los incipientes desarrollos de Salvatierra y Araya, Alegría, y Nanclares, apoyados por la Diputación como se proponía en el Plan Provincial. Parece además que la tendencia se mantendrá en este sentido. El Estudio sin embargo observa que el crecimiento va a desbordar los límites municipales de Vitoria en un plazo no lejano, que las nuevas inversiones en infraestructuras van a llevar a una dispersión industrial, emergiendo un punto estratégico en la zona noroeste de Vitoria, al coincidir: río Zadorra, sistema de enlaces de autopistas, posible variante, estación de clasificación del

ferrocarril, posible aeropuerto en Foronda, disponibilidad de suelo y riqueza de la estructura urbana previa.

- Respecto a las zonas residenciales, y en paralelo a otros aspectos comarcales, se vuelve a constatar la gran concentración de la capital, de Vitoria, que ha desarrollado una gran densidad. Vuelve a resaltar las posibilidades que ofrecen el sistema de núcleos menores de la Comarca realizando otras consideraciones como que la demanda de suelo residencial crecerá desproporcionadamente por la presión demográfica. Cree que las densidades bajarán en relación con satisfacer demanda de nuevos usos de suelo complementarios al residencial (servicios centrales, dotaciones, etc.), nuevas apetencias de desarrollos residenciales diferentes -unifamiliares, segunda residencia-. Considera que la capacidad de la comarca es suficiente no sólo en dimensión sino también en diversidad de localizaciones. En las localizaciones residenciales influirán las decisiones sobre las localizaciones industriales, la utilización de la estructura urbana existente, factores topográficos y orientación, etc. También la presión de la zona norte de la península, pues inevitablemente Vitoria y su comarca deberán asumir la descongestión de las mismas, teniendo además posibilidad de hacerlo de manera atractiva.
- Aspectos socioeconómicos: confirma la importancia del sector industrial, que cumple una función complementaria a las Áreas Metropolitanas de San Sebastián y Bilbao. Además este papel se irá consolidando por la escasez de suelo de dichas áreas.

Respecto al sector servicios el área de influencia de Vitoria queda englobada dentro de otra superior con centro en Bilbao, y en la que en un nivel inferior compite con San Sebastián, Pamplona, Logroño, Burgos y el propio Bilbao. Aunque el proceso de integración comarcal no sirva para cambiar el status regional de la capital sí que influirá en la redistribución del resto de lugares centrales de la comarca, disminuyendo el nivel de funciones ofertadas por Villarreal, Salvatierra y Nanclares. Dentro del Plan provincial se proponen medidas tendentes a reforzar el desarrollo demográfico, industrial y de servicios de estos centros, con la intención de contrarrestar los efectos macrocefálicos de la capital en el desarrollo provincial.

Al analizar el **marco institucional** señala la dificultad que encuentra la comarcalización del planeamiento al no tener instrumentos institucionales que lo garanticen. Esto además se ve agravado por otros factores: las características forales de la provincia, que pueden hacer contradictorios los intereses provinciales y municipales; la peculiaridad administrativa y financiera de la estructura municipal de Álava; la falta de homogeneidad económica y funcional de los municipios que dificulta el logro de intereses comunes; y el estado de tensión entre Vitoria y los municipios inmediatos. Es por ello recomendable profundizar -se ha encargado un estudio específico-, en el desarrollo del instrumento legal-administrativo que haga viable el planeamiento comarcal.

De los análisis anteriores se pueden deducir las **repercusiones en el planeamiento**. La conjunción de factores físicos y sistema urbano (pendientes, puntos singulares, desarrollos existentes, cota de los pantanos, etc.) más las anteriores consideraciones regionales permiten definir mejor el área prioritaria de desarrollo dentro de la Llanada. Esta

queda limitada al entorno inmediato de Vitoria, especialmente al noroeste de la ciudad, entre el río Zadorra y la sierra de Bayas y entre Nanclares y los pantanos. Sólo esta área ya ofrece la posibilidad de crecimiento máximo calculado previsible si se mantienen las densidades adecuadas. Esta decisión se ve reforzada además por la coincidencia de otros elementos: tendencia de desarrollo actual de Vitoria, existencia de un sistema de núcleos rurales de alta calidad, red de comunicaciones comarcales, gran calidad paisajística, etc. Y a ello cabe añadir la incidencia directa de los grandes proyectos de autopistas regionales.

Esta opción no supone el abandono de la Llanada en su conjunto precisamente para evitar situaciones de desbordamiento del planeamiento decidido con desarrollos urbanos más dispersos. Es por ello conveniente definir una comarca mínima para la que se debería redactar un Plan unitario y de carácter vinculante, y otra, correspondiendo con la Llanada para la que se debería de realizar un Plan de carácter indicativo, que incluso contuviese unas normas con carácter subsidiario para proteger los elementos naturales e infraestructurales.

En el **cap. IV**, el tres al ser el de análisis teórico se obvia, se definen las **metas y objetivos**, aunque de manera provisional e indicativa, de cara a que progresivamente se vayan concretando (las metas y objetivos más generales corresponden a la Administración). Recoge por un lado un listado de objetivos propios, que son los que se relacionan, y por otro –estos últimos no se relacionan- toda una serie de objetivos marcados en diferentes trabajos que de una manera u otra influyen en la comarca (III Plan de Desarrollo, Plan Provincial, Informe de 1968, otros objetivos públicos de organismos o entidades de la Diputación y Ayuntamiento).

Concretando los objetivos propios del trabajo, y recalcando su carácter indicativo y provisional, estos se agrupan en diferentes apartados:

- a). Problemática comarcal: objetivos unidos a la actual problemática y tendencias de la comarca. Distingue el nivel regional y el propiamente comarcal:
  - + en relación con la Región:
    - Maximizar la participación de Vitoria y su comarca en el crecimiento regional, aceptando el papel polarizador de este crecimiento.
    - Definir claramente la función de Vitoria en la futura estructura regional.
    - Aprovechar al máximo las inversiones de carácter regional y nacional, así como utilizar eficazmente los recursos naturales de la región.
    - Elevar a nivel regional los problemas, tendencias e intenciones de la Comarca.
  - + en relación con la Comarca:
    - Aprovechar los recursos de suelo de la Comarca de forma eficiente, resolviendo los conflictos entre los distintos sectores de la actividad.
    - Mantener la calidad del paisaje y ambiente comarcal y urbano.
    - Facilitar la estructura y expansión de la ciudad sobre un territorio más amplio, institucionalizando la comarcalización del Plan.

- Aprovechar y controlar las consecuencias de los proyectos de infraestructura regional dentro del territorio comarcal.
- Diversificar la oferta y forma de asentamiento, especialmente, residenciales e industriales.
- Potenciar el sistema de asentamientos rurales.
- Equilibrar el desarrollo del Sector Servicios en vistas a obtener una función y carácter de Vitoria más de acuerdo con su tradición, conservando sus actuales escala, confort, y calidad ambiental general, etc.
- Garantizar la accesibilidad de la población a las oportunidades de trabajo y servicios que la ciudad puede suministrar.
- Conseguir una estructura eficiente de producción, mediante la localización preferente de la industria.
- Aprovechar la dinámica comarcal en vistas a completar y mejorar las funciones y calidad física del actual casco de Vitoria.

b). Objetivos de planeamiento: incluye los objetivos ligados al análisis conceptual, técnico e instrumental del Plan:

- + Abarcar dentro del campo de la intervención pública todos y cada unos de los aspectos, que tienen influencia decisiva sobre el desarrollo económico, social, y físico de la Comarca.
- + Ampliar el ámbito espacial del Plan: a nivel subregional (aproximadamente la Llanada más Alsasua y Miranda) para las propuestas de estructura urbana y estrategia general; a nivel comarcal, para desarrollar la estructura urbana y redactar un plan de carácter vinculante.
- + Diversificar el horizonte del planeamiento, de acuerdo con las distintas escalas y horizontes, incluyendo propuestas por encima de los 15 años y actuaciones incluso por debajo de los 5 (horizontes límites contemplados por la Ley del Suelo).
- + Diversificar -en general- el carácter del planeamiento en lo que se refiere no sólo a escalas y horizontes, sino también, a los aspectos contenidos mediante la introducción del planeamiento especial o sectorial.
- + Mantener el carácter físico del planeamiento dejando abierta -cara al futuro- su coordinación con el planeamiento económico y sectorial, y su total integración con el planeamiento social.
- + Aceptar el carácter democrático del planeamiento, garantizando al máximo la participación pública en todas las etapas y fases de su desarrollo.
- + Sustituir el actual procedimiento intermitente del planeamiento, haciendo de él una labor continua y permanente e instituyendo los medios técnicos, legales y administrativos necesarios.
- + Apoyar el carácter sistemático del planeamiento y la introducción progresiva de las nuevas técnicas que permitirán hacer progresivamente más fácil el futuro planeamiento de la ciudad.
- + Utilizar plenamente todos los instrumentos legales, administrativos y financieros, tanto los que se disponen con carácter nacional, como los que se deducen del "status" foral de la provincia.

En el **cap. V**, resumen y recapitulación de los anteriores, se realiza la **propuesta de ordenación física**, señalando las dimensiones fundamentales del plan y realizando la propuesta de estructura urbana comarcal. Al analizar las **dimensiones fundamentales** calcula un crecimiento demográfico importante, manteniendo el ritmo que se ha dado en el periodo 1960-1969, en el que pasa de 133.742 a 149.191 habitantes. Este crecimiento supondría 267.874 habitantes en 1985 y 349.518 en 1985. Es decir que la población de la comarca absorbería el 90 % de la provincia cuando en 1950 representaba el 62 % y el 75 % en 1969. Si realmente se lleva a cabo un desarrollo más equilibrado esta cifra podría quedar en el 80 %. Este crecimiento, como ya se ha señalado, se basará en el sector industrial, habiendo un déficit del sector servicios. Todo esto se va a traducir en una demanda de suelo industrial y residencial importante. Siguiendo las cifras del Plan Provincial, con una media de 120 hab./ha. hasta 1985, dicha demanda se puede cuantificar entre 2.900 has. y 2.500 has. Con unas densidades más ajustadas, sobre 90 hab./ha. se calculan entre 3.890 has. 3.440 has. Para el sector industrial, la demanda se calcula entre 800y 900 has., suponiendo una densidad de 100 obreros / ha. La comarca tiene capacidad suficiente para abordar este crecimiento.

A continuación se realiza la propuesta de estructura comarcal, que se ordena según estas consideraciones:

- a) Repercusiones del análisis regional: crecimiento desproporcionado de Vitoria que servirá de descongestión de las Áreas metropolitanas de Bilbao y San Sebastián, favorecido además por el desarrollo de las infraestructuras regionales y con el único límite en los problemas de suministro de agua. Este crecimiento se dará sobre la base de la industria básica. Su nivel de centralidad sufrirá por arriba la competencia de Bilbao. Vitoria reforzará su papel en la oferta de funciones de carácter local y secundario, y puede aumentar si termina integrando a Miranda dentro de su área de influencia. Su papel se verá impulsado si se confirma el proyecto del aeropuerto, hoy en suspenso.
- b) Repercusiones del análisis comarcal: al anterior análisis se le han ido superponiendo otros factores, fundamentalmente referidos a las aptitudes del territorio según la topografía, drenaje, suministro de agua, desarrollo agrícola, infraestructura, morfología, paisaje y estructura urbana, de manera que se ha podido delimitar un área de desarrollo para los próximos años.

La **estructura urbana de la comarca** –una vez tenidos en cuenta tanto los aspectos limitativos como los positivos ya mencionados- quedaría definida por los siguientes elementos fundamentales:

- a) Localización de los nudos o enlaces con las distintas autopistas, que constituyen los puntos de intercambio entre el sistema regional y comarcal.
- b) Establecimiento de un arco al N-O de Vitoria, que enlace las tres autopistas del valle del Deva, Bilbao y Miranda, con la doble función de variante del casco actual y de dar accesibilidad a una nueva zona de desarrollo.
- c) Establecimiento de una variante de ferrocarril al norte del río Zadorra que de servicio a las grandes zonas industriales.

- d) La variante actual (variante norte) perdería su valor como elemento del sistema regional para pasar a ser clave en el sistema comarcal.
- e) A pesar de la indefinición local se recogen dos posibles localizaciones del aeropuerto, aunque las mejores condiciones la ofrece la del norte de la ciudad, entre las autopistas del Deva y Bilbao.
- f) Los criterios que han presidido la zonificación o forma de ocupación del territorio han sido los siguientes:
  - Las zonas residenciales se han localizado de forma difusa apoyándose en el sistema de núcleos urbanos al N-O de Vitoria y siguiendo la estructura de las vías comarcales.
  - Los grandes desarrollos industriales, sin especificar su carácter y extensión, se localizan en los puntos de mayor accesibilidad regional, buscando no concentrar el desarrollo industrial en un único punto sino dispersarlo como un componente más de la estructura urbana.
  - Creación de un sistema de parques comarcales formado por los ríos Zadorra y Zaya y las grandes masas forestales periféricas.
  - Las funciones centrales seguirán teniendo como centro comercial a Vitoria, aunque es posible un desplazamiento buscando el apoyo de la actual variante y la aparición de nuevos centros locales apoyados en los núcleos urbanos ya existentes.

Las **principales consecuencias** que se derivan y que debería tener en cuenta el futuro Plan Comarcal serían las siguientes:

- a) Comarcalización: en el proceso seguido para establecer la estructura urbana aparece claro la necesidad de "comarcalizar" el futuro crecimiento y desarrollo de Vitoria por varias razones: la magnitud previsible de su crecimiento; por la conveniencia de incluir y controlar todos aquellos elementos, naturales e infraestructurales, que condicionan el desarrollo, y por la utilización del espacio necesario y más apto para este desarrollo.

Se puede definir ya una comarca mínima, a efectos legales de planeamiento y que incluiría los municipios que integran la Llanada Occidental más los de Cigoitia (dependiendo de la traza de la autopista y localización del aeropuerto), Villarreal y Zuya (su inclusión puede ser dudosa y reconsiderarse). Esta comarca quedaría regulada por un Plan vinculante, y exigiría la creación de una figura administrativa única con la colaboración de los municipios afectados y la Diputación.

Por otro lado dicha "comarca mínima" o legal está encuadrada en otra más amplia, la Llanada, para la que se elaboraría un Plan o Esquema Director que abarcase toda la Llanada, que tendría un carácter indicativo y unas normas subsidiarias para el control de los grandes elementos del desarrollo. Por su vinculación funcional quedarían incluidas también Alsasua y Miranda, aunque se reconoce las dificultades administrativas que conlleva la decisión.

- b) Coordinación Regional-Nacional: sobre la comarca hay proyectadas toda una serie de infraestructuras y elementos básicos que escapan al nivel local, por lo que el esquema previsto habría que confrontarlo con estas instancias: M<sup>o</sup> de la Aire, Dirección General de Carreteras y

europistas, RENFE, Confederación Hidrográfica y Saltos del Zadorra Diputación de Vizcaya y Diputación de Guipúzcoa.

- c) Actuaciones y estudios inmediatos. Para profundizar sobre algunos puntos sería necesario el desarrollo de algunos estudios sectoriales: expansión de Vitoria; Casco actual y zona central; Estudio sobre el río Zadorra, de cara a su posible conversión en parque urbano comarcal; Capacidad de la Comarca, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, incluyendo el estudio aspectos paisajísticos, de calidad agrícola de la zona, subsuelo y condiciones de cimentación, posibilidades de drenaje y evacuación, accesibilidad desde el centro y sistema regional, etc.; estudio completo sobre los núcleos rurales existentes .
- d) Otras propuestas anteriores: recoge algunas ideas del Informe de 1968 sobre las tres posibilidades de crecimiento de Vitoria y otra posterior de Peña y Ganchegui denominada el "Eje Culto" y que apunta a un desarrollo universitario y residencial hacia el sur, apoyado en la carretera de Lasarte y el río Avendaño. La intención es que estas propuestas sirvan de contraste y discusión.

Como se ha podido apreciar el documento es ambicioso en sus planteamientos. Quizás por esto y por realizar propuestas de difícil concreción con la estructura político-administrativa de la época no tuvo continuidad. A pesar de ello los posteriores trabajos son de alguna manera "deudores" de éste, recogándose algunas de sus ideas y planteamientos no sólo en un nivel teórico sino también en el de las propuestas concretas de actuación. En el ámbito conceptual es importante la reflexión sobre la necesidad de dar un encuadre regional y comarcal, supramunicipal, que supera la exclusiva visión municipal, así como el papel destacable que podía jugar la Llanada en su conjunto. A escala metodológica es interesante la recogida de información y su sistematización. A nivel de gestión es de subrayar la propuesta para el planeamiento de distinguir entre comarca legal vinculante y comarca de referencia indicativa.

#### 3.3.1.3 Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria y su Comarca: Llanada Occidental Alavesa, 1976.

Desde la autorización en 1969 por parte del M<sup>o</sup> de la Vivienda de la revisión del Plan General vigente, el de 1962, había transcurrido mucho tiempo, durante el cual en Vitoria se había producido un fuerte crecimiento económico y demográfico (el propio M<sup>o</sup> de la Vivienda por medio de la Actuación Urgente de Lakua aprobada en 1974 proponía un desarrollo residencial totalmente nuevo para 80.000 habitantes). Además se contemplaba o eran ya realidad el desarrollo de importantes infraestructuras (aeropuerto de Foronda, autopista Málzaga-Miranda y Vitoria-Miranda, gaseoducto Barcelona-País Vasco y oleoducto Valladolid-País Vasco, etc.) o la desaparición de algunas de ellas (ferrocarriles de vía estrecha Vitoria- Micolalde y Vitoria-Estella). Todo ello -junto a las propias nuevas necesidades de la capital y la antigüedad del plan anterior-, llevó a plantear más la redacción de un nuevo Plan que la revisión del anterior, idea original del Ayuntamiento. El plan como tal no fue aprobado, por lo que el valor del documento a efectos de esta investigación es el de estudio de carácter territorial superior al municipal, y que refleja los esfuerzos y contradicciones del planeamiento de la época. Tanto metodológicamente

como formalmente, el Plan refleja un esfuerzo y mayor madurez y profundidad de análisis, medios, cartografía, etc.

La primera consideración a realizar es que la visión territorial más amplia que se proponía en el anterior informe es sustancialmente rebajada, pasando incluso de ser un Plan Comarcal a un Plan General Municipal de Ordenación que abarcaba a varios municipios, utilizando la cobertura que ofrecía la legislación urbanística del momento, ya analizada. El plan se presenta como una iniciativa del Ayuntamiento de Vitoria y la conformidad del resto de ayuntamientos afectados (Arrazua-Ubarrundia, Foronda, Iruña, Los Hutos, Mendoza y Nanclares), algunos de los cuales fueron anexionados por la capital y otros se fusionaron entre sí. En la práctica –y tras las anexionaciones- quedó más como un Plan de Vitoria que ni siquiera de esos pocos municipios de más que agrupaba.

El **esquema del documento** –de su memoria-, es bastante parecido al que podría ser un documento de planeamiento más actual:

#### II. PRESENTACIÓN.

1. Objeto del proyecto.
2. Naturaleza del proyecto.
3. Ámbito de aplicación del Plan.
4. Vigencia.

#### III. INTRODUCCIÓN.

1. Necesidad de la revisión del plan general de Ordenación Urbana de Vitoria, año 1962.
2. Actur Lacua.

#### IV. INFORMACIÓN.

1. Estudios realizados y colaboraciones.
2. La ciudad y el territorio.
3. La población.

#### V. FUNDAMENTOS DEL PLAN.

1. Metodología del Plan.
2. Esquema metodológico.
3. Estándares de planeamiento.
4. Capacidad del planeamiento general vigente.
5. Necesidades de suelo neto.

#### VI. JUSTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN.

1. Clasificación del suelo.
2. Zonificación de las actividades.
3. Zonas verdes previstas en la revisión del plan General.
4. Infraestructura proyectada.

#### VII. ACTUACIONES ESPECIALES.

Es de destacar la abundancia de informes y estudios previos, a veces encargados con anterioridad por el propio ayuntamiento, y que se puso al servicio de la oficina técnica. Como señala J.M. ERQUICIA (2003, 83) la filosofía del plan es de carácter expansionista, intentando responder al crecimiento demográfico alavés, pero centralizando este crecimiento en la

capital. También la aportación de una cartografía de calidad a escala 1: 25.000.

Desde el punto de vista del análisis del medio físico sí que incorpora novedades, y a veces contradicciones. En el apartado de información y análisis destaca un estudio agronómico donde ya se señala la competencia que sufre el suelo rural, aunque sea de calidad y con grandes rendimientos, frente a la competencia con la necesidad de suelo industrial y de servicios. Subraya la necesidad de protegerlas, y aunque reconoce que será difícil hacerlo, señala y zonifica diferentes espacios en Foronda, y en las entidades menores de Arcaya, Arcaute, Ascarza, Elgorriaga, Junguitu, Lermenda, Margarita y Zurbano dentro de Vitoria y Arrázua-Ubarrundia. Al ser unos de los objetivos principales del Plan la protección del paisaje, se realiza un estudio para conocer tanto los valores paisajísticos como los ecológicos de la comarca, aunque a posteriori no queden igual bien reflejados en la ordenación. También aporta un estudio geotécnico con objetivos más técnicos, de cara a definir bien las cimentaciones y las redes de evacuación de aguas pluviales y fecales. De estos tres estudios se deducen y cartografían los llamados condicionantes naturales para el desarrollo urbano (del análisis de las infraestructuras deducen los artificiales), que serían los siguientes: clinométrico, geotécnico, capacidad de uso agrícola, calidad de base paisajística, hipsométrico, soleamiento y vientos.

Al marcarse las **metas y objetivos del Plan** se distinguen cuatro grandes metas con sus consiguientes objetivos:

1. Mejorar los índices del Medio Ambiente.
2. Mejorar las condiciones socio-económicas.
3. Optimizar el modelo de estructura urbana futura.
4. Mejorar la gestión urbanística.

Centrándonos en la primera meta, **la unida al medio ambiente, se señalan seis objetivos:**

Objetivo 1: Localizar los usos (residenciales, industriales, dotacional, verdes y esparcimiento) de modo que se minimice el impacto en el medio ambiente.

Objetivo 2: Localizar las actividades y usos del suelo, de modo que se proteja a la agricultura y el paisaje.

Objetivo 3: Descongestionar el actual centro, tanto en sus actividades, ofreciendo otras alternativas de implantación, como en su densidad potencial reduciéndola, como en el tráfico eliminando "el de paso" o comunicación interzonas.

Objetivo 4: Protección y conservación del Casco Antiguo, corrigiendo las tendencias de destrucción en el correspondiente al siglo XIX, y de degradación en el medieval.

Objetivo 5: Protección de los cascos urbanos, hitos o sectores de interés cultural, ambiental o paisajístico existentes en la comarca.

Objetivo 6: Aumentar la superficie, número y diversidad de los espacios verdes públicos, distribuyéndolos en el espacio racionalmente.

Posteriormente, al hablar de los objetivos del Plan respecto a las zonas verdes -y mezclando igual el concepto de zona verde con otro más amplio territorialmente-, señala como gran objetivo el asegurar la calidad ambiental asegurando una buena integración de las áreas urbanas en el

medio y asegurando una buena accesibilidad entre dichas zonas verdes, resto de equipamientos diversos y zonas residenciales. Al concretarse los objetivos en metas más concretas, pueden destacarse los siguientes:

- Cuidado paisajístico de las zonas verdes y de esparcimiento.
- Regeneración de zonas degradadas señaladas en el estudio de paisaje.
- Protección de cauces de ríos y arroyos con pantallas lineales de arbolado.
- Realización de estudios específicos de microclimas y difusor de contaminantes con el grado de detalle que se precise.
- Control de la eliminación de zonas de arbolado (Estarrona, Gobeo, Zurbano, Cerio, Retana, Aberasturi, etc.) y adopción de políticas tendentes a la conservación y promoción del arbolado autóctono.
- Inclusión de criterios de integración paisajística a la hora de abordar actuaciones de gran escala –en general grandes infraestructuras- y de conservación de vistas sobre los grandes hitos paisajísticos –recoge veinticuatro-.
- Restitución de las zonas afectadas por actividades extractivas, incluyendo otros criterios que no los exclusivos de rendimiento económico tanto en su emplazamiento como en las técnicas de extracción.
- Control de vertederos y basureros ilegales.

De todas maneras, las contradicciones surgen a la hora de **zonificar**, predominando el carácter expansionista anteriormente citado. En la introducción del estudio se señala que “debe evitarse la invasión de las zonas rurales de la comarca por edificaciones aisladas, que supondrán un crecimiento incontrolado, antieconómico y con un gran impacto en el paisaje natural”, idea que ya se señalaba en el anterior informe preliminar citado, y aunque es cierto que hay una zonificación en la que se protegen zonas por su valor agrícola, natural y científico, paisajístico y ecológico (fundamentalmente las zonas cartografiadas como Zona de Parque Forestal y Zona Rústica No Urbanizable) se determinan otras zonificaciones de carácter residencial en el espacio rural, que aunque supone un intento de ordenación y de que la ocupación del suelo no sea anárquica y excesivamente difusa, abre mucho las posibilidades de construir. Así se crea una Zona Residencial Rural Consolidada donde se puede construir a partir de una parcela de 500 m<sup>2</sup> Ciudad Jardín; Zona Residencial Rural Intensiva – con parcelas mínimas de 1.000 m<sup>2</sup> para la unifamiliar aislada y de 500 m<sup>2</sup> para las restantes; y Zona Residencial Extensiva con un tamaño mínimo de 1.000 m<sup>2</sup> de parcela por vivienda.

Como se ha señalado este Plan no fue aprobado, ni siquiera inicialmente. R. López de Lucio (1993), redactor del posterior Plan General de Vitoria-Gasteiz de 1986 señala como razón fundamental el conflicto que suponía esta propuesta de concentración del crecimiento residencial e industrial en la capital, con las propuestas más descentralizadoras que se intentaban impulsar desde la Diputación, y de las que ha quedado constancia en el anterior análisis del Plan Provincial, aunque éste tampoco fue aprobado<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> De alguna manera esto viene a confirmar la importancia de las “cosas escritas”, la expresión de que el “papel pesa”. Aunque es cierto que la mayor legitimidad y legalidad de

#### 3.3.1.4 Plan Director Territorial del Valle del Ebro, 1977.

Por encargo del Servicio de Planificación y Desarrollo Comarcal de la Diputación Foral de Álava se realiza el estudio de una zona de la comarca de los Valles Alaveses (en concreto de los municipios de Armiñón, Berantevilla, Berguenda, Salcedo, Zambrana y Ribera Baja) situados a las orillas del Ebro y que sufren la influencia de la cercana Miranda de Ebro, localidad que - aunque se localiza en la provincia de Logroño-, ejerce de cabecera real de la zona. El estudio se justifica sobre la base de que dicha población no ha aprovechado, a pesar de su posición estratégica sobre la N-I y su función ferroviaria, estas ventajas de localización, y consecuentemente tampoco se han beneficiado las poblaciones alavesas limítrofes. Pero hay un nuevo factor que va a potenciar dicha situación estratégica y la de su entorno y es el cruce en sus proximidades de dos importantes autopistas, que con origen en la Bilbao-Behovia se dirigen hacia el centro de la península y el Mediterráneo. Esta circunstancia hará que se origine una demanda importante de suelo para asentamientos industriales y para distribución de productos. El objetivo general del trabajo es poder encauzar y ordenar esta demanda mediante la zonificación del suelo según su mejor vocación y las actuaciones precisas para satisfacer lo planeado. El estudio, aunque haga propuestas relativas a residencia y servicios así como a algunos aspectos del sector primario, se centra en las actuaciones de tipo industrial. Considera además que Miranda de Ebro -y en menor medida los pequeños núcleos alaveses-, absorberá en gran medida las demandas residenciales y de servicios que pudiesen surgir de las nuevas localizaciones industriales y de distribución, aunque también realiza propuestas en este sentido. Curiosamente, aunque lógico por otra parte, el área y las propuestas coinciden con los importantes desarrollos que se están dando en el suroeste de Álava, especialmente el proyecto Arasur.

La orientación del estudio es muy económica y aunque hay un somero estudio de los componentes del medio físico (localización, geología, climatología, hidrografía, y flora y fauna), éste es muy sencillo y no parece tenerse en cuenta ni que condicione las decisiones de localización de las actividades económicas y de asentamientos residenciales, a pesar de reconocer el valor de las aguas superficiales (toda la zona es atravesada por el río Ebro y recibe numerosos afluentes) y especialmente de la fauna en algunas zonas<sup>21</sup>. Sólo al final, y curiosamente, se contempla en el análisis comparativo de las localizaciones de los polígonos industriales la afección paisajística de los mismos. Por otro lado la estructura del estudio es bastante clásica en su primera parte, y tras una introducción dedica dos capítulos al entorno geográfico primero y a la descripción física del territorio después. A continuación analiza la población (cap. III), el sector primario (cap. IV), el sector secundario (V), y los servicios -donde incluye el análisis de las infraestructuras- (cap. VI). Termina con el análisis de la aptitud del territorio para la localización de los futuros usos industriales y residenciales

---

los documentos de planeamiento se obtienen con la aprobación de estos por las estancias pertinentes, el hecho de que determinadas propuestas hayan quedado escritas les suele dar un peso aunque no hayan quedado aprobadas, contribuyendo a crear una cierta cultura sobre el territorio, o un modelo territorial, aunque sea de carácter indicativo.

<sup>21</sup> Curiosamente la zona noroeste de estos municipios son limítrofes del actual Parque Natural de Valderejo.

(cap. VII), una recapitulación de los objetivos (cap. VIII) y con la propuesta de actuaciones (IX).

La zona se caracteriza por el declive demográfico, habiendo perdido alrededor del 40% de su población entre 1950 y 1976. Aunque el peso del sector primario es importante dentro de la distribución de la población activa (cerca del 43%) el secundario ofrece unas cifras 5 puntos por encima de la media comarcal (31,2%), fruto seguramente de la influencia de Miranda de Ebro. El tipo de agricultura que predomina es familiar, con una agricultura de regadío importante (patata, remolacha, alfalfa y hortalizas) que se extiende sobre las riberas de los ríos y ocupa unas 2.000 hectáreas y otra agricultura de secano, esencialmente cerealista y que se extiende por alrededor de 7.000 hectáreas. La ganadería, en general no es importante y se da como complemento de la agricultura. Las medidas para actuar en el sector primario pasan por una racionalización de las explotaciones (hay un exceso de mecanización, debería producirse una mayor concentración y "reconcentración" parcelaria para poder alcanzar unos tamaños de explotación adecuados aunque disminuya el número de las mismas y descienda el empleo agrario), aumento de la superficie de regadío, potenciación del cultivo de frutales –especialmente manzanos y avellanos y frutos secos en la zona alta-, etc. Dentro de este apartado se produce la única propuesta ambiental. Tras constatar el poco aprovechamiento forestal –y las pocas posibilidades de realizarlo-, se recomienda, aduciendo motivos ambientales por sus efectos protectores y de conservación, la repoblación de 3.250 hectáreas con repoblación mixta de coníferas y frondosas.

Al analizar el sector secundario comienza con un análisis de la propia Miranda de Ebro, destacando la importancia de su sector metalúrgico, de transportes, textil, construcción y químico. Constata que a pesar de su óptima localización y de las ayudas estatales recibidas hay otro tipo de frenos –falta de iniciativa empresarial y espíritu emprendedor fundamentalmente- que le impiden desarrollarse en toda su potencialidad. En los pueblos alaveses los sectores que se han desarrollado han sido el de transformados metálicos y el químico (cerca del 45% del total de empresas y del 80% de la población activa industrial). Fundamentalmente dicha actividad se localiza en tres zonas: el municipio de Salcedo, el de Rivabellosa y una zona entre los municipios de Armiñón y Berantavilla. Otras zonas de menor importancia son las de Zambrana, aunque con gran potencial, y las relacionadas con las eléctricas en Sobrón y Puentelarrá, de Lacorzana y Berganzo.

La principal propuesta del estudio se concreta en la localización de cuatro posibles polígonos industriales –alguno ampliación de los ya existentes-, que serían: desarrollo del polígono "Lantarón" en el municipio de Salcedo; polígono de Rivabellosa en el municipio de la Ribera Baja; polígono industrial del Zadorra entre los municipios de Armiñón y Berantavilla, entre la N-232 y el río Zadorra; un cuarto polígono a desarrollar a más largo plazo en el término de Zambrana. Para cada uno de ellos se da un sencillo esquema de ordenación y una recomendación con los sectores preferentes a implantarse. Comparativamente se analizan diferentes factores de localización: el suelo (topografía, disponibilidad, y precio); disposición de agua y energía eléctrica, eliminación de residuos (líquidos, gaseosos); red de infraestructuras de comunicación (carreteras y ferrocarril); existencia de mano de obra; usos alternativos; y curiosamente una pequeña referencia a

la afección al paisaje en la que sólo constata que se produciría una afección importante en el caso del polígono del Zadorra. Para cada uno de los conceptos establece una calificación de cada localización respecto a las demás en forma de cuadro cruzado: mejor, peor o igual, tras lo que establece un resumen y realiza una propuesta de actuaciones. Antes, en la recapitulación de objetivos, señala algunos objetivos más específicos que el general comentado en la introducción: consecución de un modelo de desarrollo integrado con el territorio extraprovincial; fijación demográfica y potenciación de núcleos aptos para el crecimiento poblacional; ordenación del territorio en función de las componentes, humana, y aptitudes del suelo; racionalización agraria; previsión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos; dotación de servicios y determinación de su complementariedad con los que ofrece Miranda de Ebro; promoción y control de las posibilidades de asentamientos industriales en la zona, y racionalización territorial-administrativa.

Las propuestas de actuaciones se dividen entre las que deberían realizarse e corto plazo y las realizables a medio plazo. Entre las primeras destacan la propuesta de fusión de algunos municipios y la realización de sus planes generales; la redacción de los planes parciales y proyectos de urbanización de los polígonos de Lantarón, Zadorra y Rivabellosa; asistencia técnica y financiera selectiva para las explotaciones agropecuarias consideradas rentables; plantación de árboles frutales productores de frutos secos en las zonas más aptas; mejoras o nuevas infraestructuras que aseguren el abastecimiento de energía eléctrica y de agua así como el saneamiento en los núcleos deficitarios; construcción de complejos recreativos-deportivos en Rivabellosa, Comunió y Lacorzanilla; construcción de una vía de enlace entre Rivabellosa y Comunió; y ordenación de la segunda residencia en Sobrón. Entre las segundas, las actuaciones a medio plazo, se propone la creación de una Mancomunidad con el Ayuntamiento de Miranda de Ebro; la reincorporación de Treviño; la reconcentración parcelaria; la repoblación de 3.000 has. de monte para la protección y conservación del suelo; promoción en Rivabellosa de un polígono residencial; diferentes propuestas para mejorar las comunicaciones por carreteras entre pueblos y polígonos y la dotación de servicio ferroviario al polígono de Rivabellosa.

En general, y a pesar del título y los objetivos que se mencionan, el trabajo contrasta con los anteriores por su orientación claramente economicista, obviando otros aspectos del territorio – y el medio físico especialmente- que otros trabajos contemporáneos comenzaban a valorar y tener en cuenta.

#### 3.3.1.5 Conclusiones específicas del Territorio Alavés.

En general estas son las principales conclusiones, de carácter más específico del planeamiento y estudios analizados del territorio alavés:

1. En general se puede constatar que los estudios de esta etapa ya apuntan las principales cuestiones territoriales del territorio alavés: excesivo peso de la capital, problemas de desequilibrios entre comarcas, posición estratégica de Vitoria y la provincia en general tanto respecto a los ejes de comunicación actuales y los previstos en el futuro (nuevas autopistas, aeropuerto, etc.), como en el espacio industrial circundante (Logroño y Burgos por el sur y, especialmente, Bizkaia y Gipuzkoa por el norte).

2. De esta manera comienza a dibujarse el modelo territorial alavés futuro, constatando que muchas de las realidades actuales son fruto de las previsiones y propuestas que se comenzaron a realizar en la década de los sesenta. Dentro de este modelo territorial se constata una ausencia de la consideración del sistema del medio físico, del sistema natural, que sólo en algún estudio se insinúa con cierta consideración.
3. El Avance del Plan Provincial de Álava es de corte más economicista y técnico, no ofrece una reflexión integral sobre todas las variables del territorio. Su carácter puramente indicativo se refleja en la falta de cualquier tipo de cartografía, ni siquiera temática y de pequeña escala localizando propuestas o proponiendo algún tipo de zonificación.
4. En el Avance del Plan de Álava, tanto en el análisis como en las propuestas, hay una ausencia casi total de los componentes físicos territoriales. Como consecuencia, no es de extrañar que las estrategias fundamentales del documento se basen fundamentalmente en actuaciones de corte industrial, con el objetivo último de lograr equilibrar, aunque sea en cierta medida, el desequilibrio territorial - demográfico, de actividad económica, etc.- de la provincia.
5. Reflejo último de esto -y de la consideración en general que todavía tenían los valores unidos a la sostenibilidad del territorio- el Avance del Plan de Álava no cumple ni con las determinaciones de la ley en su art. 8 referidas a establecer normas para la defensa de la naturaleza y el paisaje (también puede ser explicable por su carácter de Avance, aunque no aparece ninguna mención al tema para el futuro).
6. Algunos estudios, al mirar más abiertamente y sin prejuicios el territorio, hacen más patente la necesidad de tener en cuenta escalas de análisis y actuación más amplias que las municipales e incluso que las comarcales, así como una mayor integración del medio físico, del medio ambiente en los estudios y actuaciones propuestas (Estudio preliminar sobre Vitoria).
7. El Estudio Preliminar citado realiza importantes aportaciones conceptuales y metodológicas en su planteamiento de qué y cómo deberían abordarse los planes territoriales: establecimiento de unos objetivos claros, necesidad de una reflexión desde el marco regional, escala comarcal como más adecuada para resolver los problemas -no todos- de carácter urbano, tratamiento de la información para la toma de decisiones no para acumularla, necesidad de establecer líneas estratégicas, creciente conveniencia de integrar los factores del medio físico y del medioambiente en los análisis y en la toma de decisiones, etc.
8. A un nivel más práctico anticipa con bastante acierto el importante papel que Vitoria y su comarca pueden jugar a nivel regional, y que se verá reforzado en el futuro por la construcción del aeropuerto, nuevas autopistas, etc.
9. Al final, el Plan de 1976, pasa de ser un Plan Comarcal en su primitiva propuesta a ser un Plan General Municipal pero que abarca a varios municipios.
10. Dicho Plan refleja una visión expansionista y centralizadora del crecimiento en la capital, lo que se oponía a la política de mayor

equilibrio territorial que se propugnaba desde la Diputación y había sido recogida en el Plan Provincial.

11. Como señala J.M. Erquicia (2003, 86) algunas de sus propuestas (circunvalación de la carretera nacional N-I, previsión de suelos industriales de Júndiz) quedarían recogidos posteriormente en el Plan General aprobado en 1986.
12. La visión economicista que domina en los estudios territoriales se confirma en estudios posteriores como en el Plan Director Territorial del Valle del Ebro de finales de los años setenta.
13. Se confirma, salvo las excepciones comentadas, la poca presencia de las cuestiones del medio físico y/o medioambientales, con una visión en que predomina la visión económica del territorio. Si que se da una preocupación por los desequilibrios regionales –muy claros en el caso de Álava-, entendiendo el planeamiento territorial como un instrumento que puede ayudar al reequilibrio provincial, frenando el proceso de macrocefalia de Vitoria respecto al resto del territorio alavés.

### **3.3.2 Planeamiento en el territorio de Bizkaia.**

En estos años se produce la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, aprobado en 1964 y que se analiza a continuación. Aunque también estaba prevista la redacción de un Plan Provincial para Vizcaya esta no se llega a redactar, pero sí toda una serie de planes comarcales que se redactan y aprueban entre finales de la década de los sesenta y mitad de los setenta, y que también son analizados. Se hace una referencia a un Plan Especial para la ría de Mundaca, muy en la línea de utilización "perversa" de la figura del Plan Especial mencionada por F. Terán, y que felizmente no tuvo un gran desarrollo por diferentes razones que se comentarán en su momento. También se analiza en este apartado un documento que, sin tener carácter de plan, se juzga de interés para los objetivos del trabajo, como es el Estudio del Medio Físico de Vizcaya y su repercusión en las actividades de planeamiento, estudio que se puede considerar como entre los pioneros de los estudios del medio físico en el Estado español.

#### **3.3.2.1 Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca (1964).**

El Plan, redactado en 1961<sup>22</sup>, fue definitivamente aprobado el 27 de enero de 1964, suponía una revisión del anterior Plan de 1946 y se ajustaba a la normativa del artículo 9.2 de la Ley del Suelo de 1956. Como señala ERQUICIA (2003, 90), este es un Plan en general es muy continuista de su precedente del año 1946 tanto en el ámbito conceptual como en el de los órganos de planificación, manteniéndose la supervisión de la Dirección General de Arquitectura a cargo de P. Bidagor y el funcionamiento de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao aprobada con el anterior Plan. Y eso a pesar de constatar un importante incumplimiento del mismo.

Respecto a su estructura, quedaba organizado en VII volúmenes con el siguiente índice resumido:

---

<sup>22</sup> Aunque aprobado en 1964, en el mismo texto hace continuas referencias al Plan de 1945 y al Plan de 1961, momento en que fue redactado. Se ha optado por mantener estas referencias, como en se hacen en el texto original.

VOLUMEN 0: Resumen del Plan:

Cap. I: Directrices generales.

Cap. II: Documentos.

Cap. III: Índices detallados.

VOLUMEN I : Información Urbanística (Memoria y documentación gráfica)

Evolución histórica.

Cap. I: Medio físico.

Cap. II: Población.

Cap. III: Actividades económicas primarias.

Cap. IV: Industria.

Cap. V: Comercio.

Cap. VI: Transportes y comunicaciones.

Cap. VII: Servicios.

Cap. VIII: Edificación y vivienda.

Cap. IX: Síntesis estructurales urbanas.

VOLUMEN II: Información Urbanística: (Documentación estadística).

VOLUMEN III: Memoria de ordenación:

Cap. I: El plan de 1945.

Cap. II: Ámbito geográfico de planeamiento en 1961.

Cap. III: Problemática de la comarca.

Cap. IV: Ordenación general.

Cap. V: Zonificación.

Cap. VI: Sistema de espacios verdes.

Cap. VII: Ordenación industrial.

Cap. VIII: Transportes, comunicaciones y red viaria.

Cap. IX: Abastecimiento de agua y saneamiento.

Cap. X: Energía eléctrica y gas.

Cap. XI: Resumen y conclusiones.

VOLUMEN IV: Normas Urbanísticas.

Cap. I: Alcance de las normas.

Cap. II: Normas generales de planeamiento.

Cap. III: Normas generales de edificación.

Cap. IV: Normas especiales para cada zona: división de la comarca por zonas y clasificación de municipios.

Cap. V-XXII: Normas específicas por zonas.

VOLUMEN V: Estudio económico-financiero.

VOLUMEN VI: Programa de actuación.

VOLUMEN VII: Planos de ordenación.

Tras reunir una amplia información urbanística en los vols. I y II, en la memoria de ordenación (vol. III), el Plan comienza por una **valoración del Plan de Ordenación de 1945**, que considera que –benévolamente–, en general, ha servido para encauzar las iniciativas de la Comarca, aunque “la falta de medios económicos ha impedido la realización de las grandes obras públicas previstas” (vol. 0, pág. 6) (¿).

Al analizar las previsiones demográficas –con un cálculo de crecimiento del 20 %- se constata un desvío de casi 70.000 habitantes en el censo de 1960, pues la tasa real de crecimiento ha sido para el periodo 1950-60 del 46,62 %.

Respecto a las grandes infraestructuras las realizaciones han sido mínimas. Ninguna en la red de ferrocarriles aunque tampoco se contemplaban en 1945 al considerarse muy completa. En el puerto interior donde se preveía la realización del canal de Deusto y las dársenas de Galindo y Asúa, sólo se ha realizado –y parcialmente- el primero. Ya se señala que empieza a coger fuerza la idea del puerto exterior. Respecto a las carreteras se señalaban tres ámbitos de intervención: accesos –donde se han realizado algunas pocas mejoras por medio de ampliaciones pero totalmente insuficientes-; circunvalación –no realizada-; y comunicación de los márgenes de la ría, con los proyectos del túnel de Archanda y puente de Rontegui, tampoco realizados.

Es al analizar la ordenación industrial donde se muestra más crítico con diferentes aspectos. Por un lado señala la falta de depuración tanto en los vertidos como en las emisiones atmosféricas, subrayando que en este último caso algunas veces, al ser industrias protegidas por el Estado han sido montadas al margen de la jurisdicción municipal. Reclama como necesario “implantar una policía de sanidad enérgica que obligue a la depuración de humos, puesto que las condiciones geográficas de la Comarca y dirección de los vientos dominantes sitúan a los núcleos de población en las peores condiciones de salubridad pública” (vol. I, pág. 20). De las tres zonas de ocupación para la gran industria señala la práctica colmatación desde Zorroza hasta la desembocadura del Nervión, y la gran ocupación de las riberas del Galindo, donde se empieza a sentir la presión de la industria sobre zonas reservadas para la expansión residencial, como es el caso del llano de Retuerto en Baracaldo. En la tercera zona, riberas del Ibaizábal desde Galdácano hasta Dos Caminos, todavía hay posibilidades de ocupación para la gran industria. La industria mediana se ha localizado en el valle de Asúa, canal de Deusto y Basauri sin haber agotado el suelo previsto aunque a veces lo ha hecho de manera inadecuada al no haberse redactado los planes parciales pertinentes.

Respecto a la ordenación urbana constata el práctico agotamiento de los crecimientos previstos para Bilbao, que en general se han hecho respetando los planes parciales redactados al efecto: ensanche de Deusto, el de Recaldeberri, la ladera del Archanda, y las colinas de Begoña y Bolueta. La única modificación fue realizada precisamente en estas colinas para integrar la construcción de las 3.900 nuevas viviendas del poblado de Ocharcoaga realizado con el objetivo de terminar con el creciente fenómeno del chabolismo. Respecto a otras poblaciones señala el crecimiento ajustado al Plan de Baracaldo, lo que le ha permitido hacerlo de una manera ordenada frente a los crecimientos más anárquicos de Sestao, Portugalete, Santurce y Basauri, realizados sin planes parciales. Los poblados mineros, para los que se preveía un menor crecimiento, han sufrido una realidad diferente, con aumentos mayores de los previstos aunque cuidados. Para terminar esta panorámica señala el crecimiento ordenado de Galdácano, Echévarri y Arrigorriaga con planes parciales en aprobación o estudio.

Las zonas de cumbre que en el anterior Plan se constituían en parque natural se mantienen salvo el de Gobelas afectado por el poblado de Asúa,

aunque se constata como ante la presión del desarrollo y la necesidad de vivienda, los espacios verdes previstos de aislamiento entre industria y vivienda han sido absorbidos por edificaciones.

Por último señala las grandes necesidades en las infraestructuras de saneamiento, donde prácticamente no se ha hecho nada, y también de abastecimiento debido al aumento de las necesidades tanto por crecimiento poblacional como de la producción industrial.

Posteriormente, tras analizar la problemática de la comarca, se pasa a la **parte propositiva del Plan**, a la ordenación prevista por el Plan de 1961. Es interesante resaltar las ideas que sobre el alcance del planeamiento se señalan, remarcando la jerarquía de los planes y a la vez cierta flexibilidad, al no entrar excesivamente en detalle y reclamar la colaboración de la iniciativa público-privada. Así subraya que su alcance es el "de documento director del ordenamiento urbanístico de su área, que forzosamente se ha de concretar a través de sus planes parciales", aunque debe mantenerse "en su condición de normativa básica, huyendo de determinaciones rígidas, concretas y detalladas que estrangularían indefectiblemente su eficacia". Cree además del carácter de norma general "tiene también el carácter de instrumento educativo de la iniciativa pública y privada sobre cuya comprensión y colaboración inteligente ha de alcanzar provechosa realidad, ya que de otra suerte no pasará de ser "letra muerta"" (vol. III, pág. 173).

Al estudiar el ámbito geográfico se enmarca muy simplemente a Bilbao dentro de la llamada región norte, subrayando también sus vinculaciones socioeconómicas con la capital de España. También señala las posibilidades de crecimiento en las comarcas más próximas. Respecto al ámbito real de planeamiento éste prácticamente permanece igual, incorporándose tan solo el municipio de Musques, aunque nuevamente se intenta –sin conseguirlo– la anexión de Sopelana, Barrica, Plencia, Górliz y Urdúliz, por sus buenas comunicaciones y el papel complementario que juegan como zonas de recreo para el verano.

Al repasar la **problemática de la comarca** señala primero el gran crecimiento sufrido, especialmente en el último decenio con crecimiento intercensal del 46,62 %. Esto ocasiona una densidad media muy elevada – 1.468,94 hab./km<sup>2</sup>–, que en la margen izquierda llega a la media de 2.000 hab./km<sup>2</sup>, y que en algunas zonas de Bilbao, Sestao y Portugalete llegan a 5, 7 y 8 mil habitantes por km<sup>2</sup>. Incluso con hipótesis moderadas de crecimiento para el año 2.000 se espera llegar a los 1.200.000 habitantes, que generan una necesidad de 1.725 hectáreas para 138.000 viviendas – casi el doble del parque de 1960 de 146.907 viviendas de las cuales el 45 % se han construido en los últimos diez años– calculando un coeficiente de 4,5 personas por vivienda. Teniendo en cuenta las necesidades de suelo para el resto de actividades económicas, servicios generales y áreas de esparcimiento se obtienen unas necesidades de 3.300 has. más otras 300 has. en zona rural calificadas como de reserva absoluta.

Se destaca el crecimiento que en los próximos años tendrá el sector servicios, buscándose una descentralización desde el área metropolitana hacia el valle de Asúa, sobre todo en lo referido a servicios de enseñanza, médicos y sanitarios (ejemplo inacabado de esto ha sido el hospital de Leioa). Cabe resaltar la reivindicación –la califica de necesidad urgente– de una ciudad universitaria en el valle de Asúa con un aumento de Facultades y Escuelas Técnicas, medias y superiores. Para el comercio augura un

proceso de concentración que califica de beneficioso para el sector, demasiado disperso y de pequeña estructura.

En el sector industrial –aparte del subsector metálico ha habido en el último decenio un gran crecimiento del subsector químico y en menor medida del de maquinaria y material de transportes y el de la construcción- calcula un crecimiento sostenido, que en empleo será importante doblándose de 1960 (128.000 empleos) hasta fines de siglo (245.000).

El tráfico es uno de los problemas más importantes con los que se enfrentará la comarca debido tanto a su desarrollo industrial como a la orografía, habiendo llegado en 1960 a un total de 621.115 vehículos-kms./día. Las intensidades medias son de las más importantes de España tras el tramo Barcelona-frontera y los accesos a Madrid y San Sebastián. Además, en algunos tramos como el de Bilbao-Vitoria el índice de tráfico pesado es el más alto de España, con un 63,4 % (la media española estaba en el 35,2 %). El panorama se ennegrece al resumir los mayores inconvenientes de las carreteras: mal estado de los pavimentos y señalización inadecuada; trazado no adecuado para las velocidades actuales con radios pequeños e insuficiente visibilidad en las curvas; congestión muy peligrosa de edificación y población en las travesías; e insuficiente sección de calzada para el volumen actual de vehículos y en muchas de las rampas de las carreteras principales para adelantar. Todo ello hace que el tráfico de vehículos sea lento, costoso y extraordinariamente peligroso. Estos problemas se pueden agravar de manera importante pues el tráfico del puerto, de unos 6 millones de toneladas de mercancías en 1960, espera duplicarse<sup>23</sup>.

Respecto a las infraestructuras de abastecimiento, los embalses de Ordunte y Zollo, aparte de la una red de pequeños arroyos y manantiales, mantienen un abastecimiento precario, apuntándose la posibilidad de la traída de aguas del Zadorra. Subraya que el sistema de saneamiento a de cambiarse radicalmente, siendo un problema de capital importancia y debiéndose impedir el vertido directo a la ría.

Termina el análisis de la problemática de la comarca recalando la doble vertiente, social y urbanística, de los suburbios, y destacando la actuación de Ocharcoaga, reconocida incluso en un informe del banco Mundial.

La **ordenación general propuesta** es muy similar a la de 1946, ampliándose la zonificación anterior para atender las necesidades actuales y algún ligero cambio en la estructura de la red viaria. De alguna manera, en la zonificación residencial e industrial, ni se cuestiona ni se cambia el modelo, en todo caso se refuerza al ampliar el suelo calificado (al analizar la problemática ya se han señalado las necesidades que se contemplaban). El Plan considera como punto clave al valle de Asúa "como prolongación de las actividades representativas, comerciales y residenciales de Bilbao y su Comarca, a levante de los centros industriales de la ría cara al mar limpio y abierto, con sus inmensas reservas deportivas y sedantes" (vol. III, pág. 178). De hecho, al establecer la zonificación, crea una zona casi especial

---

<sup>23</sup> Algunos autores constatan como a mediados de los años 60, al recoger las carreteras del eje axial de la ría los tráficos de largo recorrido, pendular e industrial-portuario, éstas estaban totalmente colapsadas, con un nivel de motorización privada mínima (Ferrer, M. et al "Reestructuración y revitalización urbanas. Barcelona-Sevilla 92 y Bilbao Metropolitano", (1992, 288) en M. Ferrer (coord.) (1992): *Cambios urbanos y políticas territoriales*. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona.

para preservar el Valle de Asúa, la llamada zona de Reserva Absoluta. Desde el punto de vista de esta investigación es interesante el importante papel que otorga al sistema de espacios libres o de esparcimientos y a las zonas agrícolas, que aunque muy escasas, es intención del plan prevé conservarlas e incrementarlas, aunque en esto la zonificación también es contradictoria.

Al comentar el Plan de 1945 ya había recordado la originalidad del planteamiento del desarrollo siguiendo la forma del gallo. Pero otras analogías y planteamientos organicistas muy ligados a la ideología del régimen franquista se plantean al explicar la estructura orgánica de la ciudad: "la forma de expansión de toda la sociedad organizada es la colmena, como entre las abejas, y no el amorfismo de un banco de mejillones" (vol. III, pág. 63). En esta estructura propone tres tipos de unidades urbanas según el tamaño y los servicios que pueden ofrecer pero que guardan un profundo sentido social más que de organización administrativa. La primera unidad y más básica sería la unidad vecinal que albergaría unos 5.000 habitantes. La segunda unidad es la Parroquia –"su población viene limitada por la capacidad del templo y la posibilidad de ser atendidos espiritualmente sus habitantes por el párroco"-, y estaría comprendida entre los 10.000 y 20.000 habitante. Y la tercera y última, unidad que se puede considerar autosuficiente respecto a los servicios, es el Barrio, que puede variar entre los 20.000 y los 80.000 habitantes.

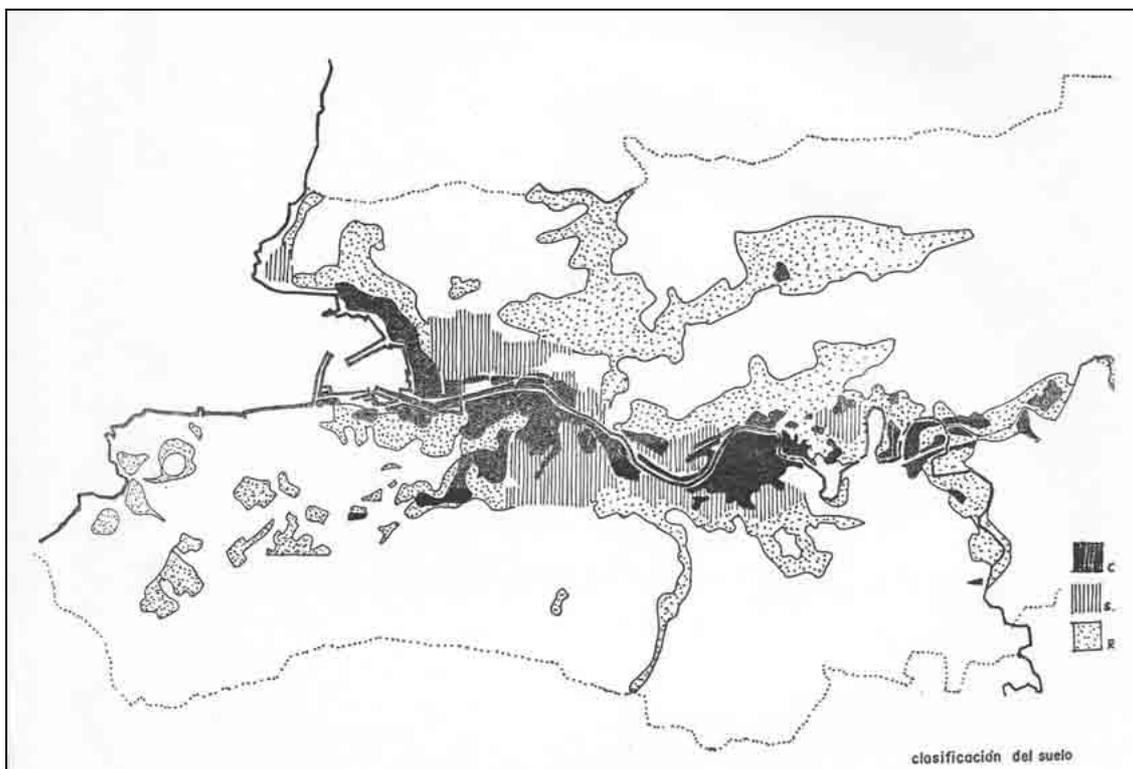
A continuación plantea la zonificación concreta, que supone una simplificación de la anterior Plan de 1945 y que distingue entre:

- I. Casco Viejo.
- II. Edificación Intensiva.
- III. Edificación Abierta.
- IV. Intensiva con tolerancia.
- V. Abierta con tolerancia.
- VI. Residencial mixta.
- VII. Residencial de lujo.
- VIII. Residencial de tipo de medio.
- IX. Modesta aislada o en línea.
- X. Nuevos Poblados.
- XI. Núcleos de desarrollo controlado.
- XII. Reserva absoluta.
- XIII. Industria general.
- XIV. Industria especial.
- XV. Portuaria.
- XVI. Libre Permanente.
- XVII. Rural.
- XVIII. Especiales.
- XIX. Cultural.
- XX. Parques.

Se pasa a señalar algunas peculiaridades de esta zonificación. Se crea por ejemplo la zona Residencial Mixta al desaparecer la calificación de Ciudad Jardín de las zonas de Archanda, Castrejana y Zorroza, y la necesidad de

transformar parte de las mismas a zonas de bloques abiertos con un aprovechamiento máximo de  $3,5 \text{ m}^3/\text{m}^2$ . Es la zona Modesta Aislada o en Línea la que viene a sustituir a la desaparecida Ciudad Jardín en zonas de topografía más accidentada y con aprovechamientos máximos de  $2,5 \text{ m}^3/\text{m}^2$ . Curiosamente para la zona de Nuevos Poblados, que son las que van a albergar los nuevos núcleos residenciales con 1.400 has. previstas respecto al total de 1.725 has. necesarias, no se da ningún tipo de parámetro, exigiendo simplemente que la edificación esté supeditada a la redacción y aprobación del correspondiente proyecto parcial de ordenación urbana. Se abre pues una puerta al descontrol como posteriormente ocurrió. Recordar que para las zonas de desarrollo industrial tampoco se fija ningún parámetro. Se crean las llamadas zonas de reserva Absoluta para los emplazamientos mineros, futuros cementerios, y sobre todo para la defensa de zonas excepcionales por su situación respecto al futuro, como es el Valle de Asúa, que conviene conservar sin edificar hasta que se concreten los planes parciales. Las intenciones sobre el puerto también quedan manifiestas al hacer la mayor reserva de suelo, unas 100 has., en el Abra, haciéndose mención ya del puerto exterior.

**Figura 13:** Clasificación del Suelo. (Plan Comarcal de Bilbao).



Respecto a las zonas que más deberían tener con el medio físico también cabe realizar algunas consideraciones. Así en las zonas declaradas como Libre Permanente, la de mayor superficie como es lógico con 20.850 has., que abarcan la envolvente montañosa de todas las zonas urbanas y que deben ser protegidas especialmente contra la anarquía de crecimiento, se permite un aprovechamiento de  $0,5 \text{ m}^3/\text{m}^2$  y la edificación aislada, con un máximo de dos viviendas, sobre una parcela mínima de  $2.500 \text{ m}^2$ . Y en la zona Rural se permiten viviendas aisladas con un aprovechamiento de  $0,3 \text{ m}^3/\text{m}^2$  para una parcela mínima de  $750 \text{ m}^2$  (i), lo que parece propiciar una ocupación del territorio bastante dispersa o difusa, máxime si se tiene en

cuenta como el propio Plan reconoce que es un tipo de vivienda muy difundida en la Comarca<sup>24</sup>. Como se constatará más adelante una de las primeras actuaciones de la administración autonómica, aunque ya venía de antes, será realizar las modificaciones pertinentes para refundir estas dos zonificaciones en rústica y poner nuevas condiciones, tanto aquí como en los Planes Comarcales. Mayor permisividad se da en la llamada zona de Parques, que se corresponde con terrenos con alto porcentaje de vegetación pero que siguen perteneciendo a propietarios particulares y suponen 1.800 has. Aquí se permite el volumen de la Residencial de Lujo y, con previa autorización del Gran Bilbao, se permitirían edificios singulares destinados a fines recreativos, hoteles, restaurantes, casas de reposo y sanatorios, con un aprovechamiento máximo de 1 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>.

Tras la zonificación se abordan una serie de temas fundamentales (ordenación industrial, transportes, sistema de espacios libres, etc.), que se comentan a continuación, profundizándose más en el sistema de espacios libres por los objetivos de la investigación. Respecto a la ordenación industrial ya se han comentado algunas cuestiones. Sólo recordar que prácticamente se sigue el modelo anterior de ocupación de los márgenes de la Ría, y en todo caso se refuerza con los nuevos polígonos de San Juan de Musques. En el caso de la industria especial, localizada entre Echávarri y Galdácano, y en la dársena de Asúa y parte alta del valle, tanto para la nueva como para la existente se recuerda que deben realizarse con calidad sanitaria y arquitectónica, para lo que es imprescindible el desarrollo de los planes parciales.

Al analizar la red viaria se subraya la urgencia de la circunvalación sur; la variante de Zorroza-Nocedal; el puente de Olaveaga; y el acceso de Begoña desde la fábrica de Echeverría al Ayuntamiento. Aunque sin tanta urgencia también señala la importancia de la realización del puente de Rontegui para unir Baracaldo con el proyectado poblado de Asúa. Como recuerda Erquicia, la mayoría de estos proyectos no serán definitivamente abordados hasta dos décadas después, una vez transferidas las competencias al Gobierno Vasco (2003, 92). A otro nivel se realizan algunas recomendaciones que desde el punto de vista de la ordenación territorial son interesantes: necesidad de una estrecha colaboración entre los organismos de la Administración Central y Local en la proyección y realización general de las obras pertinentes.; creación de una oficina especial de estudios para los accesos; y creación de una oficina técnica del "Gran Bilbao" para el estudio conjunto de las carreteras, ferrocarriles y puerto.

En cuanto a las redes de servicio subraya la traída de aguas del Zadorra como la solución insoslayable para el abastecimiento de la comarca<sup>25</sup>, y el cambio radical en la red de saneamiento para impedir el vertido directo a la ría, con una red de colectores que llevasen las aguas a la proyectada depuradora de Asúa. Como es sabido, esto también tardará años en realizarse. El problema de necesidades energéticas quiere solucionarse con

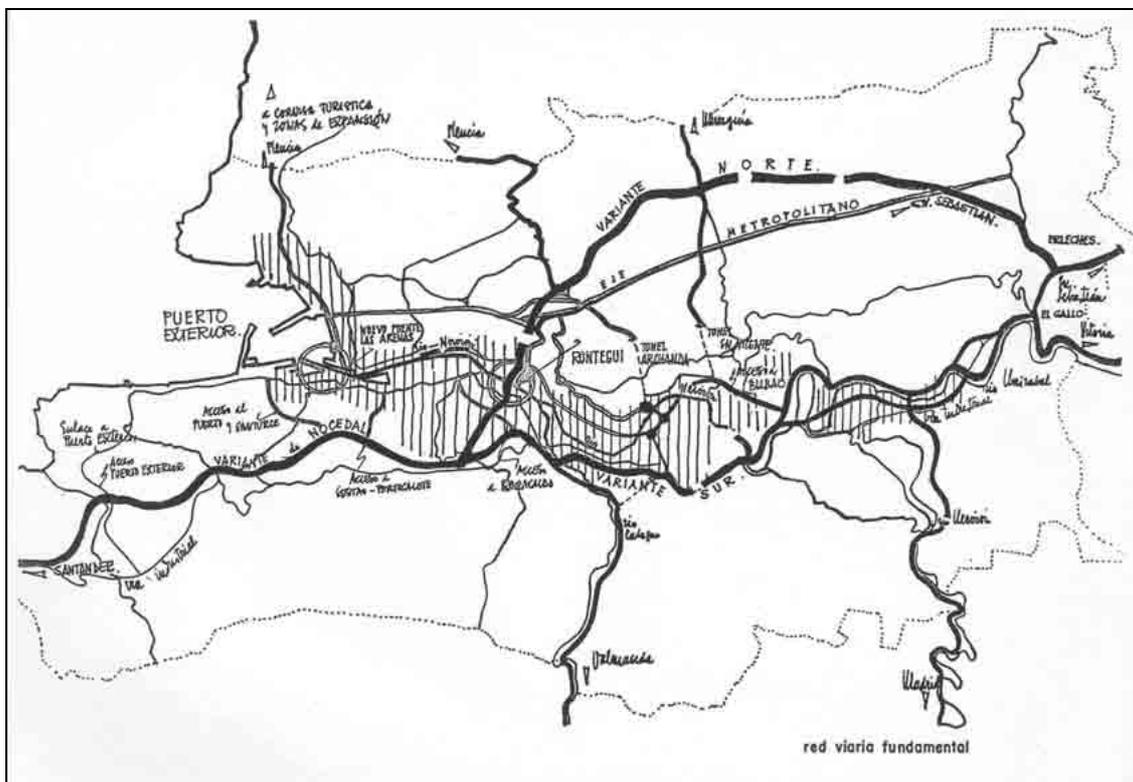
---

<sup>24</sup> Esta zonificación será modificada más tarde, primero por la Corporación del Gran Bilbao y luego la Administración Autonómica (ver normativa de la siguiente etapa). Al ser modificaciones legales que cronológicamente se corresponden con la siguiente etapa se analizan en su momento.

<sup>25</sup> Simplemente recordar como ya en aquel entonces se producía una competencia por el recurso agua entre Bilbao y Vitoria, como también reflejaban los estudios alaveses -algo más tardíos cronológicamente- al señalar como posible problema el abastecimiento.

centrales termoeléctricas a localizar en el puerto, y apunta la posibilidad de importar gas francés en caso de fracasar las prospecciones de Álava y Navarra.

**Figura 14:** Propuesta de red viaria. (Plan Comarcal de Bilbao 1964).



Son interesantes las consideraciones que realiza respecto a la importancia de las funciones que realizan los espacios libres como contrapeso a “la desestructuración urbana” -aunque su definición sea muy simple-, y la consideración de que, no sólo hay que conservarlas si no también regenerarlas. También subraya la necesidad de, junto a las zonas rústicas, se deban ordenar, para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones. Por su interés se reproduce el texto completo sobre los espacios libres y su función (vol. III, pág. 93 y 94):

“Se entiende por sistema de Espacios Libres de una ciudad el conjunto de las superficies plantadas dentro de su área.

El concepto de “zona verde”, que puede aplicarse a los espacios libres, es casi de nuestros días. Hasta mediados del siglo pasado, sólo había jardines o cotos reales en las proximidades de algunos núcleos urbanos y, de hecho, los parques existentes en la mayoría de las ciudades son de este origen, no siendo Bilbao en ello una excepción, pues sus parques fueron antiguas fincas particulares.

En principio, sólo se les atribuía a estos espacios una función estética y de esparcimiento. Con los descubrimientos bacteriológicos y del proceso de función clorofílica se les atribuyó también una función física de regeneración de la atmósfera.

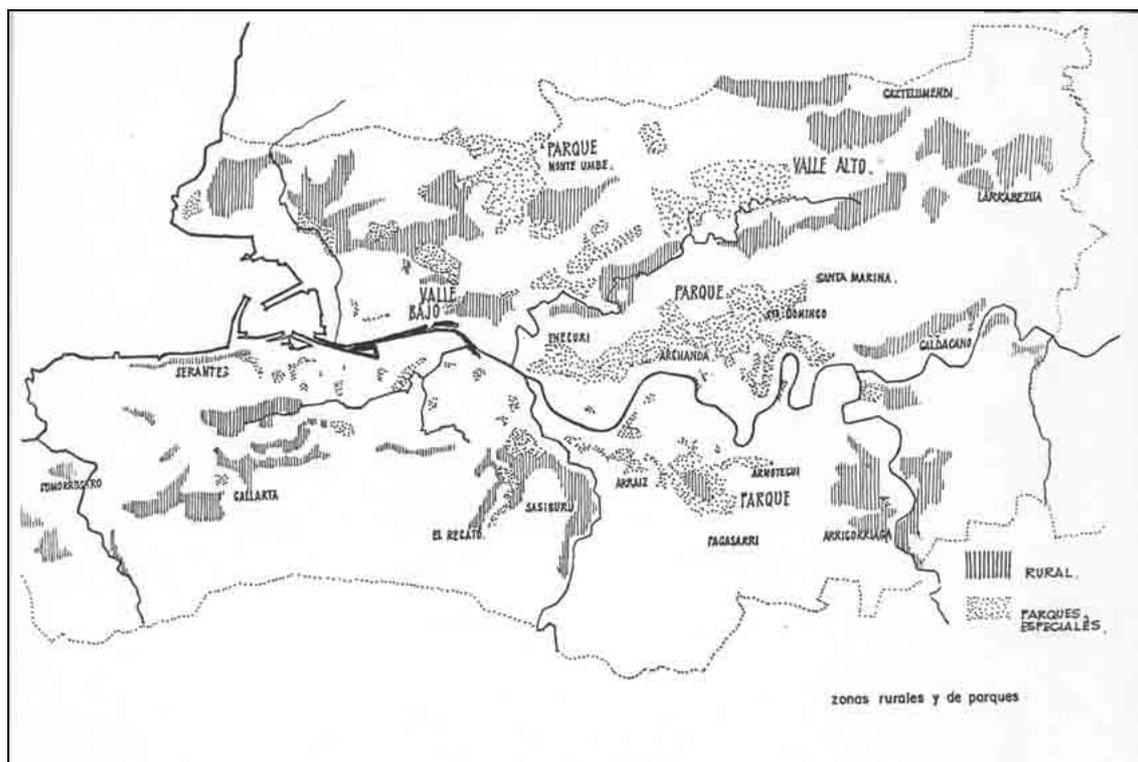
Actualmente, sin que estas funciones hayan perdido su valor, se les asignan otros objetivos muy en consonancia con

los problemas de nuestros días: una función social, por el contacto que ofrece con la naturaleza y la influencia que ejerce sobre el equilibrio humano, y, dentro de los conjuntos urbanísticos actuales, en el proceso de desintegración que sufre la ciudad hoy una función de descongestión urbana. Esta desintegración está justificada por muchas razones, desde las derivadas del tráfico hasta las de defensa civil. Su ordenación ha de estar prevista y son precisamente los espacios libres, zonas rústicas y anillos verdes, elementos fundamentales para ello.

Otro aspecto primordial del sistema de espacios libres es el problema de la defensa de la naturaleza, como patrimonio de la humanidad. Esta naturaleza que contribuye en grado sumo al bienestar del hombre, encuentra muchas veces en él su peor enemigo. Por ello, es de importancia vital no sólo conservar, sino regenerar en la medida de lo posible, estas reservas”.

Al revisar el Plan de 1945 ya se ha constatado como ante la presión del desarrollo y la necesidad de vivienda, los espacios verdes previstos de aislamiento entre industria y vivienda han sido absorbidos por edificaciones. El resto, al corresponder con áreas alejadas de los desarrollos urbanos de la ría, habían mantenido sus características. Así, se mantienen las grandes cuñas verdes del anterior Plan con alguna pequeña variación: línea montañosa de Santo Domingo, Archanda, San Bernabé, colinas de Axpe y Lamiaco; zona de el Boquete en la estrangulación del río Nervión entre Bilbao y Basauri; espolón del monte Gariburu entre los ríos Cadagua y Retuerto; y cortes transversales del Valle de Asúa. Según el Plan estas cuñas llegan a constituir un verdadero sistema articulado a modo de Parque Natural que delimita los perímetros urbanos de la comarca. Termina con la recomendación de plantas, árboles y arbustos más adecuados al suelo y clima de la Comarca. Curiosamente, tanto aquí como en la normativa urbanística, al hablar de la zona de parques, se recomiendan “no utilizar especies extrañas a la provincia que pueden dañar el carácter del paisaje y la vegetación existente”. Cuando a continuación hace una relación de las especies autóctonas –y aunque se reconoce en cada caso su procedencia foránea- para la conservación y regeneración de paisajes existentes y en la creación de otros nuevos, se cita entre ellas al pino insignis, pino laricio, cupresus macroparda y cupresus lawsinianas, abetos, etc. Al final señalan que también se han intercalado “algunas frondosas” como acacias, roble americano, fresnos, plátanos, chopos, etc. Parece reflejo de que, aparte del discurso que se ha reproducido anteriormente, prima la mirada utilitarista sobre el medio físico, por no hablar de manipulación del discurso (ignorancia no se puede decir pues dejan claro el origen de cada especie).

**Figura 15:** Sistema de zonas rurales y parques (Plan Comarcal de Bilbao 1964).



La memoria de ordenación termina con un resumen y conclusiones donde también se señalan algunas **determinaciones generales** para lograr los fines del Plan. Además subraya la urgencia de desarrollar los planes parciales de Galdácano, Basauri, Sestao, Portugalete, Santurce, Musques, y Abanto y Ciérvana. Las determinaciones son las siguientes:

- a) Necesidad de coordinar la política de descongestión industrial exterior en las provincias de su hinterland, en la provincia de Vizcaya a través de sus planes comarcales y dentro de la propia Comarca encauzando la expansión hacia Musques, Somorrostro, Arrigorriaga, y revisando el Plan Parcial de Baracaldo y Galdácano, manteniendo un estricto control sobre el valle de Asúa.
- b) Establecimiento de áreas o zonas de parque y cierre de sistemas de espacios verdes con la masa forestal de Archanda y Pagasarri, mejorando el ambiente precario de Bilbao, Sestao y Baracaldo.
- c) Estructura orgánica de los núcleos exteriores a los perímetros urbanos, con la adecuada dotación de servicios sociales, sanitarios, etc.
- d) Descongestión urbana de Bilbao (polígonos de Churdínaga y ensanche de Begoña), de Baracaldo (Cruces) y de Sestao, Portugalete y Santurce.
- e) Remodelación de las laderas de Archanda y Pagasarri.
- f) Control de expansión comercial en las vías fundamentales y restricción de tráfico en el casco viejo.
- g) Estudio de la circunvalación Sur, puente de Olaveaga, puente de Rónategui y suburbano de la Campa a Berango.
- h) Redes de metropolitano y autobuses con retirada del servicio de la línea estación de la Naja a Olaveaga sustituyéndola por Gordóniz.

- i) Nueva estructuración de la Ley del "Gran Bilbao" habida cuenta del actual y previsible desarrollo de la Comarca.

A continuación el Plan fija las Normas Urbanísticas (vol. IV), donde en los primeros capítulos especifica el alcance de las Normas, da las Normas generales de planeamiento y de Edificación y a continuación dedica un capítulo a cada zona señalando para cada una de ellas su definición, las condiciones de volumen, las condiciones de uso y las condiciones de estética. Volver a subrayar la excepción de la zona calificada como de Nuevos Poblados en la que no realiza estas especificaciones.

Como se refleja en el Índice el Plan se completa con el estudio económico-financiero, el programa de actuación y el volumen de planos con la documentación gráfica.

### 3.3.2.2 Planes Generales Comarcales de Bizkaia (1967-1975).

La Diputación Provincial de Vizcaya promovió, algo más tarde que en el Gran Bilbao, Planes Comarcales para el resto de la provincia. Con ello se consiguió dotar a los municipios vizcaínos de su primer planeamiento urbanístico, aunque con notable retraso respecto a los municipios guipuzcoanos (ERQUICIA, 95). En la documentación consultada no se ha encontrado ninguna referencia a los criterios en los que se basan para la división comarcal, aunque en aquellos años ya había propuestas desde distintos organismos de la administración central y provincial (NOGUÉS, S., 1994, 438). Hay que señalar que salvo pequeños cambios es bastante parecida a la que años más tarde adoptará el Instituto Vasco de Estadística, pero difiere bastante de las Áreas Funcionales previstas en las Directrices de ordenación del Territorio.

Se pasan a analizar estos trabajos conjuntamente, aunque la documentación que se ha podido conseguir ha sido en algunas comarcas parcial<sup>26</sup>, y el grado de tratamiento es diverso, algunos algo más pobre que otros, y que a veces hasta difieren en los títulos de los documentos reales consultados, aunque no quizás en el título de su aprobación por el M<sup>o</sup> de Vivienda. También influye la diferencia en el tiempo, aunque sea en su aprobación, pues algunos al menos tuvieron una larga tramitación, no exenta de problemas. En el Plan de Lea-Artibai o Marquina, se incluyen los antecedentes del Plan y se señala como tras la convocatoria de Enero de 1968 se concretó una primera propuesta de desarrollo aprobada por la Corporación Provincial en 28 de noviembre, que tras el periodo de alegaciones fue transformada y remitida al M<sup>o</sup> de Vivienda para su aprobación. El M<sup>o</sup> denegó su aprobación definitiva con fecha de 29 de abril de 1971 hasta no modificar las excesivas dotaciones comunitarias calculadas y las superficies de suelo urbanizable, también excesivas.

En todo caso parece que hubo unas Normas Comunes de Planeamiento para las Comarcas de Plencia-Munguía, Guernica-Bermeo y Duranguesado, como se recoge en el *Plan General de la Comarca Plencia-Butrón* (cap. III 36) En dichas Normas se daba una zonificación muy desarrollada para que luego

---

<sup>26</sup> Puestos en contacto con el Dpto. de Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia nos remitieron a la Delegación de Bizkaia del Colegio de Arquitectos Vasco-Navarros, donde sin muchos medios, están haciendo el esfuerzo de conservar y favorecer la consulta de estos y otros documentos, labor que debería cuidar más la propia Diputación. De los Planes Comarcales mencionados, tanto el de Gernika-Bermeo como el del Duranguesado sólo han podido ser consultados parcialmente.

cada Comarca eligiese entre todas las adecuadas a sus características, como se verá más adelante. Curiosamente en el índice del trabajo de esta Comarca aparece como Plan General de Ordenación Urbana Comarcal Plentzia-Butrón, aunque luego dentro del trabajo aparece más de una vez la referencia Plentzia-Munguía, como en el caso citado. Incluso el Plan del Duranguesado, aunque conocido también como Plan Comarcal, no fue aprobado como tal, sino como "Avance de Planeamiento que deberá ser desarrollado por los Planes Generales Municipales".

**La estructura de los trabajos** varía, ofrece algunos matices según la comarca, aunque en general presenta una ordenación muy parecida. En el caso de las Comarcas de Plentzia-Butrón/Munguía, Guernica-Bermeo y Duranguesado, dado las normas comunes dadas, tenían una estructura muy parecida. Se reproduce a continuación el índice de la primera comarca como ejemplo:

TOMO I: ANÁLISIS.

CAPITULO I: Descripción.

CAPITULO II: La economía de la comarca.

CAPITULO III: Estructura orgánica de la comarca.

CAPITULO IV: Los centros urbanos y la edificación.

CAPITULO V: Red viaria.

CAPITULO VI: Servicios.

TOMO II: ORDENACIÓN.

CAPITULO I: Previsiones y objetivos.

CAPITULO II: Zonificación.

CAPITULO III: Normas urbanísticas.

CAPITULO IV: Red viaria.

CAPITULO V: Servicios.

TOMO III: FINANCIACIÓN-PROGRAMA DE ACTUACIÓN.

CAPITULO I: Forma general de actuación.

CAPITULO II: Financiación de obras.

CAPITULO III: Sistemas de actuación.

CAPITULO IV: Polígonos de actuación y prioridades.

CAPITULO V: Plan de etapas.

En el caso de la Comarca del Alto Nervión-Valle de Arratia, debido quizás al mayor peso en su economía del sector primario, se incide más en estudios de tipo agronómico. La dirección del equipo redactor -coincide con la del Plan Provincial de Álava-, y presenta esta estructura de trabajo:

PARTE I: ANÁLISIS ECONÓMICO.

1. DESCRIPCIÓN.

2. ESTUDIO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO.

3. LA ECONOMÍA DE LA COMARCA.

4. ECONOMÍA DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE LA COMARCA.

5. PREVISIONES QUE EN PRINCIPIO SE DERIVAN DEL PRECEDENTE ESTUDIO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO DE LA COMARCA.

PARTE II: ESTUDIO AGRONÓMICO.

1. OBJETIVOS.
2. SITUACIÓN AGRO-ECONÓMICA-SOCIAL DE LA COMARCA EN LA ACTUALIDAD.
3. DIRECTRICES AGRO-ECONOMICAS-SOCIALES DE LA COMARCA.
4. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

PARTE III: ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LA COMARCA.

1. LA COMARCA COMO ESTRUCTURA ORGANICA.
2. NÚCLEOS URBANOS, SU DESARROLLO Y CARACTERÍSTICAS. VIVIENDA. EDIFICIOS Y RECINTOS DE VALOR HISTÓRICO-ARTÍSTICO.
3. SERVICIOS CULTURALES.
4. ABASTECIMIENTO DE AGUAS, SANEAMIENTO, ELECTRICIDAD Y BASURAS.
5. RED VIARIA.
6. ESTRUCTURA URBANÍSTICA PROPUESTA.
7. AREAS URBANAS. AREAS RURALES. CRITERIOS GENERALES.
8. SERVICIOS Y COMERCIO A CONSIDERAR EN LOS NÚCLEOS DE LA COMARCA.
9. ABASTECIMIENTO DE AGUAS, SANEAMIENTO, ELECTRICIDAD Y BASURAS.
10. ZONIFICACIÓN.
11. AREA ESPECIAL.
12. RED VIARIA.
13. NORMAS URBANÍSTICAS. NORMAS DE EDIFICACIÓN.

A continuación reproducimos el índice del trabajo de Marquina, algo más simple que los anteriores:

1. INFORMACIÓN URBANÍSTICA.
  - VOL. I: TERRITORIO Y CLIMA.
  - VOL. II: POBLACIÓN, EMPLEO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA.
  - VOL. III: EQUIPO Y SERVICIOS.
  - VOL. IV: ESTUDIO SOBRE LA CONCENTRACIÓN ESCOLAR.
  - VOL. V: TRÁFICO.
2. MEMORIA JUSTIFICATIVA.
  - VOL. I: MEMORIA.
  - VOL. II: DESARROLLO AGRARIO DE LA COMARCA.
3. NORMAS URBANÍSTICAS.
  - CAP. I: FINALIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS.
  - CAP. II: NORMAS GENERALES DEL PLAN EN MATERIA DE CONSTRUCCIÓN.
  - CAP. III: CONDICIONES GENERALES QUE SERÁN D EAPLICACIÓN PARA LAS CONSTRUCCIONES QUE SE REALICEN DENTRO DEL TERRITORIO QUE COMPRENDE ESTE PLAN MUNICIPAL (¿)
  - CAP. IV: USOS EN MATERIA DE CONSTRUCCIONES PERMITIDOS POR EL PLAN.

CAP. V: NORMAS DE CARÁCTER GENERAL PARA LA REDACCIÓN DE LOS PLANES PARCIALES; PARCELACIONES, REPARCELACIONES Y URBANIZACIONES.

4. PLAN DE ETAPAS Y ESTUDIO ECONÓMICO-FINANCIERO.
5. PLANOS.

Por fin reproducimos también la estructura del Plan de las Encartaciones, que quizás por ser el último en tramitarse ofrece algunas novedades, como es la mayor explicitación de las metas y objetivos del Plan:

INTRODUCCIÓN.

- 0.1 ANTECEDENTES.
- 0.2 EQUIPO REDACTOR.
- 0.3 ÁMBITO DEL PLAN.
- 0.4 CONTENIDO.
- 0.5 PROCEDIMIENTO.

CAPÍTULO I: SUPUESTOS DE PLANEAMIENTO: La comarca como tres subregiones.

- 1.1 LA ZONA GANADERA: EL VALLE DE CARRANZA.
- 1.2 LA ZONA URBANA: EL VALLE DE CADAGUA.
- 1.3 LA ZONA MINERA: EL VALLE DE BARBADÚN.

CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO DE LA COMARCA.

- 2.1 PROBLEMAS.
- 2.2 POSIBILIDADES.
- 2.3 EVALUACIÓN.

CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN DE METAS Y POLÍTICAS.

- 3.1 METAS GENERALES
- 3.2 METAS E INSTRUMENTOS PARTICULARES PARA CADA SUBREGIÓN.

CAPÍTULO IV: BASES DEL PLANEAMIENTO FÍSICO.

- 4.1 BASES DE PLANEAMIENTO FÍSICO.
- 4.2 EL VALLE DE CADAGUA.
- 4.3 POLÍTICA DE DESARROLLO EN EL TIEMPO.

En los **diagnósticos** también se pueden establecer algunos puntos comunes y otros más específicos de cada Comarca. En general el diagnóstico suele depender según la influencia que reciben o esperan recibir a corto plazo del gran centro dinámico de la provincia, la Comarca del Gran Bilbao.

Así estarían las Comarcas de Plencia-Butrón y del Duranguesado, con grandes expectativas de crecimiento por influjo dicha comarca. En el primer caso se señala una doble influencia, turístico-residencial para los municipios de la costa –Sopelana, Baquio y Plencia-Górliz-Barrica fundamentalmente-, e industrial para los municipios de Munguía y Urdúliz. En el caso del Duranguesado se prima el desarrollo industrial. Se subraya además, que si ya en ese momento se nota la presión de demanda de suelo industrial, esta se verá acrecentada al medio-corto plazo por la realización de la autopista Bilbao-Behovia, aumentando la centralidad del Duranguesado y que acercará también esta comarca a Guipúzcoa, especialmente a la zona de Eibar, con síntomas de congestión y con gran necesidad de suelo industrial.

En los dos casos se destaca también el paisaje agro-rural como un gran valor a conservar. En el caso de Durango además, cabe destacar, al estudiar el factor agrícola y forestal, la defensa y denuncia que se hace sobre la política forestal de repoblaciones basándose en especies exóticas, principalmente de pino insignis. Señala que su introducción prácticamente ha llevado a la desaparición de los robledales y castañares, y a la marginalización de los hayedos, tanto por su degradación como por su reducción. Señala como peligros de esta política el empobrecimiento del suelo, la uniformización del paisaje y el peligro de erosión, al quedar el suelo sin protección vegetal en cada corta de pinar, cosa que se realiza cada 15 o 20 años. Compartiendo el análisis de Emilio Guinea autor de "Vizcaya y su paisaje vegetal", se señala que este análisis se puede extender a toda la provincia, que está siendo talada de sus especies primitivas. Como se ve una apreciación bien distinta de la propuesta en el Gran Bilbao. Es de destacar que también hace una descripción de los valores botánicos y paisajísticos de la sierra de Amboto y montes adyacentes.

En el caso de la Comarca de Guernica-Bermeo, el diagnóstico indica la importancia de Bermeo como puerto pesquero y de industria ligada a la pesca, y sobre todo tanto en la comarca en general como más especialmente el entorno de la ría de Guernica, sufre la presión por las expectativas residenciales unidas al turismo, dada la calidad ambiental y paisajística, y su relativa cercanía y comunicaciones por ferrocarril con el Gran Bilbao.

En el caso del Valle del Nervión y Arratia, y pese a ser atravesada por la carretera nacional que por Barázar une Bilbao con Vitoria, todavía se caracteriza por la primacía del sector primario, que ocupaba todavía al 30 % de la población, frente al 55 % del sector secundario y al 15 % de los servicios. La industria se concentra en tan sólo tres municipios, Yurre, Miravalles y Orduña. La comarca presenta síntomas de estancamiento y regresión (población estacionaria con tendencia al envejecimiento, falta de dinamismo económico en el sector agrario y forestal, etc.). Se confirma la anterior situación comentada sobre el bosque autóctono, pues de las casi 19.000 has. de masa forestal de la comarca un 90 % se corresponde con coníferas. Aún y todo se empieza a detectar una cierta especulación del suelo con vistas a su aprovechamiento industrial. Curiosamente, y a pesar de ser todavía una comarca no muy "tocada" por el desarrollismo de aquellos años y contener espacios de interés natural como el macizo del Gorbea, no hay ninguna referencia a estos espacios, a su calidad paisajística o valores naturalísticos, etc. Sólo al comienzo, en la descripción de la Comarca ( 1) señala que "nuestra comarca ofrece bellos paisajes de montaña por sus altas cumbres y sus laderas cubiertas de gran diversidad de especies forestales entre las que destacan las coníferas que dan al paisaje variedad de tonalidad de verdes. En los valles se asientan centros de población, algunos de gran tipismo". Como se ve, una apreciación sobre la cubierta vegetal autóctona bastante diferente a la realizada en el Duranguesado.

El diagnóstico de la Comarca de Marquina destaca su aislamiento y consecuente depresión económica, señalando tres problemas y apuntando algunas soluciones. El primer problema es que el sector económico principal de la comarca, el sector primario, tanto la pesca como la ganadería y la actividad forestal, necesitan una inyección que permita hacer de las mismas

una actividad rentable. El segundo problema son las dificultades de comunicación debido a lo intrincado de la orografía, que ha llevado a la comarca al aislamiento, y que seguramente agravará la futura autopista del Cantábrico (Bilbao-Behovia) y que recorre tangencialmente la comarca por el sur (Valle del Deva y del Duranguesado). En tercer y último lugar, consecuencia de los anteriores, es la falta de equipamientos, servicios y de una actividad comercial importante. Ven posibilidades de desarrollo a partir de tres ejes. Por un lado las posibilidades de desarrollo de centros de ocio y esparcimiento, especialmente en la costa, gracias a sus características geográficas y paisajísticas y la proximidad de la ría de Mundaca. Por ello también advierten del peligro de que una falta de control lleve a desarrollos no deseados, sobre todo en las áreas de protección paisajística señaladas. El desarrollo industrial y residencial de las comarcas del entorno puede favorecer el desarrollo de la ganadería de esta comarca por aumento de la demanda. Por otro lado el intensivo uso del suelo del Valle del Deva y del Duranguesado puede servir para realizar oferta residencial a los trabajadores de esos valles en el entorno de Marquina y Berriatua. Por último se señala la calidad ambiental de los núcleos rurales, donde plantean políticas de urbanización para acoger la población trashumante de las fiestas, pues en los sitios tradicionales hay situaciones de saturación y degradación.

En la Comarca de las Encartaciones se distinguen primero tres subregiones, con características geográficas y una base económica diferentes: la zona ganadera: el valle de Carranza; la zona urbana: el valle de Cadagua; y la zona minera: el valle de Barbadún. Al realizar el diagnóstico<sup>27</sup> sigue el análisis por subregiones, aunque en general señala como principal problema una profunda depresión económica. Así, el valle de Carranza se significa por tener una ganadería ineficiente (unidad de explotación familiar y pequeña, caserío descapitalizado, comercialización rudimentaria sin apenas venta exterior) y como consecuencia casi nula oferta de servicios. A ello se une su aislamiento respecto a la red viaria. En el valle de Cadagua el problema fundamental es la competencia por la ocupación del fondo aluvial, que además, por la ley del mínimo esfuerzo no está realizando adecuadamente. Primero se ha primado el transporte a los usos fijos del suelo, y entre éstos lo urbano (primero lo industrial y luego lo residencial) sobre la agricultura. Esto ha traído como consecuencia que, a pesar de tener flujos pequeños de tráfico, hay una notable congestión circulatoria. El sector industrial, salvo excepciones, da muestras de obsolescencia. En la zona minera la base económica tradicional de ha desplomado y lleva tiempo perdiendo población regularmente. Sobre las posibilidades son diferentes según las zonas. En el valle de Carranza ve posibilidades de desarrollar una moderna explotación ganadera integral, contando además con dos grandes centros consumidores como son Bilbao y Santander. En el eje del Cadagua el potencial estriba en la existencia de suelo libre en cantidad considerable y bien situado respecto de las zonas industriales del oeste del Gran Bilbao, al que puede servir de descongestión. A ello hay que añadir su potencial como centro comercial y de servicios para el resto de la Comarca de las Encartaciones. Por último la zona minera, la cuenca de Barbadún puede beneficiarse de una explotación

---

<sup>27</sup> A pesar de tener equipos distintos, el Plan de Marquina y de las Encartaciones presentan una estructura de diagnóstico igual: problemas, posibilidades y evaluación (suele ser un resumen de los dos primeros).

ganadera más racional y en convertirse en zona residencia suburbana y de recreo del gran Bilbao.

Se pasan a analizar seguidamente **los objetivos** que se marcan en las diferentes comarcas. Señalar primero que en el caso del valle del Alto Nervión-Arratia no hay una explicitación clara de los objetivos, salvo el que se menciona en el estudio agronómico, la dinamización del sector agrario basándose en: constituir explotaciones de dimensiones suficientes y con organización empresarial; instalación de industrias, servicios y otras actividades que mejoren el nivel de vida; reestructurar los núcleos rurales con vistas a potenciar los más adecuados de entre ellos –no lo especifica cuáles pueden ser- y concentra allí la industria, los servicios y los equipamientos. En el resto de casos, al ser más explícitos, se van a agrupar, señalándose en su caso los que son más particulares y sin que el orden signifique ninguna prioridad. Recordar que en este caso también se nota las diferentes expectativas de cómo llega la influencia del Gran Bilbao a cada comarca:

1. Un objetivo general señalado en el Duranguesado –y que parece que refleja cierta conciencia de lo que ya estaba pasando en Bizkaia- es el de ordenar, prever y coordinar este desarrollo frente a la opción desordenada, avasalladora, antifuncional y antieconómica que para el futuro supone la carencia de planes.

En el caso de Plentzia-Munguía se habla de unificar las políticas de los distintos ayuntamientos con el objetivo de aprovechar al máximo los recursos y lograr la necesaria homogeneidad en su desarrollo.

2. Otro objetivo general señalado en el Duranguesado y las Encartaciones es de potenciar nuevas riquezas y lograr un mayor desarrollo socio-económico. En las Encartaciones es de subrayar la frase con la que resume las metas: “ En caso de las Encartaciones, es ésta una meta particularmente significativa, por hallarse la comarca tan próxima al Gran Bilbao en lo geográfico, y tan alejada en lo económico”. En otros casos esto se especifica más, como se ve más adelante.
3. Armonizar y adaptar el desarrollo de la Comarca a la del Gran Bilbao, a las rápidas demandas de suelo que origina, creando zonas de descongestión. Este objetivo es claramente planteado en el caso de Plentzia-Munguía –señala su futuro en relación directa con el desarrollo del Gran Bilbao-, y también por el Duranguesado y las Encartaciones. En el caso del Duranguesado se añade la posibilidad de servir de descongestión también a Guipúzcoa, a la zona de Eibar.
4. Potenciar el desarrollo turístico e industrial. El desarrollo industrial es más claro en el caso del Duranguesado, Plentzia-Munguía (en Munguía y Urdúliz preferentemente), y en las Encartaciones (valle del Cadagua). El desarrollo turístico es más claro en el caso de Gernika-Bermeo, Marquina y Plentzia-Munguía.
5. El objetivo de modernizar y mejorar la producción agropecuaria y forestal allí donde son predominantes es general a todas las comarcas, pero especialmente se remarca en el Valle del Nervión-Arratia, las Encartaciones y Marquina.
6. Se advierten recelos frente a un desarrollo turístico excesivamente acelerado, señalándose como objetivo el buscar que dicho desarrollo realce más los valores en vez de aminorarlos. Esto se cita

expresamente en el caso de Plentzia-Munguía, Gernika-Bermeo y Marquina. En esta última comarca se constata ya un grave deterioro del paisaje en Lequeitio, y reclama la responsabilidad de los ayuntamientos "para no matar de raíz sus posibilidades de futuro". En los tres casos se valora como un bien a conservar la calidad ambiental y el carácter de los núcleos rurales, que puede ser un activo en el futuro. En el caso de Durango se menciona expresamente la conservación de la riqueza histórico-tradicional legada por nuestros mayores como un bien a preservar. En el caso de Plencia-Munguía se señala el peligro de que estos núcleos pierdan su carácter y se conviertan en núcleos desmembrados del Gran Bilbao.

7. En el caso de Marquina –especialmente- y de las Encartaciones se destaca como objetivo la mejora de las comunicaciones para lograr una buena integración de las Comarcas y sus economías en la Región Vizcaína.
8. Por último en Plentzia-Munguía existe cierto temor ante la presión del Gran Bilbao respecto al suelo residencial, poniendo como objetivo preparar la comarca para que reciba en óptimas condiciones los importantes excedentes de población del Gran Bilbao.

Respecto a **la ordenación**, como señala el documento de Plencia-Munguía al hablar del objeto de la zonificación, el principal instrumento que se plantea para el logro de estos objetivos es la zonificación, cuya función fundamental es determinar los usos del suelo en un ámbito geográfico determinado. Añade que aunque "por sí sola no es suficiente para llevar a cabo los objetivos propuestos, es uno de los medios más eficaces para mantener el control de la expansión y crecimiento de las áreas o regiones". Normalmente también se añaden, a nivel de propuestas, las necesidades de la red viaria e infraestructuras. Es en este trabajo donde únicamente se realizan algunas consideraciones sobre los criterios tenidos en cuenta para la zonificación (Tomo II: Ordenación; cap. II, págs. 9-13) que se analizan a continuación, especialmente en lo que a la zonificación residencial se refiere, y que son significativos del modelo territorial que al final se propugna. Así, al comentar los criterios en materia residencial señala que "se ha procurado establecer un régimen de densidades adecuado a las exigencias de cada una de las áreas de la comarca". En general se intenta huir de las densidades altas que se han desarrollado hasta ahora y favorecer el contacto con la naturaleza, incluso en los poblados considerados como industriales, donde se proponen densidades medias y sólo una mayor homogeneidad de desarrollo. En general la filosofía del Plan queda bien resumida en este párrafo, donde se dan razones sociológicas del cambio que se avecina:

"La preponderancia de la vivienda colectiva se ha basado en tiempos recientes, en una mayor economía de costos y mantenimiento. Cabe anticipar, sin embargo, que factores como la creciente carestía del servicio doméstico, dejarán de ser obstáculo a la vivienda unifamiliar a medida que se mecanice el equipamiento del hogar. La facilidad de desplazamiento aneja a la posesión del automóvil por el ama de casa, el afán de ambiente al aire libre, de salvaguardar la intimidad, etc., son todos fenómenos que habiéndose presenciado en las últimas décadas como característicos de

países con altos y crecientes niveles de renta, es de presuponer hayan de darse también en comarcas como la de Plencia-Butrón. Por consiguiente, no huelga acentuar desde ahora una ordenación que haga factible este futuro que se avizora”.

Esto se confirma cuando señala los criterios para los espacios libres y edificios públicos, aunque se advierte un cierto temor de que el proceso se descontrole:

“Los espacios libres considerados comprenden tanto las zonas verdes de índole pública como las deportivas, agrícolas y las forestales, incluyendo las zonas de chalets dispersos que en este Plan se han denominado “rurales”. Se hace fundamental hincapié en que las zonas libres penetran en las urbanas, como infiltrándose en ellas sin solución de continuidad. Dada su función básica de incorporación de la naturaleza a la ciudad, los espacios libres, no se han calificado necesariamente como “verdes, de uso público”, sino que en gran número de ocasiones, se ha mantenido su destino agrícola-forestal actual, habida cuenta que las parcelas de cultivos intensivos son jardinería del paisaje urbano. Se aconseja, por tanto, que en el futuro, al revisarse el presente Plan Comarcal no se altere la misión esencial que se asigna a estos espacios”.

En este mismo trabajo se hace referencia a unas Normas Comunes de Planeamiento para las Comarcas de Plencia-Munguía, Guernica-Bermeo y Duranguesado (parece que también se extienden al resto de comarcas por lo menos en lo relativo a la zonificación), donde se establece una extensa división en 34 zonas, dentro de las cuales cada plan comarcal podía luego seleccionar las más apropiadas para su caso (por ejemplo, en el caso de Plencia-Munguía se escogen 20 zonas, en las Encartaciones 9 zonas, en Guernica-Bermeo 19 zonas, Arratia-Nerviión 13, etc.).

- Zona 1 Casco Antiguo I
- Zona 2. Casco Antiguo II
- Zona 3. Casco Histórico
- Zona 4. Edificación Singular A
- Zona 5. Edificación Singular B
- Zona 6. Edificación Intensiva.
- Zona 7. Residencial I
- Zona 8. Residencial II
- Zona 9. Residencial III
- Zona 10. Residencial IV
- Zona 11. Ensanche Casco I
- Zona 12. Ensanche Casco II
- Zona 13. Ensanche Casco III
- Zona 14. Ensanche Casco IV
- Zona 15. Poblados A
- Zona 16. Poblados B
- Zona 17. Poblados C

- Zona 18. Ciudad Jardín
- Zona 19. Residencial aislada
- Zona 20. Especial.
- Zona 21. Zona protección
- Zona 22. Cívico-Comercial I
- Zona 23. Cívico-Comercial II
- Zona 24. Cultural
- Zona 25. Industrial intensiva
- Zona 26. Industrial
- Zona 27. Industrial restringida I
- Zona 28. Industrial restringida II
- Zona 29. Industrial restringida III
- Zona 30. Parque.
- Zona 31. Deportiva.
- Zona 32. Reserva absoluta.
- Zona 33. Rural-Libre Permanente
- Zona 34. Rural.

La zonificación se acompaña, a parte de la cartografía, de unas fichas donde se concretan las condiciones de cada una, se resumen las normas, indicándose: superficie mínima de la parcela; ancho mínimo de la parcela; fondo máximo de la parcela; ocupación máxima de la parcela; volumen:  $m^3/m^2$  de parcela; altura máxima edificable; alineación calle; alineación linderos; y longitud máxima de fachada. A continuación se relacionan los usos permitidos por categorías; otros usos que podrá permitir el Plan Parcial; las Condiciones estéticas; y observaciones generales si es el caso.

Por tener una idea de algunas de éstas zonificaciones, se dan las características de algunas de ellas extraídas del Plan de Plencia-Munguía, aunque contrastadas con el resto son prácticamente iguales salvo pequeñas variaciones, y que en general prima la baja densidad y un urbanismo disperso. Así la Residencial I, orientada a vivienda colectiva en altura y abierta, presenta estas condiciones: parcela de  $1.000 m^2$ , ocupación máxima del 33 % y un volumen de  $4 m^3/m^2$ . Las Residenciales II y III se orientan a menores densidades, incluso con mezcla de vivienda unifamiliar y colectiva de poca altura y en disposición abierta: parcela de  $400 m^2$ , ocupación máxima del 40 % y un volumen de 3 y  $2 m^3/m^2$  respectivamente. La Residencial IV es claramente zonificación para la vivienda unifamiliar en pequeña parcela de  $200 m^2$ , ocupación máxima del 30 % y un volumen de  $1,5 m^3/m^2$ . En las zonas denominadas Ensanches y sobre parcelas de entre  $500 m^2$  y  $1.000 m^2$  y ocupaciones de entre el 30 y el 40 %, se admiten volúmenes de entre 3 y  $5 m^3/m^2$ . A pesar de las posibilidades que se ofrecían en las diversas zonas de Residencial, se ofrecen otras dos zonas que suponen un gran consumo de suelo, como son la Ciudad Jardín (parcela mínima de  $800 m^2$ , ocupación máxima del 20 % y un volumen de  $1 m^3/m^2$ ) y Residencial Aislada (parcela de  $1.000 m^2$ , ocupación máxima del 20 % y un volumen de  $0,7 m^3/m^2$ ).

Sí todas estas zonificaciones ya facilitaban un crecimiento urbano disperso, en los Planes Comarcales, como en el del Gran Bilbao, se vuelve a proponer la distinción entre zona Rural y zona Rural Libre-Permanente, que podían

agravar una mayor ocupación del suelo. En la primera, quizás por su carácter más rural frente al Gran Bilbao, conservan un tamaño de parcela mínima similar a la de hoy en día, 10.000 m<sup>2</sup>, con ocupaciones que, o no se marcan o son muy pequeñas, y unos volúmenes del 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. En la Rural Libre-Permanente se mantienen los parámetros de 1.500 m<sup>2</sup> de parcela mínima, no se fija el % de ocupación y se da un volumen de 0,3 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. Curiosamente, en el Plan de las Encartaciones –último en ser redactado y aprobado, ya en 1975- y que vería ya cierta inquietud respecto al tema sólo señala una única zona Rústica, para luego dentro de ella distinguir entre zona Rústica agrícola –donde reproduce las condiciones de la Rural-Libre Permanente-, y una zona Rústica-Forestal, que se asimilaría a la Rural del resto de planes.

Bien en las normativas bien en las llamadas Bases del Planeamiento Físico se señalan – a veces como indicaciones prioritarias otras como normas protectoras- cuestiones que son de interés para el objeto de la investigación y que demuestran una mayor sensibilidad ambiental en algunos temas. Así, y teniendo en cuenta las preocupantes ocupaciones de las cuencas fluviales que para entonces se habían producido, en algunos planes se señalan restricciones de ocupación de los márgenes de los ríos. En Marquina se señalan como zonas de protección a los mismos 13 metros de fondo a partir de la orilla del río y áreas de defensa o protección del paisaje alrededor de los monumentos de interés como la Colegiata de Cenarruza. En las Encartaciones sin embargo esta banda se amplía a 30 metros. En este caso además se considerará como suelo rústico de protección cuando el río atravesase áreas calificadas como urbanas e intentará incluir elementos forestales o topográficos (meandros, etc.) de valor como recursos naturales o paisajísticos. Además señalan que, siempre que se ha permitido, se han situado las reservas agrícolas en los fondos aluviales y el uso residencial en las solanas y laderas a mediodía. Por terminar con un ejemplo contrario, señalar que en el Plan Arratia-Nervión se realiza una zonificación especial para el Gorbea pero con el objetivo de localizar servicios de hostelería.

El grado de definición gráfica -la mayoría de los casos se trabajaba a una escala 1:20.000 y sólo en algunos municipios se utiliza la escala 1:5.000- es baja, lo que también ayudó a la baja calidad de los desarrollos urbanos posteriores

Para terminar recoger una idea de J.M. Erquicia (2003, 95) que señala que la poca participación municipal en la elaboración y tramitación de los planes (sugerencias en le Avance y alegaciones en el Documento definitivo) favorecieron su rechazo a los mismos y el despertar de un ansia en dotarse de planeamiento propio en la siguiente década, a pesar de poderlos desarrollar a partir de Planes Generales Municipales y Planes Parciales.

### 3.3.2.3 Plan Especial de La Ría de Mundaca (1970)<sup>28</sup>.

Como complemento del Plan Comarcal de Gernica-Bermeo, dos años más tarde de su aprobación se impulsó por parte de la Diputación este plan de marcado cariz desarrollista, muy en la línea del desarrollo turístico de la costa mediterránea. La utilización de la figura de Plan Especial era "aprovechada" en la línea ya señalada por F. Terán y recogida en el marco general.

En general el Plan propone un aprovechamiento mucho mayor de la ría con ocupamiento de gran parte de sus marismas, proponiendo en su reordenación el desarrollo de usos para fines residenciales (nuevos poblados, equipamiento cultural, deportivo, parques, etc.); turísticos (puertos deportivos, servicios de playa, servicios hoteleros, comercio, etc.), e incluso de carácter industrial, poniendo en serio peligro la conservación de sus valores naturales, llegando a proponer en zonas calificadas por el Plan Comarcal como de Reserva Absoluta unas zonas de "desarrollo posterior" (posterior a los núcleos urbanos existentes).

La mayoría de las propuestas eran de este estilo: puerto en el estuario; fijación mediante escollera de la playa de Laida; transformación de las playas interiores (Txatxarramendi, San Dinderi, etc.); construcción de pequeños puertos deportivos interiores (Pedernales, Arquetas, etc.); desecación de las marismas del sur para el desarrollo de usos residenciales turísticos; dragados arenales del norte para asegurar el calado necesario para el tráfico portuario; aparcamientos; conexión de la ría por varios puentes; localización en los bordes de la ría de viviendas, equipamientos, infraestructuras, actividades turísticas y de segunda residencia, etc.

Afortunadamente, salvo algún pequeño desarrollo residencial, nada de éstas previsiones se llevaron a cabo (las inversiones a realizar también eran muy importantes). La gestión del plan preveía su desarrollo mediante la intervención de la Mancomunidad de Municipios afectados por las determinaciones del mismo. La Mancomunidad debía ser la encargada de recabar la ayuda económica de los diferentes organismos públicos, y no se llegó ni a constituir.

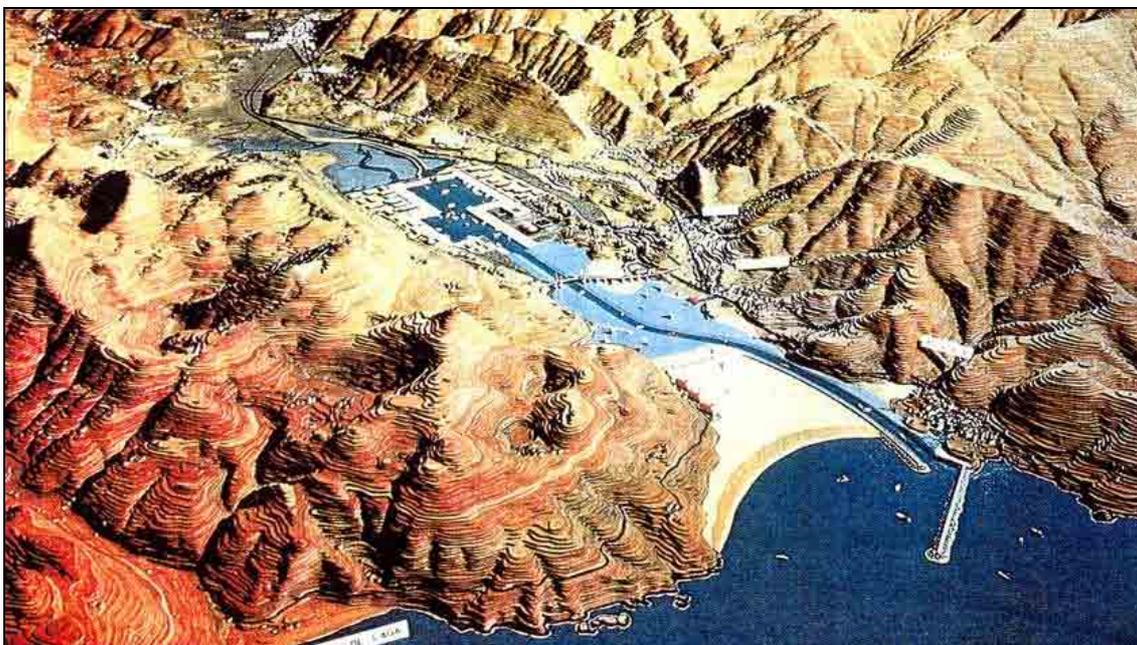
Aunque nadie daba mucho crédito a dicho plan, posteriormente, el Dpto. de Política Territorial y Transporte del Gobierno Vasco, basándose en un "Estudio del Medio Físico, Socio-Económico y Cultural de la Ría de Mundaca" y a la vista de la polémica que ya empezaba a pasar a los medios de comunicación, propuso la modificación del Plan Comarcal para su adecuación al Estudio Ecológico del Valle y Estuario de la ría de Mundaka, buscando preservar sus valores naturales. Esta visión se consolidó con la

---

<sup>28</sup> Aunque hay dudas de que fuese aprobado –como aparece en alguna referencia consultada sobre la Reserva de Urdaibai-, tal como consta en diferentes expedientes consultados en la Diputación de Bizkaia, tal plan fue aprobado por resolución del Mº de Vivienda el 23 o 26 de febrero de 1970. Así mismo, en la Revista de Derecho Urbanístico nº 17 de marzo-abril de 1970, que recoge las resoluciones dictadas sobre planeamiento urbano de los números del BOE de febrero y marzo de ese año, recoge la aprobación de dicho Plan como complemento al Plan Comarcal de Guernica-Bermeo (pág. 212). A pesar de los esfuerzos (Patronato de Urdaibai, Diputación de Bizkaia, Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro/Delegación de Bizkaia), el Plan como tal no ha podido ser consultado. La información aquí recogida proviene de los expedientes consultados en el Colegio de Arquitectos sobre el Plan Comarcal y en el Archivo Foral de la Diputación de Bizkaia (R-04674/02).

declaración de Urdaibai como Reserva de la Biosfera Mundial a mediados de los años ochenta.

**Figura 16:** Maqueta del Plan Integral para el aprovechamiento de la Ría de Mundaca (1970). Foto facilitada por Xavier Arana, Dtor. de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.



#### 3.3.2.4 Estudio de las Condicionantes del Medio Físico a la Localización Espacial de las Actividades de Planeamiento (1977).

El interés de este estudio se basa en su carácter pionero dentro de los estudios del medio físico del estado español y que se analizan en el marco teórico. Tanto conceptualmente (no sólo se preocupan de los territorios de alto valor, sino de ordenar adecuadamente a su capacidad todo el territorio, limitación del análisis al suelo que no está consolidado con uso urbano o industrial), como metodológicamente (sistematización de impactos en el diagnóstico, inventario de variables, transformación de la información en propuestas operativas, introducción de técnicas informáticas tanto en el proceso de datos como en su expresión gráfica, valoración y matriz de impactos, etc.) suponía un punto de inflexión en la CAPV, incorporándose este territorio a recientes ejemplos que se comenzaban a dar en España. En su concepción básica se recogen los principales puntos que incorporarán la mayoría de estudios del medio físico asociados al planeamiento en los próximos años.

En principio el encargo de la Diputación tenía como objetivo el "detectar los espacios más valiosos (desde el punto de vista ecológico o perceptual) para llegar a establecer un sistema de espacios naturales con fines de protección de la naturaleza y de equipamientos recreativos al aire libre". Aun y todo, se consigue que se acepte una propuesta más ambiciosa en la que **se pretende** no sólo esto, sino "determinar para cada punto del territorio los tipos y niveles de uso que puede tolerar sin degradarse más allá de ciertos límites, así como una predicción de la pérdida de valor, expresada cuantitativamente, que la actividad humana puede producir en el territorio...Se reconoce así el hecho de que una buena protección de la

naturaleza no significa solamente preservar aquellos espacios de excepcional valor (merecedores de ser calificados con alguna figura de la Ley de Espacios Naturales Protegidos), sino que significa, más bien, preservar todos los puntos del territorio de aquellos usos que puedan afectarle negativamente por encima de lo tolerable". (GOMEZ OREA, 1978, 61).

En el **diagnóstico** se parte de la base de que la acción humana ya había modificado profundamente el paisaje natural vizcaíno, aunque basada en unas prácticas tradicionales que no habían creado excesivos problemas. Es a partir de las últimas décadas en que el hombre ha irrumpido de forma prepotente sobre los espacios rurales. Según las actividades, los impactos quedan clasificados de la siguiente manera:

a) Impactos de ocupación. Distingue cinco tipos:

1. Localización industrial sobre espacios ecológicos privilegiados, con topografía favorable y con abundancia de recursos de todo tipo, como en los fondos de valle, especialmente en el entorno de estuarios (pone como ejemplo la central nuclear de Arminza – Lemoniz-; las obras del superpuerto que han destruido la zona intermareal entre Punta Lucero y Ciérvana; y los rellenos realizados en la ría San Julián de Musques que han supuesto prácticamente su desaparición).
2. Agricultura y selvicultura. Aunque tradicionalmente han modificado el paisaje natural para dar lugar a otro artificial señalan los autores que se ha alcanzado un cierto equilibrio dinámico con la intervención del hombre. Incluso las abundantes plantaciones de especies exóticas se ven como un aliciente de productividad que, bien ordenadas, "suponen una riqueza en todos los órdenes y configuran un paisaje propio de la provincia"<sup>29</sup>.
3. En las grandes vías de comunicación, cuyos trazados han atendido más a criterios de costo y rentabilidad que a aspectos ambientales, aunque hay pequeños avances como el tratamiento paisajístico y en contra de la erosión de sus taludes.
4. Las actividades mineras extractivas, que aparte de ocasionar unos deterioros importantes en los ecosistemas naturales, carecen de una regeneración mínima una vez abandonada la explotación.
5. Constata, con cierta extrañeza, la escasa ocupación de espacios valiosos por el desarrollo urbano de baja densidad de segunda residencia, muy importantes en otras zonas del Estado español de fuerte dinámica de desarrollo, y más en las provincias litorales.

b) Impactos de contaminación. En este caso diferencia cuatro tipos:

1. Contaminación de acuíferos subterráneos y superficiales por vertidos industriales, especialmente cuando esta se localiza en zonas bajas y frágiles. La mayoría de ellos no tienen depuración previa y su concentración tanto espacial como temporal impide la asimilación natural. Esto es particularmente grave en el medio merino y los estuarios de las rías (pone como ejemplo el caso de Bilbao y el de Ea). En el primer caso además, hay que añadir los limos

---

<sup>29</sup> Choca un poco, recordando el análisis que del mismo tema se realizaba en el plan Comarcal del Duranguesado, que en un estudio de este estilo, que introduce como variable importante el paisaje, no se muestran más críticos con el tema.

procedentes del lavado del mineral de hierro. Por otro lado, la mala localización industrial hace que coincida con las de peores condiciones para la dispersión y dilución de los contaminantes aéreos en la atmósfera.

2. La urbanización –los desarrollos urbanos residenciales- que igual que la industria no depura sus vertidos y se localiza en zonas de pésima dispersión atmosférica.
3. No considera grave la contaminación debida a la agricultura aunque advierte del peligro - si aumenta la utilización de pesticidas y fertilizantes- de contaminación por acumulación de la cadena alimentaria, y del abuso de abonos minerales.
4. En cuanto a la contaminación por transporte considera que no es importante.

Este análisis, así como la previsión de futuros crecimientos, creen que justifica la realización del estudio, reconociendo como **objetivo general** la importancia de asegurar una “producción sostenida” que respete los valores –naturales, estético-culturales y productivos- del medio y de sus recursos naturales. El estudio delimita su ámbito espacial a la provincia de Vizcaya, excluyendo las áreas con usos urbanos e industriales consolidados que requerirían estudios a otro nivel de detalle. Los **objetivos más específicos** serían:

- Realizar un mapa final que refleje los tipos y niveles de uso que tolera cada punto del territorio de manera que los deterioros previsibles no sobrepasen un cierto límite.
- Aportar una información que sea operativa, fácilmente integrable en posteriores trabajos de ordenación integral del territorio, además de para otros planes más sectoriales que se señalan más tarde.
- Planificar de manera racional la gestión de los recursos naturales sobre la base de un modelo de predicción de impactos y de predicción de aptitudes del territorio.

Aunque subraya la idea básica de que toda la naturaleza tiene su valor y la verdadera protección se basa en no sobrepasar nunca su capacidad de acogida, señala que el estudio sienta los criterios para posibles nuevos estudios sectoriales y de planeamiento:

- Sistema provincial de espacios abiertos: se entiende como espacios que hay que preservar de su urbanización pero que sí admiten buena parte de usos ligados a la explotación del sector primario y al esparcimiento al aire libre.
- Sistema de espacios recreativos: que debería estar integrado en el anterior, en el de espacios abiertos, y son espacios ligados a la demanda de áreas recreativas actual y futura ya que esta se incrementará.
- Sistema de espacios protegidos. Se constata que la provincia no tiene todavía ningún espacio declarado como de protección.

Respecto a su **contenido y metodología**, el trabajo parte de hacer un amplio inventario de los aspectos más relevantes del medio físico, trabajo que se hizo propiamente para este estudio salvo en lo referente a los datos geológicos donde se pudieron aprovechar los mapas y trabajos del Instituto Geológico y Minero. Dichos aspectos o variables serían la capacidad agrícola

de los suelos; la vegetación y los cultivos; vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos subterráneos; capacidad dispersante de la atmósfera; condicionantes de la red fluvial; rentabilidad agraria; fauna; paisaje; medio marino y sitios de interés paleontológico y/o geológico. Tras codificar, procesar y valorar esta información, y gracias también a su tratamiento informático, toda esta información se vuelve operativa de cara al planeamiento, obteniéndose por un lado una base de datos muy completa y por otra una serie de mapas que permiten una mejor toma de decisiones: mapas de valor por variable; mapas de valor ambiental global, mapas de valor global de impacto por usos (con escalas cromáticas comparables y no comparables); mapas de grado de restricción por impacto crítico (mapas GRIC) y mapa de síntesis o mapa de capacidad de acogida donde se representa para cada unidad operacional o cuadrícula los usos que el territorio tolera según los criterios del equipo redactor, sin que el territorio se degrade por encima de ciertos límites. Este mapa no debe entenderse como un modelo territorial rígido sino como un documento orientativo que ayuda en la toma de decisiones de planeamiento, favoreciendo el conocimiento de las incidencias medioambientales de estas decisiones. La cartografía empleada es de escala 1: 50.000.

### 3.3.2.5 Conclusiones Específicas del Territorio de Bizkaia.

En general estas son las principales conclusiones, de carácter más específico del planeamiento y estudios analizados del territorio de Bizkaia:

1. En general el Plan de Bilbao y su Comarca de 1964 no realizó ninguna aportación conceptual o teórica relevante, reproduciendo el modelo territorial del Plan de 1946 pero con un aumento del suelo calificado urbanísticamente: usos industriales en los dos márgenes de la ría, desarrollo residencial entorno a los núcleos existentes y el valle de Asúa como gran oportunidad para la descongestión de la Comarca. Como único cambio de relevancia puede considerarse el anunciar el cambio desde el puerto interior en la ría hacia el puerto exterior en el Abra. Tan incipiente era el tema que se realiza sin ninguna reflexión sobre las consecuencias que este desarrollo podía tener tanto en la localización del nuevo puerto como por el abandono de la actividad y de los terrenos del puerto interior.
2. El Plan carece de una concreción de los objetivos, más allá de las ideas generales expresadas en el alcance del Plan.
3. Las determinaciones generales de escala territorial que se dan no van a desarrollarse en la práctica, volviendo –como en el Plan de 1946- a no realizarse las inversiones previstas en infraestructuras y dotaciones, lo que impide el desarrollo de una verdadera estructura territorial de carácter metropolitano.
4. Esto en parte es debido a la falta de vinculación de las propuestas del plan con los recursos económicos necesarios para llevarlos adelante, especialmente en materia de infraestructuras.
5. De hecho, el Plan concebido a escala 1:10.000 para ser desarrollado por planes municipales, terminará funcionando como un plan general, pasando directamente de la zonificación a la licencia. La consecuencia

será el pésimo desarrollo urbanístico.<sup>30</sup> Esto se verá agravado, como se ha señalado en el análisis, por las pocas determinaciones dadas en la zonificación y en la normativa urbanística, especialmente en la zonificación de Nuevos Poblados que era la que debía soportar los nuevos desarrollos residenciales. Otras zonificaciones –residenciales de diverso tipo, ciudad jardín, etc.- favorecen un crecimiento urbano muy disperso.

6. La falta de instrumentos hará también difícil la traslación de la filosofía y las determinaciones generales dadas para el sistema de Espacios Libres y zonas rurales. Es más, las laxas determinaciones sobre la edificación en estas zonas y las zonas rurales llevarán en la siguiente etapa a una modificación tanto del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao como del resto de planes comarcales de Bizkaia.
7. Los Planes Comarcales de Bizkaia, al igual que el del Gran Bilbao, también van a tener un funcionamiento práctico más como planes urbanísticos que como planes territoriales.
8. Dichos Planes –más tardíos cronológicamente- reflejan en ocasiones (en los diagnósticos, en los objetivos) una preocupación por el deterioro ambiental y paisajístico que el desarrollismo excesivo puede ocasionar, y que podía ser perjudicial tanto para su calidad y modos de vida –de carácter muy rural todavía-, como para las actividades turísticas que se propugnaban en algunos de los nuevos modelos territoriales comarcales.
9. En general también señalan los principales retos, problemas y posibilidades que se ofrecen en cada comarca de cara al futuro, reconociendo como uno de los problemas más importantes el de la disponibilidad y ordenación de los usos del suelo.
10. En la práctica consagran un modelo territorial disperso y difuso, y en algunos casos tan expansivos -a su escala- como el del Gran Bilbao. Los instrumentos que se ofrecen como control o encauzamiento del desarrollo –fundamentalmente la zonificación- se muestran por sí mismos inadecuados para lograr este objetivo. En parte se debe a una zonificación que a fin de cuentas es expansionista y que permite una urbanización especialmente difusa en las zonas residenciales (residencial II, III y IV; ciudad jardín; residencial aislada) y en una amplia zona rural que zonifica como rural-libre permanente.
11. Si de hecho no se da un crecimiento excesivamente difuso es debido en parte a la mala accesibilidad de estas zonas y a los problemas de movilidad en importantes sectores de la población, además de a la falta de desarrollo de servicios y equipamientos, lo que todavía no las hace atractivas en aquella época.
12. La poca participación municipal en los procesos de elaboración y tramitación generará un cierto rechazo y el ansia de poder dotarse de planeamiento propio, lo que se llevará a cabo una década más tarde con los primeros ayuntamientos democráticos.

---

<sup>30</sup> OCIO HENDAYA, M. (1993): "Las relaciones entre el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y el planeamiento de los municipios periféricos" en M. FERRER: *Planeamiento y Gestión metropolitana, comarcal y municipal*. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, citado por ERQUICIA (2003, 94).

13. En general –y en especial para las cuestiones del medio físico-, en Bizkaia, falta coherencia entre lo marcado en el ámbito de la filosofía de los planes, en sus objetivos y diagnósticos, y su traslación práctica al planeamiento y al territorio.
14. Al final de la etapa, y sin tener carácter de plan, en el territorio de Bizkaia se producen propuestas sobre el medio físico de gran interés, tanto por su carácter pionero como por su madurez conceptual y metodológica, aunque no se explotan las amplias posibilidades que ofrecía la legislación (por ejemplo la figura del Plan Especial).
15. Aunque ciertamente faltara madurez para darle carácter de Plan para la época –aunque existiese la posibilidad de tramitarlo como Plan Especial-, su carácter “orientativo e indicativo”, adelanta la consideración o el “recelo” que la ordenación del medio físico representa en ciertos ámbitos y agentes ligados al planeamiento, al verlo como un limitador de posibles opciones de desarrollo.
15. Sea por falta de medios o porque sociológicamente la sociedad no estaba preparada todavía –niveles de renta, de motorización, modos de vida, etc.-, sea por cultura territorial o de cierto respeto al territorio –esto puede ser discutible pues en otras zonas no se respetó-, el caso es que ni habiendo propuestas y planes aprobados de cariz netamente desarrollista (Plan Especial de Mundaca), en su momento fue poco importante el fenómeno de ocupación selectiva de los espacios más valiosos por los desarrollos urbanos de baja densidad para segunda residencia (GÓMEZ OREA1978, 63).
16. En general se puede decir que muchas de las principales cuestiones territoriales que se plantean posteriormente ya están presentes en los documentos de estos años, y en algunos casos ya se apuntan propuestas de actuación –principalmente a nivel de déficits de infraestructuras- que son los que se desarrollarán años más tarde.
17. Aparte de propuestas infraestructurales, muchas cuestiones que en el futuro se verán realizadas (puerto exterior, localización de la Universidad en el Valle de Asúa, función complementaria del resto de comarcas respecto al Gran Bilbao –residencial para Plentzia, desarrollo industrial para el Duranguesado, turismo para las comarcas costeras, etc.) ya quedan dibujadas –con mayor o menor precisión- en estos planes.
18. Al ser un territorio de desarrollo más intenso y temprano que el alavés, con graves déficits acumulados, se constata una mayor sensibilidad ante el medio físico, aunque todavía a un nivel muy incipiente dentro de la planificación territorial, y sin derivar en planes que presenten especiales obligaciones y regulaciones.

### **3.3.3 Planeamiento en el territorio de Gipuzkoa.**

A continuación se analizará el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa, también conocido por el “Plan Doxiadis”, recogiendo el nombre del equipo redactor, Doxiadis Ibérica, dirigido por el ingeniero civil Sr. D. Vingileos y el arquitecto C. Xenakis, y que contó con la supervisión general del Dr. C.A. Doxiadis. El equipo contó numerosas colaboraciones, tanto nacionales como extranjeras. Este estudio, como se señala en su Introducción, se realizó por encargo de la Exc. Diputación de Guipúzcoa en

octubre de 1963, siendo entregado en mayo de 1964 un primer borrador y, tras atender las diferentes sugerencias de las autoridades competentes, será definitivamente aprobado en 1966. Aparte del "exótico" nombre el estudio aportaba también en su planteamiento un lenguaje también peculiar, como era la poca conocida, aunque pertinente expresión, de la aplicación de la ciencia ekística (del griego *oikos*, casa), ciencia que estudia los fenómenos que condicionan las diferentes formas de establecimiento humano, y cuyo principal centro de estudio se encontraba entonces en Atenas.

Por otro lado se analiza un estudio del año 1976, "Estudio urbanístico del Alto Deba", que se realizó con vocación de Plan Comarcal y responde a una coincidencia de iniciativas singulares, como se analiza en su momento.

### 3.3.3.1. Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa, 1966.

El documento, siguiendo las determinaciones de la Ley del Suelo de 1956, se estructura en cinco grandes volúmenes que se relacionan a continuación. Destaca el importante tratamiento estadístico y la riqueza de gráficos, cuadros, mapas, etc., fruto de la mentalidad racionalista con que se realiza el Plan.

#### VOLUMEN Nº 1: CONDICIONES EXISTENTES.

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CONDICIONES EXISTENTES.
- III. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y POLÍTICA
- IV. FOTOGRAFÍAS (LA PROVINCIA).

#### VOLUMEN Nº 2: PLAN DE ORDENACIÓN.

- I. PLAN DE ORDENACION.
- II. PROGRAMA DE ACTUACIONES Y COSTES.
- III. ANEXOS.

#### VOLUMEN Nº 3: GERENCIA DE URBANISMO.

- I. FUNDAMENTACION.
- II. NATURALEZA Y ESTRUCTURA.
- III. FACULTADES Y COMPETENCIAS.
- IV. LINEAS GENERALES PARA LA CREACIÓN DE LA GERENCIA.

#### VOLUMEN Nº 4: ENCUESTA INDUSTRIAL.

#### VOLUMEN Nº 5: NORMAS URBANÍSTICAS.

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN.
- III. INTERRELACION ENTRE LOS ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN.
- IV. NORMAS DE ORDENACIÓN.
- V. NORMAS DE EDIFICACIÓN PARA SUELO URBANO (TABLA II).
- VI. NORMAS Y ORDENANZAS ESPECIALES.

#### PLANOS.

El Plan fue definitivamente aprobado por Orden Ministerial del Mº de Vivienda el 7 de septiembre de 1966 y, -como recoge J.M. Erquicia-, significativo de su posterior repercusión es el hecho de que todo él fue

aprobado con carácter indicativo a excepción de las Normas Urbanísticas (2003, 99).

Respecto a su contenido se recogen a continuación sus elementos fundamentales, centrando el análisis en los apartados del vol. I, II y V. En el **volumen I**, se realiza primero una **introducción**, donde se enmarca el estudio y se presenta su justificación a la vista de la normativa vigente. Es interesante pararse a hacer algunas consideraciones, que ayudan a entender el sentido final que se dio a estos trabajos. Primero, en el apto. B de la introducción, al hablar del alcance del estudio, señala que para que el Plan alcance su máxima eficacia, además de definir la estructura urbana de la provincia –por ley así debe hacerlo según se vio en el art. 8 apto. c- se deberá definir con mayor precisión en los pasos sucesivos para su cumplimiento, mediante planes territoriales de ámbito inferior (comarcales, municipales, etc.) y planes especiales. Por consiguiente presenta el Plan “con el propósito de proporcionar a las autoridades competentes una guía que las sirva a lo largo de todo el periodo de actuación del plan”, presentándose una lista de estudios que convendría emprender así como unas directrices generales para su realización. Además deja en interrogante o a la espera de la realización de los estudios especiales –algunos de gran importancia a la hora de definir la estructura urbana de la provincia como la localización de los embalses- la toma de decisiones importantes. Posteriormente se refuerza esta idea al hablar los problemas de la zonificación, con un tratamiento de datos siempre provincial a la hora del análisis, y rehuyendo expresamente de una zonificación municipal o comarcal. En definitiva deja claro el carácter territorial del planeamiento pero lo circunscribe a un planeamiento de carácter indicativo, sin unos objetivos expresamente definidos, quedando en unas “recomendaciones generales encaminadas a evitar que sigan aumentando los conflictos sociales y funcionales” (TERÁN, 1982, 382). El equipo redactor señala también la falta previa de un plan de ordenación social y económico, por lo que desde el propio Plan Provincial se ha debido asumir el estudio demográfico y económico de la misma. A este nivel, así como en la estructura urbana, hay que valorar positivamente el carácter descriptivo del Plan, que aporta gran cantidad de datos sobre la misma, muchas veces como consecuencia del propio trabajo de campo. Como horizonte temporal del Plan se marca un periodo de 15 a 30 años, al final de los cuales se piensa que la provincia estará al límite de su saturación.

A continuación de la Introducción, se realiza un **análisis descriptivo de la provincia**, siendo un análisis clásico (historia, encuadre nacional, condiciones físicas, población, economía por sectores, infraestructuras, etc.) y que servirá como base del diagnóstico. En el análisis de la agricultura ya menciona su declinar como actividad económica del territorio, dando dos indicadores de ello: la pérdida de las mejores tierras agrícolas ante la expansión de la industria y las aglomeraciones urbanas por un lado, y el trasvase de mano de obra al sector industrial. Se subraya también, al analizar la silvicultura, que aparte de suministrador de materias primas, la riqueza forestal de la provincia tiene una gran importancia tanto en la conservación del suelo como en la regulación de las aguas, sobre todo teniendo en cuenta “la naturaleza empinada de las tierras de la provincia” y el peligro de que se produzcan inundaciones. Valora positivamente las políticas de repoblación forestal emprendidas desde la década de los años

cincuenta. Respecto a la industria señala, en general, problemas de contaminación atmosférica, ruidos, malos olores y vertidos incontrolados, señalando la necesidad de implantar sistemas de depuración adecuados.

De este apartado también merece destacarse la llamada "estructura ekística" de la provincia, que supone una primera división del territorio guipuzcoano en zonas y comarcas, ésta última bastante parecida a la que hoy en día se utiliza en diferentes instancias administrativas y de estudio del Gobierno Vasco. Para la división en zonas el criterio fundamental ha sido la topografía, distinguiéndose las siguientes: Zona costera, Zona del río Oria, Zona del río Deba, Zona del río Urola, Zona entre los ríos Oria y Deba, y zona del resto de la provincia. Respecto a las comarcas diferencia seis comarcas basándose en criterios económicos y de concentración de la población, sirviendo de base para las posteriores propuestas del Plan de Ordenación:

- Comarca nº 1: A. Irún, Fuenterrabía; B. San Sebastián, Pasajes, Hernani, Lezo, Rentería Urnieta, Oyarzun; C. Orio, Usúrbil.
- Comarca nº 2: F. Andoain, Villabona, Cizurquil, Aduna, Asteasu, Irura, Anoeta; G. Tolosa, Ibarra, Larraul, Alquiza, Hernialde, Berrobi, Elduayen, Berastegi, Belaunza, Leaburu, Gaztelu, Lizarza, Oreja, Alzo, Icazteguieta, Orendain, Baliarrain, Amézqueta, Abalcisqueta, Legorreta, Alegría de Oria, Albiztur.
- Comarca nº 3: I. Beasain, Villafranca, Lazcano, Idiazabal, Segura, Olaberría; J. Legazpia; R. Ormaiztegui, Zumarraga-Villarreal, Ezquioga, Ichaso, Isasondo, Arama, Alzaga, Gainza, Zaldivia, Ataun, Cegama, Cerain, Mutiloa, Gaviria.
- Comarca nº 4: K. Oñate; L. Arachabaleta, Mondragón Escoriaza, Salinas de Leniz.
- Comarca nº 5: N. Vergara; O-P. Elgoibar, Placencia, Eibar, Anzuola, Elgueta.
- Comarca nº 6: E. Zumaya; D. Zarauz; H. Deva; Q. Azcoitia, Azpeitia, Motrico, Guetaria, Aizarnazabal, Cestona, Beizama, Goyas, Vidania, Régil, Aya.

Dentro de las comarcas, atendiendo a la intensidad y continuidad de los núcleos urbanos en la provincia, y la extensión y situación relativa de los espacios libres y aprovechables existentes entre ellos sin obstáculos físicos importantes establece grupos de ciudades que engloba bajo una letra común.

Como último capítulo del vol. I, se hace referencia a la **identificación de problemas**, que se resumen fundamentalmente en el problema de disponibilidad espacial, realizando unas proyecciones que situaban la población guipuzcoana de 1975 en 675.000 habitantes y de 890.000 para 1990. El problema de disponibilidad espacial puede observar en las necesidades de suelo residencial y de terrenos para espacios públicos diversos (deportes, zonas verdes, etc.), pero se hace más evidente en la escasez de suelo industrial. Esta falta de espacio, debida fundamentalmente a la difícil topografía de la provincia y en menor medida a una planificación física mal concebida, tiene varias consecuencias: emplazamientos inadecuados, muchas veces en pendientes de más del 20%; problemas de almacenaje de productos y de mayor siniestrabilidad laboral por hacinamiento al no poderse realizar las ampliaciones deseadas; y el más

preocupante de cara al futuro, la emigración de muchas industrias a otras provincias, principalmente del Bajo y Alto Deba hacia, Álava, hacia Vitoria. Considera las ciudades de Eibar, Mondragón, Placencia, Zumárraga-Villarreal, Guetaria y Motrico como ciudades prácticamente saturadas, sin espacio libre y aprovechable de importancia.

Se calcula por lo tanto el espacio aprovechable disponible, considerando éste como el terreno libre de edificación, comunicaciones o ríos y de una pendiente inferior al 15%, quedando esto reflejado en un mapa a escala 1:10.000. Sobre el suelo aprovechable concluye que aunque es limitado, desigualmente repartido y con pocas superficies horizontales, es tres veces más que el espacio hasta entonces desarrollado, por lo que a corto plazo no habrá problemas salvo en algunas zonas ya prácticamente saturadas. Augura dificultades importantes a partir del 2030 para el conjunto de la provincia.

En el **volumen II** pasa a realizar el **Plan de Ordenación** propiamente dicho. Es aquí donde se comenta el objetivo del trabajo –sin explicitarlo así–, al comentar, dentro del apartado A. Generalidades, que “Una vez determinado el limitado espacio aprovechable en la totalidad de la provincia (volumen nº 1, adjunto), es necesario protegerlo de una utilización anárquica, por medio de una ordenación cuidadosa y adecuada”. Para ello plantea una zonificación muy general, a escala 1:10.000, y da unas Directrices especiales para la elaboración de los Planes Generales.

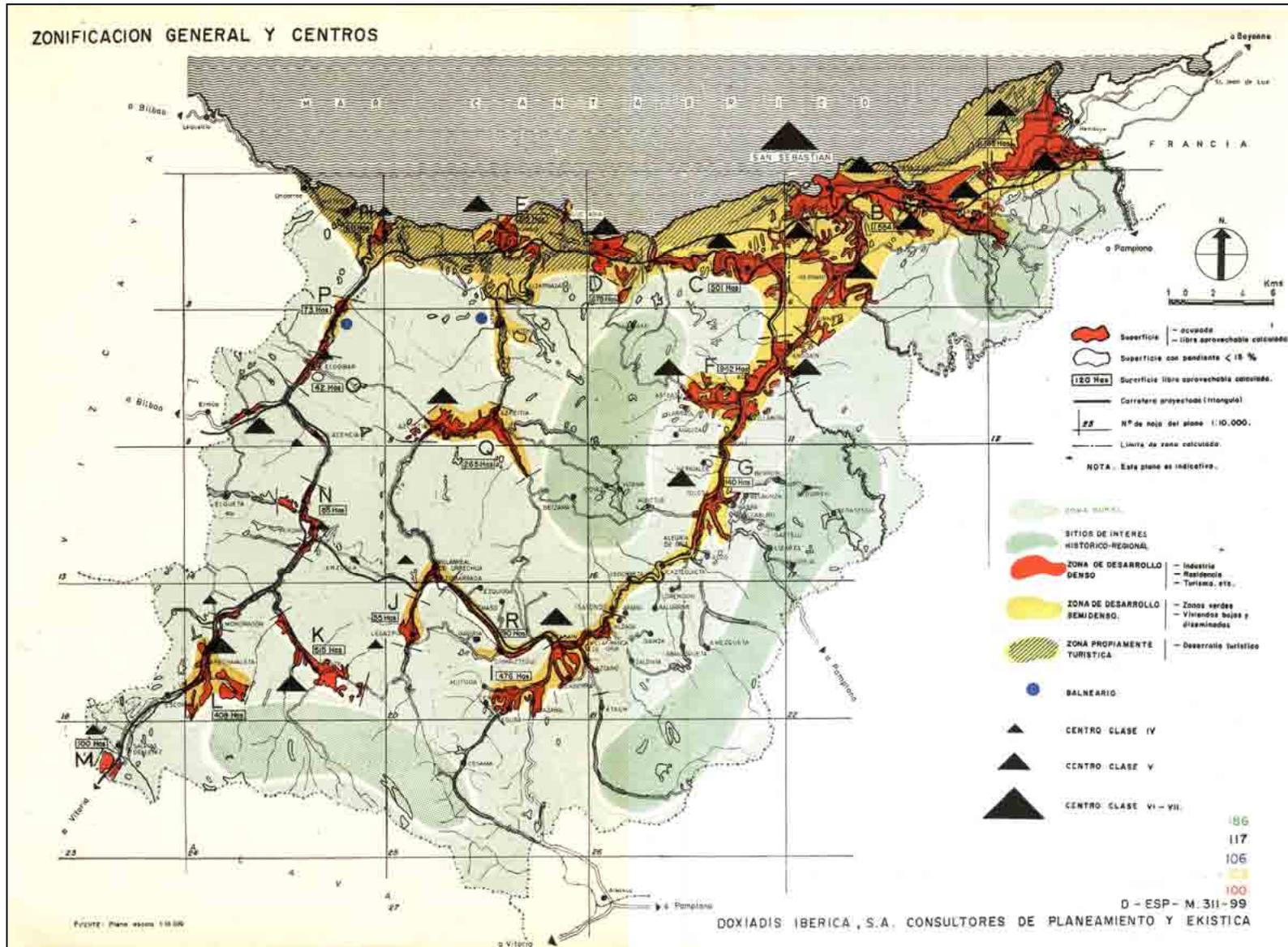
En la **zonificación** distingue los siguientes espacios:

1. Zona residencial, industrial, verde y turística.
2. Zonas de interés histórico-regional.
3. Zonas de interés artístico-monumental.
4. Cuantificación indicativa de las zonas residencial, industrial y especial, por grupos de ciudades.
5. Zonas vitales a corto plazo: zonas vitales industriales, zonas vitales, residenciales, zonas vitales comerciales y zonas vitales turísticas.
6. Áreas amplias de carácter propiamente industrial.

Dentro de la zonificación sólo distingue entre suelo urbano de desarrollo económico-social, que comprende todas las zonas urbanas, como las de residencia, industria, verde, turismo, etc., y el suelo rústico que comprende las zonas de agricultura, pastos, silvicultura, turismo, etc. Comenta que hasta ahora el desarrollo urbano de la provincia ha sido mixto y la tendencia parece ser esa. Sí diferencia las áreas de pendiente inferior al 10% dejando para el planeamiento comarcal y municipal, la concreción mayor de las zonas industriales, aunque a título indicativo también lo hará al comentar las localizaciones de suelo comarcal por escrito y una cartografía esquemática, sin delimitar bien los suelos (mapa de zonas vitales). Al cartografiar el suelo urbano se distingue entre zonas densas (serían las zonas con menos del 15% de pendiente) y que se cuantifican en unas 10.000 hectáreas incluyendo poblaciones existentes, ríos y comunicaciones, y zonas semidensas, que no se cuantifican.

El suelo rústico también se considera una sola área que contiene zonas de agricultura, pastos, silvicultura, etc. Las zonas turísticas se extienden a todo el suelo rústico y a la franja costera urbana. Aunque se marcan algunas

**Figura 17:** Zonificación general y principales centros (Plan Provincial de Guipúzcoa, 1966).



zonas de interés artístico, arqueológico y paisajístico, para el resto se requiere la realización de un estudio especial.

Desde el punto de vista del medio físico es interesante la distinción de las zonas de interés histórico-regional basándose en la belleza de su paisaje y a ser representativas de su carácter regional y tradicional, proponiendo su protección de un desarrollo urbano o industrial excesivo. Aunque también subraya la necesidad de un estudio especial que defina y concrete las normas de protección, recomienda no localizar industria grande y molesta, favoreciendo en todo caso la industria artesanal, reduciendo así mismo las densidades y cualquier otro factor que rompa la armonía. Las regiones definidas son las siguientes:

- a. Al oeste de la carretera San Sebastián-Alsasua y a partir de Legorreta, al Sur, hasta Orio al Norte y al Oeste hasta la carretera Azpeitia-Cestona, que comprende, entre otras, las poblaciones de Beizama, Goyaz, Vidania, Albiztur y Aya.
- b. La región montañosa al S.E. de la carretera Tolosa-Itsasondo hasta los límites provinciales intentando que la correspondiente región de la provincia de Navarra en su día, complete esta región en su totalidad.
- c. La región de Aranzazu al sur de Oñate.
- d. La zona del valle de Oyarzun al sur de esta población.

Como zonas de interés artístico-monumental señala Guetaria, Motrico, Oñate, Mondragón, Fuenterrabía, Segura, Orio, Vergara, Santuario de Aranzazu y Loyola, proponiendo la realización de un plan especial en el que se especifiquen sus valores y se establezca una normativa.

Aunque de una manera indicativa, ante el acuciante problema de la falta de espacio tanto a futuro como en el momento actual, el Plan cree necesario ordenar el espacio libre aprovechable y fijar en cada comarca las llamadas **zonas vitales**. Con ellas se quiere evitar la actuación dispersa y el desarrollo anárquico, concentrando el crecimiento en núcleos determinados y reforzando su centralidad.

Clasifica las comarcas según su situación. Así considera que las comarcas 1, 2 y 3 –todas las que se desarrollan en el eje del ferrocarril y de la N-I-, tienen un fuerte dinamismo residencial, comercial e industrial, siendo necesario fijar las zonas vitales. En la comarca 4 no hay tal necesidad pues los problemas de Mondragón pueden verse resueltos por la disponibilidad de suelo de Arechavaleta. Señala la necesidad de crear una zona vital turística en Oñate pero con la función de proteger su belleza histórica y paisajística. En la comarca 5 las mejores posibilidades de expansión son en Vizcaya por lo que el Plan no fija ninguna salvo en Mendaro. Por fin en la comarca 6, su dinamismo no es industrial, por lo que sólo se indicarán las zonas vitales restantes.

Al centrarse temáticamente aborda con especial atención las zonas vitales industriales, pues es donde se habían detectado los problemas fundamentales. Para la comarca nº 1 y nº 2 señala una necesidad de 100 has. de suelo industrial (85 y 15 respectivamente) para el año 1975. De manera somera pero si las localiza en el texto: unas 50 has. en la zona de Lezo al norte de la carretera actual de San Sebastián a Irún, 25 has. en Hernani y otras 25 al sur de Andoain. Considera que esta zona, al estar alejada del eje San Sebastián-Bilbao, no es tan interesante. En la comarca nº 3 prevé unas necesidades de 24,5 has. repartidas así: para Beasain-

Villafranca 9has. en la zona de Lazcano-Olaberria, y unas 2-3 has. en el comienzo del valle de Ormaiztegui al N.O. Para Zumárraga-Villarreal y Legazpia, unas 10 has. para su expansión en el valle de Ormaiztegui.

Califica la situación de las comarcas nº 4 y nº 5 como muy complejas, pues es donde se han localizado el mayor número de casos de fugas de industrias a otras provincias. Cree que los problemas de Eibar no se solucionarán con el suelo de Arechavaleta –que sí recogerá la presión de Mondragón-, sino en el eje Ermua-Durango, pero este se sitúa fuera de las competencias del Plan. Para Elgoibar sí fija una zona vital de expansión de 3 has. en Mendaro. En la comarca nº 6 no ve el problema de suelo industrial por lo que no le parece realista fijar ninguna área como tal.

Las propuestas sobre el resto de zonas vitales son más generales, pues el problema no es tan acuciante. El caso de las residenciales sólo comenta, y más bien en sentido proteccionista, el salvaguardar para desarrollo residencial y turístico dos zonas de la comarca nº 1, la de Oyarzun y Fuenterrabía al sureste del monte Jaizquibel, don de sería necesario cuidar tanto el emplazamiento como el volumen de la edificación. Respecto a las zonas vitales comerciales señala la necesidad de una gran zona comercial en al comarca nº 1 que de servicio no sólo a la comarca sino a la provincia e incluso al turismo extranjero, debiéndose localizar en relación a los dos grandes ejes, Irún-San Sebastián-Bilbao y San Sebastián-Alsasua. Confirma la centralidad comercial de Tolosa en el área sureste de la provincia y, ya para la comarca nº 6 localiza un centro comercial en Zarautz, más por el carácter turístico de la comarca que por su número de habitantes. Por fin, en las zonas vitales turísticas, además de las ya mencionadas de Fuenterrabía, Oyarzun y Oñate, creen necesario, en el mismo sentido proteccionista que las anteriores, fijar una zona vital entre Zumaya y Zarautz.

La segunda parte del Plan de Ordenación se corresponde con las **Directrices Especiales para la elaboración de los Planes Generales**. Estas directrices se agrupaban en los siguientes puntos, comentándose los más interesantes:

1. Ciudades ya saturadas o en saturación.
2. Zonificación según pendientes.
3. El ritmo de ocupación.
4. La clase de comunidad.
5. La superficie de la ciudad en el futuro.
6. Mancomunidades.
7. Carreteras.

Como ciudades en periodo crítico de saturación se consideraban Eibar, Placencia, Mondragón, Elgoibar, Zumárraga y Villarreal. Próximas a este estado se consideraban Beasain, Villafranca, Tolosa, Pasajes, Guetaria, Motrico y Vergara.

El peso del desarrollo, del desarrollo industrial, se refleja en las recomendaciones para la zonificación en pendientes, en las que se señala la necesidad de guardar las zonas bajas, con un declive inferior al 10%, a las industrias grandes y medianas, las comunicaciones principales, los deportes mancomunales y los centros comerciales de alto grado. Llega a proponer el traslado de las viviendas existentes en zonas bajas y que haya que sustituir

a zonas de mayor declive. En cuanto a la vivienda nueva recomienda su buena orientación para un adecuado soleamiento, y tener en cuenta los vientos dominantes para los humos y olores.

Realiza una clasificación de los núcleos por su tamaño, en relación al cual se la adjudican diferentes tipos de equipamientos educativos, sanitarios, etc. (en el mapa de zonificación se representan según su tamaño por triángulos).

Es en el **volumen V** donde se concretan las **Normas Urbanísticas**, que se estructuran de la manera siguiente:

I. INTRODUCCIÓN.

II. ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN.

- a. Suelos.
- b. Zonas
- c. Usos.
- d. Descripción de los usos.

III. INTERRELACION ENTRE LOS ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN.

A. Zonas por categorías de suelo.

1. Suelo Urbano.
2. Suelo de reserva urbana.
3. Suelo rústico.

B. Usos por zona.

1. Zona residencial.
2. Zona industrial.
3. Zona turística.
4. Zona verde.
5. Zona agrícola.
6. Zona forestal.
7. Zona especial.

IV. NORMAS DE ORDENACIÓN.

A. La estructuración de las comunidades urbanas.

B. Superficie, edificabilidad y densidad por clase de comunidad.

V. NORMAS Y ORDENANZAS DE EDIFICACIÓN PARA EL SUELO URBANO.

C. Normas generales.

D. Normas para las ordenanzas de la edificación.

VI. NORMAS Y ORDENANZAS ESPECIALES.

- E. Protección de las carreteras.
- F. Protección del paisaje y del turismo.
- G. Protección del patrimonio artístico.
- H. Edificaciones singulares.
- I. Edificaciones no conformes.
- J. Alturas de las edificaciones.
- K. Aceras cubiertas (Arcadas).
- L. Servicios.
- M. Área de planes parciales.

Como señala ERQUICIA (2003,108) se plantea una utilización técnica bastante similar a la planteada en la anterior etapa por las Normas del famoso "Libro Rojo", destacando la aparición del concepto de la categorización del suelo, lo que posteriormente se llamaría la clasificación del suelo.

A continuación se analizan los **aspectos más relacionados con el medio físico**. En el apartado II, Elementos de planificación, ya introduce como zonas específicas la agrícola y la forestal. Lo más específico viene dado dentro del capítulo VI Normas y Ordenanzas Especiales, es lo referido en el apartado B Protección del Paisaje y Turismo. En el punto 202 la norma señala que:

"Los Ayuntamientos procederán a la formación de inventarios en los que incluirán aquellas zonas de su geografía que, por su notorio carácter pintoresco, forestal o agreste, deban de ser objeto de especial protección, a fin de que se respeten sus bellezas paisajísticas naturales, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que las mismas encierren".

Aunque no profundiza en la función ecológica del medio físico, parece deducirse una comprensión de la misma que la que se daba en la ley de 1956, señalándose también la importancia de otros aspectos además de los meramente paisajísticos.

En puntos posteriores señala que se garantice su accesibilidad, que se prohíban edificaciones salvo las destinadas al turismo u otro tipo de servicio, y en el 205, de cara a garantizar la labor de conservación, protección y dotación de accesos, insta a los Ayuntamientos a que procuren "obtener para aquellos la calificación de "Parques Nacionales", Sitios Naturales", y Monumentos Naturales", respectivamente". En los puntos finales señala el cuidado a tener en las zonas turísticas costeras tanto en el volumen y altura edificada como que los nuevos desarrollos no impidan el disfrute de las bellezas naturales. Merece subrayarse que en los puntos 210 y 211 se pide la realización de un Plan Especial<sup>31</sup> que proteja del desarrollo urbanístico e industrial las regiones anteriormente citadas: al oeste de la carretera San Sebastián-Alsasua y a partir de Legorreta, al Sur, hasta Orio al Norte y al Oeste hasta la carretera Azpeitia-Cestona, que comprende, entre otras, las poblaciones de Beizama, Goyaz, Vidania, Albiztur y Aya.; al S.E. de la carretera Tolosa-Isasondo hasta los límites provinciales intentando que la correspondiente región de la provincia de Navarra en su día, complete esta región en su totalidad; la zona S.O. de la provincia con centro en el Santuario de Aránzazu, y la región del valle de Oyarzun.

Complementa esta protección la requerida para el patrimonio histórico-artístico, debiendo proceder los Ayuntamientos a la realización de un inventario en el que se incluirán no sólo edificios aislados, sino conjuntos monumentales, barrios y ciudades de este carácter, así como las ruinas, yacimientos prehistóricos, jardines artísticos y botánicos, y parajes pintorescos.

---

<sup>31</sup> Choca que en este sentido no se haga ninguna alusión a otro de los espacios naturales importantes situado al sur del territorio guipuzcoano como es la sierra de Aitzgorri.

### 3.3.3.2. Estudio Urbanístico de la Comarca del Alto Deba, 1976.

Los motivos de interés de este estudio son diversos. En principio es el único con carácter comarcal que se produce en Guipúzcoa en esta época, y fue realizado justo al comienzo del final de la etapa de desarrollo urbano basado en el sector industrial, como se analizaba siguiendo las ideas de A. Precedo en el marco general. También es de interés el ámbito espacial estudiado, pues el Alto Deba puede ser un ejemplo típico, característico de los valles industriales de la vertiente atlántica. El **origen** también fue peculiar pues siendo un estudio de escala supramunicipal surgió por iniciativa municipal, aunque a él no fue ajeno la Caja Laboral, entidad financiera ligada al cooperativismo y que prácticamente financió la totalidad del estudio<sup>32</sup>. Efectivamente, varios municipios (Vergara, Mondragón, Arechavaleta, Oñate) estaban en aquel momento en proceso de revisión de su planeamiento y vieron la necesidad de tratar determinados aspectos de manera conjunta, especialmente el tema de la red viaria, donde se estaba planteando un proyecto de autopista –la conocida como Málzaga-Urbina o Eibar-Vitoria-, con un trazado muy agresivo para el valle, al desarrollarse casi todo su trazado sobre la zona llana baja del valle, que como veremos posteriormente no eran y muy abundantes, condicionando de manera muy importante los futuros desarrollos del valle y discurriendo muy cercano a los núcleos de población. De hecho, una de las razones del retraso en el estudio –encargado ya en 1973- fue el que el equipo estudiase un trazado alternativo al que se manejaba por parte de la empresa concesionaria, y sobre el que al final tuvo que decidir el Mº de Obras Públicas del momento, incorporando la mayoría de los cambios propuestos por parte del equipo redactor del estudio ahora analizado (Tomo IV, pág. 4). Al final, y aunque era una infraestructura fundamental tanto a nivel comarcal como regional y su finalización se preveía para 1978, el proyecto (lógicamente encarecido con el nuevo trazado) se ha ido retrasando, y hoy es el día que todavía está en vías de finalización, tras acabar el primer tramo Málzaga-Bergara. El estudio se considera como una primera etapa de planeamiento, que una vez aprobado por los ayuntamientos y profundizar en algunos aspectos debería continuar hasta convertirse en un Plan Comarcal respetando la Ley del Suelo y el Plan Provincial<sup>33</sup>.

Los objetivos generales del encargo eran realizar un diagnóstico de la situación, analizar los potenciales de crecimiento en los aspectos de infraestructura socio-económica y territorio y por fin, presentar unas alternativas de estructura urbana comarcal coherentes con las necesidades de la futura población de la comarca.

---

<sup>32</sup> El estudio se encargó al equipo SEISS, dirigido por Xavier Unzurrunzaga y donde participaban muchos de los arquitectos que a partir de la década de los ochenta se distinguirán en el urbanismo guipuzcoano: Ángel de la Hoz, Francisco de León, Eduardo Ruiz, Alberto Zabala y Javier Zubiría. Se completó con el estudio de infraestructuras realizado por el equipo Eraiki y el estudio socio-económico realizado por Siadeco. Curiosamente la Caja Laboral realizó también en 1976 su propio estudio socioeconómico y tocando, indirectamente, algunos aspectos urbanísticos "Perspectivas de desarrollo integral del Alto Deva", y que en ocasiones difería del estudio encargado. En parte también fue tomado en cuenta por estudio comarcal.

<sup>33</sup> Aunque en ocasiones tiene diferencias importantes con el Plan Provincial –empezando por el ámbito especial definido como comarca-, al tener éste un carácter muy indicativo, no ofrecía mayores problemas de encaje legal, siendo además el estudio del Alto Deba el único de carácter comarcal que se estaba desarrollando en Guipúzcoa.

La **estructura del estudio** se dividía en dos primeros tomos -físicamente en un único volumen-, que se correspondían con un diagnóstico socioeconómico y urbanístico, con una importante recogida de información; un tercer tomo que reflexiona sobre el futuro, sobre la comarca en 1990 y los posibles objetivos de un futuro Plan Comarcal, con especial atención a la posible evolución del empleo industrial y las necesidades de servicios sanitarios y de enseñanza; y por fin, el cuarto y último tomo en el que se realizan las propuestas para la estructuración de la comarca y las recomendaciones para los Planes Generales. El índice más detallado se ofrece a continuación<sup>34</sup>:

TOMO I:

- 0. EQUIPO DE TRABAJO.
  - 0.1 INTRODUCCIÓN.
  - 0.2 ALCANCE DEL ESTUDIO.
  - 0.3 LOCALIZACION DE LA COMARCA EN EL CONTEXTO REGIONAL.
  - 0.4 NATURALEZA DEL ÁREA.
- 1. CARACTERIZACIÓN SOCIO-ECONOMICA.
  - 1.1 ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA.
  - 1.2 ASPECTOS ECONÓMICOS.

TOMO II:

- 2. INFORMACIÓN URBANÍSTICA.
  - 2.1 TOPOGRAFÍA.
  - 2.2 HIDROGRAFIA.
  - 2.3 CUENCAS Y TERRITORIO.
  - 2.4 PENDIENTES DEL TERRITORIO.
  - 2.7 ANALISIS HISTORICO DEL TERRITORIO URBANO.
  - 2.8 USOS DEL SUELO.
  - 2.9 PLANEAMIENTO VIGENTE.
- 3. INFRAESTRUCTURAS.
  - 3.1 INFRAESTRUCTURA VIARIA.

TOMO III: LA COMARCA EN 1990.

- 0. INTRODUCCIÓN.
- MONOGRAFÍA SOBRE LA PROBLEMÁTICA INDUSTRIAL DE LA COMARCA.
- MONOGRAFÍA SOBRE LOS SERVICIOS SANITARIOS.
- MONOGRAFÍA SOBRE LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA.
- BREVES NOTAS ACERCA DE LA VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE UN CENTRO COMERCIAL COMARCAL.
- VARIOS.

TOMO IV.

- 1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO URBANÍSTICO DE LA COMARCA DEL ALTO DEVA.

---

<sup>34</sup> Al final, y quizás por esa dilatación en el tiempo de realización, la estructura del estudio resulta algo confusa. Aún y todo se ha preferido no "interpretar" y mantener el orden y puntuación tal cual aparecen.

2. ALCANCE DEL ESTUDIO URBANÍSTICO DE LA COMARCA DEL ALTO DEVA.
3. ESQUEMA DE PROCESO DE TRABAJO.
4. ALTERNATIVAS DE DESARROLLO URBANÍSTICO DE LA COMARCA DEL ALTO DEVA.
5. PROPUESTA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LA COMARCA DEL ALTO DEVA.
  - INTRODUCCIÓN.
  - Criterios de ordenación del SUELO INDUSTRIAL.
  - Criterios de ordenación del SUELO RESIDENCIAL.
  - Criterios de ordenación de suelo para SERVICIOS COMARCALES.
  - CONSIDERACIONES GENERALES DE ESTRUCTURA URBANA DE LA COMARCA.
  - CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN DEL SUELO RURAL.
6. INFRAESTRUCTURAS.
  - A. INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.
  - B. SUMINISTRO DE AGUA.
  - C. SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN.
  - D. RESIDUOS SÓLIDOS.

En un principio el estudio abarcaba los municipios que se asentaban en la cuenca del río Deva, en su parte alta y en sus principales afluentes, el río Oñate y el Anzuola: Vergara, Anzuola, Mondragón, Oñate, Arechavaleta, Escoriaza y Salinas de Léniz, lo que suponía una superficie de 32.000 hectáreas y una población de casi 60.000 habitantes en 1970. Posteriormente se estimó conveniente y coherente territorialmente incluir los municipios de Elgueta –muy unido a Vergara- y de Aramaiona (Álava) – muy unido a Mondragón-, a pesar de los problemas administrativos, y de ir en contra de la comarcalización de esta zona propuesta por el Plan Provincial de Guipúzcoa. Subrayan su posición geográfica central en el País Vasco, que se acrecentará si realmente se produce las mejoras previstas en la infraestructura viaria comarcal y regional.

En el **diagnóstico** se destaca el fuerte desarrollo experimentado por la comarca en el siglo XX, basado fundamentalmente en su desarrollo industrial. Destacan los crecimientos de las décadas de los años veinte (19%), la de los cincuenta (25,9%) y la de los sesenta (36,4%), pasando de 21.628 habitantes en 1900 a 59.536 en 1970. Este crecimiento se ha concentrado especialmente en las poblaciones de Mondragón y Vergara.

Lógicamente el sector primario estaba reducido a su mínima expresión ante la competencia industrial y del modo de vida urbano, relegándose a las zonas altas, y aunque no se pueda hablar de éxodo del caserío sí se constata su abandono como sistema de producción económica. Subraya el estudio la importante función que desempeña todavía como lugar de residencia y como refugio del patrimonio artístico, histórico y cultural del pueblo. Yendo a las cifras, todos los municipios tenían unas tasas de ocupación menores que la media provincial (6,4%), destacando casos como el de Mondragón donde la población ocupada del sector apenas suponía el 1,1% del total. El sector industrial ha sido la base del desarrollo comarcal, presentando unas características de mayor tamaño de empresas

que la media provincial, polarizada en sectores como el siderometalúrgico, electrodoméstico, cerrajero y tornillero, pero que ya presenta síntomas de "vejez" y una base de empleo no cualificado importante. Como singularidad destaca el movimiento cooperativista, muy dinámico en todos los procesos de modernización. El sector terciario debería de crecer todavía de manera importante, pues ofrece tasas de empleo realmente bajas.

La topografía ha condicionado de manera importante el desarrollo urbano de la comarca, aprovechándose en su gran mayoría los suelos llanos de los corredores naturales. Se subraya el fuerte contraste entre los desarrollos urbanos e industriales de los fondos de valle con el resto del territorio que guarda un marcado carácter rural y un paisaje natural de gran fuerza. En este territorio además se conserva una importante red rural de comunicaciones que unen pequeños y numerosos barrios rurales de gran interés. También es de destacar el valor paisajístico del territorio rural en general y en especial de algunas áreas de topografía suave y de gran valor como reservas naturales (Astaza, Goronaeta, Araoz y Apózaga). Dada la importancia de la topografía y, con el fin de evaluar los recursos de suelo disponible, el estudio analiza las pendientes del territorio, confirmándose en este caso con mayor crudeza lo que ya avanzaba el Plan Provincial para el conjunto de Guipúzcoa, la poca disponibilidad de suelo. Así, del conjunto del territorio comarcal el 88,5% tiene una pendiente superior al 30%, un 8,2% entre el 15 y el 30%, y sólo un 3,3% no supera el 15%.

Del análisis de los usos del suelo señala como ya desde comienzos del siglo XX se empieza a producir un cambio radical en los usos del suelo llano de los fondos de valle, todavía entonces dedicados en su mayoría dedicados a la agricultura intensiva. Poco a poco ésta va a ir siendo sustituida por usos residenciales e industriales, lo que se intensificará en las décadas de los cincuenta y sesenta con altas tasas de crecimiento. Esta expansión demográfica e industrial se caracteriza –especialmente en los nuevos barrios de S. Andrés, Sta. Marina y Musakola de Mondragón, o el de Matxiategui de Vergara, o San Andrés y Errekalde de Oñate- por graves defectos de planificación, bajos estándares constructivos y urbanísticos e insuficientes servicios y equipamientos –normalmente falta las infraestructuras de agua y alcantarillado, iluminación, accesibilidad viaria, transporte público, zonas verdes, servicios públicos-, etc.. También señalan los problemas que por falta de planificación y de gestión y control municipal han tenido los asentamientos industriales: especulación de terrenos, mal aprovechamiento de las superficies disponibles, utilización e invasión de los ríos, etc. A esto se añade que este crecimiento no ha sido acompañado por un desarrollo de las infraestructuras necesarias. Así hay todavía graves problemas de abastecimiento de agua, de saneamiento de los vertidos, una red viaria y de ferrocarril totalmente insuficiente, con alto índice de tráfico pesado y que incluso sufre retrocesos (desaparición del ferrocarril Málzaga-Vitoria), etc.

A continuación, en el Tomo III, se hace una interpretación del **futuro de la comarca**, situándolo a 15 años vista, en 1990, centrándose especialmente en los aspectos socioeconómicos. A nivel conceptual y metodológico hay que subrayar el esfuerzo de reflexión por las opciones tomadas a la vez que el intento de explicitar –con gran claridad- los objetivos que debería tener el

Plan Comarcal<sup>35</sup>, aunque reconoce que en última instancia la fijación de los objetivos es un problema político, que deben ser fijados por los propios Ayuntamientos con el asesoramiento de los técnicos para fijar los límites del desarrollo y los problemas técnicos que pudiera haber. Pero subrayan que “no hay planificación sin objetivos”, cosa que igual hoy puede parecer banal, pero que como se ha visto en otros casos no estaba tan clara. Rompen una lanza a favor de la planificación, distinguiendo entre un desarrollo espontáneo y un deseable desarrollo planificado para el que es necesario plantear unos objetivos, aunque se hace a nivel propositivo y para que sean definitivamente revisados y/o cambiados por los políticos correspondientes. Como se puede observar más tarde, parece clara la influencia de la entidad financiera que financiaba el trabajo así como los intensos momentos sociales y políticos, que tanto la comarca como el país entero estaban viviendo. Son de subrayar dos aspectos: por un lado se reconoce que igual la comarca tendrá que aceptar cierta emigración de industrias a la llanura alavesa y por otro, entre los objetivos se explicitan concretamente algunos referentes al medio físico. Los **objetivos propuestos** son los siguientes:

- A. Racionalización del medio rural, buscando la rentabilización de las explotaciones y que a la vez puedan ser soporte de los valores del país.
- B. Adecuación del desarrollo industrial a las previsiones tanto cualitativas como cuantitativas. Es aquí donde se señalan los sacrificios que tendrá que asumir la comarca: reconversión de parte de su industria, auto selección de las nuevas industrias según el criterio básico de cualificación de la mano de obra, y emigración de parte de sus industrias actuales a la llanura alavesa.
- C. Creación de un alto nivel de servicios con búsqueda de aquellos de orden superior que son imposibles de alcanzar a nivel municipal, y con orientación tanto a los servicios personales como a los servicios a la industria.
- D. Mejora de los estándares urbanísticos y residenciales.
- E. Preparación de una infraestructura comarcal que intente cubrir las necesidades de la comarca : transporte, comunicaciones, energía, agua, saneamiento, servicios eficaces contra la polución de cualquier tipo, etc.
- F. Preparación para el ocio y el tiempo libre, cubriéndolos tanto por formación como con instalaciones culturales, deportivas, etc.
- G. Uso moderado de recursos escasos o irreproducibles, tales como el suelo, el paisaje, los recursos históricos, el capital económico, etc.
- H. Reconocimiento de los valores éticos y culturales del pueblo como base de cualquier desarrollo futuro aceptable, debiendo el planeamiento priorizar a las instituciones que lo protejan y fomenten.
- I. Descubrimiento de la comarca y de sus potencialidades como plataforma de nivel superior que permite un desarrollo imposible de conseguir a nivel municipal.

---

<sup>35</sup> Aquí así se le denomina: El Plan Comarcal y sus objetivos, El Plan Comarcal y la personalidad de los municipios, etc.

- J. Toma de conciencia del cambio que se avecina en las formas de vida y de las decisivas implicaciones que nuestras actuaciones presentes tendrán en la calidad de vida futura.

A continuación, tras algunas disquisiciones sobre el papel de los municipios, y reconociendo que hay que contar con ellos y que no se puede hacer tabla rasa, se constata que no hay contradicciones importantes entre las opciones-abanicos que los principales municipios habían trabajado en los estudios sociológicos para la revisión de su planeamiento y que, había realizado la misma empresa –Siadeco- encargada de realizar el estudio socioeconómico comarcal. Se calcula que la población crecerá de manera importante, llegando –sin contar con Elgeta y Aramaio- a los 105.000 habitantes<sup>36</sup> y se remarca como empieza destacar la nueva entidad de la comarca, que respetando la personalidad de cada municipio, debe suponer más que la mera suma de ellos. Para ello es importante llegar a descubrir y potenciar los llamados factores de comarcalización (red viaria, organización residencial, el comercio, los aspectos sanitarios, la industria, etc.), que serán desarrollados en las propuestas urbanísticas. Termina esta parte con las monografías sobre la problemática industrial, los servicios sanitarios y los servicios de enseñanza. Al final, en un apartado de “varios” se relacionan una serie de temas que han surgido a lo largo del proceso (museo industrial, biblioteca comarcal, centro administrativo comarcal, helipuerto, empresa comarcal de transporte, oficina turística comarcal, etc.) , y entre los que destaca respecto al medio físico la recuperación del equilibrio ecológico por medio de una vuelta a la naturaleza por medio de la repoblación con árboles autóctonos, la repoblación piscícola y de fauna originaria, etc.

El tomo IV es el que se centra más en las **propuestas urbanísticas y territoriales**, concretando cinco objetivos específicos:

1. El estudio debe aportar la base para la futura redacción de un futuro Plan Comarcal por encargo del organismo competente, y sirve como aportación previa para la Revisión de los Planes Generales de los municipios y su adaptación a la Ley del Suelo de 1976 (su promulgación coincide con el final del estudio, lo que deja una cierta incertidumbre sobre el marco legal posible).
2. Mejorar la coordinación del planeamiento municipal, aportando el encaje dentro del territorio de los sistemas generales (autopista, carretera variante, ferrocarril, red de saneamiento, red de agua, gaseoductos, basuras, etc.) y del equipamiento de servicios comarcales (sanitario-asistencial, educacionales, deportivos, parques, etc.).
3. Marcar las pautas respecto a la política de creación de suelo urbano (industrial y residencial) en el contexto comarcal basándose en el análisis del territorio físico, del potencial de recursos con vocación urbana disponible, en la estructura urbana comarcal y en las

---

<sup>36</sup> Casi todas las previsiones de la época –quizás algo anteriores- erraron por exceso en sus proyecciones, y éste es el caso: en el censo de 1991 el Alto Deba tenía unos 65.000 habitantes, incluyendo los alrededor de mil habitantes de Elgeta. Curiosamente un motivo de discusión en este estudio fueron las previsiones más moderadas realizadas por el propio estudio de la Caja Laboral ya mencionado y que tenía sus consecuencias a la hora de planificar infraestructuras, servicios y equipamientos, aunque las diferencias, según el estudio, tampoco eran muy grandes.

expectativas de evolución de la población y del empleo. Se considera objetivo prioritario la búsqueda de un equilibrio entre las condiciones urbanas y naturales de la comarca y la real expectativa de desarrollo industrial y residencial.

4. Controlar el proceso de urbanización de las zonas rurales que empiezan a sufrir una creciente presión especulativa, especialmente algunos núcleos de la periferia comarcal (Elgueta, Aramayona, Escoriaza, etc.) y otras zonas de buena accesibilidad y buenas condiciones topográficas.
5. Creación en el futuro de una oficina comarcal de planeamiento y gestión.

Al comentar el alcance del estudio confirman la idoneidad de incluir los municipios de Elgueta y Aramayona. Las conclusiones del estudio -dado su carácter y hasta que fuese aprobado el Plan Comarcal-, no puede pasar de recomendaciones, es decir no tiene capacidad de vincular. Sí se pide que las recomendaciones sean tenidas en cuenta o bien sean rebatidas con argumentos, aunque remarcan la importancia de seguir la propuesta referente a los sistemas generales. Por fin terminan recomendando la profundización en tres aspectos de cara a la realización del Plan Comarcal: la actualización y unificación de la topografía del conjunto de la comarca; un estudio socio-económico-urbanístico del entorno rural de la comarca; y un estudio monográfico del problema de la vivienda.

En el siguiente capítulo se realizan las propuestas de ordenación urbanística, unas más concretas que otras. Así se concretan más las propuestas de suelo industrial mientras que a nivel residencial o de suelo rural se dan indicaciones o pautas más generales. Es interesante ver la metodología seguida para definir las mejores localizaciones, que se realiza en gran parte siguiendo criterios de exclusión, y que ofrece la novedad de incluir entre los criterios algunos referidos al medio físico. Así, realizan una "criba" siguiendo los siguientes criterios: quedan excluidos todos los terrenos con pendientes superiores al 15% (recordar que suponen el 96,7% del territorio, por lo que sólo quedaría utilizable el 3,3%). También los ya urbanizados y con usos definidos y aquellos con expectativas ya previstas para usos distintos al industrial (residencial, servicios y equipamientos, infraestructuras, etc.). Por fin, también se excluyen zonas por su interés paisajístico que son las siguientes: áreas llanas en Gorla, áreas entorno a los valles de Aozaraza y Goronaeta, laderas de Arlabán, y laderas al sureste del núcleo urbano de Oñate. Es así que al final se definen un total de 250 has. de suelo industrial en la comarca, que parecen más que suficientes para cubrir las necesidades: 71 has. en Vergara (sector Mecolalde, S. Juan-Ubera y Angiozar); 55 has. en Mondragón (sector Kataide -Roneo y Garagarza); 5 has. en Arechavaleta (sector Copreci); 55 has. en Escoriaza (sector Markole-Ederlan y Escoriaza sur, junto a la carretera a Salinas); 48 has. en Oñate (sector Fagor-Ulma, S. Juan-Olate, y otros polígonos); 6 has. en Anzuola y 15 has. en Elgeta.

Respecto a los criterios de ordenación del suelo residencial no bajan a una escala mayor pues en opinión del equipo hace falta realizar un estudio más profundo de la problemática de la vivienda. Recomiendan que el crecimiento se realice entorno a los núcleos urbanos para reforzar su estructura. De todas maneras, detectan una fuerte presión -entre otras razones por el grave deterioro urbano de las áreas urbanas- sobre importantes áreas

rurales de gran interés paisajístico y susceptibles de acoger usos residenciales. A falta del estudio sobre la vivienda –y el ya mencionado también sobre el medio rural- es difícil dar pautas definitivas sobre este tema, pues es con esa base que se pueden definir zonas a proteger por interés paisajístico o agrícola, elementos infraestructurales a crear, compatibilidad de usos urbanos y rurales, etc. Si se apunta la existencia de una red de núcleos rurales que cuentan ya con una infraestructura primaria creada y que pueden servir de base para crecimientos residenciales de baja densidad. Todo ello requeriría por parte de cada ayuntamiento estudios de detalle de cada zona.

El tratamiento del equipamiento comarcal se marcaba como objetivo prioritario, y teniendo en cuenta criterios físicos y de la estructura urbana comarcal se llegan a definir tres áreas prioritarias: terrenos del caserío Zalgomendi en Vergara (aunque sin definir posible Hospital Comarcal); terrenos urbanizados de Macover en Oñate (posible centro comercial); y unión del río Epele y río Deva en Mondragón. Las tres zonas quedarían bien unidas entre sí por una vía-parque prevista y con la región a través del nudo Kataide con la futura autopista y la estación Epele del futuro ferrocarril. Aparte se definen otras zonas en Vergara, Mondragón, Arechavaleta y Escoriaza.

Al final se realizan unas consideraciones sobre la estructura urbana comarcal. Se despeja la duda sobre la posible falta de suelo industria: hay una superficie ocupada de 160 has. y se prevén 250 has. en este Plan, siendo en principio una oferta muy superior a las necesidades a 15 años vista, calculándose su saturación para el año 2005 o 2010. Es por ello que como segunda consideración se plantea el prohibir cualquier promoción de suelo industrial en áreas rurales. La tercera y la cuarta hacen alusión al cuidado en el desarrollo de las nuevas áreas industriales y áreas rústica entra asentamientos urbanos e industriales (tratamiento espacial, urbano, arquitectónico, paisajístico, etc.) que al seguir desarrollándose en los suelos llanos de los fondos de valle reforzarán la imagen urbana de los mismos. La quinta y última subraya la importancia de mejorar de manera radical las obras de infraestructura, reclamando incluso la implicación de las industrias en su financiación y mantenimiento. Destacan la red de saneamiento tanto urbana como industrial, y dentro de la red viaria las variantes de Vergara, Mondragón, Arechavaleta y Escoriaza, y la vía parque entre Epele-Zalgomendi y Zubillaga.

El último punto se refiere a criterios de planificación rural, que a falta de un estudio más profundo ya comentado, se hacen de manera esquemática e intuitiva. Por el interés para el trabajo, se comentan a continuación con más detalle ya que no sólo se refieren a valores ecológicos, sino que también se mencionan otros criterios a tener en cuenta, como el paisajístico o el agrícola, y, quizás el más curioso para la época, el de áreas de protección del paisaje insertas entre el medio urbano y rural:

- Se localizan algunas áreas de interés paisajístico y natural -bosques de roble y haya- que pueden ser futuras reservas para parques comarcales o regionales. Son áreas del sur de la comarca (Degurixa, Urbía, ladera norte de la sierra de Elguea, Aloña, etc.) y algunas de la mitad norte (laderas de Udalaiz, Gorla-Elosua, etc.)
- Áreas de protección del paisaje en el corredor urbano del valle del Deva que articulen el medio urbano con el rural, y en los que se

recomienda la sustitución del pino por especies más autóctonas (área entre Salinas de Léniz y Escoriaza con sus núcleos rurales, laderas de Apozatzabarri, ladera de Gurutze-txiki, etc.)

- Zonas de alto valor agrológico: laderas norte de la carretera Elgueta a Vergara con los barrios Ubera y Basalgo; laderas de san Blas en Vergara; zonas de Elosua y Gorla también en Vergara; y amplio territorio en torno al núcleo de Aramayona.
- Zonas en torno a los núcleos rurales de Bolívar, Arcamazo, Mendiola, Arenaza, Aozarena, Goronaeta y Larriño.
- Territorios al sur y este de Oñate y de su barrio rural de Araoz.

Por fin, propone también completar y ordenar la rica red rural, creando anillos de comunicación secundarios dentro de la comarca.

La parte de propuestas urbanísticas termina con el análisis de diferentes infraestructuras: la red viaria, cuyas disfuncionalidades no quedan resueltas por la nueva autopista, debe ser reforzada a nivel local por las variantes de los principales pueblos ya mencionadas y el eje Duranguesado-Goierrri y el desdoblamiento de la actual Vergara-Oñate-Mondragón. No ven necesario a medio plazo desarrollar un transporte colectivo dotado de infraestructura propia, dejando también abierto a largo plazo un enlace ferroviario San Sebastián-Bilbao a través de la comarca. Dentro del suministro de agua no ven problemas si se cumple el Plan de Recursos Hidráulicos de Guipúzcoa, pero esbozan la posibilidad, dados los problemas de medio ambiente-, de la reutilización del agua. Respecto al saneamiento señalan que está casi todo por hacer, debiéndose realizar importantes inversiones. Se localizan los principales centros de depuración definiéndose sus características. También se ocupan del tema de residuos sólidos urbanos proponiéndose una solución en la que se recomienda entren también las poblaciones de Eibar y Elgoibar.

### 3.3.3.3 Conclusiones Específicas del Territorio de Guipúzcoa.

Las principales conclusiones, de carácter más específico del planeamiento y estudios analizados del territorio guipuzcoano pueden resumirse en:

1. El Plan Provincial de Guipúzcoa, a pesar de su carácter descriptivo y el alcance indicativo de sus propuestas, puede considerarse uno de los primeros intentos de planificación territorial del Estado español y de la Comunidad Autónoma, haciendo una enunciación de temas que típicamente se encuadran en la Ordenación del territorio, con una zonificación –ciertamente muy general-, y unas directrices para la elaboración del resto de planes.
2. Muchas de propuestas se anticipan a lo que posteriormente se ha concretado en el modelo territorial guipuzcoano, aunque como en el resto de territorios históricos hay que constatar una ausencia –o presencia muy testimonial- de la variable del medio físico en la definición del modelo territorial.
3. Puede valorarse positivamente –a pesar de su carácter descriptivo-, el profundo estudio sobre la provincia, su carácter de reconocimiento territorial, la detección de algunos de sus problemas territoriales más importantes –sus fortalezas y debilidades-, como es la falta de disponibilidad de suelo y la asignación de equipamientos según la entidad del núcleo o comunidad, y una primera comarcalización del territorio guipuzcoano.

4. El problema de disponibilidad de suelo –cuestión que va a ser una constante en todos los estudios de planificación territorial que se desarrollen más tarde-, se empieza a plantear en toda su crudeza, siendo todavía más claro al descender en la escala, como en el caso del Estudio del Alto Deva (la superficie con menos del 15% de pendiente se calcula en poco de más del 5% para toda Guipúzcoa, en el caso del Alto Deba se calculó en un 3,3% en el Estudio, hoy en día se ha precisado en un 3,8%).
5. También se puede valorar positivamente el realizar una zonificación que abarca todo el territorio y donde se comienza a tener en cuenta valores no exclusivamente económicos (zonas de interés histórico-regional), llamando la atención sobre el peligro a que un desarrollismo excesivo puede dar lugar (zonas vitales residenciales y turísticas).
6. Como lagunas importantes hay que señalar la falta de definición de propuestas, su ambigüedad ante algunos de los retos identificados, y sobre todo la carencia de una estructuración entre las propuestas realizadas y el planeamiento municipal de desarrollo. En definitiva la falta de conexión con el planeamiento urbanístico que debería desarrollarse ajustándose a las Normas Urbanísticas propuestas, lo que impedirá el cumplimiento de la mayoría de las propuestas realizadas.
7. Si bien la normativa sobre el medio físico del Plan Doxiadis es igualmente indicativa que para el resto del Plan, a nivel conceptual incorpora la importancia de tener en cuenta más aspectos que los meramente paisajísticos (riqueza de la flora y fauna, valores geológicos, hidrológicos, etc.) a la hora de proteger el territorio, aunque todavía de una manera muy incipiente.
8. El estudio del Alto Deba pone de manifiesto la falta de coherencia entre lo planeado y la realidad urbanística resultante, concluyendo que el planeamiento realizado a partir de la Ley del Suelo de 1956, seguramente “por su mal cumplimiento, más que programar y dirigir el crecimiento urbano ha servido para legalizar un desarrollo anárquico consecuente con el sistema de promoción nacional y gestión privadas, imperante en el proceso constructivo de la ciudad” (Tomo I, 51).
9. También hace un certero retrato de lo que fue el urbanismo de los años sesenta y setenta, con un desarrollo escasísimo de infraestructuras a todos los niveles que el estudio califica de “crítico” para el área de estudio, desde la red viaria hasta el abastecimiento de agua o el saneamiento, unos bajísimos niveles de urbanización y muy bajos estándares constructivos, insuficiencia o carencia de servicios y equipamientos, grave deterioro ambiental, problemas de especulación, etc.
10. Constata como los nuevos desarrollos urbanos, que en el caso guipuzcoano ya están dando lugar a conurbaciones de diferentes tamaños, a realidades distintas y más complejas, con una estructura urbana de nivel superior. Esto hace cada vez más necesario la introducción de la escala comarcal en el planeamiento, así como la formación de organismos gestores también comarcales.
11. A lo largo de todo el proceso parece aflorar las dificultades de conciliar la perspectiva comarcal y la autonomía municipal, con constantes referencias a ellas. A pesar de ello, el estudio tuvo su importancia y

contribuyó en parte a la creación efectiva de esa conciencia, gracias en gran parte a la unión de los municipios para lograr un trazado alternativo de la autopista Málzaga-Urbina o Eibar-Vitoria. Otro dato es que es la única comarca que ha desarrollado una Mancomunidad multifunción para la gestión de todos los servicios, sin desagregarse en mancomunidades diferentes para cada servicio, con lo que supone de racionalidad de gasto, favoreciendo además perspectivas más integrales de carácter comarcal.

12. Se detecta una preocupación por el mundo rural, que además está en decadencia en esta zona, y de algunas de las futuras -en su caso ya presentes- tensiones que sufrirán. Como novedad señala el peligro de la presión de los desarrollos residenciales de baja densidad -potenciada además por la mala calidad urbana y ambiental de los desarrollos urbanos de los años sesenta y setenta- sobre los suelos rurales. Señala ya como criterio general de ocupación - y a falta de estudios que profundicen más en el tema- el apoyarse en los núcleos rurales existentes, que ya cuentan con una red primaria de infraestructuras. Curiosamente este será también unos de los criterios que años más tarde se aprueben en las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) del País Vasco.

### **3.4 Conclusiones generales de la etapa.**

1. Aunque tuviese escaso desarrollo, la Ley del Suelo de 1956, supone el punto de partida de la planificación territorial en el estado español, a pesar de que la falta de reconocimiento de la necesaria escala regional pudiese, entre otras cosas, contribuir al fracaso de su desarrollo (en varios de los estudios y planes ya se ha remarcado como era subrayada esta falta por diferentes autores).
2. Desde la perspectiva del planeamiento territorial el balance global es más de fracaso del intento que de afirmación del mismo, aunque siguiendo el análisis de Terán (1982 y 1999), esto podría extenderse a cualquier tipo de planificación física que se intentase en la época. Los intentos, a pesar de aplicarse a escala comarcal o provincial, seguían teniendo un claro sesgo urbanístico.
3. La Ley del Suelo de 1956 no aportó todavía una visión integral del medio ambiente o del medio físico, aunque recoge algunos instrumentos en los que basar una primera planificación (en especial la figura de los Planes Especiales para la protección del paisaje, del patrimonio histórico, etc.). Aún y todo, y como señalan diversos autores como ZOIDO (2001, 278), hubo un uso muy escaso de sus posibilidades por ejemplo desde el punto de vista del tratamiento del paisaje. La cuestión principal es el escasísimo desarrollo que de hecho se ha dado a las posibilidades legales, especialmente visto los conflictos y necesidades presentes en los paisajes españoles.
4. En el caso de Bizkaia esto se ve completado por las Normas de ordenación Complementaria y Subsidiarias del Planeamiento, con zonificaciones expresas para la protección del medio físico y del patrimonio histórico, aunque éstas no tendrán desarrollo práctico en las zonificaciones de los planes.
5. Por otro lado el desarrollo urbano real de los años sesenta y setenta puso de manifiesto las dificultades de implementación de la planificación

urbanística y territorial, agravado el proceso por un desarrollo socioeconómico basado en ideas liberales, que no aceptaban el más mínimo condicionamiento de sus políticas. Esto llevó a la casi nula aplicación de los instrumentos legislativos.

6. La mayor conciencia de los problemas medioambientales que empieza a sentirse desde la década de los sesenta va a propiciar una mayor preocupación por el medio ambiente y su protección, viéndose esto reflejado en la legislación y diferentes normativas que comienzan a desarrollarse, así como en la propuesta de algunos estudios, aunque éstos careciesen del valor de un plan aprobado. En este sentido es de destacar el *Estudio de las condicionantes del medio físico a la localización espacial de las actividades de planeamiento* realizado en 1977, de los primeros realizados en España con una visión integral del medio físico y con el objetivo de que hacer operativa para el planeamiento la variada información temática del mismo.
7. A pesar de ello, en la CAPV no se aprovecharon los instrumentos y posibilidades que ofrecía la legislación para la protección del medio ambiente, tanto dentro del planeamiento territorial -por ejemplo normas provinciales en Guipúzcoa-, como instrumentos más específicos como los Planes Especiales. En este último caso, la única referencia de un Plan Especial -el caso de la ría de Mundaka- es más en el sentido desarrollista del mismo que como figura de ordenación del medio físico.
8. Es por ello que, aunque se comienzan a definir los principales retos y problemas del modelo territorial de la CAPV, en los documentos de planeamiento la cuestión del medio físico sólo está enunciada o de manera muy general o destacando aspectos parciales del territorio, no contemplándose en la mayoría de las propuestas actuaciones dirigidas a su protección y conservación salvo algunas excepciones ya citadas.
9. El desarrollo de una legislación sectorial medioambiental en ocasiones ha supuesto el reajuste de la visión global que se aportaba desde la legislación urbanística y territorial, cuando no su condicionamiento, perdiéndose la posibilidad de tratar el medio físico de forma integral y primándose visiones ambientales sectoriales o de problemas concretos.
10. El desarrollismo económico de los años sesenta favorecerá una banalización del planeamiento, pues prima el desarrollo económico y se niega cualquier tipo de control o cortapisas al mismo. Esto es especialmente significativo en el caso de los planes provinciales, que adoptan un sentido descriptivo y en todo caso meramente indicativo.
11. El planeamiento, a pesar de los avances tanto en el ámbito conceptual y metodológico como legislativo, es incapaz de dar una respuesta real y coherente ante la fuerza de las políticas expansivas de la economía. El desarrollo urbano resultante ofrece grandes déficits (falta de infraestructuras, de urbanización, de equipamientos y servicios, baja calidad urbanística de los desarrollos residenciales, etc.), siendo de destacar los déficits ambientales (polución de los ríos, polución atmosférica, etc.).
12. Recogiendo la opinión de F.TERÁN (1999, 30), el planeamiento de la época -como también ocurrió en Europa-, puso el énfasis en el análisis de los problemas de estructura, de relaciones funcionales de las partes entre sí, de organización y distribución de actividades en el espacio. Se

tenía la ilusión de encontrar leyes científicas explicativas de la organización del desarrollo urbano, cuyo conocimiento llevaría a encontrar una tecnología incuestionable para la previsión y la intervención. Esto llevó a entender los planes como un exquisito producto de un proceso técnico sofisticado elaborado por expertos y basados muchas veces en modelos matemáticos, que se esperaba fuesen capaces de prever eficazmente el desarrollo urbano para poder optimizar de manera indiscutible las decisiones territoriales. A este optimismo se unió el del desarrollo económico vivido en la época, que, junto a la realidad de los movimientos migratorios, llevó a realizar generosas cuantificaciones de superficie para el desarrollo y el planeamiento de las redes infraestructurales.

13. La mayoría de los estudios –unos con mayor énfasis que otros como el caso del estudio preliminar sobre Vitoria o del estudio del Alto Deba de Guipúzcoa-, subrayan como la mayor complejidad de los desarrollos urbanos, territoriales, hacen cada vez más necesario la introducción de una escala de planeamiento intermedia o comarcal. Incluso a veces se destaca como la realidad territorial claramente está por encima de los límites administrativos de los humanos (caso del Plan Director Territorial del Valle del Ebro).
14. A pesar de ello, a escala conceptual y de “maneras de mirar” el territorio hay importantes diferencias, como se ha podido observar en los análisis particulares por territorios, y dentro de ellos en los diferentes documentos.
15. También empieza a quedar en evidencia – especialmente en los estudios más tardíos aunque todavía no se den respuestas o alternativas claras-, el grave deterioro ambiental que acompaña el desarrollo urbano y la necesidad de abordar los temas del medio físico y la problemática medioambiental.
16. La Ley de 1975 (Texto Refundido de 1976), sí que supone, por primera vez en la legislación española, un acercamiento a la protección del ambiente desde una perspectiva global, moderna y amplia, integrada – no sólo pero sí de manera importante- dentro del instrumento de planificación territorial más importante, los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC).
17. A partir de dicha ley se establece una concepción del medio físico y/o del medio ambiente en el que se incluyen los recursos naturales –y entre ellos el suelo como tal-, los espacios con valores ecológicos –flora, fauna-, el paisaje y el patrimonio histórico-artístico.
18. Las iniciativas de planeamiento territorial, aprobadas o no y desarrolladas con mayor o menor acierto, contribuyen a la explicitación y tratamiento de los problemas territoriales: escasez de suelo en Gipuzkoa, falta de una red de infraestructuras y presión sobre el espacio rural en el Alto Deba, necesidad de una red viaria y de transporte comarcal en el Gran Bilbao, problema del abastecimiento de agua en Bilbao y Vitoria, centralidad de Vitoria y problemas de desequilibrios provinciales en Álava, etc. En general quedan subrayados los principales déficits para configurar estructuras territoriales coherentes (desde la viaria hasta las de abastecimiento y saneamiento o la necesidad y localización adecuada de los equipamientos comarcales), y muchas de

las propuestas realizadas en dichos estudios o documentos de planeamiento serán las que se lleven adelante en años posteriores.

19. En este sentido algunas de las propuestas y criterios que van a ir configurando el posterior modelo territorial recogido en las DOT ya se están anticipando o realizando años atrás, siendo el medio físico el gran ausente de estas propuestas aunque comienza a haber una importante concienciación de su problemática a nivel de análisis y diagnóstico.
20. También adelantan problemas en el ámbito conceptual y metodológico (necesidad de la reflexión regional; necesidad de superar el límite municipal para abordar adecuadamente el planeamiento en el Estudio Preliminar de Vitoria y su Comarca; concreción de metas y objetivos claros; recogida y tratamiento y análisis de información de manera operativa para la toma de decisiones, etc.) y de la gestión (adecuación de ámbitos administrativos adecuados para desarrollar el Plan en Vitoria o propuesta de oficina Técnica para estudiar e integrar los diferentes modos de transporte en el Gran Bilbao, necesidad del desarrollo de la figura del Plan Comarcal y de una Oficina de Gestión de planeamiento de este nivel en el Alto Deba, etc ).
21. Desde el punto de vista de la planificación ambiental, al final de la etapa se promulga la Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975) que - aunque supuso un avance en la reclasificación de los mismos, en la ampliación de la superficie protegida y en el impulso del primer inventario a nivel nacional de espacios a proteger-, no incluyó una visión global e integral de la conservación de la naturaleza.

## **4. ETAPA DEMOCRÁTICA I (1978-1990): DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.**

### **4.1 Marco general.**

El periodo que se inicia está marcado –aunque no se corresponda exactamente con las fechas propuestas- por tres acontecimientos importantes. El primero es el proceso de transición política que se inicia tras la muerte del dictador F. Franco y que tras la aprobación de la Constitución en 1978 dará lugar a al desarrollo del llamado Estado de las Autonomías, con repercusiones importantes para el urbanismo y la ordenación del territorio, al ser transferidas estas materias a las dichas autonomías, y desaparecer progresivamente gran parte del entramado político-administrativo anterior<sup>1</sup>. Este punto será desarrollado con mayor profundidad al tratar el marco legal. Este proceso va ir acompañado de una creciente apertura hacia el exterior y una mayor integración de España en organismos internacionales hasta los que hacía poco había estado vedada su presencia. La segunda es la profunda reestructuración económica que sufrirá la economía española –y especialmente la vasca- por la crisis económica derivada por la crisis del petróleo de 1973 (repetida por los acontecimientos de Irán en 1979), y la nueva estructura del comercio internacional que favorecerá a los llamados países recién industrializados (México, Brasil o Lejano Oriente). Esto se acompañará también de una importante reestructuración demográfica. Y por último hay que mencionar la ansiada entrada en la Unión Europea en 1986, que se hará plena tras el periodo de ajuste y transición.

Respecto a la evolución económica la inflexión que se produce es importante. El impacto de la crisis del petróleo –y aunque por sí solo no explica dicha evolución- es innegable, y puso en evidencia la débil base energética del país. Si en 1973 el petróleo suponía el 13% de las importaciones totales, en el periodo 1974-1978 sube a una media del 27,4% y en 1981, tras la crisis de Irán llegó a suponer el 42,4%. La nueva estructuración del comercio internacional también le perjudicó pues se vieron afectados sectores básicos para la economía española: textil, calzado, construcción naval, siderurgia, metalurgia, etc. (HARRISON, 1998, 31-32).

La población había continuado creciendo, llegando en el censo de 1991 a los 38,8 millones de habitantes lo que supone un crecimiento relativo respecto al censo de 1981 del 3,16%, pero ya se confirmaban profundos cambios. Se produce un descenso espectacular de la natalidad: del 19,5 por mil en 1970 al 15,2 en 1980 y del 10,1 en 1991<sup>2</sup>, cuando entre 1955 y 1970 se había mantenido alrededor del 20 por mil. Mientras la mortalidad sigue descendiendo algo –para la década de los 50 ya se situaba por debajo del 10 por mil-, del 8,3 por mil de 1970 al 7,69 por mil en 1980 y repuntar al

---

<sup>1</sup> Para una panorámica sociológica general más amplia (población, educación, salud, mercado de trabajo, mujer, justicia, medio ambiente, etc.) se puede consultar el trabajo del Instituto Nacional de Estadística *La sociedad española tras 25 años de Constitución*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

<sup>2</sup> Para los datos de 1991 se han utilizado las cifras del Censo de Población y Vivienda consultado en la web, [www.ine.es](http://www.ine.es). Otros en diferentes Anuarios estadísticos de la misma web.

8,6 por mil en 1991 como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población. Como constata Harrison, fruto del estancamiento económico y de la evolución de la población también se produjo un estancamiento de los movimientos migratorios, así como un cambio de dirección en los mismos (1998, 38-43).

ALCAIDE señala en su análisis de las grandes cifras macroeconómicas de esta etapa (2003, 46-49), el significativo retroceso de casi 8,22 puntos en el Índice de Convergencia Europea (EUR-15), que se queda en el año 1985 en el 71,60%, volviendo a situar a la economía española en el mismo sitio que en 1962 en comparación con Europa, vísperas de la nueva incorporación. Como recuerda Harrison (1998, 32-34) no fue una feliz coincidencia que la crisis económica coincidiera con el periodo de transición política, llevándose al principio una política demasiado flexible respecto a las reivindicaciones sociales y salariales, que por otra parte se habían acumulado en los últimos años del franquismo. Todo ello hizo dispararse a la inflación que llegó a situarse en el 26% en 1977 y que sólo tras los Pactos de la Moncloa y más tarde con el primer gobierno socialista se logrará contener y bajar.

Volviendo al análisis de Alcaide se constata un aumento importante del paro. La tasa de actividad bajó al 50,37%, y aunque el aumento de la población activa en un 7,1% se sitúa en algo más de 14,5 millones de personas, la población ocupada desciende en más de un 1 millón de personas, superando justo los 12 millones. Todo esto se traducía en una tasa de paro del 17,35% en 1985, con casi un aumento de 2 millones de parados, reflejo de un sistema incapaz de ofrecer empleo a las nuevas generaciones que se intentaban incorporar al mercado de trabajo y que a la vez destruía el anteriormente creado. La evolución del empleo por sectores entre 1975 y 1985 fue negativa en todos ellos salvo en el sector servicios. Así la agricultura y pesca perdió el 36,1% quedándose en el 15% del total; la industria, con un retroceso del 9,32% se queda en el 23,4%; y la construcción, con una fuerte bajada del 28,1% se queda en el 7,5% del total. Los servicios, con el crecimiento del 18%, pasarán a suponer el 53,4% del total del empleo. La mejora que poco a poco se produce a partir de 1985 no se refleja todavía en las grandes cifras del final de la etapa, y así, el censo de 1991 todavía reflejaba una baja tasa de actividad, un 50% de la población, y especialmente alta para las mujeres (33% frente al 68% de los varones). El paro también es alto, del 19% (27% para las mujeres y 17% para los varones). La recuperación es más clara viendo la recuperación del empleo en el sector industrial que vuelve a pasar de los 3 millones de empleo y supone el 25% de la población ocupada, y en la construcción que se sitúa en 1,37 millones de empleados, lo que supone el 11,1% del total. Por contra el sector primario sigue en descenso, perdiendo más de 700.000 empleo y quedándose en el 10,1% de la población empleada total, mientras que los servicios apenas varían.

Las cifras del Valor Añadido Bruto (VAB) también confirman esta evolución entre 1975 y 1985, que a pesar de todo tiene un porcentaje de variación total positivo de casi el 350%, aunque mucho menor que el del periodo anterior. Lógicamente los cuatro sectores crecen pero no porcentualmente: así la Agricultura pasa del 9,7% al 6,5%, la industria baja del 30% al 27,8%, y la construcción del 10,3% al 6,7%. Las ganancias –absolutas y

relativas- son para los servicios, que llegan a representar el 59% del VAB total.

La crisis industrial más los cambios económicos, organizativos y tecnológicos iniciaron la transición hacia la etapa postindustrial, que el profesor PRECEDO resume en los siguientes rasgos (1996, 166-168): desindustrialización de la población activa y reindustrialización tecnológica; terciarización social y económica; reforzamiento de las economías de aglomeración con especialización en servicios avanzados y nuevas ventajas comparativas para las metrópolis terciarias; descenso del ritmo de crecimiento de la población urbana y aumento de la movilidad personal y de la información. Y todo ello en el marco de una economía más internacionalizada y más abierta, en las que las fronteras nacionales cada vez eran más permeables a los flujos de capitales, ideas e información. Todos estos factores iban a tener una influencia distinta según el grado de desarrollo de los diferentes subsistemas, teniendo en cuenta además que la red urbana española se situaba en la primera periferia europea y se caracterizaba más por ser receptora de los procesos de difusión y cambio que de generadora de innovación. En el caso español había que añadir otros dos nuevos factores específicos: la importancia adquirida por la actividad turística y la nueva realidad sociopolítica con una nueva organización espacial surgida como consecuencia de su estructura autonómica. Ambos factores tendrán una evidente influencia en el sistema urbano español, que sufrirá cambios significativos, tanto en su difusión como en su jerarquía.

Los grandes cambios territoriales también son importantes, frenándose la anterior expansión urbana y entrando en la fase de desurbanización en palabras de A. Precedo , y que se corresponde con la tendencia ya constatada en EEUU al analizar el censo de 1975 de que la tasa media de las áreas situadas más allá de los límites funcionales de las grandes ciudades era mayor que en las áreas urbanas y que llegó a denominarse como "contraurbanización", aunque el mismo autor prefiere el término de desmetropolización (1996, 205 y 220). El propio Precedo matiza luego estos procesos hablando de procesos contrarios -reurbanización y desurbanización- pero simultáneos en el tiempo, en la década de los ochenta (1996, 230). Como se ha señalado, esto ya se anunciaba en el final de la anterior etapa. La población urbana creció ya sólo ligeramente con un crecimiento intercensal 1981-91 del 6,44% suponiendo el 62,30% del total, y estos crecimientos se producían más en las periferias de los centros urbanos que en los propios centros. El decrecimiento que hasta entonces sufrían los núcleos menores de 50.000 habitantes (pérdida intercensal del -8,45% para el periodo 1960/70 y del -3,17% para el 1970/81), se convierte ahora en ganancia del 1,37% marcando un punto de inflexión a un proceso de años de descenso de población. Pero es que además, frente al estancamiento o pérdida de las grandes ciudades -según Pascual i Esteve, Barcelona y Madrid, para el periodo 1980-85 sufren unas pérdidas de población relativa del 2,9 y el 3,% respectivamente (1990, 158)-, los crecimientos más importantes entre los núcleos urbanos lo protagonizan ahora las ciudades pequeñas entre 50 y 100 mil habitantes (10,3%). Las razones son diversas, y van desde la acumulación de funciones terciarias con base en la economía agraria (Zamora, Cáceres, Ciudad Real, Lugo, Palencia, etc.) hasta el desarrollo industrial endógeno (Lorca, Orihuela) o la superación de la crisis industrial basada en la terciarización (Granollers,

Ponferrada, etc.) pasando por el consabido desarrollo turístico (Benidorm, Vélez-Málaga, Motril, etc.). Las ciudades medias de entre 100 y 250 mil habitantes también tienen una variación positiva del 10,7% mientras que las de más de un millón ganan 3,4%, las de entre 500 y 1 millón el 8%, y las ciudades medias de entre 250 y 500 mil habitantes el 7,4%.

El modelo de sistema urbano de esta etapa, etapa postindustrial, será el que prácticamente llegue a nuestros días. Sus dos rasgos principales fueron el estancamiento o regresión de los tradicionales subsistemas industriales del norte, y una consolidación y expansión del eje del Ebro y levantino. Esto supuso una cierta disminución de los contrastes regionales, con un decrecimiento de los subsistemas industriales que fue compensado con la creciente importancia de los turísticos y agroindustriales, y con un importante proceso de terciarización. A escala más concreta se pueden distinguir cuatro situaciones diferentes correspondientes a otros tantos sistemas territoriales (PRECEDO, 166-175):

1. Los subsistemas desarrollados: aquí se incluyen los subsistemas dinámicos que funcionan como áreas receptoras de innovaciones, y donde se dieron respuestas muy diversas. En los industriales evolucionados, caso de Cataluña, el ajuste fue positivo, siguiendo las pautas europeas. Aquí, como en Madrid, se puede hablar de una evolución a un subsistema terciario metropolitano basado en la internalización y especialización que les dotaría de un dinamismo diferencial. Los subsistemas con síntomas de obsolescencia estructural (País Vasco, Asturias, Santander) el ajuste no se realizó, dando lugar a una crisis de crecimiento y adaptación, con una fuerte reconversión con procesos negativos. Por último estarían los subsistemas agroindustriales avanzados y orientados al comercio internacional (País Valenciano, Navarra y la Rioja), que se especializaron y adaptaron las nuevas tecnologías a su sistema productivo.
2. Subsistemas en fase de industrialización. En ellos la crisis económica afectó tanto al sector industrial –en general intensivo en mano de obra y con fuerte participación pública–, como a toda una serie de actividades rurales deficientemente estructuradas. Es el caso de Galicia, Castilla-León, Aragón, Castilla la Mancha y Andalucía Occidental, que vivieron momentos de incertidumbre al integrarse en un mercado abierto y buscaron su salida en salidas sectoriales.
3. Subsistemas basados en actividades turísticas. Aquí se enmarcan las Islas Baleares y Canarias y áreas costeras de Andalucía. La crisis económica afectó principalmente a la demanda, pero que sobre todo puso en cuestión el modelo desarrollista de crecimiento que imperó en la etapa anterior.
4. Amplios espacios subregionales y áreas intermedias que por su baja accesibilidad, deficiente formación de recursos humanos, carencias de tecnologías e infraestructuras y escasez de recursos competitivos cayeron en una crisis estructural con escasas alternativas.

Sí es interesante, profundizando en el trabajo de Precedo, constatar los cambios que tanto la estructuración del Estado de las Autonomías como la designación de capitalidades de las mismas introdujo en el sistema urbano, y que con el tiempo cogerán mayor significación. En el primero de los casos, la estructuración de las diferentes autonomías respecto a los subsistemas urbanos, cabe destacar los siguientes aspectos:

- a) Sólo tres subsistemas funcionales coinciden con las nuevas organizaciones autonómicas: Galicia, Cataluña y Aragón.
- b) Las áreas funcionales a los centros difusores vasco y madrileño quedan desmembradas. En el caso vasco se forman la Comunidad Autónoma Vasca, Cantabria, Navarra y La Rioja<sup>3</sup>. La periferia funcional de Madrid (Guadalajara, Toledo, Ávila y Segovia) quedará dividida, además de la propia Comunidad de Madrid, en dos Comunidades diferentes, la castellana-leonesa y la manchega, con indudables desajustes espaciales y funcionales.
- c) Por el contrario, la organización autonómica favoreció en algunos casos la articulación de redes urbanas regionales (Castilla-León, Extremadura), o la integración de diferentes subsistemas dando lugar a una red mejor estructurada (Andalucía). Caso contrario es la desmembración de la Comunidad de Murcia, del subsistema levantino.

Respecto a la elección de las capitalidades los principales aspectos a comentar son los siguientes:

- a) Las Comunidades Autónomas uniprovinciales, como en parte era lógico, mantienen su capitalidad anterior, reforzando sus funciones.
- b) En los subsistemas monocéntricos coincidentes con las nuevas divisiones (Aragón, Cataluña y Baleares), la capital se localizó en la metrópoli primada (Zaragoza, Barcelona y Palma), acentuando su primacía regional y consolidando su estructura metropolitana.
- c) En los subsistemas funcionales bipolares, se buscó la solución de localizar la capital en una ciudad intermedia distinta (Santiago en Galicia, Vitoria en Euskadi, Mérida en Extremadura), lo que reforzó los procesos de policentrismo.
- d) En los subsistemas monocéntricos equilibrados y policéntricos, la capital siguió en la metrópoli regional (Valencia en su Comunidad, Sevilla en Andalucía y –en menor grado– Valladolid en Castilla-León), fortaleciéndose su papel metropolitano y como consecuencia su inserción exterior.

En resumen, se podía constatar la paralización del crecimiento de las grandes ciudades a partir de la segunda mitad de la década de los setenta y la crisis del sistema industrial de base urbana con desmantelamiento de una parte importante de la estructura productiva de áreas de antigua industrialización. Las principales consecuencias fueron un cambio en la localización espacial de las anteriores etapas, desdibujándose las tradicionales corrientes migratorias de las áreas rurales a las ciudades e iniciándose una dispersión de la ciudad por el territorio (TERAN, 1999, 324). Y a estas dinámicas se les superpuso la nueva estructuración del Estado de las Autonomías como se acaba de ver.

La preocupación general por el medio ambiente que se hizo patente en la década de los setenta tendrá su continuidad en esta etapa<sup>4</sup>. Más adelante se comentan los acuerdos de Bonn y de Berna (de ámbito internacional y europeo respectivamente), los dos del año 1979, y muy unidos a la

---

<sup>3</sup> Este proceso se da además con importantes tensiones, tanto políticas como económicas, con la discusión e impugnaciones de los beneficios fiscales otorgados por las Haciendas vascas y navarra a las empresas, especialmente recurridas por La Rioja.

<sup>4</sup> Volvemos a seguir aquí el análisis del trabajo del Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (1998) y de M. Pérez de las Heras (1997).

conservación de especies y del medio natural. Hay otros Convenios o Acuerdos sobre el derecho del mar (Montego Bay, 1982); sobre maderas tropicales (Ginebra, 1983); sobre la protección de la capa de ozono (Viena, 1985; Montreal, 1987 y Londres, 1990); sobre la rápida ratificación en caso de accidente nuclear y asistencia en caso de accidente (Viena, 1986); sobre el control en los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación (Basilea, 1989), etc.

Pero quizás lo más destacable es la aprobación de la "Estrategia Mundial para la Conservación" elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) con la asistencia del PNUMA de las Naciones Unidas –que fue el que lo solicitó– y del WWF que la apoyaron financieramente, y que fue presentada oficialmente el 5 de marzo de 1980, siendo conocida como la "Estrategia de los ochenta" (UICN, 1980 y 1981). En la elaboración de su borrador participaron alrededor de 700 científicos y expertos en medio ambiente de todo el mundo y fue supervisado por la FAO, la UNESCO y los ya mencionados PNUMA y WWF, considerándose un documento muy discutido y consensuado, suponiendo la plasmación de muchas de las ideas que se habían ido fraguando durante la década de los años setenta y que se pueden resumir en dos principalmente: por un lado una llamada de atención al peligro de seguir creciendo a costa de los recursos naturales y por encima de la capacidad del planeta, agravado por la situación de pobreza de gran parte de la población mundial. Por otro, subrayar la creciente interdependencia global de las acciones, de manera que todas las acciones llevadas a cabo en el planeta están relacionadas entre sí.

La finalidad última de la "Estrategia" era contribuir al logro de un desarrollo sostenido mediante la conservación de los recursos vivos y su discurso de dirigía tanto a los gobernantes y asesores políticos –últimos responsables de la gestión de recursos, como a los ecologistas y conservacionistas señalando los ámbitos de actuación más urgentes, y a los diferentes agentes sociales y económicos que tienen que ver con el desarrollo para demostrarles que desarrollo y conservación son compatibles. Tres eran los objetivos básicos de la Estrategia Mundial para la Conservación: a) el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales; b) la preservación de la diversidad genética y, c) asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas.

Para lograr estos objetivos se marcaban una serie de prioridades que debían de ser tenidas en cuenta para establecer las estrategias nacionales y subnacionales. La primera era la consideración de que desarrollo y conservación debían ir unidos basándose en la aplicación de políticas transversales que afectaran a todos los ámbitos. En segundo lugar se proponía una ordenación racional del territorio con estudios de impacto ambiental adecuados y una legislación que permitiese la protección de los recursos naturales existentes y su uso racional. Se subraya el papel de la investigación y de la formación, y el de las universidades en la misma, así como de la participación pública en la solución de los problemas ambientales, así como en el papel de la educación ambiental para que desde la infancia se aprenda a respetar el planeta. Por fin se valora la importancia del desarrollo rural como base de la economía para lograr la supervivencia de los seres humanos en el planeta. Concluye subrayando la importancia del Derecho Internacional que debería ser más riguroso y

completo, del desarrollo de programas internacionales sobre la conservación de los bosques tropicales, zonas áridas, recursos genéticos y de los considerados como patrimonio común universal (el alta mar, la atmósfera y el Antártico).

Con todo ello la Estrategia pretendía corregir dos ideas erróneas que ya se estaban cuestionando en otras instancias años atrás. Por un lado que la conservación sólo debe estar dirigida a la flora y la fauna como entes aislados, subrayando las políticas conservacionistas a ultranza. Frente a ello la estrategia propugna una visión de la conservación como un bienestar para la humanidad en sí, pues muchos de los problemas que acucian a la humanidad –el hambre, la pobreza, diferentes enfermedades, etc.–, tienen base en la ecología. Por otro se subraya la idea ya comentada de que conservación y desarrollo económico no son incompatibles, y que no puede haber un desarrollo sostenido si no hay respeto o uso racional por los recursos naturales que sustentan esa economía.

Como se puede apreciar dicha Estrategia adelantó muchos de los problemas y de las estrategias para solucionarlos, pero hará falta bastantes años para que la comunidad internacional y los individuos las hagan suyas, debiendo ser reiteradas años más tarde.

Como Declaración, también es importante la Carta Mundial para la Naturaleza, que fue adoptada por las naciones Unidas en 1982, y que contextualizada en su tiempo es una declaración progresista respecto a los principios ecológicos y éticos, siendo uno de los documentos más sólidos a nivel internacional sobre ética ambiental.

Otro hito importante es la presentación del informe “Nuestro Futuro Común” por parte de la Comisión Mundial para el ambiente y el desarrollo de la ONU (CMAD, 1987) en versión oficial y también o más conocido como “Informe Brundtland” (GOODLAND, 1997), adoptando el nombre de la presidenta noruega que dirigió su redacción. Efectivamente, la ONU, en 1983 creó la Comisión Mundial para el Ambiente y el Desarrollo (CMAD), formada por una veintena de personas de diferentes países y que presidió Gro Harlem Brundtland. En su redacción participaron cientos de expertos de todo el mundo y es en este documento donde aparece por primera vez formulado (aunque las ideas de fondo ya se llevaban formulando desde finales de los años sesenta) el concepto de desarrollo sostenible. El texto consta de tres partes. En la primera “Preocupaciones comunes” se tratan temas como la pobreza, la crisis económica, y el concepto de desarrollo sostenible como posible alternativa. También se mencionan las estrategias más urgentes a adoptar para conseguirlo y el papel que debería jugar en este proceso la economía internacional. En la segunda –titulada “Tareas comunes”– se analizaban los problemas del crecimiento demográfico, la utilización de recursos alimenticios, el uso de especies y ecosistemas para el logro del desarrollo sostenible, el empleo y consumo de energía, la mejora de la eficiencia industrial logrando mejorar la productividad con un menor consumo de recursos, y por último el grave problema de las ciudades y su crecimiento. En la tercera parte –llamada “Esfuerzos comunes”– se recomienda el desarrollo de una legislación internacional que proteja los ecosistemas compartidos por varios países –especialmente océanos, la Antártida o el espacio-. También se incidía en la peligrosidad de los conflictos bélicos para el medio ambiente, especialmente por el peligro nuclear. Para terminar este capítulo, se incluían una serie de propuestas

para el cambio a nivel político, jurídico e institucional desde la cooperación internacional. En sus conclusiones el documento presenta una propuesta de veintidós principios legales para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible que llevaba la aprobación del grupo de expertos de derecho ambiental de la Comisión. El informe fue presentado a las Naciones Unidas en 1987 y gracias a su minuciosidad y calidad ha gozado de gran prestigio convirtiéndose en el principal referente de discusión de cara a la futura Cumbre de Río de Janeiro de 1992.

Coincidiendo con el Informe Brundtland, en 1986, en una reunión celebrada en Ottawa (Canadá) se plantea la revisión de la ya mencionada Estrategia Mundial para la Conservación aprobada a principios de la década. El documento anterior había sido utilizado como referente en más de 50 países para la realización de sus directrices nacionales o regionales de conservación y había sido traducido a diecisiete lenguas, pero se consideraba necesario adaptarla a las nuevas condiciones sociales y económicas. Se relacionaba además con la recomendación del Informe Brundtland para la creación de una declaración universal sobre protección ambiental y desarrollo sostenible, en forma de una "nueva carta", la "Carta de la Tierra" que enuncie los principios fundamentales del desarrollo sostenible. En la convergencia de estas dos iniciativas se debe situar la nueva iniciativa impulsada por la UICN, el PNUMA y WWF que se presentará en Río de Janeiro. Pero esto entra dentro de la siguiente etapa.

Desde el punto de vista de la Comunidad Europea se produce un importante desarrollo de los programas ambientales iniciados en el periodo anterior, con el desarrollo del Segundo y Tercer Programa de protección del medio ambiente (1977-1981 y 1982-1986) con los que terminan una primera fase de la política medioambiental europea, cuyas tendencias se pueden resumir en tres puntos (DPTO. de OT, V y MA, 1998). El primero es que la CE intentó con cierto éxito elaborar reglas fundamentales aunque muy generales para la administración ambiental como fueron las directivas relativas al medio acuático, los residuos peligrosos y el agua subterránea. Quizás lo más distintivo de este periodo es la aparición de la Directiva relativa a la Evaluación del Impacto Ambiental de 1985, considerada por muchos la piedra angular de la administración medioambiental de la CE. Un segundo punto a destacar es el trabajo de armonización que se realizó en relación a las sustancias químicas y vehículos, a sus emisiones. Y el tercer punto a destacar es la promulgación de Directivas para atender intereses específicos como son la relativa a Riesgos de Accidentes Graves en Determinadas Actividades Industriales (conocida como Directiva "Seveso" del año 1982) y otra sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos (Directiva "Pos Seveso" de 1984). Es de destacar que en el Tercer Programa ya se destacaba la importancia de la ordenación adecuada del espacio como instrumento principal en una política preventiva que asegurase la calidad del medio ambiente.

La aprobación del Cuarto Programa (1987-1993) coincide con la aprobación del Acta Única Europea (AUE) firmada en 1986 y que entra en vigor en 1987. Se puede hablar de una segunda fase en la política medioambiental de la CE que coincide con la duración de dicho programa. Dicha Acta supone la primera revisión sustancial del Tratado de la CEE desde 1957, otorgando a la CE un carácter más político que llevará a una profundización del proceso de integración que permitirá alcanzar el posterior Tratado de la

Unión Europea. Fue además la AUE la que introdujo dentro del Tratado la política medioambiental a través de la Tercera Parte sobre Medio Ambiente del nuevo Título VII, lo que supuso una clara asignación de competencias en materia de medio ambiente a la Unión Europea, constitucionalizando lo que hasta entonces ofrecía cierta ambigüedad legal<sup>5</sup> pero que se materializaba por medio de los citados Programas de Acción Ambiental. Volviendo al Cuarto Programa de Acción Ambiental, este supuso un mayor control de la aplicación de la legislación sobre medio ambiente –que se incrementó de manera muy importante- pero también el integrar la perspectiva ambiental en todas las políticas comunitarias. De esta época son por ejemplo las Directivas relativas a Grandes Instalaciones de Combustibles (1988), Incineración de Residuos en los Incineradores Municipales (1989) y Tratamiento de Aguas Residuales (1991). Entre las conclusiones del programa destaca el que se abogue por un cambio de política para pasar de reaccionar una vez que el problema ha surgido a una política de mayor carácter preventivo. Durante la vigencia de este programa además se reforzará la estructura de gestión medioambiental con la creación de la Agencia Europea del medio Ambiente y la red de información y observación sobre el medio ambiente, que adquiere cada vez mayor importancia. (PAREJO NAVAJAS, 2004, 100 y ss. y ALLI, 2001).

#### 4.1.1 Marco autonómico.

Este periodo viene caracterizado por una fuerte reestructuración de la economía vasca, el comienzo de la convergencia europea y el desarrollo de la administración autonómica, fundamental para amortiguar el impacto de la reconversión industrial. En primer lugar por un mayor desarrollo del sector servicios en muchos niveles y sectores –y no sólo los ligados más directamente con la administración-, y en segundo lugar por la posibilidad de desarrollar una política económica regional. Tanto por las tendencias a la baja de la natalidad como por el cambio de los movimientos migratorios se produce un estancamiento de la población en la CAPV, incluso con crecimiento negativo.

Esto se puede apreciar en las tablas nº 13 y 14 sobre la evolución de la población donde se aprecia el reajuste de población en la CAPV, que pierde entre 1980 y 1990 el 2,2 % de su población dado el peso de Bizkaia y Gipuzkoa, aunque Álava prosigue su crecimiento, ya más moderado (7,5 %).

<b>Tabla nº 13. Población y densidad por territorio 1981-2001.</b>							
		<b>1981</b>			<b>1991</b>		
	km <sup>2</sup>	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%
<b>Araba/Álava</b>	2.963	257.850	87,0	12,0	272.447	92,0	12,9
<b>Bizkaia</b>	2.217	1.189.278	536,4	55,5	1.155.106	521,0	54,9
<b>Gipuzkoa</b>	1.909	694.681	363,9	32,4	676.488	354,4	32,2
<b>C.A. de Euskadi</b>	7.089	2.141.809	302,1	100,0	2.104.041	296,8	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

<sup>5</sup> La política ambiental buscó su amparo en los artículos 100y 235 del Tratado de la CEE.

Como se puede apreciar en la tabla nº 13, los índices de los pesos relativos de cada territorio no presentan cambios significativos. También en las densidades se producen algunos pequeños reajustes con descensos en Bizkaia y Gipuzkoa, y un ligero descenso en el territorio alavés. El conjunto de la CAPV desciende por debajo de los 300 h/km<sup>2</sup>.

**Tabla nº 14. Evolución de la población en T. Históricos, CAPV y España 1980-1990**

	1970		1980		1990	
	Nº absolutos	Nº absolutos	% 70-80	Nº absolutos	% 80-90	
<b>Álava</b>	195.894	255.158	30,3	274.330	7,5	
<b>Gipuzkoa</b>	617.663	703.087	13,8	684.094	-2,7	
<b>Bizkaia</b>	1.025.018	1.216.276	18,7	1.168.377	-3,9	
<b>CAPV</b>	1.838.575	2.174.521	18,3	2.126.801	-2,2	
<b>España</b>	33.877.725	37.426.715	10,5	39.160.900	4,6	

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX. Elab. Propia.

**Tabla nº 15. Evolución de la población en T. Históricos, CAPV y España 1990-2000**

	1970		1980		1990	
	Nº absolutos	Nº absolutos	% 70-80	Nº absolutos	% 80-90	
<b>Álava</b>	88.000	99.850	13,5	108902	9,1	
<b>Gipuzkoa</b>	250.341	240385	-4,0	228.692	-4,9	
<b>Bizkaia</b>	391.911	367.574	-6,2	370.933	0,9	
<b>CAPV</b>	730.252	707.809	-3,1	708.527	0,1	
<b>España</b>	13.014.422	12.828.038	-1,4	13.301.210	3,7	

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX. Elab. propia.

El proceso de reajuste económico tiene un claro reflejo en la estructura de los empleos por sectores. En cuanto al empleo total (tabla nº 15) ya se aprecia un cambio respecto a las importantes pérdidas de la última década de la etapa anterior, aunque Gipuzkoa sigue perdiendo el 4,9 % de su empleo total. Álava gana un 9,1 % y como Bizkaia tiene un ligero crecimiento del 0,9 % el total de la CAPV queda en tablas, con un ligero crecimiento del 0,1 %.

En el examen de la estructura del empleo por sectores se confirma la tendencia hacia el modelo neoindustrial de la economía vasca que se expone en la tabla nº 16.

El empleo en el sector primario continúa su descenso, situándose para el conjunto de la CAPV en menos del 5 % del total en 1980, porcentaje que sólo supera Álava con el 5,5 %. El empleo industrial también tiene un incremento negativo y en los índices relativos de los tres territorios históricos baja ya del 40 % de la población ocupada. La construcción tiene una recuperación significativa en Bizkaia y esto es lo que permite que el

crecimiento global de la CAPV sea positivo, a pesar del comportamiento negativo de los otros dos territorios, aunque con cifras inferiores al Estado español. Por su parte los servicios siguen con un crecimiento importante (un 20 % de media para la CAPV y un 47 % en Álava), suponiendo ya en 1990 el 53,8 % del empleo total de la CAPV, llegando (Álava se queda en 49,4 %) o rebasando el 50 % (caso de Gipuzkoa y Bizkaia).

**Tabla nº 16. Estructura del empleo por sectores.**

**Nº de empleos en agricultura y pesca en los Territorios Históricos, CAPV y España 1970-1990**

	1970	1980		1990			
	Nº absol.	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H
<b>Álava</b>	14.145	9.658	-32	9,7	5.998	-38	5,5
<b>Gipuzkoa</b>	26.629	21.150	-21	8,8	10.320	-51	4,5
<b>Bizkaia</b>	35.352	21.608	-39	5,9	14.362	-34	3,9
<b>CAPV</b>	76.126	52.416	-31	7,4	30.680	-41	4,3
<b>España</b>	3.740.543	2.471.815	-34	19,3	1.554.872	-37	11,7

**Nº de empleos industriales en los Territorios Históricos, CAPV y España 1970-1990**

	1970	1980		1990			
	Nº absol.	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H
<b>Álava</b>	40.834	46.539	14	46,6	42.448	-9	39,0
<b>Gipuzkoa</b>	114.209	102.832	-10	42,8	85.008	-17	37,2
<b>Bizkaia</b>	154.875	138.878	-10	37,8	116.821	-16	31,5
<b>CAPV</b>	309.918	288.249	-7	40,7	244.277	-15	34,5
<b>España</b>	3.051.997	3.145.059	3	24,5	2.960.957	-6	22,3

**Nº de empleos en la construcción en los Territorios Históricos, CAPV y España 1970-1990**

	1970	1980		1990			
	Nº absol.	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H
<b>Álava</b>	7.515	6.992	-7	7,0	6.649	-5	6,1
<b>Gipuzkoa</b>	18.651	15.024	-19	6,2	14.868	-1	6,5
<b>Bizkaia</b>	37.116	28.468	-23	7,7	31.084	9	8,4
<b>CAPV</b>	63.282	50.484	-20	7,1	52.601	4	7,4
<b>España</b>	1.163.616	1.072.435	-8	8,4	1.223.957	14	9,2

**Nº de empleos en servicios en los Territorios Históricos, CAPV y España 1970-1990**

	1970	1980		1990			
	Nº absol.	Nº absol.	% 70-80	% s.T.H	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H
<b>Álava</b>	25.506	36.661	44	36,7	53.807	47	49,4
<b>Gipuzkoa</b>	90.852	101.379	12	42,2	118.496	17	51,8
<b>Bizkaia</b>	164.568	178.620	9	48,6	208.666	17	56,3
<b>CAPV</b>	280.926	316.660	13	44,7	380.969	20	53,8
<b>España</b>	5.058.266	6.138.729	21	47,9	7.571.424	23	56,9

\* % es sobre el total de cada Territorio Histórico en ese año.

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*. Elaboración propia.

El modelo territorial anterior va quedando confirmado, con pequeños reajustes de relocalización, como se aprecia en las tablas nº 17 de

distribución de la población por comarcas y nº 18, con la distribución de la población por tamaño de municipios.

Así, en Álava la Llanada Alavesa sigue en su proceso de macrocefalia respecto a su provincia concentrando casi el 80 % de su población mientras que el resto de comarcas, incluida la Cantábrica Alavesa, pierden población. En Bizkaia el Gran Bilbao tiene un ligero descenso en su peso relativo que casi es lo que gana su vecina comarca de Plentzia-Mungia, que empieza a recoger parte de su relocalización residencial. En Gipuzkoa aprecia la relocalización de la población hacia las comarcas costeras que son las que ganan porcentualmente (salvo el Bajo Deba las otras tres) en detrimento del interior, aunque las diferencias son pequeñas.

**Tabla nº 17. Población y densidad por territorio y comarca 1981-2001.**

	km <sup>2</sup>	1981			1991		
		Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%
Cantábrica Alavesa	301	34.083	113,3	13,2	34.216	113,8	12,6
Estribaciones del Gorbea	404	5.696	14,1	2,2	5.340	13,2	2,0
Llanada Alavesa	784	200.600	255,7	77,8	216.417	275,9	79,4
Montaña Alavesa	481	3.645	7,6	1,4	3.197	6,7	1,2
Rioja Alavesa	385	9.559	24,8	3,7	9.391	24,4	3,4
Valles Alaveses	585	4.267	7,3	1,7	3.886	6,6	1,4
<b>Araba/Álava</b>	2.963	257.850	87,0	100,0	272.447	92,0	100,0
Arratia-Nervión	401	22.291	55,6	1,9	21.275	53,1	1,8
Duranguesado	317	90.912	286,6	7,6	90.660	285,8	7,8
Encartaciones	452	31.317	69,3	2,6	29.680	65,7	2,6
Gernika-Bermeo	282	46.234	163,7	3,9	45.240	160,2	3,9
Gran Bilbao	355	936.848	2641,8	78,8	905.468	2553,3	78,4
Markina-Ondarroa	206	28.132	136,8	2,4	27.301	132,7	2,4
Plentzia-Mungia	212	33.544	158,0	2,8	35.482	167,2	3,1
<b>Bizkaia</b>	2.217	1.189.278	536,4	100,0	1.155.106	521,0	100,0
Alto Deba	343	67.136	195,9	9,7	65.109	190,0	9,6
Bajo Bidasoa	71	64.714	911,1	9,3	66.800	940,4	9,9
Bajo Deba	182	66.569	366,8	9,6	59.936	330,2	8,9
Donostia-San Sebastián	306	317.863	1040,1	45,8	309.926	1014,1	45,8
Goiherri	351	70.293	200,0	10,1	66.559	189,4	9,8
Tolosa	347	46.696	134,4	6,7	44.996	129,5	6,7
Urola Costa	325	61.410	189,1	8,8	63.162	194,5	9,3
<b>Gipuzkoa</b>	1.909	694.681	363,89	100,0	676.488	354,36	100,0
<b>C.A. de Euskadi</b>	7.089	2.141.809	302,1		2.104.041	296,8	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

Los reajustes se hacen más evidentes en la distribución de la población por tamaño de municipio. Algunos cambios se explican también por los procesos de desagregación municipal que comienzan a darse en esta época, recuperando algunos antiguos municipios su autonomía municipal. Álava mantiene su estructura aunque si Vitoria-Gasteiz sigue creciendo, Llodio pierde el nivel de los 20.000 habitantes. En Bizkaia el municipio de Baracaldo pierde el primer nivel, y en el tercero, además de los anteriores se suma Erandio, hasta ese año integrado en la capital. La mayor parte de

las pérdidas que sufre Bilbao en este periodo tienen su origen en un número importante de desagregaciones. El resto de niveles se mantiene.

**Tabla nº 18. Distribución de la población por tamaño de municipio (1981-1991)**

<b>ARABA</b>						
<b>Tamaño</b>	<b>1981</b>			<b>1991</b>		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	16473	6,3	35	16173	5,8	35
1.001-5.000	23552	9,0	13	21676	7,8	13
5.001-10.000	8984	3,4	1	9849	3,5	1
10.001-20.000						
20.001-50.000	20625	7,9	1	20251	7,3	1
50.001-100.000						
100.001-...	192773	73,5	1	209704	75,5	1
<b>TOTAL</b>	<b>262407</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>	<b>277653</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>
<b>BIZKAIA</b>						
	<b>1981</b>			<b>1991</b>		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	19059	1,6	37	23253	2,0	47
1.001-5.000	71595	6,1	31	88605	7,7	35
5.001-10.000	88647	7,5	12	90240	7,8	12
10.001-20.000	106971	9,1	7	104005	9,0	7
20.001-50.000	114961	9,7	4	137397	11,9	5
50.001-100.000	230180	19,5	4	235440	20,4	5
100.001-...	550452	46,6	2	477731	41,3	1
<b>TOTAL</b>	<b>1181865</b>	<b>100,0</b>	<b>97</b>	<b>1156671</b>	<b>100,0</b>	<b>109</b>
<b>GIPUZKOA</b>						
	<b>1981</b>			<b>1991</b>		
	<b>Poblac.</b>	<b>%</b>	<b>Nº m.</b>	<b>Poblac.</b>	<b>%</b>	<b>Nº m.</b>
1-1.000	11873	1,7	29	12702	1,9	32
1.001-5.000	51197	7,4	22	58844	8,7	25
5.001-10.000	69454	10,0	10	72838	10,8	12
10.001-20.000	172145	24,8	13	203559	30,1	14
20.001-50.000	159296	23,0	5	98484	14,6	3
50.001-100.000	53445	7,7	1	53861	8,0	1
100.001-...	175576	25,3	1	176019	26,0	1
<b>TOTAL</b>	<b>692986</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>676307</b>	<b>100,0</b>	<b>88</b>

Fuente: INE/Datutalaia. Elaboración propia.

En Gipuzkoa también hay algunos cambios. Se mantiene Donostia en el primer nivel e Irún en el segundo. Del grupo de más de 20.000 habitantes desaparecen Hernani (tanto por la desagregación de Lasarte como por evolución propia) y Pasaia, este último afectado por la grave crisis de su entorno portuario e industrial. Es por ello que el siguiente nivel se ve incrementado por estos dos municipios, y en el de más de 5.000 habitantes también se suman otros dos municipios. Los números esconden algunos movimientos (desaparece un municipio de un grupo pero se incorpora otro, etc.), pero en general los porcentajes de población se mantienen (lo que

baja el grupo de más de 20.000 habitantes por la pérdida de Hernani y Pasaia lo gana el siguiente con su incorporación).

#### **4.2 Marco jurídico y legislativo.**

En este apartado se pasa a analizar el nuevo marco jurídico y legislativo que surge en esta etapa, marco que tiene como principal referencia la promulgación de la Constitución Española de 1978, y el posterior desarrollo del Estado de las Autonomías. Esta distinción, que se producirá de aquí en adelante, irá complicando el marco legal al desdoblarse entre la legislación básica estatal y la de desarrollo autonómico, hasta ahora inédito. Como señala FERNÁNDEZ (2005, 36) todo el esquema que se había comenzado a desarrollar con la Reforma de la Ley del Suelo se verá profundamente alterado por la transformación interna del Estado que se pone en marcha con la reforma política de 1977 y que la Constitución hará vigente al año siguiente. Es ahora cuando se comienzan a promulgar las primeras leyes de ordenación del territorio, aunque posteriormente en algunas Comunidades Autónomas fuesen modificadas y que serán analizadas en su conjunto en la siguiente etapa<sup>6</sup>. En general fue un periodo de cierta confusión en la legislación y en la clarificación competencial, con numerosos recursos entre la administración estatal y autonómica y viceversa.

Respecto a la planificación ambiental también se produce importantes cambios con la Ley de 1989 de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y la Fauna Silvestres, pero desde del comienzo de la transición hasta su promulgación hay un largo periodo presidido por una cierta confusión. Siguiendo el análisis de MULERO (2002, 51-60) para el año 1985 todas las Comunidades tenían transferidas las funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza (Navarra desde 1974 y Cataluña y el País Vasco desde 1980). Es por ello que algunas Comunidades -todavía basándose en la ley de 1975 que era preconstitucional por otra parte-, comenzaron a declarar diferentes espacios protegidos (en total algo más de treinta) e incluso a legislar (Baleares, Cataluña, Navarra, Canarias, Comunidad Valenciana), aunque todavía no se había promulgado la nueva ley, que al ser básica deberían respetar todas las Comunidades. La discusión estaba en que si por un lado en el art. 149.1.23 de la Constitución, al regular las competencias del Estado, se reconoce que le corresponde "La legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (...)", por otro, el art. 149.3 de la norma fundamental regula que "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos (...)". Es esta interpretación la que argumentó la parte catalana para justificar la declaración del Parque Natural de Interés Nacional de la Zona Volcánica de la Garrotxa, y establecimiento

---

<sup>6</sup> Es por ejemplo el caso de Madrid con la Ley 23/1983 de Política Territorial (derogada y sustituida por la posterior de 1995), de Navarra, de Baleares, etc. Por el contrario otras Comunidades como Cataluña, Asturias, etc. mantienen como leyes vigentes las promulgadas en esta década. Aunque no es objetivo de este trabajo el realizar un estudio comparado, sí se analizarán los rasgos principales de todas estas leyes en el marco legal de la siguiente etapa. Aunque cronológicamente el análisis de más de una Comunidad Autónoma, se corresponde con esta etapa se ha preferido conservar la unidad siguiendo la periodificación establecida para el País Vasco.

de reservas integrales de interés científico en el interior de este espacio. El recurso de inconstitucionalidad 206/1982 les dio la razón.

Por lo que respecta al País Vasco resaltar que a pesar de tener las competencias reconocidas prefirió no realizar ninguna declaración hasta la promulgación de su propia legislación, cuestión que ocurrió en 1994, por lo que es objeto de análisis en la siguiente etapa. Hubo dos excepciones, que se comentará al analizar su declaración, la reserva de la Biosfera de Urdaibai y el primer espacio declarado como Parque Natural, el Parque Natural de Urkiola.

El proceso de democratización iniciado favoreció la apertura del estado español al mundo internacional, así como su participación e integración en órganos de nivel internacional y europeo que mientras mantuvo el sistema político dictatorial le habían estado negados. Así en el año 1977 se integra en el Consejo de Europa –lo que le irá vinculando a los acuerdos del mismo que vaya ratificando-, y casi diez años más tarde, en 1986, lo hará en la Comunidad Europea. Es por ello que a partir de la integración en Europa, al panorama de construcción del estado autonómico habrá que añadirle la normativa europea y otros acuerdos internacionales de interés, aunque España gozase de un amplio periodo de transición en el cumplimiento de la primera. Aunque no fueron inmediatamente aplicadas en España se analizan las dos Directivas principales referidas al medio físico, como son la Directiva de Aves y la Evaluación de Impacto Ambiental. Por otro lado, el Consejo de Europa, y aunque sólo sea a nivel de recomendaciones, realiza una importante e interesante labor dentro de la ordenación del territorio, cuyo fruto más conocido es la famosa Carta Europea de Ordenación del Territorio. De esta manera se va ampliando las instancias, las administraciones e instituciones que de una manera u otra tienen competencias o inciden en el territorio, lo que también va a complicar su planificación y gestión.

#### **4.2.1 Ámbito urbanístico y territorial.**

##### 4.2.1.1 Acuerdos europeos.

Sin ser un documento de carácter normativo es indudable la importancia y trascendencia de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) redactada por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Política Regional y de Ordenación del Territorio (CEMAT) del Consejo de Europa<sup>7</sup> en Torremolinos en 1983 y aprobada por el Consejo en 1984. Este documento, a pesar de su carácter de simple recomendación para los estados miembros, se ha convertido en un documento de referencia en cualquier aproximación al concepto de ordenación del territorio, siendo también ampliamente citado en la exposición de motivos de varias leyes

---

<sup>7</sup> El Consejo de Europa –no confundir con el Consejo de la Unión Europea-, es un organismo intergubernamental surgido tras la 2ª Guerra Mundial en el Tratado de Londres (5 de mayo de 1949), y que en principio agrupaba a 10 países europeos, considerándosele así el primer organismo de carácter europeo. Tras la caída del muro y la entrada de los países del este lo forman 46 países acudiendo otros cinco países como observadores, habiendo cobrado una nueva dimensión política. Sus principales objetivos es la defensa de la democracia y los derechos humanos, armonizar las prácticas sociales y jurídicas de los Estados miembros, y favorecer la concienciación de la identidad europea basada en valores comunes.

autonómicas<sup>8</sup>. A pesar de no ser un órgano comunitario, su influencia en la Unión Europea es evidente, habiendo cobrado una nueva dimensión política tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la extensión de los valores democráticos a toda Europa.

Desde comienzos de los años sesenta el Consejo de Europa ya demostró la preocupación por la ordenación del territorio, especialmente la Asamblea Parlamentaria y la Conferencia permanente de poderes locales y regionales de Europa del Consejo de Europa, considerados como los precursores de una teoría europea de ordenación del territorio<sup>9</sup>. Así, ya en el año 1961 la Asamblea mostró su preocupación por diferentes problemas que estaba originando el rápido desarrollo económico en Europa: excesiva concentración de la actividad industrial y consecuentemente de la población en las ciudades, éxodo de las zonas rurales, disparidades regionales, etc., presentando la ordenación del territorio como un mecanismo político esencial para las instituciones europeas en la resolución de dichos problemas. A ellos se irían uniendo los crecientes problemas por el deterioro del medio ambiente, lo que impulsará la elaboración y adopción de diferentes medidas. En efecto, en los años sesenta la comunidad internacional tomó las primeras medidas para proteger la contaminación de las aguas continentales ante la proliferación de vertidos con sustancias peligrosas (por ejemplo el acuerdo de Berna de 1963 para la protección del Rin, que sería modificado posteriormente en Bonn en 1976) y que culminará con *La Carta Europea del Agua (1968)*, a la que seguirán otras sobre otras temáticas, y en la línea de proteger los recursos naturales y culturales de Europa.

Poco a poco la preocupación por las cuestiones medioambientales se hacía mayor, y en coherencia con ella, en 1964, la Asamblea decidió realizar un profundo estudio sobre la posibilidad de poner en marcha una política europea de ordenación del territorio. Para ello se creó un grupo de trabajo mixto que debía examinar las propuestas elaboradas por una Comisión de la Conferencia de poderes locales y regionales del Consejo de Europa sobre las posibilidades de cooperación europea en dicha materia. Dicha Comisión elaboró un informe titulado "Ordenación del territorio, un problema europeo" para ser presentado ante la Asamblea en 1968. En él se señalaron los grandes objetivos y los sectores específicos de una política europea de ordenación del territorio, así como las acciones a desarrollar y los instrumentos a crear para buscar soluciones a escala europea de los retos que se presentaban. A raíz de su discusión, la asamblea realizó dos recomendaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa para que convocara de manera permanente una Conferencia ministerial encargada de señalar las grandes orientaciones políticas e intentase armonizar las políticas nacionales. Este es el origen de la primera reunión del CEMAT que a instancias del Consejo de Europa se celebrará en Bonn (Alemania) en 1970.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo en el caso de la ley de las Islas Baleares, Cantabria, Murcia y Andalucía entre otras.

<sup>9</sup> Sobre la llamada dimensión europea de la ordenación del territorio –en general, y en particular de la Comunidad o Unión Europea–, se puede consultar la obra de HILDENBRAND (1996, 203-281) y especialmente PAREJO NAVAJAS (2004, 114-126 y 257-273). En éste y posteriores análisis se siguen en parte sus trabajos, especialmente el trabajo de Parejo Navajas sobre la labor del Consejo de Europa.

Esta reunión ya ha sido comentada en el estado de la cuestión (GARCÍA-PABLOS, 1971). En ella se esbozaron en 51 apartados las líneas maestras que se desarrollarían años más tarde con el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado del territorio europeo. Entre estas medidas destacan la importancia de la ordenación del territorio en la prevención de la degradación del medio ambiente y de la ordenación racional del espacio y la conservación de los recursos naturales, la necesidad de una política común y a largo plazo de ordenación del territorio a escala europea, la especial atención a zonas sensibles y/o periféricas (de frontera, de montaña, zonas rurales, de conversión industrial, periféricas, etc.), el equilibrio entre campo y ciudad, la importancia de la una red de transportes y comunicaciones equilibrada para lograr un desarrollo armónico, la escala regional como escala óptima de actuación de planes y proyectos y para favorecer la participación ciudadana, etc.

A partir de aquí, y con una periodicidad de 2 ó 3 años, se reunirá la CEMAT, siendo cada una de ellas un pequeño paso en la construcción de un marco común para la ordenación del territorio, destacando la Conferencia de la Grande Motte (1973) donde se perfilan los grandes objetivos de la política europea de ordenación del territorio, la Conferencia de Bari (Italia, 1976) que subraya como objetivo último de la ordenación del territorio la mejora del entorno del hombre y de sus condiciones de vida, remarcando que para ello es fundamental el control de la urbanización en Europa e impulsar la rehabilitación de las estructuras existentes, la Conferencia de Viena (Austria, 1978) centrada en la ordenación de las áreas rurales y de montaña pero que remarca a nivel general la necesidad de profundizar en la distribución armoniosa de la actividad humana en el espacio y el desarrollo equilibrado de las regiones, la Conferencia de Londres (Reino Unido, 1980) donde se decide examinar la posibilidad de elaborar un Esquema Europeo de Ordenación del Territorio, y por fin la Conferencia de Torremolinos (España, 1983) donde se redactará la Carta Europea de Ordenación del Territorio para su posterior aprobación por el Consejo de Europa. En su redacción también tuvo gran influencia el impulso dado por otro organismo del Consejo de Europa, la entonces Conferencia de poderes locales y regionales de Europa, decidida impulsora de una ordenación territorial de escala europea. Dicha Carta estuvo precedida de otros acuerdos y textos internacionales del Consejo de Europa que también son relevantes para la ordenación del territorio y que indudablemente influyeron en la misma: Carta Europea del Agua (1968); Carta Europea de los Suelos (1972); Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico (1975); Carta Ecológica de las Regiones de Montaña (1976); y Carta Europea del Litoral (1981). Este interés del Consejo contrastaba con el escaso interés que hasta finales de la década de los ochenta mostraron las instancias comunitarias (HILDENBRAND, 1996, 223). Estos textos, incluida la CEOT, no son de obligado cumplimiento pues no tienen el carácter de un convenio internacional ni de una normativa imperativa, siendo consideradas como recomendaciones del Consejo de Europa a los Estados miembros, lo que no deja de tener su influencia en la creación de una cultura territorial común. Depende de cada Estado su posterior desarrollo y profundización.

El interés de la Carta Europea de Ordenación del Territorio estriba en que, aun reconociendo las diferentes culturas territoriales, por primera vez se establecen una definición y unos objetivos consensuados a nivel europeo

sobre dicha materia. Desde el punto de vista de esta investigación es de destacar también la inequívoca interrelación que establece con el medio ambiente, poniéndolo en el centro de las preocupaciones de la ordenación territorial, y señalando como objetivos específicos de la misma -entre otros-, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio. En el preámbulo ya destaca el peligro de que la organización del espacio quede determinada sólo por objetivos económicos a corto plazo sin tener en cuenta otros aspectos sociales, culturales y del medio ambiente. En este documento el concepto de ordenación del territorio queda definido de manera amplia como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad". Añade que se puede considerar a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo general es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector, destacando la dimensión europea de la misma y su carácter supranacional, pues la solución a algunos de los problemas sobrepasa el marco nacional.

Señala dos centros de atención fundamentales en la ordenación del territorio. El primero el hombre y su bienestar, en el sentido de asegurar una calidad de vida al ser humano en un entorno organizado a su escala. El segundo, y muy importante en el análisis de esta investigación la interacción del hombre con el medio ambiente. Tras esto menciona cuatro características de la ordenación del territorio: debe ser democrática, asegurando la participación de la población afectada y de sus representantes políticos; debe ser global, tratando de coordinar las distintas políticas sectoriales e integrarlas en un enfoque global; debe ser funcional en el sentido de tener en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, que a veces traspasan las fronteras administrativas y territoriales; y debe ser prospectiva, analizando las tendencias a largo plazo de los fenómenos económicos, ecológicos, sociales, culturales y medio ambientales.

Respecto a su aplicación y puesta en práctica ya subraya su complejidad al tener que armonizar numerosos factores: las peculiaridades de los distintos sistemas administrativos, la coordinación institucional tanto vertical como horizontal, los diferentes intereses individuales y/o institucionales, las limitaciones del mercado, el carácter aleatorio de los estudios prospectivos, y la diversidad de las condiciones territoriales (socio-económicas y del medio ambiente).

Como objetivos fundamentales de la ordenación del territorio indica cuatro: el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida favoreciendo la mejora del marco cotidiano de vida en todas sus facetas; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, intentando reducir al máximo los conflictos entre explotación de recursos naturales y la exigencia de su conservación y asegurando una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, etc. dedicando especial atención a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico; como cuarto y último objetivo plantea la utilización racional del territorio, en especial en la implantación de los

grandes desarrollos urbanos, industriales e infraestructurales, así como en la protección de las zonas agrícolas y forestales.

La CEOT destaca que la realización de estos objetivos, su puesta en marcha es una tarea eminentemente política, siendo la ordenación del territorio reflejo de la capacidad y voluntad de integración y coordinación interdisciplinar así como de la cooperación entre las autoridades afectadas. Para ello es necesario tres principios básicos: garantizar la coordinación entre los diversos sectores (distribución de la población, de las actividades económicas, de los equipamientos colectivos, de los transportes e infraestructuras, de los residuos, de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y culturales, etc); organizar la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión asegurando la circulación de la información desde el nivel local y regional hasta el nacional y europeo (y viceversa), asegurando una distribución equitativa de los recursos para que las autoridades –del nivel que sea- puedan ejercer sus competencias en materia de ordenación del territorio; y por último buscar la participación activa del ciudadano en estos procesos para lo que deberá poder estar bien informado.

Por último recogiendo recomendaciones de anteriores trabajos y Conferencias del CEMAT señalan los objetivos y particularidades a tener en cuenta según los tipos de regiones o territorios: regiones rurales, regiones urbanas, regiones fronterizas, regiones de montaña, regiones con debilidades estructurales, regiones en decadencia, y regiones costeras e insulares.

Complemento de esta la CEOT se considera la recomendación de la CEMAT del año 1989 sobre la utilización racional del suelo, fundamento y límite de nuestro desarrollo, donde se insiste en la necesidad de una visión global y a largo plazo del medio ambiente que suponga una superación de la visión meramente cortoplacista y especulativa y tenga en cuenta que el recurso suelo no es inagotable, es limitado, y cumple amplias funciones, no sólo de soporte de las actividades humanas.

#### 4.2.1.2 Legislación básica estatal.

No es objeto de esta investigación el análisis jurídico y competencial del nuevo orden surgido con la aprobación de la Constitución Española en 1978. Hay bastante bibliografía al respecto, algunas cuestiones ya se han analizado en el análisis de I estado de la cuestión y el que quiera profundizar en el mismo puede hacerlo en algunos de los autores ya citados, que a su vez dan amplia bibliografía sobre el tema<sup>10</sup>. Un resumen de las conclusiones que del análisis de la jurisprudencia generada en la década de los ochenta y noventa – y en especial después de la famosa STC 61/1997- se pueden extraer, lo realiza LASAGABASTER (1999, 38-39), subrayando la clarificación de la exclusividad de la competencia de ordenación del territorio para las CCAA, por más que se quieran interpretar otros artículos de manera más o menos extensiva.

Ahora, simplemente se recoge el marco legal correspondiente y unas ideas generales. Para GÓNZALEZ-VARGAS (2005, 440-441) se pueden distinguir

---

<sup>10</sup> Así se puede consultar –en la literatura jurídica hay abundantes aportaciones- ENÉRIZ (1991, 60-73 y 121-127); ÁVILA (1993, 55-66 y 71-114); PÉREZ ANDRÉS (1998, 227-353); LASAGABASTER (1999, 30-39); FERNÁNDEZ (2005) y GÓNZALEZ-VARGAS (2005). También desde la Geografía BENAVENT (2006, 193-197)

dos tipos de preceptos, los de tipo competencial y los que de una u otra manera afectan al régimen material del urbanismo o de la ordenación del territorio.

Desde este punto de vista la primera constatación es el reconocimiento de la función pública de la ordenación del territorio y su reconocimiento como competencia que podrá ser asumida por las Comunidades Autónomas, como se recoge en el art. 148.1 apartado 3º:

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

...

3º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Una consecuencia es que con este reconocimiento se rompe el hasta ahora tratamiento jurídico unitario de la planificación territorial, pasándose a consolidarse el papel de las regiones o autonomías. El problema es que esta descentralización política se realizó sobre un marco jurídico concebido dentro de un contexto unitario, lo que ha originado bastantes disfunciones.

Por otro lado queda claro también su deslinde del urbanismo, quedando netamente diferenciado de él, aunque en general todos los autores creen que se ha optado por una visión restringida de la ordenación territorial<sup>11</sup>, en la línea federal de Alemania.

Una tercera consecuencia es que al quedar calificada como “materia”, sin mayor definición, o por lo menos con una definición insuficiente, ha dado lugar a una gran ambigüedad que no permite identificar la opción del constituyente con determinado significado o sentido concreto del término. Aunque en esto coinciden la mayoría de autores también hay matices importantes, en el sentido de que atendiendo a todo el articulado de la Constitución sí se puede delimitar algo más este sentido aunque nunca concretarlo del todo, pues define una serie de principios de actuación de los poderes públicos que a la vez son ideas fundamentales de orden territorial (PAREJO, 1986; AVILA, 1993, 58-6). Años más tarde PÉREZ ANDRÉS (1998, 239) llega a señalar que de una lectura conjunta de los diferentes artículos de la Constitución se puede deducir un modelo competencial de la ordenación territorial mucho más amplio que el que están desarrollando las CCAA. Es decir que realizando una lectura más sistemática de la Constitución se puede superar la visión reduccionista que de la ordenación del territorio se estaba haciendo, como confirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, lo que vino a enmendar la anterior lectura más restrictiva de la anterior Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984. Otros autores señalan que era lógica esta indefinición pues por un lado se trata de una competencia de carácter horizontal, y por otro se dejaba el tema abierto para que posteriormente fuese concretado por cada Autonomía, aunque a la postre tampoco sucediese así.

Otros artículos a tener en cuenta, de carácter genérico pero de indudable influencia en la materia que se analiza en este trabajo, son los que de una u otra manera afectan al régimen material del urbanismo o de la ordenación del territorio. Así el art. 33 reconoce expresamente el derecho a la propiedad privada considerado como un derecho no confiscable, pero sujeto al cumplimiento de su función que delimitará su contenido de acuerdo a las

---

<sup>11</sup> Sobre esto ya se han recogido diferentes aportaciones en el estado de la cuestión.

leyes. Es decir se considera un derecho del que nadie puede ser privado a no ser por causa de utilidad pública o interés social y previa indemnización.

También el art. 45 se ha de tener en cuenta desde el punto de vista del urbanismo y la planificación territorial pues -a parte de reconocer el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de su conservación-, se ordena a los poderes públicos velar "por la utilización racional de los recursos materiales con el fin de proteger y mejorar el medio ambiente, apoyándose en la necesaria solidaridad colectiva".

El art. 46 por su parte también realiza otro mandato imperativo a los poderes públicos para que garanticen "la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad".

Por fin, en el art. 47, se reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, debiendo los poderes públicos asegurar este derecho "regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación", y reconociendo que "la comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos".

Este es el marco que surge tras la Constitución y en el que se tenían que mover la Administración central y las nuevas Comunidades Autónomas.

Como recoge el profesor FERNÁNDEZ (2005, 37), si bien la mayoría de las Autonomías asumieron sin excepción todas las competencias que con anterioridad ejercían las estatales en el plano ejecutivo, en el nivel legislativo los Parlamentos y las Asambleas se mostraron más cautos y respetuosos con el ordenamiento urbanístico preconstitucional, limitándose a retocar aspectos marginales. Algunos autores discrepan y señalan que en este periodo, hasta la promulgación de la nueva ley, hubo algunas iniciativas legislativas (Cataluña, Galicia, Canarias y País Vasco) que sí parece que incidían en aspectos sustantivos del régimen del suelo (MENÉNDEZ, 1996). Un aspecto diferente es la nueva situación que surge tras la Ley de 1990 y el Texto Refundido de 1992 y los recursos presentados a la misma.

Estas cuestiones también han planteado la discusión sobre el papel que le quedaba al Estado, discusión larga y prolija pero que parece haber quedado resuelta tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo. Dicha sentencia deroga lo contemplado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 -primera reforma de la legislación urbanística después de la vigencia de la Constitución-, que vuelve a recoger la figura del Plan Nacional, ignorando el nuevo reparto territorial del poder. Se consideraba que la realización del Plan Nacional invadía las competencias de las Autonomías, aunque se reconoce que, lógicamente, el Estado puede incidir en la planificación territorial a través de sus competencias sectoriales (por ejemplo el Plan de Infraestructuras o el Plan Hidrológico Nacional). También se reconoce al Estado la capacidad de establecer fórmulas de coordinación sobre la base del art. 149.1 apartado 13, aunque como recoge LASAGABASTER (1999, 36-38), tampoco puede abusar de ellas:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

13º Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

PÉREZ ANDRÉS (1998, 304-353) cree que todavía existe ambigüedad e insiste en que la exclusividad de una competencia no exime de su concurrencia, subrayando la importancia –y las carencias- de los instrumentos de coordinación. Señala que la coordinación es esencial porque –lejos de asumirse una visión conceptual global e integradora de la ordenación territorial que puede ser característica de los ámbitos académicos-, lo que se ha producido es su fragmentación en múltiples competencias. Añade que la configuración del espacio no dependerá exclusivamente del ejercicio que hagan las Comunidades Autónomas de sus competencias, sino que dependerá de ser capaces de unir –coordinar- todas esas competencias fragmentadas para poder configurar una Teoría Espacial de la Ordenación Territorial de carácter global e interdisciplinario.

Dentro de las referencias normativas también se señala el Real Decreto-Ley 16/1981 de adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, todavía vigente en la CAPV a comienzos del año 2006.

Una reflexión interesante es la que realiza BENAVENT (2006, 157-191) sobre la discusión que a finales de los años setenta se impulsó desde el la Dirección General de Urbanismo del Mº de Obras Públicas y Urbanismo, y que tendrán una influencia decisiva en los posteriores procesos de formulación de las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio<sup>12</sup>, aunque al final cada Comunidad, en base a sus competencias elaborará su propia normativa en su mayoría, conceptual y metodológicamente, alejados de las propuestas del Mº. A esta discusión se unió la experiencia de los primeros intentos de ordenación de escala metropolitana (Directrices del Área Metropolitana de Madrid y de Sevilla o el Esquema de Ordenación de Valladolid y su Comarca) de comienzos de los ochenta.

Entre las conclusiones más notables está el rechazo radical con el contenido que la legislación urbanística adjudicaba a la Ordenación del Territorio, y especialmente de la figura o instrumento que ofrecía, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, considerados excesivos y ambiciosos en su versión de superplan económico y territorial, y por eso mismo difíciles de desarrollar. Esta desconfianza hacia el planeamiento de escala supramunicipal regional –al que se le identificaba sin más con anteriores planteamientos centralistas y autoritarios- se acompaña con una cierta mitificación del planeamiento urbanístico, al que las fuerzas de izquierda progresistas le concedían una legitimidad democrática que negaban a la planificación regional<sup>13</sup>. Las influencias más directas serán la separación entre planificación económica y planificación física, un contenido más flexibles e indicativo de las determinaciones de los planes, y el establecimiento de procesos de elaboración más participativos. Estas consideraciones han sido las que en parte han dificultado el desarrollo de la planificación supramunicipal, a la que desde la escala local se le ha negado la validez de su visión territorial y el poder abordar una problemática específica (SOLÁ MORALES, 1980 y TERÁN 1982, 593).

---

<sup>12</sup> Recoge Benavent que participaron entre otros L.F. Alonso Teixidor, L. Brau, G. Díaz, C. Ferrán, F. Fernández-Cavadas, J. García-Bellido, C. De la Guardia, F. Martín Crespo, N. Portas, D. Quero, M. Solá Morales, B. Ynzenga, y J. Zumárraga.

<sup>13</sup> No sin contradicciones como señala TERÁN (1999, 345) para el caso de Madrid, según como se situasen las fuerzas respecto al poder, en la oposición o en el gobierno.

#### 4.2.1.3 Legislación autonómica.

En este apartado se señalan algunas disposiciones que están en clara relación con el periodo anterior y que cobran actualidad con el desarrollo del Estado Autonómico. En parte, al tener esa relación con la legislación de la etapa anterior ya se han realizado los comentarios pertinentes en su momento. Aquí sólo recordarlos, al entrar cronológicamente en esta etapa, siendo principalmente las modificaciones sobre la ordenanza Rústica de los Planes Comarcales vizcaínos, la disolución de la Corporación del Gran Bilbao, Solución Ugaldebieta para el Gran Bilbao, etc. (ver Anexo de Normativa). Sólo destacar, como subraya ERQUICIA (2003, 216-218), que a pesar de que los Planes Comarcales habían sido utilizados fundamentalmente a escala urbanística, en este momento el departamento de Política Territorial del Gobierno Vasco hará un uso de esta figura en su verdadera dimensión supramunicipal, cuestión que no hubiese sido posible de haber tenido aprobado como planeamiento vigente el plan individualizado de cada municipio. Esto por ejemplo fue fundamental a la hora de la ejecución de determinadas infraestructuras de rango metropolitano en el Gran Bilbao o en la ejecución de otras políticas supramunicipales como la protección del suelo no urbanizable, en especial en lo relativo a regular la construcción en suelo rural de viviendas no vinculadas a la actividad agraria. La modificación de la regulación por medio de la misma herramienta permitió una nueva ordenación más respetuosa con el uso del territorio no urbanizable y que corría el peligro de verse impactado por un crecimiento difuso importante. Curioso ejemplo de cómo la misma herramienta, en este caso los Planes Comarcales, podían servir a fines diferentes, o de cómo la gestión territorial puede depender más de la voluntad política que del instrumento en sí mismo. Por otro lado se analizan más detenidamente la legislación autonómica de carácter general (Estatuto de Gernika) y, dentro de la legislación sectorial ambiental, el caso especial de la declaración de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Hubo CCAA bastante tempranas en la promulgación de sus leyes de ordenación del territorio (Cataluña en 1983, Madrid en 1984) y para finales de los ochenta se contaba con otras cinco (Navarra 1896, Asturias 1987, Canarias y Baleares 1987, Valencia 1989), aunque también es verdad que bastantes de ellas fueron derogadas y sustituidas en la década siguiente. También en la Comunidad del País Vasco se realizó el intento -además por partida doble-, con dos proyectos de ley sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo en 1983 y 1986, aunque ninguno de los dos prosperó. Las diferentes visiones del momento se pudieron constatar en el marco del II Congreso Mundial Vasco celebrado en 1987 en Vitoria, recogiendo las posturas favorables al proyecto (AGUIRREGOITIA, ARESO, 1988) y las críticas con el proyecto (ALLENDE, 1988). Más tarde también ÁVILA recoge las lagunas y contradicciones que los proyectos recogían y que fundamentalmente se refieren a la falta de clarificación entre los instrumentos que establece y en algunos casos en su jerarquía, el que primase una visión sectorial, o la falta de diferenciación con el urbanismo (1993, 199-214), reflejo en parte de la confusión conceptual señalada en el marco teórico, y que en el caso del País Vasco hay que añadir su complejidad institucional, y la delimitación del papel de las Diputaciones Forales.

Prácticamente la década de los ochenta se dedica a un periodo de clarificación competencial y del proyecto político o de institucionalización de las instituciones autonómicas. Si bien en el recuerdo político más cercano el peso simbólico del Gobierno Vasco era importante, mayor era la tradición foral, con el gran peso de las Diputaciones Forales. Esta disyuntiva - acompañada de la dialéctica modernidad/tradicionalismo-, se vio enriquecida por la importante crisis del principal partido gobernante, el PNV, que sufrió su conocida escisión a mediados de la década, y en su base -o como excusa según otros autores- estuvo la configuración de un modelo político-administrativo de corte foral y en el que el peso de las Diputaciones Forales era muy importante, y otro -que salió perdedor-, de corte más moderno para algunos, y que suponía un mayor peso del propio Gobierno Vasco. Esto tuvo reflejo en la Ley 27/1983 de 25 de noviembre sobre las Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, de indudable peso en todo el entramado político-administrativo de la CAPV, y con especial trascendencia para la ordenación territorial y urbanística de la CAPV como destacó en su análisis AGOUES (1996), y parece haberse confirmado posteriormente. El que se eligiese un modelo u otro ha tenido indudablemente su trascendencia tanto para el desarrollo de la ordenación territorial -o un modelo de la misma- como para otros ámbitos de la vida social y política vasca. Es por ello que habrá que esperar al año 1990 para que vea la luz la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, y algo más, a la Ley de Conservación de la Naturaleza (1994), aunque en este retraso también influyó la confusión general que se dio a nivel estatal y que ya ha sido en parte comentada.

Por otro lado, acogiéndose a lo previsto en la Constitución Española ya analizada, el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado en 1979, estableció el listado de competencias exclusivas, señalando en el art. 10.31 como tal,

“Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

AVILA -en un análisis más detallado-, señala que en realidad, las competencias con proyección territorial de que dispone la CAPV son más amplias (1993, 161-166). También realiza un prolijo análisis de lo que supuso la Ley de Relaciones entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos de 1983, la conocida como Ley de los Territorios Históricos (LTH), que se señala por si se quiere profundizar en el tema (1993, 166-186). Este aspecto también se puede ampliar en AGOUES (1996, 179-218), confirmándose la complicación institucional del sistema vasco.

Signo de la especial preocupación que el problema de la vivienda -con unos precios al alza especialmente en las capitales vascas- suscitaba en la CAPV es la elaboración de la Ley de Valoración del Suelo meses antes de conocerse la nueva Ley del Suelo del año 1990, y que en parte sí suponía cambios importantes en la consideración del régimen del suelo, en la línea de lo que después desarrollaría la legislación estatal (MENÉNDEZ, 1996).

## **4.2.2 Ámbito sectorial.**

### 4.2.2.1 Legislación sectorial estatal.

Como es lógico, tras la aprobación de la Constitución Española y el desarrollo del Estado de las Autonomías –y ante los también lógicos cambios políticos, sociales, medioambientales, etc.- se entrará en una época de importante producción legislativa, tanto estatal como autonómica. En el primer caso todavía seguirán vigentes algunas legislaciones aprobadas en la etapa anterior, por lo menos hasta que se promulguen nuevas leyes reguladoras (Residuos, Protección de la Atmósfera, Montes, Minas, Espacios Naturales, etc.). Repasamos las principales novedades que se dan en este periodo, siempre pensando en la incidencia de las leyes sectoriales en la ordenación territorial. Para ello seguimos fundamentalmente la clarificadora propuesta de LASAGABASTER (1999, 83-168) y algunos apuntes de AVILA (1998, 96-141). De manera sucinta, a modo de compendio legislativo pero muy bien estructurado, se ha usado de referencia el trabajo de ERQUICIA (2003).

Dentro de las que el primer autor considera como legislaciones relacionadas con el Medio Ambiente estarían aún vigentes –cronológicamente en esta etapa- la de residuos, la de protección de la atmósfera y la de actividades clasificadas. Las principales novedades que se dan son la nueva Ley sobre Espacios Naturales, que por su importancia se comenta aparte, y el RDL que desarrolla la Directiva europea sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Así con el RDL 1.302/1986, de 28 de junio, se desarrolla la Directiva comunitaria 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental, que posteriormente se completa con el RD 1131/1988, de 30 de septiembre, que desarrolla el anterior con su reglamento. En este reglamento se especifica la necesidad de restaurar los espacios naturales afectados por actividades extractivas. El objetivo de dicha directiva es el de someter a evaluación de impacto ambiental una serie de proyectos públicos y privados (recogidos en el anexo y que a la vez pueden ser ampliados por los Estados) de manera que se puedan rechazar o aprobar, o en su caso plantear medidas correctoras que minimicen su impacto. Es importante resaltar como hay un cambio sustancial de enfoque pues con esta directiva se pretende realizar una política preventiva antes que tener que combatir los efectos o impactos ambientales posteriores. No nos extendemos en su análisis pues se refieren al caso concreto de proyectos concretos, pero sí interesa destacar que marcó un hito en las políticas medioambientales, aunque también es cierto que su desarrollo ha sido muy discutido.

Entre los críticos -aunque esperanzados al principio-, está ALLENDE (1990, 1993 y 1997)<sup>14</sup>, que destaca como mejorables diferentes aspectos: poder cuestionar o evaluar el proyecto en etapas previas si se integra en un plan o programa más amplio (especialmente en determinadas infraestructuras de transporte o energía), a la vez que recoge ya la necesidad de poder someter a evaluación ambiental también los planes y programas; mayor integración de la política ambiental y de la EIA en la planificación territorial; peligro por la utilización de metodologías cerradas y excesivamente cuantitativas y por

---

<sup>14</sup> Todos ellos recogidos en ALLENDE, J. (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Unión Iberoamericana de municipalistas y Univ. del País Vasco, Bilbao.

la marginación de aspectos sociales, con excesivo énfasis en los aspectos físico-biológicos y que muchas veces no se adaptan a las características del lugar; y ambigüedad y falta de definición de los procesos de participación pública. En posteriores trabajos critica duramente la aplicación "perversa" en algunos casos de la EIA a determinadas infraestructuras<sup>15</sup> al "trocearse" un determinado trazado y presentarse como estudios independientes, pudiéndose dar la paradoja procedimental de que fuesen aprobados unos tramos (por ejemplo A-B y C-D) y otros (B-C y D-E) no lo fueran.

La posterior Directiva 97/11/CE vino a corregir algunas de las lagunas señaladas (ampliación de los proyectos que debían someterse a EIA, clarificación del proceso administrativo, de la información a facilitar a los agentes implicados, asegura la participación pública y el derecho a la información, etc.)<sup>16</sup>.

Dentro del ámbito de las llamadas Obras Públicas, en este periodo cabe señalar la Ley 25/ 1988 de Carreteras, en el sentido de que al ser consideradas como bienes de dominio público hay que tener en cuenta las franjas así consideradas y las servidumbres y afecciones que pueden conllevar para los usos de los propietarios afectados. En lo referente al transporte ferroviario, éste queda regulado en el Título VI de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en la que se define este medio de transporte, se determina su régimen jurídico, y se establecen –según LASAGABASTER (1999, 109)- unas disposiciones muy recatadas sobre la relación entre ferrocarriles y ordenación del territorio.

Otro conjunto estaría formado por las legislaciones referidas a los Bienes Públicos, que en este caso se concreta en lo referido a costas, aguas y patrimonio histórico, pues en lo relativo a montes sigue vigente la legislación de 1957 ya analizada en la etapa anterior. Respecto a la Ley de Costas de 1988 (LC) y su Reglamento de Desarrollo, LASAGABASTER señala tres puntos a tener en cuenta desde la perspectiva de la ordenación territorial:

- a) Por las consecuencias sustantivas que la LC impone a los terrenos costeros -las calificadas como servidumbres aunque algunos autores cuestionen tal calificación-, y que se extienden, de manera diversa, sobre las franjas de terreno adyacente a los bienes calificados como riberas del mar (payas y zona marítimo-terrestre). Dichas limitaciones se entienden como estándares que se imponen sobre los instrumentos de ordenación territorial, distinguiendo tres servidumbres legales y una zona de influencia, que normalmente se establecen siempre a partir del límite interno de la ribera del mar. Dentro de las servidumbres regula la de tránsito, la de acceso y la de protección –la novedad más importante-, que llega hasta los 100 mts. y puede hacerlo hasta los 200. También se establece una zona de influencia que debe extenderse como mínimo hasta los 500 mts. Tanto la aplicación de la zona de influencia como de la servidumbre de protección varía según la calificación urbanística de los terrenos previos a la ley.

---

<sup>15</sup> El caso más destacado es el de la llamada autovía de Leizarán entre Pamplona y San Sebastián o Irurzun y Andoain

<sup>16</sup> Aunque cronológicamente esta modificación correspondería con la siguiente etapa, en razón de guardar la unidad de la exposición y por no ser un tema central se ha preferido comentarla en esta etapa.

- b) La elaboración de todos los planes de ordenación del territorio y urbanísticos requiere un informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado, además de otras significativas modificaciones en el régimen general de actuación de diversas Administraciones Públicas sobre el territorio.
- c) Se admite, aunque de manera limitada, la existencia de un sistema específico de planeamiento de determinadas zonas litorales aunque sea de limitado alcance, y cuya integración en el sistema general de ordenación territorial hay que tener en cuenta.

La Ley de Aguas (LA) de 1985 es la norma que regula el régimen jurídico de las aguas y fue objeto de discusión y recurso en alguno de sus aspectos. Una de las afecciones territoriales que hay que tener en cuenta es las reservas de agua y de terrenos que prevean los Planes Hidrológicos necesarios para sus obras y actuaciones. En el caso de las infraestructuras básicas –y sólo en este caso- la planificación hidrológica prevalecerá sobre la urbanística, entendiendo el Tribunal Constitucional que esta consideración es extensible a la ordenación del territorio. LASAGABASTER (1999, 137-138) muestra su disconformidad con esta interpretación por dos motivos. El primero por ajustarse a la interpretación literal de la ley pues ésta habla de instrumentos de ordenación urbanística donde, obviamente, no se incluyen los de ordenación del territorio. El segundo motivo es de carácter sistemático pues puede darse el caso de que tanto la ordenación del territorio como la normativa urbanística contengan disposiciones de protección de la naturaleza contenidas en normas sustantivas, por lo que en virtud de la propia LA (art. 41.2) quedaría vinculada la planificación hidrológica por las normas de protección de la naturaleza. A la vez esto es contradictorio con el art. 41.3 que establece que prevalece la planificación hidrológica sobre la urbanística y territorial.

En su art. 41.2 la LA regula la relación entre las infraestructuras hidráulicas y la protección de medio ambiente, estableciendo que se pueden proteger zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua que por su características naturales o interés ecológico así lo establezca la legislación ambiental o de protección de la naturaleza, estando obligados los Planes Hidrológicos de cuenca a recoger dichas zonas y su normativa de protección. LASAGABASTER deduce -siguiendo el argumento anterior-, que, de nuevo contradictoriamente, si la norma de protección ambiental se encuentra integrada en una norma de ordenación territorial prevalecería el Plan Hidrológico (siguiendo la recta aplicación del art. 41.3), mientras que si la protección la establece la legislación medioambiental o más específicamente las normas de protección de la naturaleza, prevalecería ésta sobre el Plan Hidrológico. El autor muestra su perplejidad, argumentando que si lo que se pretende es primar la protección ambiental no se debería distinguir por un requisito formal sobre el origen de esa protección.

Por fin, un último aspecto a tener en cuenta son las afecciones derivadas del dominio público y que son reguladas en la LA y desarrolladas en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico. En ella se regula una zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público y una zona de policía de 100 mts. de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen como franjas laterales que siguen todo el cauce y que podrán ser modificadas en atención a su proximidad de la

desembocadura al mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones hidrográficas o topográficas lo hagan necesario para la seguridad de personas o bienes.

Para terminar con el conjunto de legislaciones que afectan a los Bienes Públicos hay que citar la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 (LPHE). Dicha ley define que forman parte del Patrimonio Histórico los bienes muebles e inmuebles, los yacimientos y zonas arqueológicas y los sitios naturales, jardines y parques, siempre que tengan valor artístico, histórico o antropológico. La ley establece cinco categorías en las que se deberían encuadrar dichos espacios para ser objeto de regulación: monumento histórico; jardín histórico; conjunto histórico; sitio histórico y zona arqueológica. La afección territorial –aparte de la obligación de recoger los espacios o bienes incluidos en alguna de estas categorías–, tiene dos vertientes fundamentalmente en el caso de conjunto histórico: por un lado porque aparte de la protección del bien en sí mismo se debe tener en cuenta una “zona de respeto” en su entorno, debiéndose considerar sus relaciones con el área territorial al que pertenece y la protección de sus accidentes geográficos y parajes naturales. Por último señalar que la tutela de los conjuntos históricos que antiguamente se dejaba en manos de los instrumentos supramunicipales (PDTC), al quedar estos derogados por la STC 61/1997, se entiende que ahora deberán serlo por los instrumentos autonómicos de ordenación territorial.

Un cuarto apartado lo conforman las legislaciones referentes al Territorio y a la Energía. De la etapa anterior subsisten las referentes a minas y energía nuclear, y en esta etapa se promulga la sobre combustibles gaseosos de 1987. De dicha ley –a la que le falta el reglamento de desarrollo por lo que muchas cuestiones quedan sin concretar–, las principales afecciones (art. 2) vienen dadas por la planificación de la Red Nacional de Gaseoductos y de sus almacenamientos estratégicos, así como la planificación de las plantas de regasificación de gas natural licuado y de las redes de conducción y distribución de gas canalizado, que deberán de ser tenidas en cuenta por los instrumentos de ordenación urbanística y del territorio, debiéndose hacer las reservas de suelo oportunas para la ubicación de las nuevas instalaciones así como para la protección de las existentes. Como complemento a la ley de minas se realizan los Decretos del año 1982 y 1984 que definirán y concretarán la exigencia de presentar un Plan de Restauración del Espacio Natural afectado por una explotación minera.

En mucha menor medida influyen algunas disposiciones relativas a Sanidad y Protección civil (ver LASAGABASTER, 1999,160-161).

#### 4.2.2.2 Legislación sectorial autonómica.

El rápido proceso legislativo que comienza con el desarrollo autonómico tiene ya reflejo en esta etapa. Aquí cabe mencionar la Ley 9/1983, de 19 de mayo, de ordenación de la Actividad Comercial y la Ley 5/1988, de 19 de febrero, de la Cultura Física y del Deporte, con alguna implicación indirecta, pero que no se analizan al estar hace tiempo derogadas (se puede ver el análisis de ÁVILA, 1993, 187-189).

Si que interesa, dentro del apartado de Obras Públicas del esquema de Lasagabaster, el análisis de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras de 1989 de la CAPV (LPGC), aunque su competencia corresponde a los Territorios Históricos. Lo que interesa analizar más concretamente es su

relación con la ordenación del territorio y urbanismo. La primera cuestión a subrayar es que dicha es anterior a la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTV) pues se aprueba con un año de antelación. En su DA segunda párrafo 1 establece que el Plan General de Carreteras (PGC) deberá coordinarse con el planeamiento territorial y urbanístico, pero más adelante, en el párrafo tercero establece que, en todo caso, la aprobación del PGC conllevará la adaptación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística de los municipios y áreas urbanísticas afectadas, cuando sean incompatibles con la ejecución de los proyectos de desarrollo de dicho Plan. En definitiva el PGC se impone sobre las normas de Ordenación del territorio y urbanísticas, pero no sobre el resto de normas sectoriales, entre ellas la normativa de espacios naturales.

Aunque signifique adelantarse algo conviene señalar que la LOTV, al ser posterior a la LPGC, introdujo una Disposición Adicional (DA cuarta) para atender la relación entre las dos leyes, confirmando esa supremacía, al reconocer que la aprobación del PGC conllevará la adaptación de los PTP y PTS, así como de los instrumentos de planificación urbanística en el caso de ser incompatibles con los proyectos del Plan. Como concluye LASAGABASTER esto significa que "la construcción de carreteras a través del PGC se convierte en el instrumento más rotundo, al imponerse a los PTP y los PTS" (1999, 189).

#### **4.2.3 Ámbito de la planificación ambiental.**

##### 4.2.3.1 Convenios y Acuerdos Internacionales, y Directivas europeas.

Se analizan ahora algunos Convenios Internacionales y Directivas comunitarias sobre la protección del medio ambiente, en especial sobre la protección de especies amenazadas.

Dentro de los Convenio relativos a la protección de especies destaca el Convenio Internacional para la conservación de especies migratorias pertenecientes a la fauna salvaje (Bonn, 1979), y el Convenio europeo relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural suscrito en Berna también en 1979. Este último surge ante la proliferación de la caza y el declive de ciertas especies europeas, dándose en el mismo un único listado de especies en el que se incluían las especies de la fauna y la flora europea en peligro de extinción, regulándose así mismo ciertos métodos de captura. De manera indirecta, y sobre todo el segundo, tuvo su influencia en la Directiva sobre aves de la Comunidad Europea promulgada en 1979.

La Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, conocida como "Directiva Aves" es el primer precedente importante dentro de la Comunidad Europea sobre protección de hábitats con el último fin de proteger especies amenazadas o en proceso de regresión importante entre las aves silvestres que se relacionan en el Anexo I de dicha Directiva. Para su protección, aparte de establecer diferentes medidas sobre su caza y captura, protección de nidos y huevos, vedas para los periodos de cría, prohibición del comercio ilícito, etc. la Directiva obliga a los Estados Miembros de la Unión Europea a clasificar las llamadas Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS) contempladas en el Anexo I ya mencionado. Más concretamente, en el art. 3 especifica que se impondrán las medidas siguientes: creación de zonas de protección; mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos

ecológicos de los hábitats que se encuentran en el interior y en el exterior de las zonas de protección; restablecimiento de los biotopos destruidos; y desarrollo de nuevos biotopos. En el art. 4.1 añade que deberán clasificarse como zonas de especial protección en superficie y número suficiente para asegurar la protección de especies amenazadas de extinción; especies vulnerables a determinadas modificaciones de hábitats; las especies consideradas como raras por la escasez de sus poblaciones o por su distribución local limitada; otras especies que requieran una atención particular por el carácter específico de su hábitat. El apartado 2 del art. 4 señala la especial atención que se ha de poner en las áreas de reproducción, de muda, de invernada y de descanso de las aves migratorias, subrayando la especial importancia de las zonas húmedas y en especial las de importancia internacional.

El proceso de aplicación de esta Directiva así como de la designación de ZEPAS es responsabilidad de los Estados y ha dejado bastante que desear hasta la década de los noventa. La falta de claridad en los criterios para la selección de ZEPAS y de las obligaciones de los Estados miembros una vez que las designaban fue fuente de conflicto entre la Comisión y los Estados, siendo frecuentes los recursos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad (MULERO, 2002, 196). Estas dificultades -y en cierta medida fracaso parcial-, es una de las razones de que la Comisión estableciese la Directiva Hábitats, que entra dentro de la siguiente etapa y será analizada en la misma

La Directiva sobre evaluación de impacto ambiental se analiza posteriormente junto a la legislación de desarrollo estatal.

#### 4.2.3.2 Legislación estatal básica: Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y la Fauna Silvestres (LENP)<sup>17</sup>.

La principal novedad de esta ley, como se señala en su propio preámbulo o exposición de motivos, es que es una que no tiene como objetivo la protección de sólo los espacios declarados como protegidos, sino de los recursos naturales en general y la fauna y la flora, es decir una ley de conservación de la naturaleza donde dichos espacios también se integran. No es por lo tanto una ley específica de espacios naturales protegidos (ENP), como su predecesora de 1975 que fue derogada con esta nueva, aunque les conceda gran importancia y les dedique el Título III por completo. Es decir, los espacios naturales no son un fin en sí mismos sino que se conciben como una herramienta para el mantenimiento de la biodiversidad y la utilización racional de los recursos naturales. Esto lleva a algunos autores a subrayar que, a parte de surgir las dos en circunstancias socioeconómicas y políticas muy diferentes, son difícilmente comparables (MULERO, 2002, 62). De todas maneras la comparación es inevitable.

La ley marca cuatro principios inspiradores (art. 2):

- a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.
- b) La preservación de la diversidad genética.

---

<sup>17</sup> Aparte de los autores ya señalados (Ávila, Lasagabaster, Mulero, etc. también es de interés el trabajo de LAZCANO (2001).

- c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.
- d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

Otra de las novedades importantes es el nuevo instrumento previsto para la planificación de los recursos naturales, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que se puede aplicar al ámbito territorial que se considere necesario, y en especial, a los espacios naturales protegidos. Según se señala en la Exposición de Motivos de la propia ley, este instrumento se configura de manera flexible, que debe permitir con un grado diverso de intensidad un tratamiento integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger.

En el art. 4.3 se concretan los objetivos de dichos planes:

- a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.
- b) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.
- c) Señalar los regímenes de protección que procedan.
- d) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que precisen.
- e) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas, sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Respecto a sus contenidos, los PORN deberán fijar: el ámbito territorial objeto de ordenación (territorial o de alguna figura de protección tipificada); sus características físicas y biológicas; el diagnóstico y posible evolución de su estado; determinar el régimen de protección y la ordenación de usos y actividades; concretar las obras, proyectos, o actividades sujetos a EIA; establecer criterios de referencia orientadores de las políticas sectoriales, etc. (art. 4.4).

Desde el punto de vista de la ordenación territorial, es importante también el art. 5.2, donde se regula la preeminencia de los instrumentos de planificación ambiental, de lo regulado en los PORN, sobre otros instrumentos de ordenación territorial o física:

“(…) constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en su caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes”.

En el art. 19.2 también especifica que los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico.

Curiosamente el carácter de estos planes será indicativo para el resto de planes o programas sectoriales, debiendo de aplicarse sus determinaciones subsidiariamente (art. 5.3).

Es preceptivo tener elaborado y aprobado el PORN para que un espacio sea declarado como Parque o Reserva (art. 15.1) aunque excepcionalmente puedan declararse espacios protegidos con estas categorías aunque no tengan PORN aprobado en el momento (art. 15.2), dando un plazo de un año para su aprobación a partir de la fecha de declaración. Esta protección preventiva se regula en los arts. 24 y 25.

También se regula que durante la elaboración de los PORN no podrán realizarse actos que supongan una transformación de las características físicas o biológicas de los ámbitos donde se va aplicar (art. 7).

La ley prevé la existencia de unas Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales (DORN), a los que deberán ajustarse los PORN que aprueben las Comunidades Autónomas (CCAA) (art. 8.1). El carácter de las DORN es básico (art. 8.2), aunque como apunta LASAGABASTER (1999, 89), el problema está en determinar qué es lo básico, su alcance, pues éste no está concretado en ley, y en caso de extralimitarse podrían vulnerar competencias autonómicas.

Es el Título III donde se tipifican y regulan las diferentes figuras de protección de la ley. En primer lugar se señalan las finalidades de estas figuras que son las siguientes (art. 10.2):

- a) Constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional.
- b) Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde le punto de vista científico, cultural, educativo, paisajístico y recreativo.
- c) Contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats
- d) Colaborar en los programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de los que España sea parte.

La tipología de espacios que establece la ley es la siguiente:

- a) Parques Nacionales (art. 22): deben ser espacios representativos de alguno de los principales sistemas naturales españoles (se citan en el Anexo I de LA). Aunque son declarados como tales tras ser aprobada su declaración por las Cortes Generales debe llevar el acuerdo previo de las Asambleas Legislativas de las CCAA respectivas (art. 22.5). La gestión será conjunta para lo que se establece una Comisión Mixta de Gestión con composición paritaria (art. 23). Los Parques así declarados conformarán una red ordenada por un Plan Director que será el instrumento básico de ordenación.
- b) Parques (art. 13.1): son espacios que en razón de la belleza de sus paisajes, de la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad

de su flora, fauna o formaciones geomorfológicas, poseen determinados valores ecológicos, educativos y científicos que merecen ser protegidos.

- c) Reservas Naturales (art. 14.1): son espacios naturales con la finalidad de proteger ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que tengan una valoración especial en virtud de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad.
- d) Monumentos Naturales ((art. 16): son elementos o espacios naturales constituidos por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, como formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos, etc.
- e) Paisajes Protegidos (art. 17): lugares concretos del medio natural que pueden ser protegidos en razón de sus valores estéticos y culturales.

Aclarar que la categoría de Parque Nacional, en realidad es un subgénero de la categoría de Parque, y parece responder más a la intención de dar cohesión a la pretendida red de ENP por un lado, y como un intento de afirmación de las competencias de la administración del Estado por otro. Las cuatro últimas figuras son declaradas y gestionadas por las CCAA donde se encuentren ubicadas (art. 21.1). Así mismo -y aunque en las Disposiciones Transitorias (DT 2ª) señala la obligación de reclasificar los espacios naturales protegidos conforme a esta legislación básica y las recomendaciones internacionales para favorecer la coordinación de políticas de protección-, también se recoge que se hará sin perjuicio de lo previsto en el art. 21.2, donde se reconoce el derecho de las CCAA a poder regular otras figuras de protección<sup>18</sup>. MULERO señala que prácticamente la única novedad es la última figura, la de Paisaje Protegido, curiosamente la de menos aplicación por parte de las CCAA, quizás por la dificultad de convenir qué valores estéticos son merecedores de protección. Por otra parte señala que, en comparación con la anterior, los objetivos y definición de cada figura tienen menos claridad, ni establece la vía legal (ley, decreto, orden, etc.) por la que cada figura debe ser aprobada, salvo en el caso del Parque Nacional (2002, 65-66).

En los ENP declarados por la ley puede establecerse una zona periférica de protección, destinada a evitar impactos paisajísticos o ecológicos procedentes del exterior, debiéndose incorporar las limitaciones establecidas al contenido de la ley (art. 18.1). También se contempla el establecimiento de áreas de influencia socioeconómica con el objetivo de mantener o compensar a las poblaciones afectadas por la declaración y posibles limitaciones de los ENP, debiéndose especificar el régimen económico y compensación de cada limitación. Estas áreas quedarán integradas por el conjunto de términos municipales donde se halle el ENP y sus zonas periféricas de protección (art. 18.2).

Los órganos gestores de cada parque son los responsables de la elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), que posteriormente deberán ser aprobados por el Gobierno de la Nación (caso de los Parques Nacionales) o de los órganos competentes de las CCAA y donde se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque (art. 19.1), prevaleciendo dichos planes sobre el planeamiento urbanístico como ya se ha adelantado (art. 19.2). Para la gestión de los ENP deberán constituirse Patronatos o

---

<sup>18</sup> Sobre este tema –proliferación de figuras de protección- y otros, ya se han realizado valoraciones en el apartado del marco teórico. Las figuras correspondientes al nivel europeo o autonómico son analizadas en las etapas correspondientes.

Juntas Rectoras cuya composición y funciones se determinarán en las disposiciones reguladoras (art. 20). En principio no se concreta más sobre este aspecto, aunque posteriormente, al regular los Parques Nacionales, sí señala los cometidos que deberían asumir los Patronatos (art. 23.1), por lo que por analogía se puede extender al resto de ENP: velar por el cumplimiento de la normativa; promover y realizar cuantas gestiones sean oportunas a favor del ENP; informar del PRUG y sus revisiones; aprobar la memoria anual de actividades y promover medidas de mejora; informar de los Planes Anuales de Trabajo; informar de proyectos u obras no contemplados ni en el PRUG ni en el Plan Anual; e informar de los proyectos de actuación a realizar en el Área de Influencia Socioeconómica estableciendo prioridades.

Otra novedad importante se presenta al analizar el régimen de propiedad de los espacios protegidos. En línea con la ley de 1975 y anteriores legislaciones, se sigue considerando los espacios declarados como protegidos de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, pero la novedad más importante consiste en contemplar los derechos de tanteo y retracto en transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados dentro del espacio protegido (art. 10.1).

La ley también contempla en sus art. 9.3 y 25 que se realice un Inventario Nacional de Zonas Húmedas por parte del Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación y las CCAA, para ver su evolución e indicar, en su caso las medidas de protección que les deben otorgar los planes hidrológicos de cuencas, sean o no ENP.

Los mecanismos de cooperación y coordinación –que por otro lado parece que han sido insuficientes–, se regulan en el art. 36.1 con la creación de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza para la coordinación entre el Estado y las CCAA, dentro de la cual se contempla diferentes Comités Especializados, entre ellos el Comité de Espacios Naturales.

Por otro lado, en las Disposiciones Adicionales, amplía las actividades que deben ser sometidas a EIA al añadir las transformaciones de usos del suelo que impliquen la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea, y supongan un riesgo potencial para las infraestructuras de interés general del Estado y, en todo caso, si afectan a superficies superiores a 100 has.

Por fin, otro aspecto a destacar es que esta ley sirve para trasponer parte de la directiva europea sobre conservación de aves silvestres del año 1979, ya comentada.

Desde el punto de vista formal –y para completar el análisis propuesto, recordar que es en esta etapa (en 1982 concretamente) cuando se firma el instrumento de adhesión al Convenio Ramsar sobre humedales. Por otro lado, casi un año después de la promulgación de la anterior LENP comentada ahora mismo, y tal como la misma establecía, se promulga el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

#### 4.2.3.3 Legislación autonómica de planificación ambiental: Urdaibai y Urkiola.

Reflejo de la confusión competencial ya señalada, de la lucha de diferentes intereses en la política de protección de los recursos naturales, así como quizás de una falta de cultura territorial que ayudase a integrar y consensuar el interés público general y los intereses privados de individuos o colectivos, es la declaración e intento de regulación de los primeros espacios naturales declarados como protegidos en la CAPV, la Reserva de la Biosfera Mundial de Urdaibai y el Parque Natural de Urkiola. A parte del análisis realizado a continuación, se puede ver también el anexo de la normativa correspondiente a la siguiente etapa.

En julio de 1989 se promulga la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Se destaca esta ley (LRBU) por dos razones: una su peculiaridad, y otra por ser la que reconoce el primer espacio protegido en la CAPV. El espacio conocido como Urdaibai había sido reconocido como Reserva de la Biosfera por la UNESCO (a propuesta del Gobierno Vasco) en el año 1984, quedando introducida dentro del programa internacional *Man and Biosphere*. Con la ley de 1989 se califica dicho espacio con esa misma figura, que como es fácil deducir no se corresponde con ninguna figura jurídica prevista en la estatal ya analizada (la del País Vasco todavía es posterior, del año 1994). A pesar de ello, y en virtud de las competencias que tenía reconocida la CAPV y el resto de CCAA en la ley de 1989, el Tribunal Constitucional falló a favor del Gobierno Vasco, reconociéndole el derecho de otorgar esta figura de protección según el art. 21.2 de la ley estatal de 1989 (STC 156/1995 de, de 25 de octubre), argumentando que su singularidad no es en sí misma objetable.

Como es natural, el objeto y finalidad de la ley es el de proteger la integridad y potenciar la recuperación de los distintos ecosistemas y sus componentes en razón de su interés científico, cultural, educativo, recreativo y socioeconómico (art. 1). Se establecen y definen cuatro áreas de protección (ría, litoral, encinares cantábricos y áreas de interés arqueológico) (art. 3 al 7), regulándose con precisión los usos permitidos en cada una de ellas (art. 8 al 12), aunque se precisa en el art. 14 que esta regulación es válida hasta la aprobación del PRUG.

Precisamente por su singularidad la declaración de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai no ha hecho necesario la previa elaboración del PORN, siendo el PRUG el único elemento de ordenación y gestión. Aunque la ley preveía su elaboración en un año, la realidad es que hubo que esperar tres años. Como señala LAZCANO (2001, 576-577), en consonancia con la ley, el PRUG es también original (art. 15), y ofrece diferencias respecto a los PRUG de los Parques Naturales, teniendo un enfoque jurídico propio, condicionado por el hecho de que sea la propia LRBU la que declare y regule este espacio natural sin que sea necesario un previo PORN. Así, se elabora por el órgano ambiental del Gobierno Vasco y no por el órgano foral; tiene plazos de información pública diferentes a los establecidos por la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (LCNPV); el Gobierno Vasco lo aprueba en su totalidad, no sólo en su parte normativa; su vigencia es indefinida aunque debe ser revisado en el plazo de diez años (frente a los cinco de la LCNPV); y prevé un régimen respecto a los actos de transformación de dicho espacio durante la elaboración del PRUG similar a la de los PORN pero sin parangón

con el resto de PRUG. En él se incluirán: las directrices de ordenación y uso de la reserva; las normas de gestión y actuación necesarias para la protección, recuperación y conservación, vigilancia y guardería de sus valores naturales y para garantizar el cumplimiento de las finalidades previstas en la ley; y la zonificación delimitando las áreas de diferente utilización y destino, estableciendo para ellas diferentes grados de protección, el régimen de usos autorizados y prohibidos, y los aprovechamientos de los recursos naturales, así como la normativa urbanística precisa. Por fin hay que señalar que en los terrenos de fuera de las áreas de especial protección y dentro del ámbito de los municipios que conforman la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, quedarán regulados por el PRUG aquellos terrenos que en el momento de entrar en vigor la ley hubiesen estado clasificados como suelo no urbanizable.

Por otro lado, a finales de 1989 también se aprueba la declaración del primer parque natural de la CAPV, el parque Natural de Urkiola. Al carecer todavía la CAPV de una legislación propia -recordar que no se producirá hasta el año 1994-, la declaración se basó en la legislación básica estatal recientemente aprobada. Dicha declaración se produjo sin la previa aprobación del PORN correspondiente como se regula en el art. 15.1 de la LEP anteriormente analizada, acogiéndose a la excepción prevista en el art. 15.2, en el que la urgencia para el establecimiento de un régimen de protección de los valores naturales de un área pueden justificar dicha declaración sin la existencia del PORN.

Las dificultades de los primeros intentos de establecer políticas proteccionistas en la CAPV vuelven a ponerse de manifiesto en este caso, así como en el ya mencionado de Urdaibai. El primer PORN de Urkiola no se aprobó hasta 1994 siendo recurrido y declarado nulo de pleno derecho por sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco del año 1997 sobre la base de diferentes defectos formales en su tramitación, lo que obligó a una nueva redacción y quedar definitivamente aprobado en el año 2002, trece años después de la declaración del área de Urkiola como Parque Natural.

### **4.3 El planeamiento territorial en la CAPV.**

En realidad en este periodo, en estricto sentido, no hay documentos de planeamiento supramunicipal, pues como es lógico se estaba más en el esfuerzo -y clarificación pues pocas eran las normas que no eran recurridas por una u otra administración- legislativo para poder desarrollar las propias competencias. Quizás también la propia confusión conceptual sobre el término de ordenación del territorio, y la falta de claridad sobre lo que se entendía con el mismo y de reparto competencial, obstaculizó un mayor y más pronto desarrollo como se ha señalado anteriormente en el caso de la CAPV y ha quedado señalado en el marco teórico.

Aún y todo merecen destacarse algunos estudios -que no documentos-, de planeamiento. El más interesante es el estudio de reconocimiento territorial del País Vasco realizado a comienzos de la década de los ochenta, que como en otras CCAA fue impulsado por la administración central y autonómica, en concreto por el Centro de Estudios de Ordenación Territorial y Medio Ambiente (CEOTMA) y en la que se contó con la jefatura de estudio por parte del Instituto Vasco de Estudios e Investigación (IKEI) y la colaboración de varias consultorías. Dicho reconocimiento supuso un primer

diagnóstico territorial de la CAPV, que servirá posteriormente como base de muchos trabajos. Este tipo de reconocimiento y diagnóstico territorial no fue exclusivo de la CAPV, realizándose en bastante CCAA del Estado, sirviendo de base para una primera aproximación a la problemática territorial de las mismas.

Se hace una mención a los inventarios abiertos de espacios naturales iniciados por el ICONA a finales de los setenta, que significaron la primera relación administrativa de espacios naturales de interés para ser protegidos. Significaron el punto de partida de posteriores inventarios y catálogos, que ya se comienzan a realizar en la década de los ochenta y que también quedan reflejados. Otro estudio que se va a reseñar es mucho más específico pero directamente unido con el medio físico y de escala supramunicipal. Es el Estudio Ecológico de la Ría de Mundaka, estudio que sirvió de base para que Urdaibai pudiese ser declarado como Reserva de la Biosfera.

Por fin se reseñan, sin entrar en su análisis, toda una serie de trabajos y estudios que, aprovechando la explotación de la base de datos de INFOLUR, se conocen y que tuvieron un gran impulso en este periodo, continuando también en la siguiente. Los más interesantes son los estudios temáticos del medio físico, que son los que servirán como base para posteriores documentos de planeamiento y todos los relacionados con inventarios de espacios naturales de interés o estudios más específicos para conocer los valores de cada espacio y que posteriormente valdrán en su planificación.

No se ha considerado interesante en este caso, al ser pocos el número de estudios tratados específicamente, el distinguir ámbitos territoriales como en anteriores etapas. Esta división si se recuperará en la próxima y última etapa.

Si bien en anteriores etapas se hacía una presentación general del estudio para luego abordar el análisis del medio físico de cada documento, esto se hacía por el carácter menos conocido e histórico de los documentos, y de alguna manera contextualizarlos. El menor número de documentos a analizar también favorecía este análisis más general. Los documentos que se empiezan a analizar en esta etapa, y sobre todo en la siguiente, son por un lado más numerosos, y por otro más conocidos por lo menos entre los profesionales y estudiosos del tema, por lo que la presentación general de los mismos se intentará realizarla de manera más sucinta.

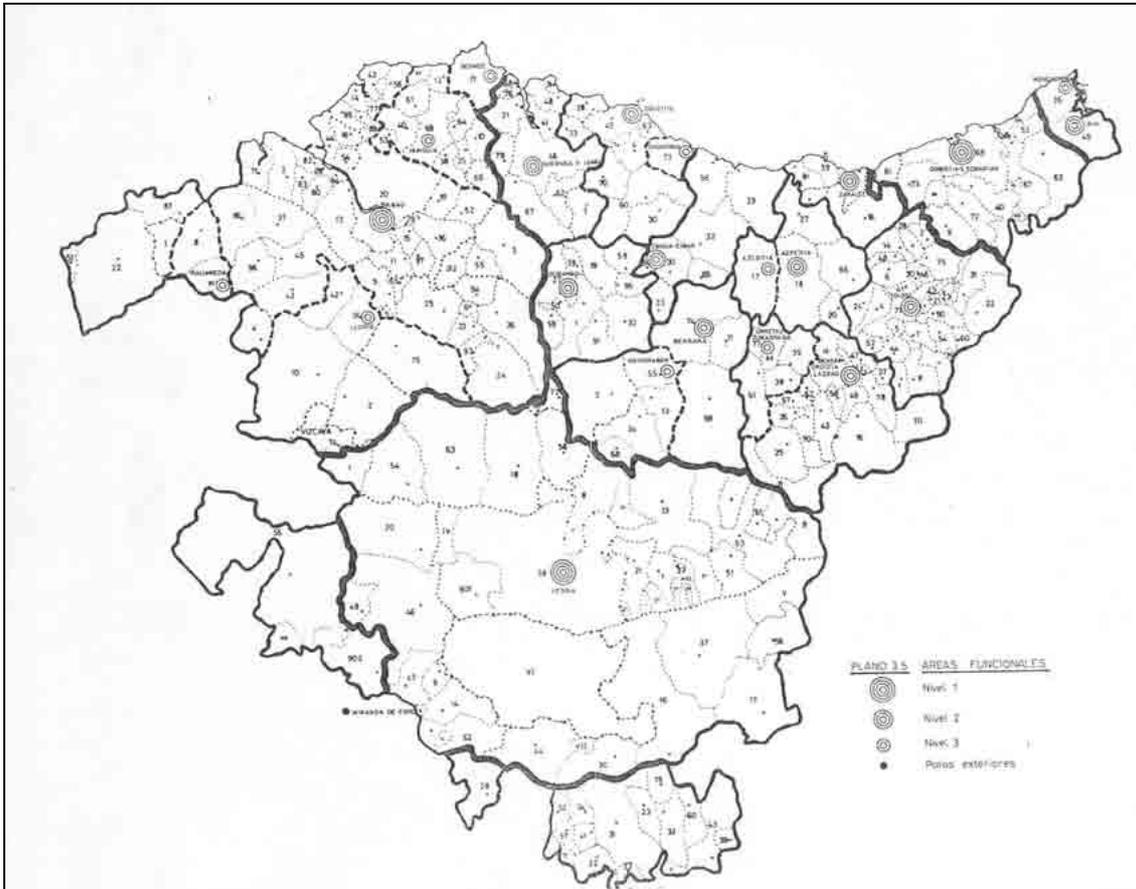
#### **4.3.1 Estudio de reconocimiento territorial del País Vasco. Síntesis-Diagnóstico y Monografía del Medio Físico 1983.**

El objetivo inicial del trabajo era detectar la problemática territorial, entendida como la compleja articulación del sistema socioeconómico con un espacio físico determinado como es el de la CAPV. Es por ello que el estudio se limita a la detección y explicación de los problemas, enmarcada dentro de un modelo explicativo causal, aunque de su lectura también pueden desprenderse algunas pautas de actuación, que sin ser recomendaciones explícitas sí pueden servir de orientación a las autoridades públicas.

El trabajo se estructura en tres grandes bloques. En el primero, llamado de estudios preliminares se hace referencia fundamentalmente a la base espacial de referencia. El segundo bloque agrupa a nueve estudios monográficos: medio físico; de población y recursos humanos; de estructura económica; de infraestructuras energéticas; de infraestructuras

hidráulicas; de infraestructuras de transporte; de equipamientos sociales; de vivienda; y de estado actual del planeamiento. Por fin en el tercer bloque, estudios de diagnóstico territorial, se analiza el sistema de ciudades, la conformación histórica de los espacios económicos, la descripción-diagnóstico de los espacios comarcales, la síntesis diagnóstico de la problemática territorial de la CAPV, y una relación de trabajos auxiliares.

**Figura 18:** Áreas Funcionales (Estudio de Reconocimiento Territorial de la CAPV)



Aquí se analiza el documento de síntesis-diagnóstico y la monografía del medio físico. Dicho documento se estructura en ocho capítulos y cuatro anexos que se relacionan a continuación:

**CAPÍTULO 1: PERCECIÓN DE LA PROBLEMÁTICA REGIONAL.**

- 1.1 INTRODUCCIÓN.
- 1.2 LA CRISIS ECONÓMICA.
- 1.3 LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL.
- 1.4 PROBLEMÁTICA SOCIAL.
- 1.5 PERSPECTIVA DE FUTURO.

**CAPÍTULO 2: MODELOS HISTÓRICOS DEL DESARROLLO REGIONAL.**

- 2.1 ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN DEL PAÍS VASCO.
- 2.2 PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN: 1840-1900.
- 2.3 LA CONSOLIDACIÓN INDUSTRIAL: 1900-1936.
- 2.4 LA INDUSTRIALIZACIÓN TRAS LA GUERRA CIVIL.

CAPÍTULO 3: EL DOMINIO URBANO DEL ESPACIO REGIONAL.

3.1 LA CONCENTRACIÓN URBANA DEL ESPACIO REGIONAL.

3.2 LOS SERVICIOS Y EL EQUIPAMIENTO TERCIARIO.

3.3 INDUSTRIALIZACIÓN Y URBANIZACIÓN.

3.4 LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS ESPACIALES.

CAPÍTULO 4: LA FUNCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS INFRAESTRUCTURALES.

4.1 INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS.

4.2 INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS.

4.1 INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE.

CAPÍTULO 5: EL CONFLICTO MEDIO NATURAL-MEDIO URBANO.

5.1 DETERIORO DE LA CALIDAD AMBIENTAL.

5.2 LA POTENCIALIDAD DEL MEDIO FÍSICO.

CAPÍTULO 6: LA CRISIS DEL SISTEMA ECONÓMICO.

6.1 FACTORES EXPLICATIVOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA CAPV.

6.2 EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL.

6.3 LA INCIDENCIA DE LA ACTUAL POLÍTICA DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL EN LA CAPV.

CAPÍTULO 7: LA PROBLEMÁTICA SOCIO-ECONÓMICA EN LOS ESPACIOS COMARCALES.

7.1 PROBLEMÁTICA SOCIOECONÓMICA ANALIZADA.

7.2 ANÁLISIS PARTICULARIZADO DE LAS PROBLEMÁTICAS.

7.3 CLASIFICACIÓN COMARCAL POR LA TIPOLOGÍA DE SU PROBLEMÁTICA.

CAPÍTULO 8: SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO.

8.1 LA DEBILIDAD DE LA BASE ECONÓMICA.

8.2 LA PÉRDIDA DE INFLUENCIA DE BILBAO COMO METRÓPOLI DEL NORTE DE ESPAÑA.

8.3 LA CAPV EN EL MARCO DEL DESARROLLO REGIONAL EUROPEO.

8.4 EL DESARROLLO DESIGUAL EN LA CAPV.

8.5 LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL EN LA CAPV.

8.6 PERSPECTIVAS DE LA SITUACIÓN TERRITORIAL Y POSIBLES ACTUACIONES SOBRE ELLA.

ANEXO A: BASE ESPACIAL DE REFERENCIA.

ANEXO B: DATOS ESTADÍSTICOS.

ANEXO C: BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

ANEXO D: ÍNDICE GENERAL DEL ESTUDIO.

Se resumen a continuación las principales ideas del diagnóstico. La primera constatación es la profunda crisis en la que está en ese momento la economía vasca, que ha supuesto un claro retroceso dentro de la economía española y que parece tener menor capacidad de reacción que otros territorios como el catalán o el madrileño. Aunque las razones no son evidentes sí se apuntan algunas. La primera es la propia crisis internacional y de la economía española, en la que la vasca está integrada. A esto se añade, fruto de un diagnóstico erróneo, la inadecuada política planteada por la administración pública española. La crisis ha incidido claramente en tres

aspectos en la CAPV, que se añaden a este primer factor. El primero es que ha incidido con especial virulencia en los sectores económicos en los que la CAPV estaba especializada, agudizándose la situación por la nueva división internacional del trabajo que añade un nuevo factor de competitividad. El segundo es la atrofia del sector terciario, poco desarrollado para ser una región desarrollada y con poco dinamismo para poder paliar los efectos negativos de la crisis económica en los otros sectores. El tercer y último factor es la escasez de recursos naturales propios de la CAPV, que le hace ser una economía tremendamente dependiente. Ante este panorama existen dos aspectos centrales de actuación: por un lado la reconversión industrial (que debe ajustar la capacidad productiva sectorial a corto y largo plazo, y promover incrementos de productividad y mejoras de la competitividad empresarial), y el desarrollo del sector terciario por otro, en el que el desarrollo de la nueva administración autonómica vasca jugará un papel esencial.

Una segunda constatación es la pérdida de influencia de Bilbao como metrópoli del norte de España, donde destacan tres aspectos. La influencia, en un área mucho más amplia que la actual CAPV, y su posición en el sistema urbano español muestran una creciente debilidad, que al final alcanza a toda el área de influencia (Cantabria, la Rioja, Navarra, etc.). La centralidad de Bilbao se ha ido restringiendo a la CAPV sin que haya otras ciudades que asuman su protagonismo, pero el resto de metrópolis del estado, en especial Madrid y Barcelona se conectan a través de Zaragoza y se refuerzan mutuamente. Es así que al consolidado eje de la N-I le ha surgido un importante competidor en la N-II, en el corredor del Ebro. Un segundo aspecto es que ante la disminución del tamaño e importancia del mercado, los servicios especializados (bancarios, sector cuaternario) se orientan a otros mercados más amplios y de mejor accesibilidad. Por fin, como tercer aspecto a destacar está la elevada congestión del Gran Bilbao, que ha ejercido de elemento disuasorio para la localización de nuevas actividades, a lo que se ha añadido el retraso en el desarrollo de algunas infraestructuras claves en su conexión exterior. La nueva división político-administrativa de la CAPV –y especialmente la localización de la capital en Vitoria- supone una redefinición del rol que cada área debe desempeñar: Vitoria funciones políticas y administrativas, Bilbao funciones socio-productivas y San Sebastián actividades socioculturales. Esto no debe ser motivo de cuestionar el papel del Gran Bilbao (a fin de cuentas concentra casi la mitad de la población, un tercio de los establecimientos industriales y casi el 40 % del empleo industrial, etc.). Este nuevo reparto puede ser positivo para el sistema urbano sino cuestiona el papel de Bilbao pues esto puede tener repercusiones negativas: menor capacidad de generar economías externas y pérdida de peso relativo de cara a las redes de información, comunicación e innovaciones tecnológicas, etc.

Muy interesante resulta el extenso análisis que se realiza de la CAPV en el marco del desarrollo regional europeo en el tercer punto. Aquí constata la apertura de la economía vasca hacia el exterior, especialmente hacia Europa, a lo que indudablemente le ha ayudado su posición fronteriza, considerada estratégica, con el ferrocarril, la red de carreteras y los puertos de Bilbao y Pasajes. Como contrapunto pone el "raquitismo" económico de las regiones limítrofes, que ahora extiende también al otro lado de la frontera. Ya se había constatado la debilidad económica de la región

periférica de la CAPV (Cantabria, Burgos, La Rioja, Navarra, etc.) que además no se encuentran articuladas exclusivamente por el espacio central vasco sino que basculan sobre otras áreas, especialmente el corredor del Ebro. Pero al norte, las regiones francesas de Aquitania, Midi-Pyrenées y Limousin tampoco constituyen áreas de fuerte potencial económico, con una base de fuerte desarrollo agrario y una población que no llega al 10 % del total francés.

Es en este contexto donde se destaca la importancia de la accesibilidad de la CAPV tanto a los mercados estatales como europeos, realizándose una valoración de los problemas relativos a las infraestructuras de comunicación. Constata que como consecuencia de la crisis económica general está aumentando la distancia entre regiones, a pesar de los instrumentos directos e indirectos de la política regional que se ha dotado la CEE. Los indicadores de renta y bienestar indican que las diferencias tienden a acentuarse y que los problemas estructurales de las regiones deprimidas se mantienen. Localiza la región europea central en la zona fronteriza de Alemania, Bélgica y Holanda y como se extiende por un lado hacia Londres y por el otro siguiendo las cuencas del Rin, Saona y Ródano, donde se está articulando un potente corredor que se extiende hacia el mediterráneo no sólo de flujos industriales sino también de carácter terciario, y que puede acarrear consecuencias negativas para el País Vasco: traslado del eje de desarrollo europeo hacia el este con lo que aumenta la perifericidad del País vasco respecto a las aglomeraciones europeas penalizando las posibles interacciones económicas; consolidación del puerto de Róterdam como puerto europeo, con grandes ventajas comparativas respecto al superpuerto de Bilbao; consolidación del Ródano como eje norte-sur europeo y consiguientemente aumento de la centralidad de las regiones mediterráneas, dando mayor relevancia a la autopista del Mediterráneo. Esta excentricidad creciente de la CAPV en relación a las regiones más dinámicas puede verse acentuada por los planes de mejora de la red de carreteras previstos a nivel estatal, que fundamentalmente refuerzan el eje Madrid-Zaragoza-Barcelona.

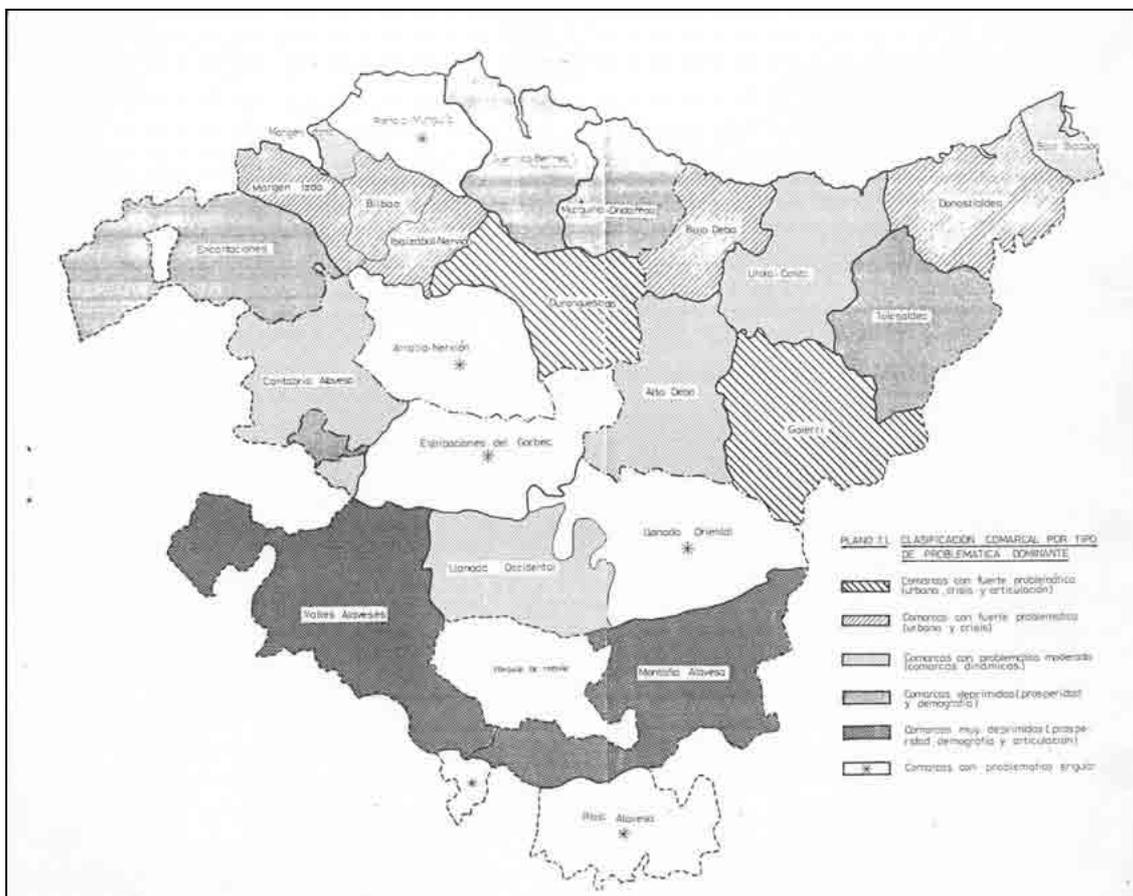
Como consecuencia de este análisis parece desprenderse la necesidad de centrar actuaciones correctoras de los problemas estructurales internos, lo que se debería abordar dentro de un marco regional integrado y de una perspectiva suprarregional, debiéndose empezar por la fuerte interrelación de los tres territorios históricos. El estudio afirma que cualquier acción que no siga esta orientación está condenada al fracaso. En este contexto no se ve con claridad el papel que puede jugar el superpuerto del Abra como articulador de este espacio, al estar condicionada tanto por la importancia de su área de influencia como por la competencia de otros puertos. Respecto a este segundo punto la mejora de la accesibilidad se ve como una condición necesaria pero no suficiente, y que debería solucionarse por dos vías: por un lado la conexión Bilbao-frontera francesa (recomienda la conexión Bilbao-Zumárraga y empalmar ahí con la línea Madrid-Irún), que si desde el punto de vista exclusivamente económico puede ser dudosa, sí se justifica desde el punto de vista de conexión del puerto y de integración regional, al mejorar la accesibilidad de toda la Cornisa Cantábrica. Por otro lado es muy interesante la mejora de la conexión entre Bilbao y la meseta, donde el estudio recomienda la realización de una nueva vía Bilbao-Vitoria, justificada por mejorar la conexión entre las tres capitales vascas y por la

posición estratégica de Vitoria (nudo de conexión con el eje del Ebro y con importantes disponibilidades de suelo para actividades complementarias al puerto). También se apunta el importante papel que los ferrocarriles comienzan a jugar en el transporte rápido de pasajeros en distancias medias de hasta 500 kms. Por fin, respecto a las carreteras los principales problemas de accesibilidad interregional se localizan en la conexión Vitoria-San Sebastián (comenta que a través de la N-I u otro trazado alternativo) que a la vez fortalezca el eje norte-sur europeo, y en las conexiones de Guipúzcoa con Navarra y de Vizcaya con Cantabria.

El cuarto punto del diagnóstico se centra en el desarrollo desigual de la CAPV, tanto en sus tres territorios históricos como en sus comarcas. En Vizcaya destaca la comarca del Gran Bilbao con la concentración financiera del municipio bilbaíno, la industrial de la margen izquierda y la residencial de la margen derecha, con la expansión hacia la comarca de Plencia-Munguía. En la medida que han participado del proceso industrial bilbaíno han crecido también las comarcas del Duranguesado y de la Cantabria alavesa. El resto de comarcas (Arratia-Nervión, Encartaciones, Guernica-Bermeo y Markina) no han participado de este crecimiento, presentando signos de estancamiento demográfico y económico. El caso guipuzcoano presenta menor concentración de su crecimiento, repartiéndose este por prácticamente todo su territorio. Aún y todo se pueden dibujar algunos matices. Lo primero es constatar una relativa concentración en la comarca de San Sebastián con mayor especialización terciaria y en equipamientos. También con rasgos de desarrollo más terciario y primario destacan el Bajo Bidasoa y Urola Costa además de un desarrollo de industria ligera. El resto de comarcas mantienen un perfil industrial, en la media de la provincia, con la particularidad del Alto Deba que se asemeja más al desarrollo industrial del Duranguesado. Por fin, en el territorio alavés destaca la dinámica concentración industrial vitoriana, que en gran parte ha recogido el crecimiento inducido por las zonas industriales saturadas de Vizcaya y Guipúzcoa. Sólo rompe la excepción la comarca de la Cantabria Alavesa, que ya se ha señalado gira alrededor del Gran Bilbao, mientras que en el resto de la provincia se puede hablar de cierta desertización. Dos son las razones principales que explican estos desarrollos desiguales: el primero es la estructura de carreteras y el sistema urbano derivado de la peculiar orografía de cada uno de los territorios. Este factor explica la mayor difusión del crecimiento guipuzcoano al ofrecer una estructura de valles en paralelo y una orografía que ayuda a la delimitación comarcal y una accesibilidad limitada a la capital. A la vez en las últimas décadas la orografía está jugando como un factor limitativo del desarrollo por la poca disponibilidad de suelo. La orografía vizcaína en cambio permite una configuración más radial sobre todo por los valles de Ibaizábal, Arratia, Nervión y Cadagua que confluyen en Bilbao, mientras que las comarcas que quedan alejadas de estos valles no participan tanto de este desarrollo (Encartaciones, Guernica-Bermeo), siendo las más deprimidas. En el caso alavés ya se ha señalado el caso de la Cantabria alavesa que gravita sobre Bilbao. El resto del territorio puede dividirse en tres grandes zonas: la Llanada alavesa con la concentración vitoriana, las comarcas deprimidas de la Montaña y los Valles alaveses, y la Rioja, algo más dinámica alrededor de Oyón pero que gira entorno a Logroño. El segundo factor explicativo de la estructura territorial de la CAPV tiene que ver con el proceso de acumulación capitalista de la 2ª mitad del siglo XIX, que favoreció el desarrollo de una oligarquía financiera

e industrial en el gran Bilbao alrededor de las explotaciones mineras y el puerto bilbaíno, mientras que en el caso guipuzcoano presenta un crecimiento más lento y difundido espacialmente, de tipo familiar en sus inicios. El desarrollo vitoriano se ha basado más en saber aprovechar sus ventajas de localización y la difusión del crecimiento de sus territorios vecinos.

**Figura 19:** Comarcas clasificadas según su problemática (Estudio de reconocimiento territorial de la CAPV).



De esta manera, atendiendo a su dinamismo y grado de urbanización, las comarcas se podrían clasificar en seis tipos. El primero sería el de las comarcas más dinámicas (Llanada Occidental y Margen derecha, y con matices, Plencia-Munguía); las comarcas estándares, que reflejan la media de la CAPV, y tienen cierta base terciaria (Bajo Urola, Urola Costa, Bajo Deba, Donostialdea, Bilbao, Goierri y Tolosaldea); un tercer grupo caracterizado por su déficit terciario (Cantabria Alavesa, Alto Deba, Margen izquierda, Ibaizabal-Nerviön y Duranguesado); comarcas poco urbanizadas y déficit terciario (Arratia-Nerviön, Etribaciones del Gorbea, y Llanada Oriental); comarcas poco urbanizadas y de base primaria con cierto déficit terciario (Encartaciones, Guernica-Bermeo y Rioja Alavesa); comarcas poco urbanizadas de base primaria, déficit terciario y muy regresivas (Montaña Alavesa y Valles Alaveses).

En el quinto punto del diagnóstico se analiza la problemática de la CAPV, clasificando las comarcas según el tipo de problemática socioeconómica y que, como se analiza más adelante, puede corresponderse con diferentes tipologías. En principio se pueden distinguir dos grandes tipos de comarcas.

Por un lado estarían catorce comarcas de carácter dominante urbano, bastantes o muy industrializadas, y con una base terciaria y unas dotaciones próximas a la media de la CAPV. Este conjunto agrupa al 91 % de la población y se caracteriza por una problemática centrada en los efectos de la crisis económica y de la congestión urbana. En la mayoría de los casos (el que supone el 65 % de la población), el nivel de problemática es muy alto, y sólo hay una comarca (Tolosaldea), que presente una problemática ligada a la debilidad demográfica y a un nivel bajo de prosperidad económica.

El segundo gran conjunto lo componen otras diez comarcas que se caracterizan por su bajo índice de urbanización, relativa especialización primaria o en industria ligera, y cierto déficit de servicios y equipamientos. En este caso el tipo de problemática está ligada a la debilidad de la estructura económica incapaz de generar empleo y riqueza suficientes para mantener el dinamismo del resto del país. En este conjunto pueden observarse tres comarcas que presentan una problemática singular. El primer caso es el de Plencia-Munguía, que teniendo una base económica débil, presenta un fuerte dinamismo al recoger la expansión residencial del Gran Bilbao, con evidentes signos de congestión, así como por un cierto desarrollo industrial localizado en Munguía. El segundo caso sería el de las áreas poco urbanizadas de la Llanada Oriental y estribaciones del Gorbea, que a pesar de tener carácter rural y cierto declive demográfico comienzan a sentir el creciente influjo industrial difundido desde Vitoria.

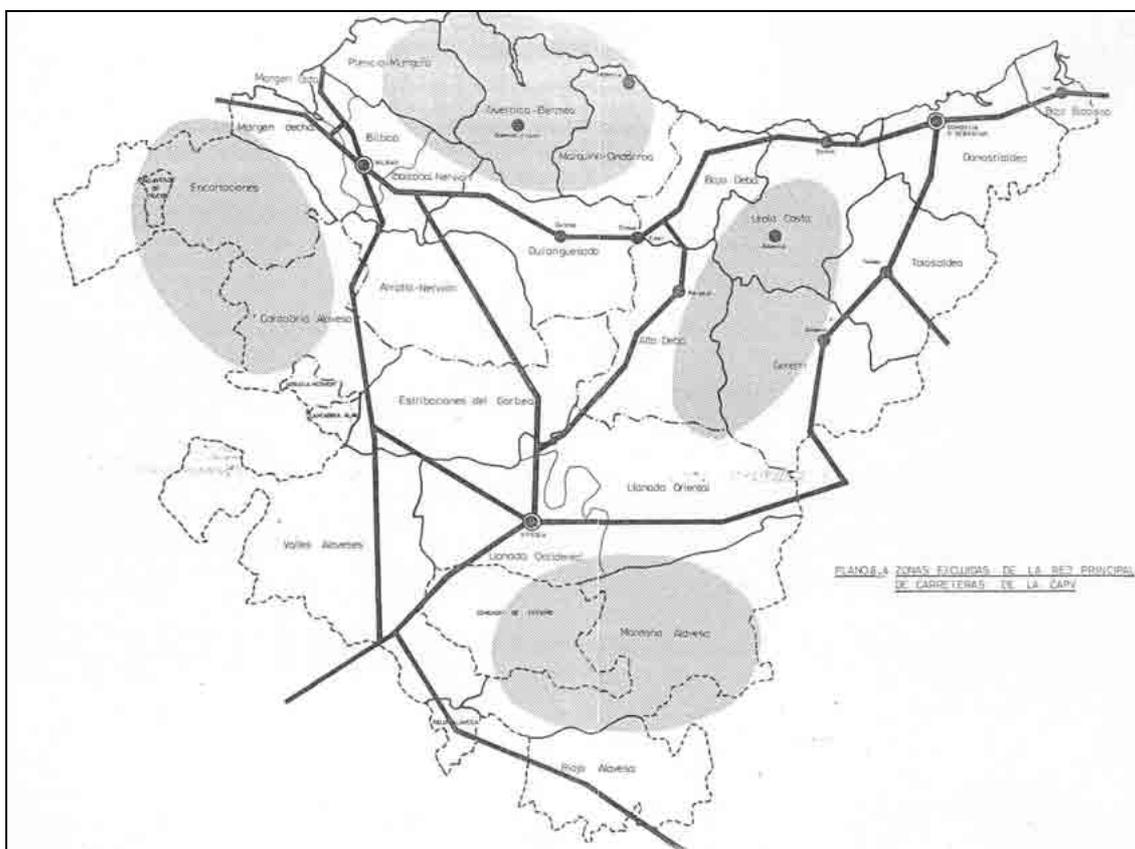
Profundizando algo más se pueden clasificar las comarcas según cinco tipos de problemática: en un primer grupo, que definiría el nivel medio de problemática es donde se encuentran Bilbao, Donostialdea y Bajo Deba, que se caracterizan por los efectos de la crisis económica por un lado, y por aspectos de congestión urbana y déficit de equipamientos por otro. Dentro de las comarcas industriales hay un grupo que se sitúa por encima de la media, con un alto grado de problemática bien por la crisis económica y el bajo nivel de prosperidad (Margen izquierda e Ibaizábal-Nervión), o bien por la crisis y su falta de articulación comarcal (Duranguesado y Goierri). En otro grupo, también urbano-industrial, con problemática más moderada se encuentran las comarcas de la Llanada Occidental, Alto Deba, Urola Costa, y Margen derecha. Las comarcas de hábitat y base económica más rural también se reparten a ambos lados del nivel medio de problemática de la CAPV. En la situación más extrema se encuentran la Montaña y los Valles Alaveses con un nivel muy alto de problemática estructural (recesión demográfica, nivel deprimido de prosperidad y desarticulación comarcal). Una caracterización similar, aunque con una problemática más moderada y matices, ofrecen Arratia-Nervión, Encartaciones y Tolosaldea (que presenta una situación dual, entre el eje alrededor de la N-I de carácter más industrial y un amplio hinterland rural y recesivo). En el caso opuesto están las comarcas de Gernika-Bermeo, Markina y Rioja Alavesa, con problemas estructurales notables pero con un nivel bajo de los aspectos urbanos y de la crisis económica.

Se hace un interesante análisis sobre la caracterización comarcal y su situación respecto a los ejes definidos por las carreteras de mayor funcionalidad de la CAPV, con la significativa conclusión de que no se puede establecer una relación biunívoca estricta entre situación comarcal y accesibilidad. Es cierto que las zonas más urbanas e industriales se sitúan

sobre estos ejes, pero lo recíproco tampoco se cumple. Hay comarcas con buena accesibilidad (Arratia-Nervi6n y Llanada Oriental) que no han aprovechado esta ventaja para su crecimiento. Se puede objetar en otros casos que la red no se adecua a la estructura geogr6fica y poblacional como es el caso de los Valles Alaveses y las Estructuraciones del Gorbea, pero hay casos en que esto ocurre (Tolosaldea) y que tampoco se ha aprovechado, por lo menos en toda su potencialidad.

A6n y todo se pueden detectar cuatro grandes zonas que quedan marginadas respecto a los grandes ejes estructurantes y que engloban a las 6reas m6s deprimidas de la CAPV: Encartaciones-Valle de Ayala, costa vizca6na (Plencia-Mungu6a, Gernika-Bermeo, y Markina), valle del Urola y la Monta6a Alavesa.

**Figura 20:** Zonas excluidas respecto a la red principal de carreteras (Estudio de reconocimiento territorial de la CAPV).



Tambi6n se analiza la adecuaci6n de la red viaria tanto en su adecuaci6n como en su capacidad, detect6ndose dos grandes zonas donde los d6ficits son graves: el Gran Bilbao y sus zonas lim6trofes (Plencia-Mungu6a, Encartaciones y Cantabria Alavesa) y la cuenca alta del Deba y su zona circundante. Aparte se detectan algunos tramos con problemas m6s puntuales como es el eje del valle del Urola, la costa entre Deba y Lekeitio, los tramos Ordizia-Tolosa y Donostia-Irurzun de la N-I. Desde el punto de vista interregional destacan las deficiencias ya se6aladas en la N-240 Tolosa-Irurzun, la N-634 Baracaldo-Castro Urdiales, y la N-625 Ordu6a-Pancorbo. Algunos de estos d6ficits ya est6n en v6as de soluci6n.

Termina este punto de an6lisis de la problem6tica de la CAPV con el an6lisis de la problem6tica medioambiental, en este caso muy ligada a la urbanizaci6n e industrializaci6n de las diferentes comarcas. Se6ala que en

algunos casos (Gran Bilbao o Bajo Deba), la propia escasez de suelo urbanizable ha limitado o frenado el crecimiento, aunque como no se prevén importantes crecimientos demográficos no parece que la limitación del suelo vaya a ser un aspecto fundamental en el momento de aplicar medidas de ordenación territorial. Por el contrario, dentro de la política territorial sí ve importantes el recuperar una calidad urbana aceptable e invertir la tendencia hacia la degradación medioambiental, sobre todo en zonas de industrialización más salvaje donde la calidad residencial se ha sacrificado a la expansión fabril. Se señalan como problemáticas más importantes y de mayor prioridad la recuperación de la calidad de las aguas, las zonas costeras, la atmósfera de las aglomeraciones industriales y metropolitanas, y -curiosamente-del paisaje.

Por fin, en un último punto -y aunque no era un objetivo del trabajo de diagnóstico-, se apuntan primero las perspectivas existentes, y luego algunas posibles actuaciones dirigidas a solucionar la problemática detectada. No se prevén grandes cambios demográficos -aunque se apunta a una pronta recuperación de la natalidad que ya había descendido fuertemente, recuperación que costará lograr-, y por lo tanto tampoco en el sistema urbano vasco, salvo en todo caso la agudización de algunas tendencias que ya se daban: despoblamiento y envejecimiento de las zonas más recesivas; desarrollos urbanos no por expansión territorial de los núcleos urbanos sino por aprovechamiento de los intersticios del tejido urbano existente y la recuperación del suelo industrial abandonado por la actividad fabril, lo que consolidará las zonas más urbanas ya desarrolladas (Gran Bilbao, Donostialdea, Bajo Deba); sólo se esperan nuevos crecimientos moderados y sostenidos por la descongestión residencial del Gran Bilbao en los municipios de la margen derecha y el valle del Txoriherri.

En cuanto a las infraestructuras de carretera no se apuntan grandes cambios por la apertura de nuevos ejes que modificasen sustancialmente su estructura territorial y el sistema urbano. Las principales actuaciones se darán en la mejora de la adecuación y del servicio de las ya existentes, como ya se ha comenzado en los accesos a Bilbao y en el Valle del Deba.

El resto de infraestructuras ofrece más incertidumbres: todavía no están claras la división de funciones entre los aeropuertos de Sondika/Bilbao y Foronda/Vitoria, ni la captación de flujos que puede realizar el superpuerto bilbaíno ya comenzado. Por otro lado las infraestructuras ferroviarias están pendientes de la solución que se de a la salida de Bilbao tanto hacia Vitoria como hacia Donostia y la frontera por otro. Aún y todo al ferrocarril se le concede una capacidad limitada para estructurar el territorio, debiendo enfocarse más al transporte de mercancías o al transporte de pasajeros en los entornos suburbanos. En todo caso si se consideran imprescindibles para las actividades portuarias los accesos ferroviarios y por carretera.

Desde el punto de vista económico se citan dos aspectos cruciales. El primero, muy relacionado con los importantes índices de paro, es como encarar la reestructuración industrial. Si bien en el caso de las grandes empresas -fundamentalmente localizadas en el Gran Bilbao-, parece que ya están coordinadas por la Administración y cuentan con financiación pública, las ayudas a la pequeña y mediana empresa -de gran importancia en el tejido empresarial vasco- presentan un carácter más general y difuso, aunque normalmente suelen encaminarse por las medidas de saneamiento financiero y reestructuración productiva con la adaptación de su gama de

productos, mejoras sustanciales en el desarrollo y comercialización de productos, mejoras en la gestión, etc.

El segundo aspecto económico se centra en el desarrollo del sector servicios, que se debería de dar en una doble vertiente. Por un lado el desarrollo de los servicios empresariales, sea con carácter externo o interno a la empresa, aunque dada la estructura empresarial en la mayoría de los casos será externo o por medio de asociaciones. La promoción y apoyo de estas iniciativas junto a la preparación de los medios técnicos y humanos es un aspecto fundamental para asegurar el éxito de la reconversión industrial. Por otro lado –y ya en el medio plazo–, se prevé un fuerte incremento de la demanda tanto de equipamientos urbanos como de servicios sociales ligados a la sanidad, la educación y la asistencia de grupos menos favorecidos. A éstos hay que añadirles los servicios recreativos y culturales.

Un aspecto importante de los servicios que se vincula a la política de ordenación del territorio es la utilización racional y la protección del medio físico, que seguirá sufriendo fuertes presiones del hábitat urbano, especialmente por la utilización del medio natural para actividades de esparcimiento. Se debe prever la capacidad de acogida estos espacios, por otro lado limitados.

Unido a la adecuación de los servicios también se considera importante la potenciación de algunos polos comarcales que no satisfacen las funciones terciarias que podrían realizar (Durango, Gernika, Munguía, etc.) en Vizcaya compensando al Gran Bilbao, la mayor vertebración del interior guipuzcoano (Bergara-Mondragón y Beasain-Ordizia) compensando el eje costero guipuzcoano Irún-Donostia-Zarautz. En el caso alavés no se ven alternativas que recojan la difusión del dinamismo vitoriano, salvo la Cantabria alavesa, pero que recoge más la difusión del Gran Bilbao.

Un factor importante para las perspectivas de desarrollo territorial de la CAPV son las dudas sobre la finalización y puesta en marcha de la central nuclear de Lemóniz. Si esta se produjera introduciría fuertes restricciones en un área que a futuro se presenta como de descongestión para el Gran Bilbao, pues quedarían dentro de una zona de 16 km., zona de restricción de la mayoría de países con estas implantaciones, y que ya hoy suponen casi 150.000 habitantes, llegando en el verano a los 275.000.

Las actuaciones se deben centrar en la solución de los dos grandes problemas ya señalados y que se extienden, con mayor o menor intensidad, a la mayoría de comarcas: la problemática urbana (congestión, déficits de equipamientos y degradación medioambiental) y la crisis económica. Las actuaciones ya se han ido apuntando. Por un lado estarían la resolución de los déficits de equipamientos y dotaciones, la aceleración en la recuperación de estándares aceptables de calidad urbana, la mejora de la accesibilidad inter. y intraurbana y del medioambiente de las ciudades, y la implementación de un urbanismo más respetuoso con la persona (incentivación de las relaciones interpersonales, satisfacción de las necesidades recreativas y culturales, etc.). Por otro es necesario lograr la diversificación de la base económica tanto por la implantación de nuevas implantaciones industriales como por la ampliación de su base terciaria.

Señala también la necesidad de actuar más específicamente a escala comarcal, con la problemática concreta de cada una de ellas, en especial en el caso del Gran Bilbao, donde se acentúan los dos grandes problemas anteriores con la peculiaridad de agrupar en su entorno al 44 % de la

población total de la CAPV. También señala la necesidad de mejorar la accesibilidad –también interna pero sobre todo externa- del Alto Deba para lograr una mejor articulación de la comarca. En último lugar hace una mención a las comarcas deprimidas pese a la relativa importancia de su población y su tendencia a la despoblación, en las que la ordenación territorial debe jugar un papel importante en su dinamización con actuaciones complejas que combinen la diversificación y fortalecimiento de la base económica comarcal, la ampliación de las funciones del núcleo urbano que ejerce como polo comarcal, dotación de servicios y equipamientos ligados al esparcimiento en el medio físico y a su conservación.

A continuación se analiza la monografía del medio físico, una de las nueve monografías temáticas de las que constaba el estudio y que se han citado al comienzo. Aunque el análisis se centra en los últimos puntos - diagnóstico y valoración- que se incorporan al documento de síntesis final, se facilita el índice entero para apreciar la estructura total del trabajo, que era la siguiente:

#### MONOGRAFÍA DEL MEDIO FÍSICO:

1. Introducción.
2. Método.
3. Memorias temáticas:
  - 3.1 Geología.
  - 3.2 Delimitación de unidades morfoestructurales.
  - 3.3 Climatología.
  - 3.4 Capacidad dispersante de la atmósfera.
  - 3.5 Vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos.
  - 3.6 Vegetación.
  - 3.7 Estado de la fauna.
  - 3.8 Capacidad de uso agrario de los suelos.
  - 3.9 Paisaje.
  - 3.10 Distancia a zonas críticas.
  - 3.11 El patrimonio arqueológico.
4. Valoración.
5. Diagnóstico.

Se constata, como valoración general, la creciente sensibilización sociopolítica respecto a la calidad ambiental ante unas transformaciones impulsadas por el modelo de desarrollo urbano e industrial de la CAPV que han incidido no sólo en los sistemas ecológicos naturales sino también en el propio medio urbano habitado por el hombre. Como objetivos del estudio se citan tres:

- Conseguir un conocimiento suficiente de los elementos que integran el medio físico del área de estudio, previa realización de su descripción e inventario.
- Determinar áreas homogéneas del territorio sobre las que definir restricciones y recomendaciones.

- Establecer unas bases de evaluación ecológica para estimar la capacidad de acogida del territorio frente a diferentes alternativas y detectar su potencialidad.

A partir de las memorias temáticas realiza una integración de los diferentes factores en unidades homogéneas. Cabe destacar el tratamiento del paisaje, donde se llegan a definir 20 unidades de paisaje a escala 1:100.000 (en general es la escala de presentación del trabajo aunque como cartografía de trabajo se utilizaron escalas y vuelos fotogramétricos mayores si los había). También el que se tuviesen en cuenta –lógico por otra parte por la autoría del trabajo- el patrimonio arqueológico. También destaca desde el punto de vista metodológico la consideración de lo que los autores llaman distancias críticas, que supone, al calcular el valor de las diferentes áreas del territorio, tener en cuenta no sólo su valor intrínseco sino su relación con otros puntos que se consideren críticos por su fragilidad e irreversibilidad, por lo que en el valor ecológico final de un área del territorio se tienen en cuenta factores intrínsecos del mismo y extrínsecos a él.

Para la valoración integrada de las unidades se usó el sistema IRAMS, que en España ya había sido comenzado aplicar por González Bernáldez, teniendo en cuenta cuatro tipos de criterios fundamentales: los criterios naturalísticos, los de tipo productivo, los estéticos culturales y los relativos a posibles degradaciones de los recursos naturales. A partir de estos se realiza la matriz y mapa de impactos, realizando un diagnóstico en cuanto a peligrosidades y potencialidades.

Desde el punto de vista del medio físico señala cuatro características de la problemática medioambiental, entre las que destaca que se tenga en cuenta la calidad paisajística (estético-cultural le llaman en el estudio):

- i. Pérdida de elementos naturalísticos asociados a la degradación o desaparición de entornos naturales de alto valor ecológico.
- ii. Pérdida de los suelos de más alto potencial agrario, especialmente en las vegas de los valles donde se han desarrollado los usos urbanos.
- iii. Elevados niveles de contaminación atmosférica y fluvial, con especial incidencia en las zonas más urbanizadas.
- iv. Pérdida de calidad estético-cultural del medio natural.

A la hora de analizar los posibles impactos se distinguen los que asociados a usos urbanos por un lado y los asociados a los usos agrícolas por otro. Dentro de los primeros se tienen en cuenta los de esparcimiento expansivo, esparcimiento intensivo, urbanización de baja densidad y dispersa, instalación industrial no contaminante, y expansión urbana, actividades que se cruzan con la capacidad de dispersión atmosférica, la vulnerabilidad de acuíferos, las distancias a zonas críticas y las características edafológicas y se obtiene un mapa de peligrosidades que por su escala ha de interpretarse de manera flexible. Del análisis de dicho mapa se extraen las siguientes conclusiones:

- i. Las zonas que presentan mayor fragilidad, incluso para las actividades de esparcimiento, son aquellas que por ahora han quedado como restos residuales de ecosistemas naturales anteriores a la industrialización: zonas de alta montaña, cabeceras de cuenca de alto valor hidrológico, zonas forestales, paisajísticas, etc. También zonas de litoral (ría de Mundaka, de Orio, acantilados de Jalea, etc.).

- ii. Los espacios localizados en los fondos de valle fluvial o zonas kársticas se quieren preservar de los usos urbanos e industriales. Por las características orográficas de la CAPV las cuencas fluviales han sido decisivas en su configuración territorial, localizándose en ellas las principales redes de comunicación y los asentamientos urbanos, lo que ha supuesto la pérdida irreversible de los suelos de mayor potencialidad agraria.
- iii. Se localizan como zonas idóneas de expansión urbana las situadas a media ladera, lo que exige un cambio en las formas de ocupación del territorio para adecuarse al paisaje y no alterarlo significativamente.
- iv. No parece que la expansión urbana e industrial aumente la presión sobre el medio natural como en décadas anteriores aunque sí se espera una nueva presión por la creciente movilidad de la población en busca de esparcimiento. Esto requiere la protección de los lugares de interés naturalístico y la creación de lugares de acogida para canalizar el uso intensivo.
- v. Estas nuevas demandas, si son bien orientadas, pueden ser beneficiosas en el desarrollo de las áreas deprimidas. Por ahora están ocasionando problemas ambientales e infraestructurales en las zonas costeras.

También se señalan las peligrosidades de los usos agrarios, distinguiendo por uso agrario múltiple, uso agrario predominante, uso forestal productivo predominante, y uso forestal y ganadero. Las zonas con elevada fragilidad ante el uso agrario se corresponden con espacios de alta montaña y zonas del litoral, muy sensibles a cualquier tipo de actuación, incluida la agraria. El resto de zonas presentan restricciones respecto al uso forestal productivo predominante y al ganadero. Estas limitaciones están ligadas principalmente a las repoblaciones de pino insignis, especialmente abundante en toda la vertiente atlántica, pero que curiosamente no se cuestionan por el cambio ecológico que suponen como soporte para la flora y la fauna –aunque reconoce la alteración del paisaje–, sino por la pérdida de superficie agraria tradicionalmente explotada<sup>19</sup>. Señalan específicamente que las restricciones no se establecen por su impacto negativo sino por la adecuación de dichos suelos a otras orientaciones agrarias más productivas. En esta línea también destacan las restricciones para usos forestales y ganaderos en las superficies de gran vocación agrícola de Álava, que de explotarse forestalmente tendrían posteriormente una difícil reutilización agrícola.

A continuación el estudio se centra en el análisis de las potencialidades del medio físico de la CAPV, centrándose en su potencialidad agraria y en la de usos de esparcimiento.

Antes de analizar la potencialidad agraria se hace una valoración de la importancia económica de la agricultura en la CAPV, señalando que su escasa importancia relativa, tanto por su aportación al PIB como por empleo y productividad, aunque debe distinguirse entre la vertiente atlántica y la mediterránea, pues esta última presenta mejores índices y posibilidades. Aún y todo destaca su importancia como instrumento de política territorial

---

<sup>19</sup> Para estas consideraciones se apoyan fundamentalmente en un estudio realizado por la propia Sociedad Aranzadi (1980) –autora de la monografía– para la Caja Laboral sobre los aspectos económicos y ecológicos de las repoblaciones de coníferas exóticas en el País Vasco, estudio discutido en su día.

tanto por su relación con el sector agroalimentario como por ser la actividad principal de las zonas rurales más deprimidas de la CAPV. El estudio no se queda en una visión exclusivamente productivista y destaca también la importante labor que las actividades agrarias tienen en la conservación de los valores naturales y el mantenimiento ecológico en particular, y su carácter estratégico dentro de cualquier política en general.

Se establece por lo tanto un mapa de potencialidad agraria del medio físico desde la perspectiva de su aprovechamiento productivo distinguiéndose tres grandes zonas:

- i. Potencialidad para el uso forestal productivo, delimitándose las áreas en que se pueda dar sin menoscabo de otras actividades más productivas ni deterioro del valor naturalístico.
- ii. Potencialidad de uso agrícola. Aquellas zonas que tienen mayor profundidad de suelo y que permiten actividades agrícolas sin peligro de erosión.
- iii. Potencialidad para uso agrícola y forestal productivo, entendiendo que estas actividades son excluyentes.

Las zonas agrícolas más importantes se localizan en la vertiente mediterránea alavesa, de clara vocación cerealista que por sus características permiten además la mecanización de las labores agrarias. La vertiente atlántica, por su orografía, ofrece menos superficie pero más variedad de unidades ambientales, lo que se traduce en usos agrarios diferenciados por la productividad de la tierra. En las zonas de montaña se distinguen el uso unido al pastizal de montaña, que constituyen sistemas muy frágiles y de difícil recuperación una vez alterados. Las zonas definidas como colinas costeras y laderas (con pendiente acusada), muestran una elevada potencialidad tanto para cultivos agrícolas (forrajes, hortofrutícolas) y repoblaciones forestales, así como en los valles y depresiones. El problema, tanto en una zona como en la otra, es la incompatibilidad de ambos cultivos. Basándose en el estudio sobre el pino insignis citado anteriormente, el estudio cree conveniente la reordenación de sus repoblaciones que deberían limitarse en altura (los óptimos se dan entre 400-500 mts. de altitud) y la pendiente de la parcela (menor del 30 %). De esta manera las repoblaciones quedarían localizadas en las laderas bajas pero se preservarían las zonas con vocación agrícola.

En cuanto a las zonas delimitadas para el esparcimiento y uso educativo estas se corresponden con las que tienen un alto valor naturalístico y están mejor conservadas. Se excluyen las áreas de especial protección en las cuales es peligroso realizar estas actividades. Destacan la presión que las actividades socioeconómicas realizan sobre el medio físico en un territorio tan urbanizado como la CAPV, especialmente en su vertiente atlántica. En general no cree conveniente –ni posible por ineficaz– el imponer drásticas restricciones al uso del medio físico por parte de la población salvo en las zonas costeras y de alta montaña que ya se han señalado por su fragilidad. Ahí si que deberían integrarse las actuaciones dirigidas a la conservación y a al esparcimiento.

Con el fin de dar una descripción del área de estudio desde varios puntos de vista se ofrece un mapa de síntesis ecológica en el que se delimitan siete grandes sectores que a su vez se subdividen en diferentes unidades: zonas de montaña, zona costera, laderas, llanada, zona de relieve alomado sobre

materiales terciarios de la vertiente mediterránea, Rioja alavesa, y fondo de valle con relleno aluvial en la vertiente mediterránea.

#### **4.3.2 Estudio Ecológico del Valle y Estuario de la ría de Mundaka, (1983)<sup>20</sup>.**

El estudio es un encargo del Dpto. de Política Territorial y Transportes ante las reclamaciones (vecinales, de personas y colectivos en prensa, etc.) para preservar el estuario y valle de la ría de Mundaka. El Departamento hace suya la preocupación social detectada y encarga el estudio con el objetivo de modificar el Plan General de la Comarca y el Plan Especial, de tal manera que se asegure el uso racional de los recursos naturales y proteger del desarrollo un área de gran interés estético, cultural, productivo y sentimental. En este sentido realizan una fuerte crítica sobre el estado en que quedaría la cuenca de cumplirse las previsiones del plan Especial, que supondrían un cambio profundo en la estructura socioeconómica y territorial de la misma, en especial de su medio natural, produciéndose la modificación de muchos ecosistemas de manera irreversible. Hacen una especial referencia al poco valor que se da a las marismas, aunque en realidad tienen un valor ecológico muy alto.

El interés del estudio es doble. Por un lado por el propio objetivo que busca –y que supone un primer hito en la planificación territorial de la CAPV<sup>21</sup>–, y por otro porque por la calidad del equipo se aplica la metodología que en estos momentos se podía considerar punta en este tipo de estudios ecológicos. Pero además con la riqueza que aportaba el ser a su vez un territorio significativamente humanizado pero que a la vez había conservado importantes valores naturales y culturales, lo que le daba un contraste especial respecto a otros territorios quizás más marginales y por ello no tan modificados antrópicamente. También tienen en cuenta que aunque sea un área que no ha conocido un desarrollo industrial importante salvo algún caso puntual, sufre la presión del área metropolitana de Bilbao, lo que a la vez también puede ser una oportunidad para el desarrollo de espacios de recreo y de educación ambiental de una población cada vez menos identificada con su medio natural.

La preocupación porque no se interpreten sus propuestas desde un sentido conservacionista rígido o reduccionista se muestra desde el principio. La importancia que se dan a los aspectos socioeconómicos y culturales también refleja tanto la realidad del territorio como dicha preocupación.

La prospección y análisis se inicia con estudios temáticos realizados por diferentes especialistas y donde en un principio –en el informe preliminar de 1982–, predominan los componentes del medio físico (ecología, geomorfología, hidrogeología, climatología, edafología, vegetación y usos agrarios, estado de la fauna, limnología, paisaje y evolución de los usos del suelo). Es en el informe final de 1984 cuando se completa el estudio con

---

<sup>20</sup> Se refleja el resumen del estudio consultado en el Archivo Foral de la Diputación de Bizkaia (R-04674/02) y en DÍAZ PINEDA, F. y BARTUREN, M.R. (1988) y el propio estudio.

<sup>21</sup> Aunque ya se ha comentado el precedente del *Estudio de las condicionantes del medio físico a la localización espacial de las actividades de planeamiento* del año 1977 encargado por la Diputación de Bizkaia, dicho estudio no tenía por objeto la creación de una propuesta de normativa reguladora y ordenadora del territorio. En este caso –y aunque el territorio considerado es menor– sí existe esa intención, pudiéndose considerar un precedente dirigido a preservar un espacio natural de interés, en la línea de lo que en años posteriores se realizará una vez desarrollado el marco legal con la Ley de Conservación de la Naturaleza.

una descripción y análisis completo de la estructura socioeconómica de la comarca –población, análisis sectorial de la actividad económica, descripción del modelo comarcal y su estructura territorial, análisis de la calidad de vida comarcal, etc.- y de su geografía humana.

Aquí ya se plantea la idoneidad de la zona para poder realizar una experiencia piloto entorno al concepto de desarrollo autosostenido o ecodesarrollo, del que se da una aproximación teórica y unas líneas estratégicas generales de posible aplicación.

En el informe final se resumen la problemática general y ambiental agrupándola en diferentes aspectos:

a) Condiciones ambientales:

- Existencia de un notable atractivo turístico y en especial para la segunda residencia, que la inadecuada gestión realizada hasta ahora puede suponer una pérdida de personalidad y de cultura rural.
- Desaparición de las actividades agrarias tradicionales y sustitución por cultivos arbóreos.
- Obstáculos humanos diversos que impiden una adecuada comunicación de las áreas montaraces., lo que interfiere en su conservación.
- Diferentes tipos de actividades humanas que entorpecen y aceleran los flujos vectoriales existentes en el territorio (ocupación de lechos de inundación, deslizamientos y soliflucción en laderas, etc.)

b) Evaluación ecológica:

- Valores estéticos, naturalísticos y culturales muy elevados.
- Importancia del control de actividades indiscriminadas sobre los macizos kársticos de ambas márgenes y una revisión de la actual instalación de residuos.
- Necesidad de considerar fenómenos morfodinámicos en la utilización del territorio, puesta de manifiesto especialmente tras las inundaciones de 1983.
- Interés en adecuar las actividades agrarias y forestales a la capacidad de usos del territorio.
- Necesidad de potenciar pasillos y corredores exteriores así como el control de actividades en las zonas de mayor potencial faunístico.
- Influencia de los vertidos urbanos e industriales cuya descomposición biológica origina los mínimos valores de concentración de oxígeno.

c) Estructura socioeconómica: la comarca presenta una dualidad estructural por la bipolarización entre Guernica y Bermeo, con las siguientes características:

- Importancia del subsector pesquero de Bermeo, estructurante y motor de desarrollo económico comarcal.
- Crisis del sector agropecuario caracterizado por su carácter tradicional y familiar, orientado al autoconsumo.
- Sector industrial basado en las actividades de las ferrerías tradicionales y con poco influjo del desarrollo industrial bilbaíno.
- Sector de servicios e infraestructuras basados en la importancia de Guernica.

- d) Realidad rural preexistente y crisis recientes: la expansión urbano-industrial y la situación jurídica del caserío agravan su crisis, no produciéndose el relevo generacional adecuado. La consecuencia es el abandono, las plantaciones forestales o un mantenimiento antiguo de la actividad.
- e) Potencialidades y peligrosidades: se han cartografiado áreas con potencialidades y peligrosidades para que se pueda establecer una normativa de uso del territorio.

Tras ello si se realiza una integración automática de todos los datos que permite su evaluación y diagnóstico en fases sucesivas con un doble objetivo:

- Por un lado obtener un conocimiento científico global de las interacciones entre factores que determinan la estructura y el funcionamiento subyacentes en la región contemplada.
- Por otro lado establecer las bases de evaluación ecológica para estimar la capacidad de acogida del territorio frente a distintas alternativas y detectar su potencialidad.

La diferente y concreta zonificación que se realiza en la cartografía se agrupa en tres grandes tipos de situaciones. Se pretende que esta cartografía pueda servir de base para una futura normativa.

- Áreas en las que todavía aparecen representados ecosistemas que corresponden a etapas de gran madurez, próximas al climax y poco afectadas por el hombre en la actualidad. Estas áreas son más bien raras y su extensión resulta reducida respecto a la superficie total. Es donde se recomienda una política de conservación más integral con el cese de las actividades explotadoras intensivas.
- Zonas más o menos montaraces, mantenidas con un cierto grado de explotación y con persistencia de elementos de madurez ecológica (bosquetes reducidos, setos, etc. alternando con explotaciones agropecuarias bien integradas). La mayor parte del valor ecológico del valle de Guernica se corresponde con extensiones de éste carácter.
- Ecosistemas artificiales, muy simplificados por la actividad explotadora (cultivos, praderas artificiales, plantaciones arbóreas) y cuyo interés de conservación no radica propiamente en los valores naturalísticos estrictos sino en su productividad.

Es por ello que el estudio plantea más el uso racional de los recursos que de una conservación en sentido estricto y contraria a la explotación. En general se tienen en cuenta dos criterios para el establecimiento de restricciones. Los criterios zonales que son los coordinadores e integradores de la estructura ecológica conjunta de la cuenca, que tienen que ver con los gradientes físico-químicos -por ejemplo importancia de las actuaciones en las cabeceras de cuenca-, y la proximidad a las llamadas zonas críticas (costa, zona inundable de la ría, marisma, algunos núcleos de los fondos de valle y sectores puntuales de las laderas norte). Los criterios azonales son de carácter puntual e independientes de su posición en el eje costa-interior y fondo de valle-cabecera y en los gradientes, que permite aportar cuestiones más parciales e integrar el reconocimiento de la variabilidad.

Es basándose en este estudio -que ya menciona la posibilidad de convertirse en Reserva de la Biosfera- que se realiza una primera modificación transitoria de los planes anteriores, confirmada por la

modificación de 1986. En ellas se propugna concentrar las actividades industriales y de terciario en los polos de Guernica y Bermeo preservando el resto del territorio de la comarca para las actividades primarias, principalmente agropecuarias, instruyendo también los mecanismos que posibiliten la ordenación y preservación de los valores del paisaje y naturalísticos. A mediados de la década (1984) dicha zona será reconocida por la UNESCO como Reserva Urdaibai de la Biosfera Mundial, aunque no gozará de una figura de protección hasta 1989, en la que el propio Gobierno Vasco la declare Reserva de la Biosfera Mundial, creando un precedente discutido y recurrido pero finalmente aceptado, convirtiéndose así en el primer espacio natural protegido de la CAPV.

#### **4.3.3 Inventarios y otros estudios sobre espacios naturales.**

Un aspecto interesante a tratar desde la perspectiva de este trabajo es lo referente a los espacios naturales. El precedente había que buscarlo en el Inventario abierto de Espacios Naturales de Protección Especial que en 1980 realizó el ICONA y que tenía su origen, ya señalado, en el encargo que la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 le realizaba al Instituto para la Conservación de la Naturaleza. Para cada provincia de la CAPV se realizó un tomo, siendo de destacar que es la primera relación administrativa de zonas pertenecientes a su ámbito territorial que podían ser susceptibles de ser declarados espacios a proteger por sus valores ecológicos. Siguiendo la referencia de GARAYO (2000) el Inventario recogió 44 espacios que suponían casi 250.000 has., es decir alrededor de un tercio del total del territorio, lo que suponía un porcentaje muy superior al de la media estatal que rondaba el 7,3 %. Las áreas seleccionadas englobaban zonas de montaña bien con bosques autóctonos bien conservados, cuencas hidrográficas, humedales de interior –lagunas, riberas de ríos, embalses, etc.- y costeros –rías, estuarios, acantilados-, etc. A nivel de superficie casi la mitad, el 40 % se correspondía con el territorio alavés, que incluía sus principales sierras de montaña que todavía eran propiedad de entidades locales bajo la figura de comunidad de montes, y por los valles regados por los ríos como el Ega (Maestu y otros) y el Omecillo (Valdegobia). El inventario se convirtió de este modo en la primera visión sistematizada de protección del territorio, siendo a partir de entonces un punto de referencia obligado para las posteriores iniciativas en materia de protección de espacios naturales del País Vasco.

Basándose en los anteriores estudios de ICONA se realizan diferentes inventarios de espacios naturales de interés o que pueden servir como parques comarcales, pero hasta la siguiente década no se realizará un catálogo abierto de espacios naturales de interés por parte del Gobierno Vasco. De especial interés son los estudios que vía convenio encarga el Gobierno Vasco al CEOTMA y a la Sociedad de Ciencias Aranzadi (1981a y 1981b), y que suponen ya un primer esbozo de la red de espacios protegidos de la CAPV. En el primero se hace una primera delimitación de los que podrían ser considerados espacios naturales en buen estado de conservación y que podría merecer que fuesen protegidos, y donde se formulan los principales criterios que en adelante se podrán tener en cuenta para la protección en la planificación territorial. Destaca la importancia concedida a los acuíferos y a las masas arboladas autóctonas. Entre dichos criterios se mencionan el que fuesen conjuntos ecológicos bien conservados, bosques inalterados o bien conservados; acantilados rocosos de interés

paisajístico o para las aves; marismas; recursos de agua superficiales o subterráneos; recursos forestales; elementos arqueológicos; paisajes excepcionales; y áreas de cabecera de cuencas hidrográficas.

Aunque sólo es un esbozo –que los autores creen que posteriores estudios debieran profundizar y concretar- ya se adelantan las posibles categorías de espacios protegidos, procurando elegir figuras de acuerdo a las ya contempladas por la UICN. y la Ley de Espacios Naturales vigente, la ley de 1975. Descartan las de Parque Nacional y Reserva Integral pues no parece haber espacios que -por uno u otro motivo- pudiesen ser representativos y significativos para poderlos asimilar a estas categorías dentro de la CAPV. La propuesta se concreta en tres figuras. La de mayor extensión es la Parque Natural donde señalan como fines principales la protección y la utilización recreativa. Parece reconocerse –implícitamente- la importancia del sector primario al señalar como objetivo principal la conservación de los paisajes naturales que sean fruto de una interacción armoniosa del hombre en el paisaje, aunque luego añade “y cuando presenten posibilidades para la utilización recreativa y el turismo en el esquema de vida y actividades económicas normales de la región (1981a, 12). También responden a fines científicos, educativos y culturales<sup>22</sup>. En general se corresponden con áreas extensas con superficies importantes de vegetación natural bien conservada y en las que se localizan cabeceras de cuencas hidrográficas, con rasgos geológicos notables y que mantienen acuíferos subterráneos importantes. La fauna silvestre también se conserva aceptablemente y las actividades productivas principales se reducen a la explotación forestal y la ganadería extensiva. Se proponen dieciséis espacios: Ranero-Betayo, Izarraitz, Peña de Aya, Sierra Salvada, Gorbea, Duranguesado, Murumendi, Sierra Guijibo, Aitzgorri, Aralar, Valderejo, Sobrón, Entzia, Sáseta, Codés, y Cantabria.

La segunda figura que se propone es la de Reserva, espacios de menor extensión superficial, y de valor excepcional –en el contexto del País Vasco- para su conservación por sus valores ecológicos, botánicos o zoológicos, de sus características geológicas, o hitos notables de nuestra prehistoria o Historia. Es de destacar la importancia que se les da los restos arqueológicos, muy presentes en la cultura del país y en concreto en la Sociedad Aranzadi, autora del proyecto. Es así que distingue dos tipos de Reserva, la Reserva Natural –más ligada a valores naturales-, y la Reserva Arqueológica, ligada a los monumentos arqueológicos (dólmenes, túmulos, yacimientos paleontológicos, cuevas, etc.). evidentemente puede haber espacios que agrupen los dos valores, que sean de carácter mixto. Seguramente por ello el número de reservas propuestas parece excesivo (331 espacios así catagolados), aunque la mayoría tienen un carácter muy puntual y unas 85 están integradas en los Parques Naturales propuestos. El objetivo primordial de esta figura es la protección de los valores del espacio.

Como tercera figura se contempla el Área de Recursos Protegidos, zonas amplias que intentan proteger las superficies de bosques naturales que no estén incluidas en las anteriores figuras y los principales acuíferos. El

---

<sup>22</sup> En el marco teórico ya se ha señalado las dificultades de desarrollo de estos espacios naturales por la falta de participación e implicación de los sectores hasta entonces gestores territoriales de dichos espacios. Parece traslucirse aquí una filosofía en la que prima la visión urbanita (protección y esparcimiento sin más), sin que se busque un equilibrio entre las actividades, ni se valore la gestión que el sector primario estaba haciendo hasta entonces, aunque en los posteriores criterios de normativa se admiten dichos usos de una manera ordenada.

documento se acompaña con cartografía delimitando o señalando las diferentes zonas a escala 1:50.000 y un mapa resumen a escala 1:200.000.

Paralelamente a este estudio se realiza otro (CEOTMA y Sociedad de Ciencias Aranzadi, 1981b), en el que tras un exhaustivo estudio de la experiencia inglesa de <Country Parks>, se proponen una serie de Parques Comarcales, 54 espacios en un principio (26 en Guipúzcoa, 13 en Vizcaya y 15 en Álava)-, que posteriormente se reducen a 23 situados a unos 30 kms. de distancia de las principales áreas urbanizadas. Para cada espacio propuesto se daba una ficha bastante completa con su caracterización (localización, accesos, hoja cartográfica, ocupación del suelo, etc.) sus características fisiográficas, las biológicas, una interpretación ecológica de conjunto, caracterización recreativa, capacidades o potencialidades (con respecto a sus valores topográficos, paisajísticas, ecológicas, deportivas, culturales y pedagógicas), y un resumen sobre la propuesta de parque (tipo, ventajas, inconvenientes, grado de costo del acondicionamiento, etc.).

También se hacen estudios informativos sobre los valores naturales de diferentes espacios que ya se van decantando como espacios naturales dignos de alguna protección (Txingudi, Aralar, Gorbeia, Jaizkibel, Valderejo, Urkiola, Leizarán, etc.). Ya se ha destacado el estudio ecológico sobre la ría de Mundaka por su importante impacto e influencia en la declaración de Urdaibai como Reserva de la Biosfera Mundial. Es de destacar que en esta década se aprueban los tres primeros planes de protección de la CAPV: los Planes Especiales de protección de las áreas de Urkiola y Cantabria y Codes en 1987, y el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (1990).

#### **4.3.4 Otros estudios temáticos sobre aspectos del medio físico<sup>23</sup>.**

Se relacionan en este apartado algunos estudios, que si bien no son de planeamiento, si están ligados al mismo. En general son de destacar los relacionados con la cartografía temática que comienza a realizarse sobre el medio físico en esta década, aunque algunos se terminasen ya entrada la siguiente. Aparte de los clásicos sobre geología –que incluye litología, edafología, etc.-, geomorfología o vegetación, son de destacar los de vulnerabilidad de acuíferos –especialmente abundantes en la CAPV- y del paisaje, éste último pionero pero de difícil aplicación práctica a la hora de la ordenación<sup>24</sup>. Todos estos son realizados en una escala bastante adecuada para su análisis y posteriores propuestas de ordenación, a escala 1: 25.000. Especial interés tiene la realización de la Cartografía de Riesgos Naturales, que –quizás por la influencia en la conciencia de la sociedad en general y de los poderes públicos en particular tuvieron las graves inundaciones de 1983-, se realizaron fundamentalmente en municipios de la vertiente atlántica guipuzcoana y vizcaína y algún municipio alavés como Amurrio y Llodio, y que se realizó con bastante detalle, a escala 1: 5.000. En la siguiente década se completarán con otros estudios en el territorio alavés, pero ya a escala 1. 25.000. Todos estos estudios son los que servirán como base de posteriores documentos de ordenación, ayudando en la orientación de las políticas públicas.

---

<sup>23</sup> Este análisis se basa fundamentalmente en la explotación de la base de datos INFOLUR.

<sup>24</sup> Ver los comentarios realizados en el estado de la cuestión al analizar la CAPV.

A otro nivel se realizan bastantes estudios relacionados con las aguas. Desde los preparatorios y de desarrollo de la red de abastecimiento y saneamiento (en Guipúzcoa se realiza el Plan integral de abastecimiento y saneamiento en 1986) hasta los estudios sobre vertidos industriales –con especial atención en ríos y estuarios a los metales pesados-, a la calidad de las aguas en general y en particular de zonas costeras y playas, estudios hidrogeológicos y de aprovechamiento de acuíferos, etc. En menor grado se dan estudios de contaminación atmosférica, del Gran Bilbao y bahía de Pasajes fundamentalmente, aunque hay algún estudio más local por ejemplo en Tolosa.

También comienzan a darse inventarios y estudios de impacto o restauración ambiental ligados a diferentes infraestructuras (autovías, carreteras, variantes, embalses, antenas de comunicación, introducción de fibra óptica, etc.), en ríos y riberas, o de canteras y explotaciones mineras a cielo abierto. Tanto a nivel de planes de recogida, como de localizaciones, de ampliaciones, o de sellado y restauración –sobre todo a comienzos de la década de los ochenta con los incontrolados-, destacan los estudios sobre vertederos.

También destaca la abundancia de planes de gestión de montes, especialmente en Bizkaia, de la gestión que aunque sean sobre montes públicos suele primar una perspectiva productivista de la misma.

#### **4.4 Conclusiones generales de la etapa.**

1. La primera etapa de transición y desarrollo hacia el Estado Autónomo es de cierta confusión, en especial sobre el nivel competencial que correspondía a cada administración. La tardanza en la clarificación y desarrollo legislativo o marco legal de los aspectos fundamentales que son objeto de atención en esta investigación –ordenación del territorio y medio físico-, justifican la ausencia de documentos de planeamiento territorial de escala supramunicipal a analizar. Por el contrario el planeamiento de escala municipal tuvo una época muy dinámica y con una legitimación política que impulsó su asentamiento como principal tipo de planeamiento territorial.
2. En el caso vasco, hay que añadir la indefinición sobre el concepto de ordenación territorial que se quiere aplicar –como se apreciaba en los anteproyectos de principios y mediados de la década de los ochenta-, y otro factor de reparto competencial que complicaba su desarrollo como era el papel que se les adjudicaba a las Diputaciones Forales. Ello se vio condicionado además por la crisis del partido gobernante en esos momentos, el PNV, con el trasfondo de la Ley de Territorios Históricos (LTH) que regulaba el reparto competencial entre Gobierno Vasco y Diputaciones.
3. Curiosamente, en la primera etapa del Gobierno Autónomo Vasco, el Dpto. de Política Territorial se basó en la anterior figura –todavía vigente- de Plan Comarcal del territorio de Bizkaia para desarrollar políticas de carácter supramunicipal, principalmente relativas a la realización de determinadas infraestructuras de carácter metropolitano, y a la ordenación del suelo no urbanizable tras las correspondientes modificaciones en las regulaciones.
4. Esta cuestión es significativa pues pone en evidencia que las propuestas y gestión de un territorio dependen en gran medida de la voluntad y

- objetivos socio-políticos más que del instrumento en sí mismo (aunque por supuesto unos instrumentos adecuados son fundamentales).
5. En el estudio de Reconocimiento Territorial de la CAPV, a pesar de su carácter de diagnóstico, ya se señalan como retos específicos de la ordenación territorial la planificación del medio físico tanto en su conservación como en su adecuación al disfrute de la naturaleza y esparcimiento, y en la superación de los desequilibrios territoriales intercomarcales, con especial atención a las comarcas más deprimidas o marginadas del proceso de crecimiento económico.
  6. Tanto desde el punto de vista de desarrollos urbanos como de utilización del medio físico, y como fue común en la mayoría de los estudios de la época, se erró en el diagnóstico de contención de la expansión urbana y los usos del suelo asociados a ella. Tan sólo se predijo la posible mayor presión por las nuevas demandas ligadas al esparcimiento y un aumento de la movilidad de la población.
  7. El estudio del medio físico del reconocimiento territorial señala los principales problemas pero se muestra limitado –en principio también en este aspecto debía ser sólo un diagnóstico- en sus propuestas. Aún y todo y a pesar de utilizar una escala pequeña (1:100.000), supone la primera aproximación integral al estudio del medio físico de la CAPV.
  8. Aunque transmite una concepción productivista del medio físico reconoce –a pesar de su baja importancia económica en la estructura económica de la CAPV-, la importancia de las actividades agrarias en el mantenimiento de los valores naturales y ecológicos del medio.
  9. Sin señalar actuaciones concretas para su ordenación también reconoce la importancia del paisaje como factor para tener en cuenta en los impactos de actividades y en la ordenación territorial.
  10. Se comienza la realización de inventarios y catálogos de espacios naturales de cara a introducir criterios ecológicos en la planificación y poder desarrollar posteriormente políticas de protección de espacios naturales.
  11. En un segundo nivel se desarrollan estudios más específicos sobre espacios concretos en base a los que posteriormente se planificarán y ordenarán dichos espacios. Estos estudios, en general, tienen un sesgo biológico y ecológico, contemplando sólo algunos aspectos de los valores territoriales de dichos espacios y sin contemplar estrategias de desarrollo rural más amplias, cuestión general a nivel estatal como ya se ha señalado en el marco teórico.
  12. Se comienza la realización de muchos estudios de carácter básico (vegetación, geológico-geomorfológico, riesgos naturales, etc.) que servirán de base para posteriores propuestas de ordenación.



## **5. MADURACIÓN DE LA VISIÓN TERRITORIAL EN LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN (1990-2006).**

### **5.1 Marco general.**

Este periodo es, en parte, continuación y confirmación de muchas de las cuestiones planteadas o atisbadas en la anterior etapa: se produce la plena integración en la Unión Europea de los 15 tras finalizar el periodo de transición, se asienta y desarrolla el Estado de las Autonomías como nueva organización territorial del Estado y se produce una recuperación importante en el ámbito socioeconómico, a la que no es ajena la integración en el sistema económico europeo y las ayudas recibidas desde Europa, especialmente los Fondos Estructurales. También comienzan a surgir nuevas dinámicas y retos, de los que todavía no se conoce el alcance de sus posibles impactos: ampliación de la Europa de los 15 hacia los antiguos países del este –con una nueva relocalización de actividades económicas que puede tener un gran impacto en la economía española-, mayor globalización e internalización de los mercados con la emergencia de nuevos países como India, China, Brasil, etc., o la propia revisión o profundización del modelo territorial del Estado de las Autonomías de gran actualidad. Estudios recientes sobre la Unión Europea (VELÁZQUEZ, 2005) revelan las desventajas del sistema económico español para competir y retener las inversiones en los sectores de contenido tecnológico medio-bajo. Advierte de que se ha constatado ya un descenso de la cuota de España en la recepción de inversión internacional directa respecto a la UE de los 25, que si a comienzos de los noventa representaba el 12,1% a pasado al 4,55% actual. Aunque tras un año es pronto para medir impactos de la ampliación ya se detecta la falta de competitividad en costes laborales y tecnología, agravado por una mayor perifericidad geográfica fruto de la ampliación hacia el este. Las regiones más expuestas a que sus exportaciones sean sustituidas por la de los nuevos socios europeos son Cantabria, Madrid, Cataluña, País Vasco y Galicia. Entre las que pueden sufrir impacto negativo pero por la disminución de la inversión extranjera directa están Galicia, Navarra, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Aragón<sup>1</sup>.

Esto parece confirmar el análisis que SERRANO describe (2003a y 2003b), y que, en el nuevo marco de globalización financiera, económica, ambiental y cultural de la sociedad actual, destacaba estos aspectos:

1. Mantenimiento de la tendencia al incremento del peso de la globalización financiera, que ha incrementado la importancia de la economía especulativa sobre la productiva. Esto puede llevar a que la toma de posiciones, las inversiones estratégicas en otros países pueda ir acompañada con una bajada o estancamiento de la productividad en el propio, como ha pasado en España a finales de la década de los noventa. En bastantes ocasiones, la adquisición de empresas como mecanismo de ampliación de mercado y control de

---

<sup>1</sup> Recogido del periódico El Diario Vasco del 17 de mayo del 2005. En el diario El País del 22 de mayo del 2005, Joaquín Estefanía, comentando dicho estudio recordaba los cuatro factores fundamentales en la lucha por la deslocalización empresarial –y en los que precisamente no destaca España-: mayor cualificación (educación), buenas infraestructuras de proximidad, fuerte inversión en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), y políticas públicas de ayuda.

marcas se convierte en táctica específica de las multinacionales, produciéndose la desinversión cuando ya no les interesa (caso de galletas Fontaneda en Aguilar de Campó en el 2002). A la vez, los activos inmobiliarios se convierten en inversiones especulativas, buscando en ellos un refugio más seguro que el de las inversiones mobiliarias, más volátiles y sujetas a burbujas especulativas.

2. Así mismo se mantiene la globalización productiva, ahora potenciada por las medidas neoliberalizadoras, que se añaden a la ya comentada globalización financiera. A la mayor facilidad en el flujo de los capitales –tanto para recibir como su salida-, se añade por lo tanto una reducción de las trabas en el flujo de productos generados en cada país. Se produce por lo tanto la aparición de nuevas alternativas a la inversión y a la localización de empresas, ampliándose todavía más los procesos de redistribución internacional de las actividades productivas y la deslocalización europea de muchas de sus empresas. Esto se agudiza en los sectores con empleo intensivo de mano de obra o en los ligados a efectos ambientales restringidos dentro de la Unión Europea.
3. Estas transformaciones asociadas a los nuevos desarrollos tecnológicos y productivos afectan sustancialmente a las formas de organización y control de la producción, a la relocalización de las actividades productivas y, consecuentemente, a la generación de empleo y al papel que en el proceso productivo corresponde al transporte, a las comunicaciones y a la articulación de la demanda en los nuevos sistemas de ciudades. En España se está viendo como sectores como el siderúrgico y manufacturero, anteriormente símbolo de crecimiento y progreso, se califican ahora de sectores de demanda débil, ralentizando el crecimiento de las áreas en las que predomina como es el área central asturiana. Por otro lado, territorios periféricos de los centros tradicionales de Madrid y Barcelona se incorporan mejor a los nuevos procesos basados en el terciario desarrollado y el cuaternario. Territorios atractivos por su medio natural y con un terciario ligado al ocio se muestran cada vez más competitivos para atraer actividades especializadas en la innovación y las nuevas tecnologías, como sucede en el mediterráneo español.
4. Tanto por problemas de congestión de algunas carreteras como por las nuevas actuaciones en la red de autopistas y autovías, el desarrollo de la alta velocidad o la desregulación del transporte aéreo, están produciendo modificaciones significativas en la conexión entre distintos espacios y la estructura de accesibilidad territorial. Los puertos y los centros de intercambio modal –Centros de actividades Logísticas (ZAL) o Centros de Transporte Terrestre (CTT)- se convierten en puntos capitales del entramado global del sistema de transportes.
5. Existen factores de inestabilidad en la Unión Europea por los diferentes intereses de cada país, lo que se manifiesta tanto en la política exterior –caso de la guerra de Irak-, como interior, ante los cambios que se producirán con motivo de su ampliación hacia el este: reestructuración y redistribución de los fondos dedicados a la agricultura y Fondos Estructurales, mayores inversiones y redistribución de las actividades hacia el este, presión migratoria de

los nuevos miembros en la UE-15, etc. En el cada vez más posible marco de una Unión Europea débil o caracterizada por las dos velocidades, las discrepancias territoriales tenderán a agudizarse, y el modelo de región urbana dispersa se impondrá a otro modelo de ocupación del territorio más equilibrado.

6. Dentro de esta dinámica económica hay que tener en cuenta la presión de los movimientos migratorios no sólo de los países de la ampliación europea sino también de los que se quedan fuera, de África, Asia e Iberoamérica. En otro ámbito también los problemas de organización administrativa, institucional y social que perviven en la creación de la Unidad Económica y Social de Europa.
7. Un último aspecto a tener en cuenta es la globalización ambiental. El modelo económico basado en una energía producida fundamentalmente a partir de derivados del petróleo, carbón o madera producen una creciente contaminación atmosférica. La problemática ambiental creada tiene un carácter global tanto en su producción (toda la sociedad participa en la misma de un modo u otro) como en sus efectos (cambio climático, capa de ozono, lluvia ácida, contaminación marina, etc.). Estos procesos son resultado de una determinada forma de producir, y de organización social, de una forma de ocupación del territorio, en definitiva de un modelo territorial sobre el que habrá que intervenir si se desean mejorar las pautas de sostenibilidad.

En este contexto la población crece más de lo esperado, rebasando los 40 millones en el censo del 2001 (40,8 millones), lo que supone un crecimiento relativo 1991/2001 del 5,1%. Aunque ya se anunciaba una contención en el descenso de la tasa de natalidad e incluso una leve recuperación de la misma (cae hasta el 9,23 por mil en 1996 y en ese año se sitúa el valor más bajo de nº de hijos por mujer en 1,16, para recuperarse algo en el 2001 con 9,98 por mil de tasa de natalidad y 1,25 hijos por mujer), y que la tasa de mortalidad tiene un ligero repunte, situándose en 8,80 por mil, las razones del crecimiento son otras. Efectivamente, la inmigración cobra cada año más importancia y parte del crecimiento del 2001 hay que atribuírselo a este fenómeno. Además parece que se confirma esta tendencia pues según el INE<sup>2</sup>, casi el 80% del crecimiento vegetativo del año 2003 se debe al crecimiento de la población extranjera, que a su vez aumenta su proporción en el total de los nacimientos: si en el 2001 suponían el 8,2%, para el 2003 suben al 12,2%.

A nivel económico, gracias a las políticas de ajuste que iniciaron los gobiernos socialistas en la anterior década, se volvió a cifras muy positivas de crecimiento, a pesar del mal bienio 1992-93. Así entre 1985 y 1995, el PIB anual creció con una media del 3,32%, superior al de la UE, lo que permitió que el índice de convergencia con la Europa de los 15 ganase 9,6 puntos, situándose en el 80,2% de la media europea, y recuperando gran parte del retroceso del decenio anterior. Por otro lado hay que subrayar que la economía española avanzó de forma considerable en su apertura al exterior. La buena dinámica económica no tuvo un gran reflejo en algunas de las cifras económicas referidas al mercado laboral, o precisamente igual por ello mismo. Así, con un incremento de casi 3,5 millones de la población

---

<sup>2</sup> INE: Notas de prensa, 28 de junio del 2004, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

mayor de 15 años, la población activa -con un porcentaje de variación respecto a 1985 del 11,8%- también creció intensamente en 2,5 millones (la tasa de actividad pasa del 50,4% en 1985 al 53,1% diez años más tarde), y aunque la población ocupada lo hizo en 1,8 millones, con un notable crecimiento del empleo -un 15,3% de variación respecto al año 85-, la tasa de paro se seguirá situando en el 18,9%, frente al 17,4% de 1985 con una situación económica objetivamente peor.

Por sectores, en el periodo 1985-95 se confirma la terciarización de la economía y la creciente importancia del sector de la construcción. El empleo en el primer sector siguió su descenso, con un porcentaje negativo de variación del -38,2%, pasando sus 1,2 millones de empleo de significar el 8,5% frente al 15% de 1985. La industria también se sitúa en números negativos y con 2,7 millones de empleo sufre un retroceso del -7%, pasando de suponer el 23,4% en 1985 al 19% en 1995. Por el contrario la construcción tuvo un porcentaje de variación positiva del 45,7% pasando a 1,3 millones de empleo, y de suponer el 7,5% del empleo total al 9,5%. Por fin, los servicios siguen también en la senda del crecimiento positivo (34,4%), y con sus casi 9 millones de empleos significará el 62,8% del empleo total frente al 53,4% de diez años antes.

Esto se vuelve a confirmar al analizar la participación de cada sector en el VAB, que en total tuvo un crecimiento del 151,9%. Si bien todos los sectores tienen porcentajes de variación positivos (80,9; 100,7; 188,8 y 179,8% respectivamente), los diferentes crecimientos hacen que las posiciones relativas también cambien: el primer sector pasa de suponer el 6,5 en 1985 al 4,7 en 1995, el sector industrial del 27,8 al 22,2%, la construcción del 6,7 al 7,6%, y por fin los servicios pasan del 59% al 65,5% en 1995.

En general, esta dinámica se confirma aún más en el último quinquenio del siglo XX, el 1995-2000 considerado por Alcaide como uno de los periodos más brillantes y expansivos de la economía española. Así, aunque la población de más de 15 años creció un 3,9% como consecuencia de la inmigración exterior, la población activa, en sólo cinco años -y como fruto también de una mayor incorporación de la mujer al mercado laboral-, tuvo un porcentaje de variación del 6,9%, situándose la tasa de actividad en el 54,7%. La población ocupada, que pasa a situarse en los 16,2 millones, tiene una variación positiva del 16,6% lo que hace que el paro disminuya en un 7,4%, quedando en el año 2000 en una tasa del 11,5%.

La estructura del empleo por sectores tampoco cambia significativamente entre 1995 y el 2000, confirmándose la tendencia de los decenios anteriores. El sector primario frena sus fuertes descensos anteriores con un -0,44%, pasando a suponer el 7,3% del empleo total. La industria aunque tiene una variación positiva del 16,7% mantiene sus porcentajes relativos en el 19,2% del empleo total mientras que la construcción sigue imparable en su crecimiento -porcentaje de variación del 30,3% pasando a suponer el 10,7% del empleo total-. Los servicios, aunque también crecen un 16% mantienen la misma proporción de hace cinco años, el 62,8% del empleo total.

Las cifras del VAB también son parecidas con un crecimiento total de casi el 40%, creciendo todos los sectores (28,2%, 35,7%, 61% y 39,1 respectivamente), y con leves cambios en sus posiciones relativas respecto al VAB total: 4,3% para el sector primario, 21,5% para la industria, el 8,8%

para la construcción y el 65,4% para los servicios. A destacar el importante crecimiento del sector de la construcción en sólo cinco años (ALCAIDE, 2003, 50-56).

Pasando al análisis del sistema de ciudades (PRECEDO, págs. 191-195) los cambios –ya iniciados en la etapa anterior–, configuran una nueva organización espacial todavía sin consolidar pero que ofrece tres rasgos característicos: la mayor complejidad del sistema, su descentralización, y la aparición de nuevos centros de difusión. En el modelo general destaca un eje directriz entre Madrid y Barcelona que se prolonga por el nordeste hacia el eje mediterráneo europeo, y hacia el oeste continúa hacia Lisboa, sobre el que se localizan dos grandes espacios que en cierto modo reproducen en España el esquema territorial europeo. Por un lado el arco atlántico, espacio con potencialidades –nuevas o heredadas– ciertas, pero con problemas evidentes de dinamismo y sobre todo de articulación. Por otro el arco mediterráneo que favorecido por recientes infraestructuras y los efectos difusores del turismo es más dinámico y está logrando una mejor articulación y continuidad física en el territorio. Pasando al análisis más concreto de los subsistemas, se pueden diferenciar:

1. El nuevo eje estructurante Barcelona-Madrid, con una importante área metropolitana intermedia como Zaragoza. Si la metrópoli catalana funciona como nodo de convergencia de los ejes urbano-industriales consolidados, Madrid lo hace como nuevo centro de difusión de la etapa postindustrial. Aquí se dan altos índices de crecimiento –incluso poblacional como en Madrid–, altos índices de urbanización tanto de base industrial en los ejes internodales como de base terciaria en las zonas metropolitanas.
2. El triángulo nororiental, también llamado triángulo del desarrollo de la etapa industrial, y que gravita alrededor del antiguo centro vasco y sus prolongaciones axiales. El sistema vasco mantiene un alto grado de urbanización pero con una evolución económica y demográfica negativa, especialmente en los ámbitos metropolitanos<sup>3</sup>.
3. El llamado arco ibérico, que ha unido parte de la antigua periferia industrial del sistema vasco y del eje del Ebro (Vitoria, Logroño, Pamplona) con el eje castellano (Valladolid, Burgos). Son aglomeraciones con tasas de crecimiento medio, con una base industrial todavía dinámica y competitiva, y que en algunos casos ha elevado su especialización terciaria (Pamplona, Vitoria, Valladolid).
4. El eje levantino, que converge en el vértice barcelonés, con un nivel de urbanización elevado, aunque de crecimiento económico y demográfico moderado, salvo los centros más expansivos del litoral, y que en su conjunto es un sistema dinámico a pesar de algunas discontinuidades funcionales. En general casi todos participan de una base económica diversificada, conviviendo diferentes situaciones: centros industriales en declive como Cartagena y Alcoy, centros turísticos de rápido y masificado crecimiento (Benidorm, Gandía), áreas metropolitanas con terciario desarrollado como Valencia, o centros de perfil más intermedio (Alicante, Murcia y Castellón).

---

<sup>3</sup> En los últimos años, tras la grave crisis pasada, parece recobrar cierto dinamismo, tanto su centro tradicional, Bilbao, como el área metropolitana de San Sebastián y nuevos espacios de centralidad como Vitoria y Álava –que lo ha mantenido mejor–, y el Alto Deba, alrededor del movimiento cooperativista.

5. Subsistemas del triángulo noroccidental, tres en total, que tanto por su periféricidad como por su mala accesibilidad tienen una difícil inserción en los ejes europeos, con un déficit estructural importante en su sector primario e industrial. El más debilitado sería el eje cantábrico, con una grave crisis del sector minero-industrial, y con la carencia de recursos sustitutivos. A pesar de su alto índice de urbanización, tanto su sistema económico como urbano están en declive, con una red urbana estancada y poco integrada en redes vecinas. El segundo subsistema – el castellano-leonés- ofrece una mayor desarticulación, pues salvo el corredor Valladolid-Burgos, el resto de la región presenta los rasgos de un espacio rural estancado y una red urbana basada en el terciario convencional y muy poco dinámica. El tercer y último subsistema, el corredor atlántico de Galicia es el único que presenta cierto dinamismo, apoyado en el terciario público de Santiago y el dinamismo económico de La Coruña, que en parte compensan el declive industrial de Vigo y Ferrol. Un mayor desarrollo del corredor Oporto-Vigo y la mejora de su accesibilidad a los ejes europeos pueden resultar factores positivos para una mayor integración.
6. En la zona meridional del arco occidental se sitúa el subsistema extremeño, que presenta signos de cierto dinamismo, quizás porque partía de un punto de urbanización muy bajo. A pesar de su limitada base económica, su inserción en el hipotético eje Madrid-Lisboa, puede ayudar en la dinamización de su red.
7. Un caso algo parecido ocurre con el eje manchego, que se puede beneficiar del posible desarrollo del eje Madrid-Sevilla, con un centro en Ciudad Real, y de los efectos difusores del centro madrileño.
8. Rodeado el área madrileña y su prolongación por sus ejes radiales (hacia Valladolid, Burgos, Zaragoza y Ciudad Real), quedan amplios espacios intersticiales muy deprimidos y en fase de grave despoblación, que sólo se podrían beneficiar de los efectos difusores del centro madrileño y sus ejes.
9. Andalucía mantiene unas características peculiares, manteniendo dos subsistemas urbanos que en su conjunto configuran un sistema regional emergente, a pesar de que el subsistema del triángulo atlántico, fruto de la planificación de la etapa de desarrollo industrial, presenta síntomas de estancamiento, y de que el impulso que se intentó dar a Sevilla no haya cuajado como se esperaba. Por otro lado el subsistema oriental de la Costa del Sol, con altos índices de dinamismo urbano pero que se presenta como muy vulnerable por su excesiva dependencia del turismo.
10. Sistemas urbanos insulares, también muy dinámicos en los últimos años pero con una gran dependencia de la actividad turística.

En resumen, fruto de los cambios en la estructura económica y del proceso de internacionalización de la etapa postindustrial se han producido importantes cambios en la estructura y sistema urbano español, donde van desapareciendo los supuestos de jerarquización del sistema como criterios de integración y de dependencia, encontrándonos más con una superposición de redes de ciudades especializadas, donde el tamaño ya no es tan significativo y sí su capacidad de diversificación. En definitiva, se está pasando de una jerarquía de lugares a una jerarquía de redes, donde lo más importante es la localización de los centros de decisión, donde las

redes horizontales se combinan con las verticales haciendo el sistema más complejo, y donde cada día emerge más la importancia del dinamismo de la ciudad-región o redes urbanas regionales.

Como también señala TERÁN (1999, 353), a nivel territorial continúa el proceso de descentralización espontánea de población y actividades, apoyados fundamentalmente en el crecimiento de los núcleos menores de las áreas metropolitanas. La ocupación del territorio se caracteriza ahora por una urbanización dispersa y diluida, de bajas densidades y tipología adosada y/o unifamiliar, propia del suburbio americano, y antítesis de la tradicional ciudad española compacta y densa. Si a este proceso se le añade la dispersión del empleo, y la continuidad de cierta zonificación en el planeamiento frente al desarrollo de espacios de usos mixtos, la tendencia ha sido la de primar la movilidad no sostenible, basada en el uso del automóvil aprovechando el sistema de autopistas y la red viaria menor, lo que está dando lugar a numerosos problemas circulatorios tanto en el interior como en los accesos de las ciudades. El problema es que se sigue buscando la solución en el aumento de la capacidad de las redes viarias y no en un verdadero desarrollo de un sistema de transporte público.

Dentro de los acontecimientos ambientales de la esta época el hito más importante es la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en 1992 veinte años más tarde que la de Estocolmo, más conocida como la Conferencia de Río. La primera intención era aprobar la denominada Carta de la Tierra pero al no lograrse el acuerdo entre los gobiernos participantes se optó por adoptar una declaración que les obligaba menos, la conocida Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo<sup>4</sup>. Aunque dicha Declaración no colmase los objetivos que se buscaban con la aprobación de la Carta de la Tierra, su importancia es innegable, siendo el origen de gran parte de los programas, acuerdos y convenios internacionales que sobre cuestiones ambientales se han desarrollado en los últimos años. Entre ellos hay que destacar la propia Declaración de Río agrupada en 27 puntos en la que fundamentalmente se abogaba por conseguir el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y se subrayaba la especial responsabilidad de los países desarrollados en la restauración del medio ambiente global. De un carácter más amplio es el programa conocido como Agenda 21, programa de carácter global para lograr el desarrollo sostenible y que aparte de cuestiones relativas a la protección del medio ambiente abarca cuestiones económicas, sociales y culturales. Dicha Agenda está basada en el Informe Brundtland o "Nuestro futuro común", agrupándose los temas tratados –y las soluciones propuestas desde un punto de vista sostenible– en cuatro bloques. En el primero se hace referencia a las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible, donde se subraya la importancia de la cooperación internacional en el logro de un desarrollo sostenible, de la lucha contra la pobreza, el cambio en los modos de consumo, en las dinámicas demográficas, en la integración de la variable ambiental en el desarrollo, etc. En el segundo bloque, se abordan las cuestiones sobre conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, incidiendo en temas como la

---

<sup>4</sup> A pesar del primer rechazo en 1994 se lanzó nuevamente la Iniciativa de la Carta de la Tierra bajo el liderazgo de M. Strong (secretario general de la CNUMAD) y de M. Gorbachev (presidente de la Cruz Verde Internacional. Hay amplia información en [www.cartadelatierra.org](http://www.cartadelatierra.org).

protección atmosférica, la lucha contra la deforestación, la conservación de la diversidad biológica y protección de ecosistemas acuáticos, la gestión racional de los productos y desechos peligrosos, etc. En el tercero se trataba el problema de la cohesión social, especialmente referido a la estructuración de los grupos sociales como las mujeres, infancia y juventud, poblaciones indígenas, trabajadores, ONGs, agricultores, etc. Por fin en el cuarto y último bloque "Medios de ejecución" se especifica cómo deben llevarse a cabo los anteriores principios: obtención de financiación, educación ambiental, transferencia tecnológica, legislación, etc. Es de destacar que en el capítulo 28 de la Agenda –que en general anima a implicar y dar poder a la población local- se abre la posibilidad de que las comunidades individuales puedan realizar sus propias Agendas 21 Locales, lo que posibilitó que, tanto auspiciado por el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) y en Europa por la propia Unión Europea<sup>5</sup> se empezasen a desarrollar las Agendas 21 Local.

Pero la Conferencia de Río dio lugar a varios acuerdos y tratados internacionales. Uno de los más conocidos es el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático que daría lugar a los posteriores acuerdos de Kyoto de 1997. Aunque no llegó a firmarse durante la Conferencia de Río, en ella tuvo su origen el convenio sobre desertificación firmado en París en 1994. Otro convenio de gran importancia firmado en Río es el Convenio sobre la Diversidad Biológica que por su relación más directa con el objetivo del trabajo es analizado en el marco legal.

Diez años más tarde se celebró la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 2002). Dicha Cumbre, que para algunos supuso un fracaso y que se quedó corta en las intenciones que por ejemplo llevaba la Unión Europea, volvió a reafirmarse en la mayoría de los principios de Río, constatando los pocos avances realizados hasta la fecha. En la Declaración aprobada se insistió quizás más claramente en el grave problema de la pobreza a nivel mundial y en que la globalización origina nuevos problemas pero también crea otras oportunidades. Señala que por ahora los beneficios y costos no se están repartiendo de igual manera y se corre el riesgo de que las disparidades mundiales se vuelvan permanentes perdiendo la confianza en los sistemas democráticos. La Declaración fue acompañada por un Plan de Aplicación en la que se realizan reflexiones y recomendaciones entorno a diferentes capítulos: erradicación de la pobreza; modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción; protección y gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social; el desarrollo sostenible en un mundo en vías de globalización; la salud y el desarrollo sostenible; el desarrollo sostenible en los pequeños estados insulares en desarrollo; el desarrollo sostenible en África; otras iniciativas regionales entorno al desarrollo sostenible; medios de ejecución; y marco institucional para el desarrollo sostenible. Aunque los acuerdos concretos fueron pocos y muy discutidos se acordó reducir a la mitad el número de personas que no disponen de acceso a agua potable antes del 2015, lo que significaría abastecer a 2.400 millones de personas. Otra sorpresa, positiva,

---

<sup>5</sup> En mayo de 1994 se realizó en Aalborg (Dinamarca) la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Es allí donde se escribe la conocida carta de Aalborg, documento que una vez aceptado por la comunidad local supone el punto de partida para elaborar la Agenda 21 Local.

fue el anuncio de que Rusia, Canadá y China se comprometían a firmar el Protocolo de Kioto, lo que suponía la puesta en marcha del mismo (se superaba la cifra de 55 países que representasen más del 55 % de las emisiones). Como fracaso se vivió la propuesta europea de poner cifras y plazos concretos en el desarrollo de energías renovables, que suponía que para el 2010 el 15 % del total de energía consumida procediese de fuentes renovables.

La planificación ambiental española y autonómica de esta etapa ya se ha analizado suficientemente en el análisis del estado de la cuestión, por lo que no se incide más. Simplemente recordar unas cifras del reciente Anuario de Europarc sobre el estado de los espacios naturales protegidos, que de por sí marcan los retos donde se debería poner el énfasis. Si bien hay un esfuerzo considerable en que, como marca la ley, previamente a su declaración se cuente con el PORN correspondiente (el 85,47% de los espacios que deberían tenerlo lo tienen, lo que supone alrededor del 95% de la superficie protegida que debería tenerlo), sólo el 54% de los parques declarados –lo que supone gestionar el 63,7% de su superficie-, y el 40% de las reservas tienen aprobado su plan de gestión correspondiente. Reconociendo la dificultad en la recogida de datos cabe matizar –y actualizar-, al menos, las cifras correspondientes al País Vasco en lo que se refiere a la figura de parque natural. Actualmente hay 9 parques naturales (recientemente, en el año 2006 y una vez acabado el Anuario de Europarc, se han declarado como nuevos parques naturales las áreas de Aitzgorri y Montes de Raneo o Armañón). Salvo estas áreas -que lógicamente carecen del correspondiente PRUG-, de los otros siete parques, a día de hoy, sólo tienen PRUG aprobado los parques de Urkiola, Izki, Valderejo, Gorbeia y Aiako Harria. Extraña que los parques de Aralar (declarado en 1994) y Pagoeta (declarado en 1998) carezcan todavía del correspondiente PRUG<sup>6</sup>. Por lo que respecta a los planes de desarrollo socioeconómico las cifras son todavía más modestas, al contarse con 23 planes de este tipo (16 correspondientes a parques naturales y Urdaibai, 6 siendo reservas naturales parciales y 1 paisaje). Como ya se ha señalado en el marco teórico, destaca el esfuerzo que está realizando Andalucía, donde de sus 24 parques naturales, 11 cuentan con un plan de desarrollo socioeconómico y otros 11 lo tienen en fase de borrador (EUROPARC, 2006).

Es indudable que otro de los aspectos más destacables de esta etapa son las diferentes consecuencias de la plena integración en la Unión Europea, que queda suficientemente tratada tanto en el análisis del marco teórico como en el análisis del marco legal y en el estudio de algunos documentos de esta etapa, y que por lo tanto no se trata en este apartado.

### **5.1.1 Marco autonómico.**

Esta etapa se caracteriza ya por la confirmación del llamado modelo territorial neointindustrial, caracterizado por una población estancada, la terciarización de la actividad económica, extensión de la sociedad de consumo, creciente artificialización del territorio a pesar del estancamiento poblacional, fenómenos de metropolización –claros en el caso de los entornos de Donostia y el Gran Bilbao e incipientes en los alrededores de

---

<sup>6</sup> También lo tiene la Reserva de la Biosfera de Urdaibai dependiente del Gobierno Vasco. En general, al quedar la gestión de los parques naturales en manos de las Diputaciones, estas son las responsables de elaborar y aprobar estos planes.

Vitoria-Gasteiz-, etc. En este sentido es significativo el dato de artificialización del territorio que ofrecen los Indicadores Ambientales del Dpto. de Ordenación del territorio en el año 2004, calculando que entre 1994 y el 2004 se ha incrementado la superficie artificializada en un 20 %, lo que supone 753 has. de suelo al año, cifra importante dadas las características orográficas que determinan una baja disponibilidad espacial, especialmente en la vertiente atlántica del territorio como se ha señalado al comentar el ámbito geográfico.

**Tabla nº 19. Población y densidad por territorio 1981-2001.**

	1991				2001		
	km <sup>2</sup>	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%
<b>Araba/Álava</b>	2.963	272.447	92,0	12,9	286.387	96,7	13,8
<b>Bizkaia</b>	2.217	1.155.106	521,0	54,9	1.122.637	506,3	53,9
<b>Gipuzkoa</b>	1.909	676.488	354,4	32,2	673.563	352,8	32,3
<b>C.A. de Euskadi</b>	7.089	2.104.041	296,8	100,0	2.082.587	293,8	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

En las tablas nº 19 y nº 20, que reflejan la evolución e incremento de la población, se comprueba el estancamiento de la población, con ligeras pérdidas en esta década en Gipuzkoa (0,7 %), más significativas en Bizkaia (3,2 %) y todavía un crecimiento de Álava (4,4 %), que aún y todo no compensa las pérdidas absolutas del total de la CAPV.

En las posiciones de cada territorio sigue el pequeño pero constante crecimiento de Álava que llega a hora al 13,75 % del total de la población de la CAPV mientras que Bizkaia con un ligero descenso y Gipuzkoa se mantienen en cifras muy parecidas.

**Tabla nº 20. Evolución de la población en T. Históricos, CAPV y España 1980-1990**

	1980	1990		2000	
	Nº absolutos	Nº absolutos	% 80-90	Nº absolutos	% 90-00
<b>Álava</b>	255.158	274.330	7,5	286493	4,4
<b>Gipuzkoa</b>	703.087	684.094	-2,7	679.370	-0,7
<b>Bizkaia</b>	1.216.276	1.168.377	-3,9	1.130.815	-3,2
<b>CAPV</b>	2.174.521	2.126.801	-2,2	2.096.678	-1,4
<b>España</b>	37.426.715	39.160.900	4,6	40.425.439	3,2

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX. Elaboración propia.

En lo que sí hay un cambio importante es en la generación de empleo que crece en este periodo hasta un 23,4 % en la CAPV, siendo el territorio más dinámico el alavés, con un crecimiento del 31,4 %. Guipúzcoa ofrece un crecimiento negativo en la primera década para recuperarse en la siguiente con crecimiento del 27,4 %. Las más modestas cifras de Bizkaia condicionan que el crecimiento del empleo de la CAPV sea todavía ligeramente menor a la media española en la década de los noventa, que presenta un crecimiento del 24,8 %.

**Tabla nº 21. Evolución del empleo en T. Históricos, CAPV y España  
1980-1990**

	1980	1990		2000	
	Nº absolutos	Nº absolutos	% 80-90	Nº absolutos	% 90-00
<b>Álava</b>	99.850	108902	9,1	143.102	31,4
<b>Gipuzkoa</b>	240385	228.692	-4,9	291.263	27,4
<b>Bizkaia</b>	367.574	370.933	0,9	439.608	18,5
<b>CAPV</b>	707.809	708.527	0,1	873.973	23,4
<b>España</b>	12.828.038	13.301.210	3,7	16.595.579	24,8

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX. Elab. propia.

El sentido de este cambio, que ya se anunciaba en la anterior etapa, es más claro si se analiza por sectores económicos, como refleja la tabla nº 22. Así el sector primario, a pesar de beneficiarse de las ayudas europeas y de una mejora de la productividad y de la renta importante, ve como sigue su imparable descenso en el empleo. Desciende en los tres territorios, y en Gipuzkoa y Bizkaia se sitúa ya por debajo del 3 %, así como la media de la CAPV que se queda en el 2,9 %.

A pesar del proceso de terciarización el País Vasco sigue manteniendo una importante base y vocación industrial, que se traduce en una recuperación del empleo en este sector en los territorios de Gipuzkoa y de Álava que incrementan su empleo en un 20 %. Curiosamente, a pesar de esta evidente recuperación general (España también crea empleo industrial en este periodo) el territorio pionero en la industrialización del país, Bizkaia, no gana empleo en este sector. Con estas cifras, en el año 2000, del empleo total de Álava, el empleo industrial supone el 35,6 %, el de Gipuzkoa un 35,5 %, y el de Bizkaia el 26,7 %. La media de la comunidad todavía supera, por poco, el 30 %.

Fruto de la dinamización de la economía el sector de la construcción tiene importantes incrementos, en los casos de Álava y Gipuzkoa incluso superiores a la media estatal, aunque en la CAPV no hay tanta construcción ligada al turismo. Esto hace que el sector suponga el 9,3 % del total de la población ocupada de la CAPV, con Bizkaia que con su 10,3 % casi alcanza la media española, y Gipuzkoa (8,6 %) y Álava (7,6 %) por debajo.

Recogiendo unas ideas resumidas del informe sobre la economía vasca entre 1976 y el 2001 (IKEI, 2002) se constatan los cambios dados en la CAPV en las dos últimas décadas, más o menos las coincidentes con las dos últimas etapas de este trabajo. Así, en las últimas décadas la evolución demográfica se ha caracterizado por un drástico descenso de la fecundidad -de las más bajas del panorama europeo- y un cambio en los flujos migratorios. La consecuencia ha sido un estancamiento y retroceso en el número de habitantes, tendencia que parece estabilizarse e incluso repuntar hacia arriba en los últimos años. Lógicamente se ha producido un sensible envejecimiento de la población y un descenso del peso relativo de la población vasca en el Estado.

**Tabla nº 22. Estructura del empleo por sectores.**

<b>Nº de empleos en agricultura y pesca en los Territorios Históricos, CAPV y España 1980-2000</b>							
	<b>1980</b>	<b>1990</b>			<b>2000</b>		
	Nº absol.	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H	Nº absol.	% 90-00	% s.T.H
<b>Álava</b>	9.658	5.998	-38	5,5	5.012	-16	3,5
<b>Gipuzkoa</b>	21.150	10.320	-51	4,5	7.460	-28	2,6
<b>Bizkaia</b>	21.608	14.362	-34	3,9	12.613	-12	2,9
<b>CAPV</b>	52.416	30.680	-41	4,3	25.085	-18	2,9
<b>España</b>	2.471.815	1.554.872	-37	11,7	1.213.358	-22	7,3

<b>Nº de empleos industriales en los Territorios Históricos, CAPV y España 1980-2000</b>							
	<b>1980</b>	<b>1990</b>			<b>2000</b>		
	Nº absol.	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H	Nº absol.	% 90-00	% s.T.H
<b>Álava</b>	46.539	42.448	-9	39,0	50.982	20	35,6
<b>Gipuzkoa</b>	102.832	85.008	-17	37,2	103.279	21	35,5
<b>Bizkaia</b>	138.878	116.821	-16	31,5	117.200	0	26,7
<b>CAPV</b>	288.249	244.277	-15	34,5	271.461	11	31,1
<b>España</b>	3.145.059	2.960.957	-6	22,3	3.186.802	8	19,2

<b>Nº de empleos en la construcción en los Territorios Históricos, CAPV y España 1980-2000</b>							
	<b>1980</b>	<b>1990</b>			<b>2000</b>		
	Nº absol.	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H	Nº absol.	% 90-00	% s.T.H
<b>Álava</b>	6.992	6.649	-5	6,1	10.943	65	7,6
<b>Gipuzkoa</b>	15.024	14.868	-1	6,5	25.106	69	8,6
<b>Bizkaia</b>	28.468	31.084	9	8,4	45.181	45	10,3
<b>CAPV</b>	50.484	52.601	4	7,4	81.230	54	9,3
<b>España</b>	1.072.435	1.223.957	14	9,2	1.777.634	45	10,7

<b>Nº de empleos en servicios en los Territorios Históricos, CAPV y España 1980-2000</b>							
	<b>1980</b>	<b>1990</b>			<b>2000</b>		
	Nº absol.	Nº absol.	% 80-90	% s.T.H	Nº absol.	% 90-00	% s.T.H
<b>Álava</b>	36.661	53.807	47	49,4	76.165	42	53,2
<b>Gipuzkoa</b>	101.379	118.496	17	51,8	155.418	31	53,4
<b>Bizkaia</b>	178.620	208.666	17	56,3	264.614	27	60,2
<b>CAPV</b>	316.660	380.969	20	53,8	496.197	30	56,8
<b>España</b>	6.138.729	7.571.424	23	56,9	10.417.785	38	62,8

\* % es sobre el total de cada Territorio Histórico en ese año de la tabla nº 21

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX. Elab. propia.

Respecto al mercado laboral hay dos aspectos a realzar. Por un lado la notable incorporación de la mujer que si en 1985 tenía una tasa de actividad del 32,1 % en el 2001 sube casi diez puntos, situándose en el 41,9 %. Por otro el importante descenso –confirmado en los años más recientes- de las tasas de paro, que si en 1985 ofrecía un índice del 21,1 % en el 2001 se situaba en 11,1 %, habiendo llegado esta disminución tanto a las mujeres en general (16,4 % y 7,5 % respectivamente) como a los jóvenes (en el grupo de 16-24 años 54,8 % y 25,5 %). En los dos casos, esta evolución positiva ha permitido acercarse a los índices europeos aunque todavía no se ha logrado la convergencia en los mismos.

La evolución del PIB sí que ha tenido importantes fluctuaciones. Así en el primer quinquenio de la década de los ochenta sufrió un retroceso del -0,43 %, fruto de la profunda crisis económica de la época. En el siguiente periodo 1986-1990 se produce un crecimiento importante, del 5,22 %. Nuevamente en la década de los noventa se repite el ciclo por quinquenios: si en el primero de la década (1990-95) se rompe la tendencia del anterior con un crecimiento mucho menor del 1,91 %, en el segundo (1995-2000) se recupera alcanzando el 5,09 %, tendencia que parece mantenerse iniciada la primera década del siglo XXI. Esto le ha permitido a la CAPV recuperar su anterior participación en el conjunto estatal y mantener un acercamiento creciente en la convergencia con las principales economías europeas. El análisis por sectores confirma las tendencias apuntadas en el empleo. Así, aunque en términos absolutos la evolución haya sido positiva en general para los cuatro sectores, en términos porcentuales de participación de cada sector en el PIB total sí se aprecian diferencias. El sector primario, que aportaba el 2,8 % en 1985, baja su aportación al 1,1 % en el 2001. La industria, a pesar de la importante pérdida de empleo, mantiene una importante participación en el PIB (el 39,1 % en el 2001 frente al 41,7 % de 1985). La construcción aumenta su participación en dos puntos (del 5,1 % pasa al 7,1 % en este periodo). Y por fin los servicios pasan del 50,4 % en 1985 al 52,7 % en el 2001.

Respecto al PIB per cápita de la CAPV, la importante pérdida en términos relativos que sufrió en la década de los ochenta, ha sido compensada con un fuerte crecimiento en los noventa, observándose una aproximación a la media europea, de manera que según Eurostat, en 1999 la CAPV superaba en un punto porcentual la media europea. De esta manera la CAPV, junto a Madrid, Navarra, Cataluña y Baleares se sitúa a la cabeza de las autonomías en términos de convergencia real con la media comunitaria.

Por fin, volver a subrayar el importante crecimiento del empleo en el sector servicios (30 % esta década), aunque no se llegue al incremento medio estatal (38 % esta década). Como consecuencia del mayor peso del empleo industrial respecto a España, los incrementos dejan unos índices relativos más bajos que los estatales. Sólo Bizkaia llega al 60, 2 % de empleo en el sector servicios, mientras que Álava y Gipuzkoa quedan en el 53 %.

Respecto a la distribución territorial no se puede hablar de ningún cambio importante, si no más bien de la confirmación del modelo territorial apuntado en las anteriores etapas. En Álava se puede decir que se paraliza el proceso de pérdidas de población en las comarcas de carácter agrícola y montañoso pero más porque se ha llegado al tope que por un cambio de inflexión en la tendencia. La comarca de la Llanada Alavesa sigue creciendo con pequeños repuntes para agrupar al 80 % del total de la población alavesa. En Bizkaia se confirma también el parón en las pérdidas de todas las comarcas salvo precisamente la del Gran Bilbao, que pierde más de un punto y en el año 2000 concentra al 77,1 % de la población de su territorio. Entre las ganancias destaca la de Plentzia-Mungia que recoge parte de relocalización residencial del Gran Bilbao. En Gipuzkoa se vuelve a repetir el crecimiento de las comarcas del litoral (Donostialdea, Bajo Bidasoa y Urola Costa, mientras que el Bajo Deba sigue perdiendo población) en detrimento de las del interior (Goierri, Tolosaldea, Alto Deba).

**Tabla nº 23. Población y densidad por territorio y comarca 1991-2001.**

	km <sup>2</sup>	1991			2001		
		Pob. Abs.	h/km <sup>2</sup>	%	Pobl. Absol.	h/km <sup>2</sup>	%
Cantábrica Alavesa	301	34.216	113,8	12,6	32.720	108,8	11,4
Estribaciones del Gorbea	404	5.340	13,2	2,0	6.892	17,1	2,4
Llanada Alavesa	784	216.417	275,9	79,4	228.991	291,9	80,0
Montaña Alavesa	481	3.197	6,7	1,2	3.092	6,4	1,1
Rioja Alavesa	385	9.391	24,4	3,4	10.011	26,0	3,5
Valles Alaveses	585	3.886	6,6	1,4	4.681	8,0	1,6
<b>Araba/Álava</b>	<b>2.963</b>	<b>272.447</b>	<b>92,0</b>	<b>100,0</b>	<b>286.387</b>	<b>96,7</b>	<b>100</b>
Arratia-Nervión	401	21.275	53,1	1,8	21.262	53,1	1,9
Duranguesado	317	90.660	285,8	7,8	90.495	285,3	8,1
Encartaciones	452	29.680	65,7	2,6	29.663	65,6	2,6
Gernika-Bermeo	282	45.240	160,2	3,9	44.110	156,2	3,9
Gran Bilbao	355	905.468	2553,3	78,4	865.799	2441,4	77,1
Markina-Ondarroa	206	27.301	132,7	2,4	26.095	126,9	2,3
Plentzia-Mungia	212	35.482	167,2	3,1	45.213	213,0	4,0
<b>Bizkaia</b>	<b>2.217</b>	<b>1.155.106</b>	<b>521,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.122.637</b>	<b>506,3</b>	<b>100,0</b>
Alto Deba	343	65.109	190,0	9,6	62.010	180,9	9,2
Bajo Bidasoa	71	66.800	940,4	9,9	71.645	1008,7	10,6
Bajo Deba	182	59.936	330,2	8,9	54.228	298,8	8,1
Donostia-San Sebastián	306	309.926	1014,1	45,8	311.398	1018,9	46,2
Goierry	351	66.559	189,4	9,8	63.510	180,7	9,4
Tolosa	347	44.996	129,5	6,7	44.344	127,7	6,6
Urola Costa	325	63.162	194,5	9,3	66.428	204,6	9,9
<b>Gipuzkoa</b>	<b>1.909</b>	<b>676.488</b>	<b>354,36</b>	<b>100,0</b>	<b>673.563</b>	<b>352,83</b>	<b>100,0</b>
<b>C.A. de Euskadi</b>	<b>7.089</b>	<b>2.104.041</b>	<b>296,8</b>		<b>2.082.587</b>	<b>293,8</b>	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, elaboración propia.

La distribución de la población por municipios tampoco ofrece grandes cambios salvo las inevitables subidas y bajadas de algún municipio. En el caso guipuzcoano cabe mencionar la incorporación de Zarautz al grupo de municipio de más de 20.000 habitantes. En Bizkaia los municipios de Santurtzi y Basauri pierden el nivel de más de más de 50.000 por lo que este nivel queda reducido a tres municipios, pero lógicamente se incrementa el anterior nivel con estos dos municipios.

Las diferencias en el grado de urbanización especialmente en el caso alavés, se resumen en las siguientes cifras. En los tres territorios acumulando los porcentajes de población que vive en municipios de más de 10.000 habitantes se ronda el 80 %, pero mientras en Álava sólo hay dos municipios que sobrepasen estos habitantes, en Gipuzkoa hay 19 y en Bizkaia otros tantos aunque de ellos doce se integran en el Gran Bilbao.

**Tabla nº 24. Distribución de la población por tamaño de municipio. (1981-2001)**

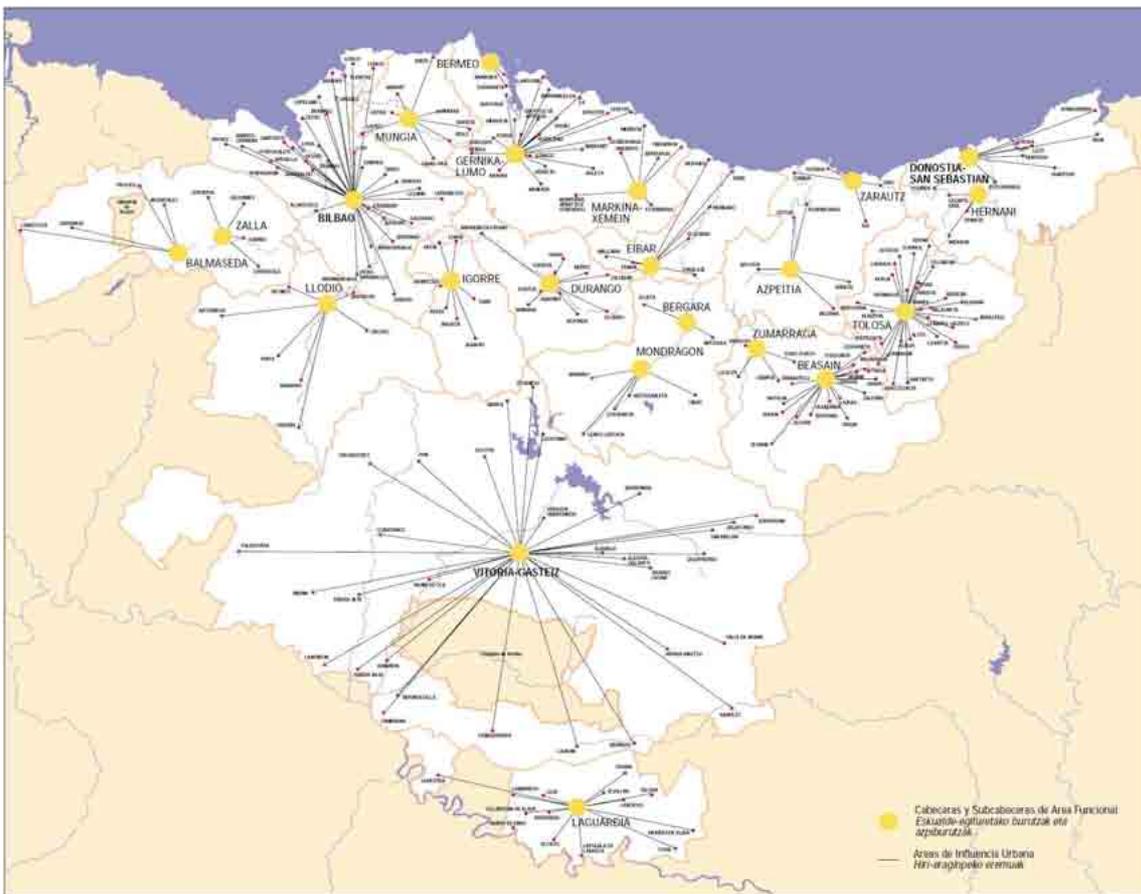
<b>ARABA</b>						
<b>Tamaño</b>	<b>1991</b>			<b>2001</b>		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	16173	5,8	35	16801	5,8	35
1.001-5.000	21676	7,8	13	25884	9,0	1
5.001-10.000	9849	3,5	1	9460	3,3	1
10.001-20.000				18931	6,6	1
20.001-50.000	20251	7,3	1			
50.001-100.000						
100.001-...	209704	75,5	1	216852	75,3	1
<b>TOTAL</b>	<b>277653</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>	<b>287928</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>
<b>BIZKAIA</b>						
	<b>1991</b>			<b>2001</b>		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	23253	2,0	47	22871	2,0	43
1.001-5.000	88605	7,7	35	91015	8,1	37
5.001-10.000	90240	7,8	11	88478	7,9	12
10.001-20.000	104005	9,0	5	113456	10,1	8
20.001-50.000	137397	11,9	5	229381	20,4	7
50.001-100.000	235440	20,4	5	227829	20,3	3
100.001-...	477731	41,3	1	349972	31,2	1
<b>TOTAL</b>	<b>1156671</b>	<b>100,0</b>	<b>109</b>	<b>1123002</b>	<b>100,0</b>	<b>111</b>
<b>GIPUZKOA</b>						
	<b>1991</b>			<b>2001</b>		
	Poblac.	%	Nº m.	Poblac.	%	Nº m.
1-1.000	12702	1,9	32	13849	2,1	36
1.001-5.000	58844	8,7	25	58195	8,6	22
5.001-10.000	72838	10,8	12	75585	11,2	11
10.001-20.000	203559	30,1	14	180317	26,8	13
20.001-50.000	98484	14,6	3	110639	16,4	4
50.001-100.000	53861	8,0	1	56601	8,4	1
100.001-...	176019	26,0	1	178377	26,5	1
<b>TOTAL</b>	<b>676307</b>	<b>100,0</b>	<b>88</b>	<b>673563</b>	<b>100,0</b>	<b>88</b>

Fuente: INE/Datutalaia. Elaboración propia.

Siguiendo el análisis de JUARISTI (1998) se señalan algunas características importantes del sistema urbano vasco de esta etapa postindustrial. Por un lado se detectan importantes cambios en la base económica de las ciudades, aunque todavía es muy importante la base industrial. Especialmente en las áreas metropolitanas y capitales de los Territorios Históricos el sector terciario y los servicios, a veces de alto nivel – financieros, I+D, actividades directivas y de gestión, turísticas, etc. tienen un desarrollo importante.

Desde un punto de vista más estrictamente territorial es importante en impacto de la difusión de los grandes equipamientos comerciales en las áreas metropolitanas, tanto por su incidencia en la red de pequeño y

**Figura 21:** Jerarquía urbana y Áreas Funcionales (Directrices de Ordenación del Territorio).



mediano comercio, como por los nuevos flujos inducidos, que a veces exigen nuevas adecuaciones de las infraestructuras sobre las que se apoyan o su sobrecarga. Aunque se dan importantes procesos tanto de rehabilitación de centros históricos como de reconversión de suelos industriales en nuevas zonas residenciales, se detectan nuevas pautas de localización residencial, con mayor flexibilidad en la localización de la vivienda respecto al puesto de trabajo. Se producen así tejidos urbanos más laxos y alejados del centro de la ciudad. No es un proceso novedoso, pero si en la etapa de la industrialización quedó reservado a las clases más altas y a las élites, ahora se generaliza gracias a la difusión del automóvil y del sistema de transporte metropolitano.

Una buena representación gráfica del sistema urbano de la CAPV desde una interpretación funcional queda reflejada en la figura 21 tomada de las Directrices de Ordenación del Territorio.

## 5.2 Marco jurídico y legislativo.

En este caso no hay acuerdos de tipo urbanístico o territorial de ámbito internacional o europeo como en la anterior etapa, y los esfuerzos europeos se focalizan en este periodo en la elaboración de un documento que, sin tener rango normativo –no era ni es posible hoy en día en la Unión Europea-, sí se ha convertido, aunque también haya sido cuestionado, en un documento de referencia, la conocida Estrategia Territorial Europea. Como otro tipo de documentos estratégicos se analizan en el apartado de

estudios y planeamiento. Dentro del ámbito ambiental sí que tienen interés -en algunos casos más allá de las declaraciones de intenciones- por lo que regulan, algunas Directivas europeas como la Directiva Hábitats, o la aprobación de convenios como el Convenio del Paisaje o el de Biodiversidad de Río de Janeiro. Es de destacar la Directiva Hábitats, todavía con muchos claroscuros en su implementación, por lo que ha supuesto de cambio en la concepción de las políticas de conservación.

En las otras dos escalas de análisis -la estatal y la autonómica- se producen también bastantes acontecimientos. Dentro del ámbito estatal hay que señalar el fracaso en el intento de aprobar una nueva legislación que superase los defectos del Texto Refundido de 1976, y los posteriores intentos de liberalización del suelo. Se realiza un repaso de la evolución de la legislación básica del Estado, un tanto controvertida, y en especial en lo que se refiere al tratamiento del suelo no urbanizable, objetivo principal de este trabajo. También se analiza las principales características de la legislación autonómica, que como en el caso vasco se empieza a desarrollar en el resto de las Comunidades Autónomas.

Es el ámbito autonómico el que se complica - y a la vez enriquece- en esta etapa como consecuencia lógica del cierto parón anterior ya señalado. Dentro de este ámbito sí que hay que destacar -es lo que marca el comienzo de la nueva etapa-, la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTV) así como la Ley de Conservación de la Naturaleza, La Ley de Protección del Medio Ambiente (1998) y otras leyes más parciales o sectoriales, como la Ley de Desarrollo Rural. Por otro lado sí es de subrayar la ausencia de una legislación propia de ámbito urbanístico en la CAPV hasta mediados del año 2006, salvo para la regulación de algunos aspectos puntuales. Efectivamente, tras diferentes -y parece que dificultosos- intentos, en junio de 2006 fue aprobada la Ley del Suelo y Urbanismo de la CAPV, que siguiendo la periodización planteada en esta investigación podría dar lugar -junto a la previsible revisión de las DOT- a otra etapa de planeamiento. Sin hacer un análisis exhaustivo de la misma se comentan algunos aspectos que sí se consideran de interés para la investigación, especialmente con perspectiva de futuro.

En el caso de la aprobación de la LOTV, esta se produce tras el intento en la década de los ochenta de sacar adelante dos proyectos de ordenación del territorio y urbanismo, que evidentemente fracasaron: el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana (1983), y el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana (1986). Como ya se ha señalado en el marco teórico, se pueden realizar un seguimiento de la controversia que ocasionaron en los trabajos de AGUIRREGOITIA (1988), ARESO (1988) y ALLENDE (1988) en el marco del *II Congreso Mundial Vasco* y en el interesante análisis, más tardío, que realiza ÁVILA (1993).

Se pasa por lo tanto a analizar los diferentes ámbitos de la normativa como en anteriores etapas (urbanístico y territorial, sectorial y la relativa a la planificación ambiental) y distinguiendo las tres escalas -internacional y europea, estatal y autonómica-, si es el caso. Lógicamente, ya en esta etapa, el peso de la legislación autonómica a considerar es de mayor importancia.

### 5.2.1 Ámbito urbanístico y territorial.

#### 5.2.1.1 Legislación básica estatal.

Más que un análisis pormenorizado de la regulación, que además y por diversas razones no varía demasiado en cuanto a la regulación urbanística salvo los casos que se señalan, se realiza un comentario general sobre la Ley del Suelo y sus sucesivas reformas, o intentos de reformas, insistiendo especialmente en el régimen jurídico del suelo y la clasificación del mismo, pieza central de la ley y de indudable influencia para la investigación, ya que es en base a dicha clasificación que se establece el régimen jurídico de derechos y obligaciones y el régimen valorativo. Es por ello que el análisis se centra fundamentalmente en la figura del suelo no urbanizable. Por otro lado, es en esta etapa cuando se comienza, en el País Vasco, a elaborarse una legislación propia en ordenación del territorio, objeto fundamental de análisis en esta investigación.

Como señalan la mayoría de los autores en el núcleo de la cuestión del sistema urbanístico está la regulación del derecho de propiedad del suelo, que condiciona toda la gestión urbanística. A partir de aquí, PERALES (2006) resume que las dos posiciones alternativas y contrapuestas que ha sostenido la legislación son que la facultad de urbanizar – y de edificar- es inherente al derecho de propiedad o que esta facultad corresponde exclusivamente a la Administración. Según el autor todavía podría haber una posición intermedia según la cual la facultad de urbanizar no es inherente a la propiedad pero puede ser adquirida por el propietario si cumple los deberes impuestos por la ley. La primera posición la representarían la Ley del Suelo de 1956 y su reforma de 1975 más la ley 6/1998. La posición intermedia correspondería a la Ley del Suelo de 1990 (TR de 1992), aunque en este sentido el autor reconoce que “la doctrina científica y jurisprudencial se ha ido inclinando hacia la tesis de que la facultad de urbanizar no es inherente al derecho de propiedad sino una atribución del planeamiento” (2006, 213). GONZÁLEZ-VARAS (2005, 433 y 492). también señala que desde la Ley del Suelo de 1956 –piedra angular donde se asienta conceptualmente todo el posterior sistema urbanístico español- la legislación del Estado en dicha materia aparece ligado esencialmente al planeamiento urbanístico y al ejercicio del derecho de la propiedad y resume las posiciones ideológicas en parecidos términos pero con más claridad en dos posturas: la llamada teoría estatutaria científicamente mayoritaria que justifican la intervención pública en el régimen urbanístico, y otro grupo que critica la intervención pública pensando que cuanto menor intervencionismo público mejor.

Una visión muy crítica –y con análisis corto pero demoledor- sobre lo que supuso y sigue suponiendo dicha Ley –o sus sucesivas versiones o revisiones a juicio del autor-, y en especial respecto al problema de la vivienda, es la que presenta GARCÍA BELLIDO (2004). El autor señala que la insólita clasificación del suelo española de los Planes de urbanismo que impone la legislación española en realidad supone la atribución jurídico-económica pro futuro de los valores añadidos al suelo, lo que lleva a inflar y perturbar inflacionariamente los valores reales del mercado de los terrenos a favor de los propietarios de los mismos, legitimando y legalizando la especulación. En su origen estaba la incapacidad del tejido empresarial

capitalista e industrializado de la época para abordar la urbanización masiva de las ciudades españolas, ideándose una técnica jurídico-económica para invitar a participar directamente a los propietarios del suelo. Aunque en un principio pareciera que se quería redistribuir las plusvalías que dichos propietarios habían obtenido hasta la fecha por la urbanización que realizaban los ayuntamientos, en realidad introduce una novedad jurídica que supone adjudicar a los propietarios es una especie de "derecho natural a urbanizar". En complejo mecanismo jurídico-económico es el que se ha intentado perfeccionar, pero en esencia es el Plan, con su clasificación del suelo, el que "regala" un valor añadido al clasificar un suelo que era considerado como rústico o rural en urbanizable, valor que puede ser 50 ó 100 veces su valor rústico originario y que el propietario recibe sin haber "movido un músculo" ni haber realizado la más mínima inversión. En definitiva al propietario le cae del cielo, de la noche a la mañana, un capital público del que se hace dueño de inmediato y sin más contrapartidas que pagar la urbanización y ceder gratis al municipio los suelos de uso público que no puede ya vender. El autor subraya que dicho sistema urbanístico es exclusivamente español, sin tener parangón en el mundo, y recordando el art. 47 de la Constitución, cree que el objetivo del urbanismo debería ser el impedir la especulación, no paliarla o suavizarla cuando no participar de ella. Un año más tarde el mismo autor se reafirma y califica el proceso de "tsunami urbanístico que arrasará el territorio", profundizando en lo que para él es un disparate originado en la ley de 1956 y siguientes y que ahora se desarrolla en algunas legislaciones autonómicas, y es la actual consideración fincas rústicas de grandes terratenientes localizadas en espacios protegidos como sistemas urbanísticos generales, con lo cual también pueden ser objeto de compensaciones mucho mayores. También repasa los ejemplos de otras legislaciones autonómicas que aún con el objetivo loable de una mejor protección ecológica y ambiental del suelo no urbanizable han sacado normativas que al final del proceso pueden dar lugar al efecto contrario, pues de una manera complicada pero real significaba que suelos en teoría "congelados" desde el punto de vista urbano, se veían incorporados al mercado como toma de posición para futuras operaciones de reclasificación en otros suelos –y cediendo los primeros como compensación- (GARCÍA BELLIDO, 2005).

Es por lo tanto en este contexto en el que hay situar las nuevas –o intentos de ellas en un sentido u otro- reformas de la primitiva Ley del Suelo de 1956. Ya se ha comentado en la etapa anterior la Reforma de 1975 (TR 1976), pasándose a comentar ahora las correspondientes a esta etapa. Si bien la Reforma de 1990 (TR 1992) supuso cambios importantes en otras cuestiones<sup>7</sup>, centrando el análisis en los aspectos señalados de la clasificación del suelo, la consideración del suelo no urbanizable no sufrió grandes cambios: se mantuvo su denominación y las mismas consideraciones respecto a los criterios para su delimitación (art. 12 y 13). Sí que se introdujo una novedad en la consideración del suelo urbanizable, al distinguir entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no

---

<sup>7</sup> Fundamentalmente, como señala GONZÁLEZ-VARAS (2005, 442-444), el elemento clave lo constituye el régimen de facultades de contenido urbanístico que pueden adquirir los propietarios conforme a las fases del proceso urbanizador (ver exposición de motivos y art. 23 y ss. De la Ley de 1990), aunque el "quid" está en el art. 19 del TR de 1992, según el cual el propietario, una vez clasificado el suelo por el plan y si es el caso, tiene el deber de incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio en las condiciones y plazos regulados.

programado (art. 11). Sí que introdujo un cambio importante en cuanto a la valoración inicial del suelo no urbanizable, al considerar que el mismo se establecerá según las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística (art. 49).

Como es conocido el TR de 1992 tuvo una vida relativamente corta pues tras ser recurrido por diferentes CCAA, el Tribunal Constitucional dictó la famosa sentencia 61 de 20 de marzo de 1997, que prácticamente supuso la anulación de 2/3 del TR de 1992, creando de la noche a la mañana un vacío normativo absoluto en la mayoría de las CCAA<sup>8</sup>. Los argumentos aludidos en la sentencia no fueron de tipo conceptual sino competencial. Esta fue una de las razones por las que los legisladores autonómicos se vieron apremiados a aprobar una legislación de urgencia, y lo curioso es que la mayoría lo hizo en el sentido del TR estatal de 1992, pero ahora ejerciendo su propia competencia (FERNÁNDEZ, 2005, 40).

El cambio político que supuso el cambio del gobierno socialista al gobierno popular en 1996 tuvo un rápido reflejo en la legislación urbanística, aunque ya el Tribunal de Defensa de la Competencia en 1993 había criticado las dificultades del sistema urbanístico para facilitar la actividad económica. Se venía a reconocer las bondades conceptuales de dicho sistema pero se añadía que se había degenerado progresivamente en un creciente intervencionismo administrativo que dificultaba en exceso la gestión y puesta en el mercado de nuevo suelo con la inevitable secuela de encarecimiento del producto final principal, la vivienda (FERNÁNDEZ, 2005, 41). Esto es lo que justificará las medidas liberalizadoras que se plasman en la Ley 7/1997 de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales –que elimina por ejemplo la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado- y la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. A los efectos del trabajo se analiza la segunda, de especial interés para el mismo.

Aunque la ley continúa con la distinción de los tres tipos de suelo respecto a su clasificación (urbano, urbanizable y no urbanizable), el mayor cambio se produce en que el que pasa a tener un carácter residual es el suelo urbanizable. Efectivamente, la ley exige la clasificación del suelo urbano – que se delimita como hasta anteriormente-, y del suelo no urbanizable, pero en la delimitación de éste señala que se puedan dar alguna de estas dos circunstancias: “que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público” (art. 9.1); o también “que el planeamiento general considere necesario preservar los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo de

---

<sup>8</sup> Nadie niega, por unos u otros motivos –ver los autores varias veces citados-, la trascendencia de esta sentencia. Dentro del desarrollo del Estado de las Autonomías –y en lo que respecta al sistema urbanístico-, se puede hablar de un antes y un después de dicha sentencia.

principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística" (art. 9.2). Es precisamente en esta segunda circunstancia donde se ha dado la principal batalla política (PORTO, 2006)<sup>9</sup>. Una vez delimitado el suelo urbano por un lado y el no urbanizable por otro, se considera todo el resto como suelo urbanizable (art. 10), de ahí que se considere que el carácter residual corresponde a este suelo. Se suponía que con una mayor oferta del suelo urbanizable se podría incidir en el precio del suelo y, en última instancia, de la vivienda. Dicha batalla política ha tenido reflejo en la normativa. Así, la reforma hecha por el RD-Ley 4/2000 suprimía parte del art. 9.2, precisamente aquel que "el planeamiento considere inadecuado para un desarrollo urbano", derogando la discrecionalidad administrativa para poder delimitarlo, y apartándose –ahora claramente– de la línea de regulación urbanística del suelo no urbanizable hasta ese momento. Posteriormente la STC 164/2001 admite la redacción original de la 6/1998 pero añadiendo la necesidad de que será la legislación autonómica la que, en su caso, determine esta clasificación (FJ 14). De nuevo se insiste desde la legislación estatal con la Ley 10/2003, que quiere avanzar en el proceso de liberalización para mantener el crecimiento económico, para lo que considera necesario una mayor oferta de suelo urbanizable, pero queda la redacción anterior, adecuándose la legislación estatal a la autonómica.

Actualmente, por lo tanto, el suelo no urbanizable puede ser delimitado bien por ser de protección especial (art. 9.1), por preservarlo por sus valores (art. 9.2 primera parte), y por ser inadecuado para el desarrollo urbano (art. 9.2 "in fine"). Es esta última consideración la que intentó suprimir el RD-Ley 4/2000. Del análisis del tratamiento dado por las CCAA –incluso en las legislaciones anteriores a la STC 164 de 2001–, salvo excepciones como Madrid que sigue la línea de la legislación estatal con los resultados por todos conocidos–, se deduce que implementan y desarrollan estas posibilidades (PORTO, 2005). Como además señala PAREJA (2006) la pretensión de incorporar indiscriminadamente el suelo al proceso urbanizador choca frontalmente con la necesaria consideración de la componente ambiental en el desarrollo de las políticas públicas sobre el territorio, y que en teoría son imprescindibles para cumplir con el mandato constitucional contenido en el art. 45 de la Constitución ya señalado. Añade que dicha pretensión es totalmente contraria a la consideración del territorio como un recurso natural y a una política sostenible de utilización y transformación del territorio, de acuerdo también con el ordenamiento europeo. Las consecuencias de las dinámicas abiertas por esta "liberalización" se comienzan a ver en toda su magnitud a lo largo de este año 2006 y son especialmente perjudiciales para el medio físico, para el territorio en general, y no responde al concepto de sostenibilidad que se está extendiendo en la nueva cultura territorial. Aunque en ocasiones se ha

---

<sup>9</sup> En el análisis del marco teórico o estado de la cuestión ya se han señalado los peligros que para un desarrollo sostenible del territorio tenía la aplicación de esta nueva clasificación del suelo –especialmente en el lúcido análisis de Izquierdo Roncero (2004)–, que ya señala que la nueva normativa no sólo no contribuye al desarrollo sostenible del territorio desde el punto de vista ambiental, sino también social y económico. La mayoría de las CCAA rápidamente hicieron uso de sus competencias para matizar dicha la legislación básica estatal. En las que han seguido dicha legislación –y como es notorio– no se ha conseguido el principal objetivo de bajar el precio de la vivienda.

dado la imagen de ilegalidad de ciertas actuaciones, muchas de ellas tenían amparo o cobertura legal, aunque moral, ética y medioambientalmente puedan considerarse perjudiciales. Es decir, muchas veces no es que se hayan producido "ilegalidades", el problema es que el marco legal daba cobertura a las propuestas de modelos territoriales insostenibles –e irracionales desde muchos puntos de vista- y que buscaban un beneficio fácil. Lo preocupante era el modelo territorial subyacente o que permitía desarrollar el nuevo marco legal, que además, con la perspectiva de los años no ha conseguido sus objetivos de con mayor oferta de suelo rebajar su precio y el de las viviendas. En todo caso, no están contribuyendo a que la ciudadanía tenga un mejor acceso a la vivienda –o esto en la mayoría de los casos es un objetivo secundario-, sino a incrementar los beneficios de unos pocos.

#### 5.2.1.2 Legislación autonómica.

##### A) Panorama general de las Comunidades Autónomas.

En este caso se va a realizar una excepción en las fuentes de análisis. Por un lado sería excesivamente prolijo –y seguramente pesado- hacer una revisión comparada de todas las leyes autonómicas en el sentido que se ha realiza en el resto de apartados y etapas del marco legal. Por otro lado hay ya una serie de aportaciones importantes e interesantes que analizan la cuestión desde diferentes puntos de vista aunque prime más el jurídico. Desde este punto de vista están los trabajos ya citados de PÉREZ ANDRÉS (1998) y de ÁVILA (1998). Desde un punto de vista más geográfico destacan los interesantes trabajos de CHICA y SANTOS (1999) y de BENAVENT (2006), y en menor medida –el trabajo toca el tema más indirectamente- de MATA (2005). Para el objetivo de este trabajo de investigación se consideran suficientes y con el debido rigor para cubrir el amplio marco autonómico.

PÉREZ ANDRÉS (1998, 535-538), resume los **aspectos comunes** de las diferentes legislaciones en catorce puntos. Alguno de estos puntos queda matizado por el análisis posterior de otros autores, aunque en general son bastante concordantes.

- 1) La mayoría de las leyes son leyes instrumentales en la que parecen confundirse Ordenación del Territorio y planeamiento territorial.
- 2) En todas ellas se establece el plan como instrumento técnico y jurídico fundamental para la realización de sus objetivos.
- 3) Para lograr sus objetivos las leyes han articulado un jerarquizado sistema de planes –con gran similitud al urbanismo aunque no siempre-, con diferentes tipologías y grados de vinculación. En general se plantea un gran plan de nivel regional y de carácter directivo que luego se desarrolla por planes de ámbito subregional y en algunos casos por planes sectoriales.
- 4) En general las relaciones entre los diferentes instrumentos son de jerarquía, quedando la planificación sectorial a la planificación integral.
- 5) Los procedimientos de elaboración de los diferentes instrumentos también suelen ser bastante similares.

- 6) Las determinaciones de los planes de ordenación son de naturaleza jurídica diversa y no siempre sus normativas son directamente vinculantes.
- 7) En general su visión de Ordenación del Territorio es como una función de ordenación superior del ejercicio de diversos títulos competenciales.
- 8) Se demuestra una preocupación general por los problemas de coordinación de todas las políticas con incidencia territorial tanto en sentido horizontal –diferentes políticas sectoriales–, como vertical entre los diferentes niveles político-administrativos. Se llega en algunos casos a crearse órganos *ad hoc* para lograrla, aunque en estos caso siempre dentro del marco competencial autonómico, quedando sin tratar las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.
- 9) Al menos en las previsiones legales hay una importante participación de las Entidades locales en la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio, aunque también se establecen mecanismos de control autonómico de las actuaciones de dichas Entidades.
- 10) No se prevé como encauzar las necesarias relaciones Estado-Comunidades Autónomas.
- 11) Ausencia generalizada de sistemas de gestión y ejecución de la política territorial aprobada.
- 12) La interpretación de la Ordenación del Territorio en la legislación autonómica es muy limitada, limitándose a la planificación territorial, y dejando de lado los aspectos económicos, siendo la vinculación entre planificación territorial y economía muy tímida, quizás en un intento de no crear conflictos competenciales con el Estado.
- 13) Destaca la preocupación por la protección ambiental, en sentido amplio que abarca también los elementos histórico-artísticos.
- 14) Se prevé un tipo de participación ciudadana reducida, a veces al simple trámite de información pública de los documentos pero que no articula dicha participación en la formulación de los mismos.

El análisis más concreto (CHICA y SANTOS, 1999 y BENAVENT, 1998 y 2006) que se realiza a continuación se refiere en primer lugar a la definición que de la Ordenación del Territorio se realiza en las diferentes normas para a continuación examinar los objetivos que se mencionan en las leyes autonómicas. Se finaliza el análisis de dicha legislación con el estudio de los instrumentos que se contemplan en dichas leyes y que deben servir para el logro de dichos objetivos y para el desarrollo de la ordenación territorial propuesta.

Respecto a la **definición** de Ordenación del Territorio no hay una definición única e inequívoca (cosa difícil cuando –como señalan Chica y Santos– todavía no la han ofrecido los ámbitos académicos y técnicos). Dichos autores distinguen tres tipos de acercamiento por parte de la legislación autonómica:

- Grupo de leyes autonómicas que no dan ningún tipo de definición (Cataluña, Canarias y Asturias).
- Grupo, más numeroso, que recoge la definición de la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

- Leyes que definen la Ordenación del Territorio como el conjunto de criterios que regulan las actuaciones sobre el territorio con el objetivo de armonizar la relación entre espacio, población, actividades, servicios e infraestructuras (País Vasco, Navarra en Ley de 1994 y Galicia).

Algunas definiciones subrayan su cualidad de función pública con el objetivo final de lograr una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad, o la organización racional y equilibrada del territorio y los recursos naturales (Andalucía y Madrid).

En cuanto a las conexiones con otras políticas es muy clara la vinculación establecida entre la Ordenación del Territorio y las políticas de protección de la naturaleza y medio ambiente, llegando a veces a darse cierta confusión entre las mismas. Incluso se prevén planes de ordenación del medio natural o del medio físico como mecanismos propios de la Ordenación del Territorio. Aunque su relación con la política económica no se establecía, sí se mencionan de manera más general objetivos de desarrollo económico, ulva contra el paro, reequilibrio territorial, etc. (por ejemplo en Cataluña y Aragón). Mayor claridad es su relación con el urbanismo, que llega a estar presente en los títulos de un par de leyes (Ley Navarra de 1994 y de la Comunidad de Madrid). En general, en el resto de leyes se plantea dicha relación en términos de vinculación del planeamiento urbanístico a la ordenación territorial.

Los **objetivos** que se mencionan en las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio se pueden distinguir según Benavent entre funcionales e instrumentales. Los primeros, los funcionales, los reduce a tres, prácticamente en la línea de lo expresado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio:

- Propiciar un desarrollo equilibrado del territorio, que está presente en todas las normas autonómicas y sería el principal objetivo de esta práctica político-administrativa. El garantizar una estructura espacial adecuada es un requisito necesario para el desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social y cultural.
- Mejorar la calidad de vida, que aunque está vinculado a otros objetivos también se asocia a la Ordenación del Territorio, mencionándose expresamente en los casos de zonas despobladas, o en regresión o estancamiento pero también en los casos de congestión. Dicho objetivo sólo se plantea como posible si se asegura un desarrollo equilibrado de la economía y del medio ambiente.
- Preservar el medio ambiente y los valores y recursos territoriales, que se suele plantear desde una triple perspectiva: armonizar los procesos de desarrollo urbano y del sistema productivo con los recursos naturales; sustraer de los procesos urbanos las áreas de valor paisajístico o ecológico o idóneas para la actual o potencial explotación agrícola, forestal o ganadera, y en tercer lugar propiciar una explotación racional de las tierras productivas.

Esta visión refleja una visión compleja y amplia de la Ordenación del Territorio, visión incluso anterior a la Constitución, más cercana al modelo francés, y que según Benavent estuvo presente en el planteamiento general de las primeras leyes (Madrid, Valencia). Pero cuando se desciende a su

contenido más instrumental, a las determinaciones que establecen los planes, el modelo que emerge es el modelo alemán o de planificación física, que pone el énfasis en la localización de las infraestructuras y equipamientos, la organización y estructura del sistema de asentamientos y la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

También menciona los objetivos de carácter instrumental, que permitan lograr los objetivos más funcionales, distinguiéndose otros tres tipos:

- Articular mecanismos de cooperación interadministrativa para la solución de los posibles conflictos que eviten actuaciones contradictorias en el territorio.
- Desarrollar instrumentos de planificación.
- Promover la intervención ciudadana, subrayándose la cada vez mayor importancia tanto del proceso de planificación de la información como de la participación ciudadana en la propia elaboración del Plan.

Chica y Santos, sin plantear una clasificación contraria, establecen más matices, distinguiendo entre:

- Objetivos procedimentales (coordinación interadministrativa, participación ciudadana), como objetivos de creciente importancia en la ordenación territorial.
- Objetivos socioeconómicos y de carácter general, normalmente los relacionados con la Carta Europea de O.del T.: desarrollo socioeconómico equilibrado, mejora de la calidad de vida, eficacia de las actividades económicas, el crecimiento económico y el empleo. Este sería el caso de las Comunidades de Cataluña, Asturias, Valencia, Cantabria, País Vasco, Aragón, Andalucía y Galicia. Las de Cataluña, Valencia, Cantabria y Aragón se distinguen por el énfasis que dan al territorio con relación a las aspiraciones socioeconómicas.
- Objetivos de carácter natural, ambiental y patrimonial, en general relacionados con la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. En algunos casos no hay una mención específica a los objetivos ambientales (Cataluña, Cantabria y Navarra). En otros se detallan objetivos más concretos como la protección del paisaje o la creación de un sistema de espacios naturales dentro del modelo territorial (Baleares, Aragón y Galicia). Por fin, en otras normas menciona expresamente la protección del patrimonio histórico y cultural (Canarias, Aragón, Andalucía y Madrid). Lo que sí constatan los autores es la progresiva y mayor explicitación de objetivos ambientales –incluso en las últimas leyes con alusiones al desarrollo territorial sostenible- tras la comparación de la primera generación de leyes, más pobres en este sentido, y las leyes más recientes.
- Objetivos relacionados con el planeamiento urbanístico: especialmente patente en las dos leyes ya mencionadas de Madrid y Navarra.
- Objetivos que plantean la relación con otros ámbitos espaciales, como pueden ser otras CCAA., el propio Estado y la Unión Europea, especialmente con relación a las infraestructuras regionales como parte de las redes nacionales y a su vez su buena integración en los esquemas territoriales europeos. Se busca por lo tanto una buena articulación interna del territorio y su buena integración con el exterior,

una buena accesibilidad a los ejes más dinámicos. Este es el caso de las CCAA de Andalucía, Madrid y Aragón.

- Objetivos relacionados con el orden territorial. Hay un grupo de normas (Baleares, Galicia, Aragón y Canarias), que resaltan la componente territorial de los objetivos (estructuras, sistemas territoriales y zonificación), pudiéndose encontrar referencias a: la adecuada estructura espacial para lograr un desarrollo equilibrado; definición de criterios a seguir por los asentamientos para dar una mayor accesibilidad de la población al medio natural; fijación de núcleos de población que puedan ejercer de cabeceras comarcales e impulsoras del desarrollo de su espacio; vertebración del territorio mediante infraestructuras de comunicación y transporte; señalamiento de ámbitos supramunicipales; distribución global de usos y actividades; definición de áreas territoriales que deban ser objeto de especial protección.

Respecto al tratamiento más específico del medio ambiente ÁVILA (1998, 270-314) destaca que la forma en que se ha incorporado la protección del medio ambiente en las distintas leyes autonómicas ha sido muy diversa, pero ofrece estos rasgos característicos con relación a su definición como objetivo:

- Mayoritariamente se dan referencias globales al medio ambiente y la protección de la naturaleza.
- En general siempre aparecen relacionados medio ambiente y calidad de vida.
- Con diferentes niveles de desagregación se producen apelaciones a elementos o perspectivas del medio ambiente en los instrumentos de planificación.
- Se establece la necesidad de delimitar áreas de planificación ambiental o de especial protección.

A continuación, Ávila analiza y clasifica las normas autonómicas<sup>10</sup> según una mayor o menor presencia de la protección del medio ambiente en ellas, estableciendo cuatro grupos. En el primero, estaría la ley catalana, la que menos atención le dedica. En un segundo grupo, con una descripción restringida de la noción de medio ambiente estarían los casos de Andalucía, Cantabria y Navarra. En un tercer grupo estarían un grupo de normas que incluyen referencias adecuadas a la protección del medio ambiente Aragón Asturias, Murcia y el País Vasco). Por fin, en el caso de Baleares, Galicia y Madrid, se realizan menciones expresas y claras en los objetivos referidos a valores ambientales.

Aunque como principal **instrumento** para lograr los objetivos de Ordenación del Territorio se destaca los planes territoriales, existen otras figuras que vienen a completar el marco de acción de la Ordenación del Territorio, como son los planes sectoriales, los planes de ordenación de espacios rurales y del medio natural, los programas de actuación, los proyectos de ejecución, las evaluaciones de impacto y los sistemas de información. Es este variado conjunto el que se analiza a continuación, y que, siguiendo el análisis de Benavent, distingue entre:

---

<sup>10</sup> En este momento todavía existían Comunidades sin ley de ordenación del territorio (Canarias, Extremadura, La Rioja).

a) Planes de ordenación integral del territorio.

Como cabecera de todos los planes de ordenación territorial ha estado el plan de escala regional y que en general se han llamado Directrices. El éxito de dicha denominación parece encontrarse en el rechazo que la figura de plan, en cuanto documento, cerrado, definido –y por lo tanto “rígido”- había cosechado a principios de los ochenta. Con la denominación de Directrices se quiere poner énfasis en un carácter diferente de estos documentos, que deben servir más como criterios y guías de acción a concretar y desarrollar posteriormente con otros instrumentos que como documentos normativos de vinculación directa. Sea cual sea su denominación, las funciones esenciales que se les atribuyen son: establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio y ser el marco de referencia para la acción pública de incidencia territorial. Son por lo tanto la pieza clave en todo el entramado de instrumentos de planificación física, destinados a cumplir con las dos funciones esenciales de la función pública de la Ordenación del Territorio<sup>11</sup>: ordenar los intereses sustantivos, públicos y privados, que se hacen presentes en la utilización del territorio, e integrar las políticas públicas con alcance o repercusión territorial.

Dichos instrumentos suelen tener una doble naturaleza jurídica, pudiendo ser vinculantes tanto para las Administraciones Públicas como los particulares o ser únicamente orientativas para la administración. Su alcance puede ser diverso y se ha distinguido un gran número de grados de concreción: normas, recomendaciones, directrices, criterios, orientaciones, etc. o incluso se han llegado a dejar su grado de concreción en manos del propio instrumento de ordenación, como en La Rioja.

En general es indiscutible el carácter flexible de sus determinaciones, que se ve reforzado por un lado por la indefinición de las leyes sobre la documentación cartográfica que deben aportar, que suele quedar –sino se indica otra cosa- en una cartografía temática de tipo indicativo. Por otro, también confirma este aspecto el reducir las propuestas de actuación a sólo las partes del territorio que requieren una atención específica sobre la base de su problemática especial.

En este sentido se ve que el mayor o menor grado de concreción de las determinaciones normativas tiene que ver más con la materia que se aborda que con que el ámbito territorial contemplado sea mayor o menor. Por ejemplo no se localizan infraestructuras o equipamientos – lo harán otros planes o figuras- pero sí se determinan los criterios para hacerlo. Sin embargo, cuando se hace referencia a determinadas áreas que requieren un tratamiento específico no se suele dar los criterios para su delimitación sino que se definen directamente.

Los contenidos más habituales son los siguientes:

- Definición del sistema urbano, con indicación de los núcleos de población que han de ejercer una función directiva y reequilibradora.
- Criterios para la localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales.

---

<sup>11</sup> Benavent (2006, 203) recoge la idea formulada por Parejo Alfonso (1998): *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona, Ariel, vol. II, 287-422.

- Delimitación de las áreas a proteger por sus características naturales, agrícolas, forestales o paisajísticas.
- Delimitación de ámbitos de aplicación de los planes territoriales subregionales y urbanísticos.
- Delimitación de zonas con características homogéneas por situación o características socioeconómicas y/o potencial de desarrollo.
- Áreas en las que deben promoverse usos específicos.

Estos contenidos pueden verse completados con otros aspectos más específicos<sup>12</sup>: indicación de zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para su prevención (Andalucía); criterios de compatibilización del planeamiento urbanístico y de la planificación sectorial con incidencia territorial (La Rioja); techos máximos de crecimiento de los diversos usos del suelo (Baleares); conjuntos de interés arquitectónico y cultural sujetos a protección (Madrid); magnitudes de referencia para el crecimiento poblacional y la ocupación del suelo en relación con la programación de las infraestructuras y servicios (Madrid); criterios para establecer las condiciones a que deberán sujetarse la localización de VPO o promoción pública directa y de las sujetas a rehabilitación (Galicia); cuantificación de la necesidad de viviendas, especialmente de VPO y establecimiento de los criterios para determinar su localización (País Vasco); estimación global de las necesidades de rehabilitación de patrimonio inmobiliario e histórico-artístico de igual naturaleza en las distintas áreas o zonas del territorio (País Vasco); y criterios para la localización y el dimensionamiento de áreas industriales, usos terciarios, dotaciones y distribución de actividades (Murcia).

Dentro de este tipo de planes se encuadrarían los llamados planes subregionales (o comarcales, o más frecuentemente planes territoriales parciales). Benavent cree que en teoría son de la misma naturaleza que los de escala regional, sin ofrecer variaciones desde el punto de vista conceptual más que el grado de determinación de sus propuestas. Como recogen Chica y Santos este es el caso más común (Cataluña, País Vasco, Murcia, Asturias o Andalucía) aunque también se pueden referir a la ordenación de áreas de tipo homogéneo que requieren una ordenación singular (Valencia, Baleares, Cantabria o Galicia). Se asume que suponen el desarrollo y la territorialización del plan de escala regional, y en general suelen estar supeditados jerárquicamente al mismo.

Si bien en la mayoría de los casos se ha optado por definir las llamadas Áreas Funcionales o de ciertas características homogéneas, en ocasiones se ha optado por respetar la comarcalización más histórica, como es el caso de Cataluña, con un profundo sentimiento comarcal que llegó a tener su expresión en la división comarcal de la época de la República realizada por Pau Vila. En todo caso, este ámbito –como ya

---

<sup>12</sup> Benavent llama la atención de que el tratamiento o no de determinados aspectos o cuestiones –así como el grado de profundidad de los mismos-, puede venir condicionado por la existencia de otros instrumentos que puedan hacerlo. En el caso del País Vasco es claro para la figura de los Planes Territoriales Sectoriales, figura muy amplia y poco desarrollada en la ley, por lo que permite múltiples posibilidades.

se ha destacado en el estado de la cuestión en los trabajos de Precedo, Dematties y Governia o Nogués-, su escala, es la considerada como el ideal por sus características y dimensiones para vincular la planificación física con las estrategias de desarrollo socioeconómico, articular la participación, favorecer la emergencia del valor añadido territorial, integrar políticas sectoriales, etc.

b) Los Planes Territoriales Sectoriales.

Estos planes están destinados a la ordenación y programación de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones y servicios de carácter público, aunque en Galicia y Navarra –en determinadas condiciones- también pueden ser promovidos por la iniciativa privada. Se contemplan en todas las normas autonómicas salvo en Madrid y Cantabria. Su regulación, que en general tiene como objetivo integrar las políticas sectoriales en una planificación de carácter integral, ofrece sin embargo notables diferencias.

Hay modelos sencillos (Cataluña, País Vasco y Andalucía), que sólo regulan su efectiva integración en el marco de la Ordenación del Territorio, dejando la determinación de los planes a las legislaciones sectoriales correspondientes. Como recalca PÉREZ ANDRÉS (1998, 599-604), en este caso no se crean nuevas figuras sino que las normas autonómicas se limitan a crear una categoría jurídica. Otro grupo los constituirían aquellas normas que han creado figuras *ex novo* para la satisfacción de las necesidades sectoriales de ordenación, siendo en este caso su característica más definidora el carácter ordenador de las determinaciones que contienen (es el caso de los instrumentos creados por las normas de Asturias, Murcia, Baleares o Valencia). En los dos casos el ámbito territorial de elaboración puede ser muy variado pues su delimitación queda en manos del plan, a la hora de su formulación por el Gobierno regional.

También en los dos casos suelen quedar supeditados, lógicamente, al instrumento de nivel superior, en general las directrices regionales. Diferente es su vinculación a los planes subregionales, clara en el primer caso pero independiente en el segundo grupo de normas. El que normalmente sí queda obligado es el planeamiento municipal.

Aunque es normal incluir los planes de corte ambiental en este apartado<sup>13</sup> –así lo hacen Chica y Santos en su clasificación-, por su interés se sigue el análisis de Benavent que considera los Planes de ordenación del medio físico natural como otro instrumento diferente.

c) Los Planes de ordenación del medio físico natural.

Bajo esta denominación se hace referencia a los instrumentos que tienen por objeto proteger ámbitos delimitados por sus especiales características naturales, ecológicas, paisajistas, agrícolas, ganaderas o forestales.

Tienen una regulación muy variada, desde normas que regulan esta figura desde una perspectiva territorial (Madrid y La Rioja), a otras que lo que hacen es incorporar como figura propia de la Ordenación del

---

<sup>13</sup> En el caso del País Vasco se han realizado, con aprobación definitiva dos PTS de este corte: el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos –y en la que de manera sucinta se tiene en cuenta la variable ambiental-, y el PTS de Zonas Húmedas. Están en fase de Avance el PTS de Ordenación del Litoral y el Agroforestal.

Territorio los planes de ordenación de recursos naturales previstos en la Ley de Conservación de la Naturaleza de 1989. Solo hay dos casos en los que se produce una plena integración entre los instrumentos derivados de la legislación territorial y ambiental, Galicia y Canarias, siendo este el caso que mejor lo ha resuelto al incluir los planes de ordenación de recursos naturales en los planes insulares de ordenación, racionalizando notablemente la cuestión.

Sus contenidos suelen referirse a la delimitación de las zonas de objeto de especial protección, y a la regulación de usos y actividades dentro de las mismas. En el caso de Galicia se extiende esta regulación a las actividades productivas y recreativas, así como a la parcelación y construcción de edificios relacionados con el disfrute y el estudio de los recursos naturales.

Señalar en este caso la peculiaridad del caso vasco que presenta una manera "novedosa" en cierta manera de tratar la ordenación del suelo no urbanizable a través de la Directriz del Medio Físico, de una manera quizás más ambiciosa que la simple ordenación de ámbitos específicos. No se profundiza más ahora pues se analizará más tarde, al examinar los instrumentos de ordenación territorial de la CAPV.

d) Los Programas de actuación.

Estos programas tienen por objeto establecer la programación de las distintas acciones y propuestas del modelo físico definido en los planes integrales y sectoriales, en definitiva materializa o territorializa el modelo propuesto. La razón de su inclusión estriba en que se cree necesario también en la Ordenación del Territorio, deslindar la propuesta del modelo territorial realizada a largo plazo, de los proyectos concretos que han de desarrollarla y que pueden realizarse en el corto y medio plazo, guardando que su realización no suponga una desviación sustancial del modelo definido.

Sus objetivos principales son dos. El primero asegurar la correcta coordinación de las actuaciones de las diferentes administraciones públicas respetando la coherencia del modelo territorial. El segundo vincular estas acciones con la planificación económica, con la programación presupuestaria, y con los programas de los planes urbanísticos. Para ello se dispone la posibilidad de que se incorporen en un anexo a la Ley anual de presupuestos y a los planes económicos o de desarrollo regional.

Esta figura ha sido desarrollada en las normativas de las Comunidades de Aragón, Asturias, Galicia, Madrid, Murcia y Navarra.

e) Los Proyectos.

Esta figura ofrece diferentes denominaciones según las distintas normativas: proyectos territoriales, sectoriales, de interés supramunicipal o de interés regional. Su objetivo es solucionar los problemas que la realización de proyectos concretos de trascendencia supramunicipal puedan ocasionar con el planeamiento urbanístico y las competencias municipales. Puede referirse a proyectos promovidos por la Administración Autónoma o por particulares. En algunos casos también se extiende a los proyectos de la Administración General del estado con la función de evaluar su coherencia con la Ordenación del

Territorio, previéndose los correspondientes mecanismos de cooperación.

El objeto de este instrumento es muy variado aunque en general está dirigido al desarrollo de infraestructuras, dotaciones e instalaciones, así como a la construcción de VPO o de promoción pública. Aunque pueden estar ligados a la planificación territorial en la mayoría de los casos son originarios, pudiendo responder a la iniciativa pública o privada salvo en el caso de Madrid, que es siempre pública. Por su desvinculación de los planes integrales ha sido una figura criticada desde el principio<sup>14</sup> pues tras la declaración del proyecto como de interés regional se puede quebrar la secuencia lógica entre planificación territorial y planificación urbanística, pues dicha declaración supone la modificación de ambos planeamientos, y en algunos casos no se requiere ni la solicitud de licencia (Castilla –La Mancha, Galicia, Madrid y Navarra). Además de estas Comunidades, esta figura se contempla en las de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Galicia, La Rioja y Murcia).

f) Las evaluaciones de impacto territorial o estructural.

Esta figura, sólo desarrollada por dos Comunidades, Asturias y Murcia, quiere ser un instrumento de control sobre las posibles incidencias en los diferentes ámbitos o sistemas del modelo territorial, los costos sociales y económicos de las diferentes actuaciones. Como recoge BENAVENT (2006, 210) citando a Hildenbrand (1992), aunque en el Estado español resulta una excepción, es una práctica bastante extendida en Alemania.

g) Los Sistemas de Información.

Aunque no pueden considerarse como instrumentos de planificación sí que son dispositivos para la recogida y tratamiento de la información territorial y socioeconómica necesaria en la posterior elaboración de los planes. De alguna manera dichos sistemas están ya implantados en todas las CC.AA., recogiendo datos estadísticos y territoriales, en la mayoría de los casos georeferenciados, que se han convertido en potentes instrumentos para el análisis y diagnóstico territorial. Sólo en tres normativas se regula su funcionamiento, Andalucía, Murcia y Comunidad Valenciana<sup>15</sup>.

Se finaliza este apartado sobre la normativa autonómica estatal con el análisis del sistema de **vinculaciones entre los diferentes instrumentos de planificación**. BENAVENT (2006, 213-216) propone una clasificación en tres grupos según el sistema de vinculaciones entre los instrumentos: el modelo piramidal cerrado, el modelo piramidal abierto, y el modelo reticular abierto. El grado de vinculación con el planeamiento urbanístico es muy variado y se señalan en cada caso<sup>16</sup>.

a) Estructura jerárquica piramidal.

En este caso se crea una clara jerarquía entre los instrumentos de Ordenación del Territorio, y el instrumento de escala regional vincula a

---

<sup>14</sup> Así lo planteaba ya ENÉRIZ (1991, 419-423).

<sup>15</sup> Recordar el proyecto de base de datos INFOLUR, que no era lo mismo, pero cubría un importante hueco como base de datos del planeamiento territorial y municipal, en la línea de lo previsto en Andalucía.

<sup>16</sup> PÉREZ ANDRÉS (1998, 564-586) hace un análisis más pormenorizado.

los de escala subregional y ambos al planeamiento sectorial. Dentro de esta tipología se integran los sistemas de Andalucía, Castilla-León, Cataluña, Navarra y el País Vasco. No es un sistema escalonado por lo que los instrumentos pueden desarrollarse de manera independiente, por lo que aunque no es necesario la elaboración del documento de mayor nivel jerárquico para la realización de los de menor jerarquía. Claro que si se aprobase el plan de escala regional posteriormente obligaría al resto de planes aprobados anteriormente<sup>17</sup>. Se pueden destacar algunas peculiaridades como en el caso catalán, que contempla que la planificación sectorial debe ser siempre de ámbito regional pero deben de adaptarse a los planes territoriales parciales de ámbito subregional. En el País Vasco por otro lado se contempla la posibilidad de que excepcionalmente el plan sectorial pueda modificar los instrumentos de ordenación integral.

En cuanto a su relación con el planeamiento urbanístico en el caso de Castilla-León, Cataluña y el País Vasco su vinculación es directa. En el caso andaluz no existe esta vinculación ni tampoco se indica en el caso de la planificación sectorial respecto al planeamiento urbanístico quedando dicha regulación en manos de cada ley sectorial. Navarra por otra parte, ha decidido que su nueva Estrategia Territorial sólo tenga un carácter orientativo.

b) Estructura piramidal abierta.

En este caso unos instrumentos tienen vinculación jerárquica entre sí y otros no. En general el plan de ámbito regional sí vincula al resto de instrumentos, pero dicha vinculación no se da entre los planes de ámbito subregional, los planes sectoriales, y los planes de ordenación del medio físico, dando lugar a una casuística más variada. En este sistema se integran las normas de Aragón, Baleares, Canarias, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia y se pueden distinguir:

- Aragón y Galicia, donde nada se dice sobre la vinculación entre los planes sectoriales y subregionales, teniendo por lo tanto el mismo rango y siguiendo incluso los mismos trámites de aprobación. En el caso de Galicia los planes del medio físico natural sólo quedan vinculados al plan regional. BENAVENT (2006, 214) recoge la idea de Enériz (1991, 343) de que en realidad esto puede suponer una preeminencia del plan sectorial sobre el subregional dado que – aparte de cuestiones temporales- la norma especial o sectorial prevalece sobre la general.
- Baleares también equipara con el mismo rango los planes sectoriales y los planes territoriales insulares elaborados por el gobierno regional, por lo que en caso de conflicto prevalece el plan que tenga un carácter más específico. Si los planes sectoriales los han realizado los Cabildos, éstos sí que deberán someterse a los planes territoriales insulares. Lo que sí quedan vinculados todos los planes son por las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial.
- En Canarias los planes sectoriales –que pueden ser de ámbito regional, insular o comarcal-, y siempre que no sean desarrollo de

---

<sup>17</sup> Aunque formalmente esto sea así, la realidad ofrece matices como se verá en el desarrollo de los instrumentos del País Vasco.

los Planes Insulares, no dependen jerárquicamente de éstos, pero sus determinaciones se consideran recomendaciones para los planes territoriales parciales.

- En el caso de Cantabria tanto el Plan Regional de Ordenación como los Planes Comarcales subregionales tienen los mismos contenidos pero mientras el primero se aprueba por ley, los planes comarcales lo son por el Consejo de Gobierno.
- Extremadura por su parte establece que las Directrices de Ordenación del Territorio pueden ser de ámbito regional o subregional y de carácter integral o sectorial. Tienen el mismo procedimiento de aprobación y rango normativo por lo que en caso de conflicto prevalece el último plan aprobado. Las Directrices sí que vinculan a los Planes territoriales, que también pueden ser integrales o sectoriales.
- Madrid presenta la originalidad de carecer de instrumentos de escala subregional y sectorial, siendo el Plan Regional, aprobado por ley, el único instrumento de planificación. Sí hay otros instrumentos de otra escala pero de carácter distinto. Así sí que contempla que el Plan de Ordenación del Medio Natural debe seguir las determinaciones del Plan Regional.
- Por fin, en el caso de Valencia, los planes de acción territorial –tanto integrados como sectoriales- desarrollan la Estrategia Territorial de ámbito regional pero pueden modificarla. Al tener el mismo rango normativo todos los planes de acción territorial el posterior siempre modifica al anterior.

Respecto a la relación de estos instrumentos con el planeamiento urbanístico, en todos los casos –incluso en los de ordenación del medio físico natural- le vinculan directamente.

#### c) Estructura reticular.

En este modelo, abierto y no piramidal, todos los instrumentos tienen igualdad jerárquica, de manera que cualquier instrumento aprobado con posterioridad puede modificar los anteriores. Este el caso de Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja.

En los tres primeros casos no se diferencia un contenido diferente para los planes integrales de escala regional o subregional, y se contempla que los planes sectoriales puedan ser de ámbito regional o subregional.

Por su parte, en La Rioja sí se distinguen tres tipos de planes regionales –por sus títulos quedan claros sus diferentes contenidos- aunque la ley no establece ningún tipo de vinculación entre los mismos. Son las Directrices de Ordenación del Territorio, que definen y orientan el modelo territorial regional; las Normas Urbanísticas Regionales, de claro carácter urbanístico; y el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural. Estas tres figuras sí que vinculan a los planes especiales.

En todos los casos los instrumentos de Ordenación del Territorio vinculan al planeamiento urbanístico.

Recogiendo la opinión de BENAVENT (2006, 216), se puede concluir que la Ordenación del Territorio que se ha conformado por las CCAA. no constituye

un sistema unívoco, presentando importantes diferencias tanto en los sistemas de vinculación como en los posteriores contenidos y propuestas de los planes. Especial relevancia presenta el caso de las CCAA. en las que el plan integral ha perdido prevalencia sobre el sectorial, pues en aras de un malentendido pragmatismo se pone en cuestión todo el sistema de planificación y el concepto mismo de Ordenación del Territorio.

#### B) Perspectiva particular de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El análisis de este apartado se va a centrar en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTV), aprobada en mayo de 1990. Ya en el análisis anterior del panorama autonómico del Estado se han realizado apreciaciones de interés. Ahora se realiza un análisis en una línea más descriptiva de la ley y los instrumentos que establece. Dentro del anexo de normativa se señalan otras disposiciones sobre aspectos menores alrededor de la ordenación territorial, y también se señalan los decretos de aprobación definitiva de los Planes Territoriales Parciales (PTP)<sup>18</sup> y el Acuerdo de aprobación inicial del PTP del Gran Bilbao, pues aún careciendo de aprobación definitiva será objeto de análisis como se explica posteriormente. En línea de la legislación estatal también se comentan otras normativas de carácter urbanístico que venían a regular aspectos parciales que la legislación estatal había dejado de lado o que al modificar la legislación básica, los legisladores vascos quisieron acotar o matizar.

Dentro de la exposición de motivos de la **Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco** ya se puede apreciar la filosofía de la ley, que busca integrar las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas que tengan incidencia territorial con el objetivo de conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos. Para ello la Ordenación del Territorio (OT) debe definir "los usos aceptables o potenciales en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente". Y ello en base a lograr los objetivos de la OT que no son otros que "el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población", y que salvo en la exposición de motivos no son nuevamente mencionados o concretados en otros artículos específicos de la ley. El debate parlamentario puso de manifiesto alguno de los puntos que – a juicio de los partidos de la oposición- se podían considerar como débiles, o que cuando menos pedían mayor claridad o explicitación en la ley<sup>19</sup>, siendo la cuestión de una definición más concreta de lo que se entendía por ordenación del territorio y una mayor concreción de sus objetivos -más allá del de crear los instrumentos territoriales de actuación-, puntos muy criticados y objeto de enmiendas por parte de Eusko Alkartasuna (EA) y la desaparecida Euskadiko Ezkerra (EE). Los acuerdos a los que llegaron en algunos casos dichos partidos con el grupo socialista –responsable e

---

<sup>18</sup> Los correspondientes a los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) se relacionan en la normativa de ámbito sectorial, y los más relacionados con el Medio Físico en el apartado de planificación ambiental.

<sup>19</sup> El debate parlamentario de la Ley puede ser consultado vía internet en <http://www.legebiltzarra.es>. Aquí se siguen las consideraciones de ÁVILA (1993, 214-245 y ERQUICIA, 2003, 236-246).

impulsor en el gobierno de este proyecto de ley-, fueron en última instancia desautorizados por su socio de gobierno, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) con lo que la ley no sufrió modificaciones (ÁVILA, 1993, 219-223 y ERQUICIA, 2003, 237-238). Aún y todo, especialmente en lo referido a los objetivos, algunos autores creen que con la concreción que se realiza en el art. 5 sobre las funciones que se encomiendan a las Directrices de Ordenación del Territorio queda cubierta la cuestión (ÁVILA, 1993, 222-223), o como mínimo "indica de forma indirecta la idea de ordenación del territorio implícita" (ERQUICIA, 2003, 238).

Curiosamente, a estos aspectos o motivaciones de la ley –que en general son comunes a casi todas las normas de OT- se añade uno específico del territorio vasco, como es "paliar los efectos que ha producido el incontrolado crecimiento urbano e industrial soportado por la Comunidad Autónoma del País Vasco fundamentalmente durante la segunda mitad del presente siglo, efectos que han conducido a una importante degradación del nivel de vida de la población ubicada en su territorio". Esta apreciación podría dar a entender que se daría una especial atención al tratamiento del Medio Físico, o la opción de plantear un instrumento de ordenación del medio físico específico como estaban planteando otras CCAA, aunque finalmente no se decidió por una opción de este tipo. Una opción por otra parte que tenía su lógica y que fue planteada por diferentes partidos políticos como Eusko Alakartasuna (EA), que realizó una enmienda reivindicando la creación de un nuevo instrumento, los Planes de Ordenación del Medio Físico, que tendrían por objeto "ordenar y proteger determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en razón de sus especiales características naturales, ecológicas o paisajísticas" (ERQUICIA, 2003, 238) o por Euskadiko Ezkerra (EE) que defendía como instrumentos de ordenación territorial, entre otros, las Normas de ordenación del Medio Natural y los Planes de Ordenación del Medio Natural (ÁVILA, 1993, 232). Como señalan estos mismo autores, el tener pendiente todavía la promulgación de la Ley de Conservación de la Naturaleza que debía desarrollar la legislación básica del Estado (la ley de la CAPV se aprobaría en 1994), hizo que el tema no se tratase con más profundidad en la ley<sup>20</sup>. Aunque a partir de las DOT se plantea una Directriz del Medio Físico que facilitaba contemplar la ordenación del suelo no urbanizable de la CAPV – aunque fuese a nivel indicativo de imagen del territorio deseable- desarrollando las llamadas Categorías de Ordenación a partir de los PTP, esto tampoco se ha desarrollado de esta manera como se verá posteriormente, para empezar porque gran parte de los PTP, que en definitiva son la herramienta fundamental para el desarrollo de las DOT, no están aprobados o si lo han sido han entendido dicha Directriz desde un aspecto más restringido.

También es de resaltar que –quizás para superar la difícil experiencia anterior en el desarrollo de instrumentos territoriales de ordenación-, se

---

<sup>20</sup> Aunque existía gran preocupación con el tema pues se veía un vacío legal importante en la política de protección de espacios naturales, como también se reflejó en el debate parlamentario. Como ya se ha señalado en el marco teórico y general (especialmente en los trabajos de Garayo), antes de la Ley de Conservación de la Naturaleza aprobada en 1994 hubo muy pocos espacios naturales que se acogiesen a alguna figura de protección y los que lo fueron (Urdaibai, Urkiola) fue por la intensa presión que soportaban dichos espacios, que también se ejercía sobre otros.

busque la sencillez en los instrumentos de su desarrollo<sup>21</sup>. El fracaso de los anteriores proyectos, que trataron de regular en un único texto tanto la ordenación del territorio como el urbanismo y que llevaron a unos textos excesivamente pormenorizados, seguramente pesó en la opción de una ley más sencilla. Es quizás este posibilismo político el que llevó a un planteamiento de ley sencilla y corta en la que se abordaba sólo la ordenación del territorio, con un contenido bastante reducido que posteriormente podía ser desarrollado reglamentariamente (ERQUICIA, 2003, 236). La Ley se estructura en cuatro Títulos (Disposiciones Generales, Instrumentos de Ordenación, Actuaciones de control de la Ordenación del Territorio, Coordinación y Asesoramiento) y un conjunto de Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales.

En las Disposiciones Generales se concreta el objeto de la ley y se establecen los instrumentos de ordenación territorial. Respecto al primero, el objeto de la ley queda establecido en "la definición y regulación de los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco, así como el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones

Públicas en ejercicio de sus respectivas competencias" (art. 1). En el art. 2.1 se definen los tres instrumentos de ordenación territorial: a) Las Directrices de Ordenación Territorial); Planes Territoriales Parciales; y c) Planes Territoriales Sectoriales.

Es el Título II, el referido a los instrumentos de ordenación del territorio, el de mayor interés para el objetivo del trabajo, dedicándose un capítulo para cada instrumento. En el primero se trata del objeto de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), considerado como el marco general de referencia que debe ser respetado por el resto de instrumentos de ordenación territorial y resto de planes de urbanismo u otras actividades con incidencia territorial (art. 4), para lo cual deben cumplir las siguientes funciones (art. 5), y entre las que se subraya la efectiva coordinación entre las administraciones públicas de la CAPV y la posibilidad de realizar acciones conjuntas con otras CCAA o el Estado:

- a) Formular con carácter global e interrelacionado y de acuerdo con la política y/o planes económicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados que operen en dicho territorio a fin de garantizar el necesario equilibrio territorial de interés general para Euskadi y la creación de las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos.
- b) Construir un marco de referencia en cuanto a la ordenación y al uso de los espacios y del territorio para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas que hayan de actuar

---

<sup>21</sup> Hoy todavía más de uno se puede preguntar si esto sólo es suficiente para asegurar el desarrollo e implementación de los instrumentos de ordenación territorial.

sobre el territorio de la Comunidad Autónoma así como para la actividad urbanística de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas.

- c) Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el estado u otras Comunidades Autónomas ofreciendo las bases suficientes para celebrar los convenios o acuerdos de cooperación que resulten necesarios.

En el art. 6 se especifican las determinaciones que al menos deberán contener las DOT, teniendo especial relevancia para la investigación el punto 3 y 4:

- 1.- Un análisis detallado del territorio del País Vasco, que incluirá una definición precisa de los problemas existentes y una valoración de las diferentes posibilidades de tratamiento de los mismos.
- 2.- El señalamiento de los criterios generales a los que habrá de acomodarse la acción de las diferentes Administraciones Públicas a fin de hacer frente a los problemas detectados.
- 3.- La delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica en cada caso aplicable.
- 4.- La definición de los suelos que por su idoneidad actual u potencial para la explotación agraria hayan de ser objeto de protección o ampliación, de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano.
- 5.- La definición de las áreas o zonas que deban ser objeto de una ordenación pormenorizada a través de Planes Territoriales Parciales en razón de su situación y estado actuales y de sus características peculiares, así como de los criterios específicos a los que habrá de ajustarse dicha ordenación.
- 6.- La definición de las áreas más idónea para servir de asentamiento a las grandes infraestructuras y equipamientos de los que depende la vertebración del territorio, así como a las relacionadas con la solución de los diferentes problemas ambientales.
- 7.- Cuantificación de la necesidad de viviendas, especialmente de las de protección oficial, en las diferentes áreas u zonas del territorio y establecimiento de los criterios de localización de las mismas y de los parámetros a tener en cuenta por los instrumentos de ordenación urbanística a efectos de asegurar la disponibilidad del suelo necesario para dicho fin.

- 8.- Evaluación del déficit de equipamientos en las diferentes áreas del territorio.
- 9.- Estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico artístico de igual naturaleza en las distintas áreas o zonas del territorio.
- 10.- El establecimiento de los sistemas de información recíproca entre las distintas Administraciones y organismos públicos capaces de facilitar a unos otros los datos necesarios para la correcta elaboración de sus planes y programas sectoriales y asegurar su coherencia con el marco territorial de referencia que las Directrices establecen.
- 11.- El señalamiento de las causas y supuestos que habrán de determinar la adaptación o modificación de las propias Directrices a fin de garantizar la permanente adaptación de éstas a la evolución de las circunstancias y a la situación real del territorio que dicha evolución vaya perfilando.

Como puede deducirse su contenido es bastante amplio y abierto, a la vez que orientativo, pues como dice el artículo, estos puntos son los que "al menos" debe contener la ley. Señalar que por parte del Sindicato ENHE-UGAV y el grupo político EA –seguramente haciéndose eco de la propuesta del sindicato que fue dirigida a todos los partidos políticos-, se realizó una enmienda para que de manera más explícita se definieran las tierras que por su idoneidad actual o potencial para su uso agrícola, ganadero o forestal fuesen incluidas. Aunque el grupo socialista pensaba que esto ya estaba suficientemente recogido en los apartados 3 y 4 del art. 6, la oposición del Dpto. de Agricultura, en ese momento en manos del PNV, impidió cualquier nueva redacción<sup>22</sup>.

Respecto al contenido formal, y aparte de la coetilla de prever otros documentos que se crean necesarios para su naturaleza, los documentos necesarios para la elaboración de las DOT se concretan en tres (art. 7): 1.- Memoria; 2.- Documentación gráfica, que conste de planos de información y ordenación; 3.- Normas para la aplicación de sus determinaciones.

La naturaleza jurídica y alcance de las DOT se regulan en el art. 8 –fundamentalmente- y en el art. 9. Aunque en el art. 8.1 dice que las DOT tendrán carácter vinculante para las Administraciones Públicas y los particulares, en los posteriores apartados matiza que tendrá carácter directo "cuando estas se expresen en normas concretas de aplicación general cuyo objetivo sea disciplinar y encauzar el desarrollo de procesos que, por su propia naturaleza, afectan al conjunto del territorio vasco", y carácter indirecto "cuando éstas vayan específicamente dirigidas a las distintas Administraciones Públicas competentes en materia de planeamiento territorial urbanístico y deban ser desarrolladas a través de las figuras e instrumentos que contemplan la legislación sobre régimen del suelo y la presente Ley" (art. 8.2 y 8.3). LASAGABASTER señala la redacción un tanto alambicada de esta regulación que intentaba equiparar las DOT con el efecto directo de las Directivas europeas sin conseguirlo. El

---

<sup>22</sup> Fiel reflejo del "celo" competencial de cada administración, y que la ordenación del territorio sufre, en cuanto competencia horizontal y de carácter transversal al resto de políticas sectoriales.

autor aclara que seguramente la intención del legislador era la de dirigir ciertas normas a las Administraciones Públicas y otras, que pueden tener un efecto directo y que por lo tanto vinculan directamente a ciudadanos y poderes públicos, dando lugar a situaciones jurídicas subjetivas que pueden ser invocadas ante los Tribunales, como son las prescripciones relativas a las viviendas unifamiliares (1999, 43). En el apartado 8.4 especifica algo más como puede expresarse la vinculación de las DOT, señalando cuatro puntos que deberán relacionarse con el posterior apartado 22 de las DOT, como se señala al final:

- a) La imposición de criterios de ordenación y uso de espacio.
- b) La exclusión de aquellos criterios que se consideren incompatibles con el análisis y valoraciones que las propias Directrices incorporan.
- c) La definición de alternativas entre varios criterios considerados admisibles.
- d) La simple recomendación de las líneas de actuación. Cuando la Administración competente se apartase de ésta, vendrá obligada a justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos que en cada caso informan la recomendación de que se trata.

A los efectos de los apartados anteriores las Directrices expresarán de forma clara y sin equívocos el sentido concreto en el que habrán de operar todas y cada una de sus determinaciones.

El art. 9 regula la relación entre las DOT y el planeamiento urbanístico, que deberá ajustarse a las Directrices según lo establecido en los anteriores artículos. De alguna manera se volverá sobre este tema al analizar las DOT, pues muchas de estas cuestiones quedan remitidas a ellas.

El proceso de elaboración y aprobación de las DOT tienen cuatro fases fundamentales (art. 10): inicio, aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva, abriéndose en cada fase diferentes fases para la participación tanto de las Administraciones Públicas como de otras entidades públicas y privadas. El inicio del proceso se produce tras acuerdo del Gobierno Vasco publicado en el BOPV, correspondiendo al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente (DUVMA) –hoy Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente- la preparación y dirección del Avance. Tras el visto bueno del Consejo Asesor de Política Territorial y de la Comisión de Ordenación del Territorio, la aprobación definitiva se hará mediante Decreto, debiendo ser publicada en el BOPV junto con las normas para la aplicación de las determinaciones de las Directrices (art. 10.9). También se prevé que las modificaciones que no supongan una revisión general o sustancial de las DOT se realizarán por medio del procedimiento que establezca el Gobierno Vasco (art. 10.10), así como que cada dos años el Gobierno deberá elaborar una Memoria que informe el grado de desarrollo y aplicación de las mismas (art. 10.11).

LASAGABASTER señala dos consideraciones críticas (1999, 48-49). Por un lado subraya la carencia de un periodo para la información pública, contraviniendo uno de los principales fundamentos de esta técnica administrativa que es la participación. Por otro, sobre las modificaciones, señala la ambigüedad de lo que se puede considerar como "general o

sustancial". Respecto a las fases de aprobación de las DOT y a quién corresponde su aprobación también hubo fuertes discrepancias, exigiendo la oposición que, por lo menos las DOT –como marco general de referencia de la ordenación del territorio en la CAPV- debían ser aprobadas tras ser discutidas en el Parlamento Vasco. Aunque esta enmienda no fue atendida en la ley, seguramente el que fuese el grupo de EA –que presentó la enmienda- el responsable de las mismas años más tarde, favoreció se debatieran en el Parlamento en enero de 1997, antes de su aprobación definitiva. Aunque pueda parecer un tema formal tiene su importante repercusión en su posible legitimidad<sup>23</sup>. PÉREZ ANDRÉS (1998, 616-623), distingue cuatro formas de posible aprobación, aunque dentro de ellas también puede haber matices. La simple aprobación por Decreto (que es el caso del País Vasco junto a Asturias, Aragón, Murcia y Canarias), y que supone un grado de legitimidad mínimo. La segunda modalidad es la de la aprobación por Decreto pero con intervención del Parlamento autonómico correspondiente, caso de Andalucía, Galicia, y Valencia, y que aunque carece de efectos jurídicos directamente vinculantes, sí obliga políticamente especialmente al Gobierno en su cumplimiento. La tercera fórmula es la de aprobación del instrumento de escala regional por medio de una Ley, lo que indudablemente le da un grado de legitimidad y de obligatoriedad en su desarrollo más fuerte que en los dos casos anteriores (es el caso de Cataluña, Baleares, Cantabria y Navarra en su Ley de 1994). Por fin, la última forma es la de la Comunidad de Madrid, que supone una aprobación mixta sucesiva, Ley más Decreto.

El segundo instrumento territorial contemplado en la ley son los Planes Territoriales Parciales (PTP) que “desarrollarán las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas, o zonas supramunicipales que estas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan” (art. 11). En el art. 12 se especifican las determinaciones que los PTP deben contener:

- a) Definición de los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución.
- b) Señalamiento de los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras según sus características.
- c) Definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del Plan.
- d) Criterios, principios y normas generales a los que habrá de atenerse la ordenación urbanística.
- e) Definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente distintos, así como de los

---

<sup>23</sup> Ha sido un tema muy discutido, por ejemplo el que las DOT sean aprobadas por ley, habiendo ventajas y desventajas según los autores. El aprobar por ley unas Directrices les otorga indudablemente una legitimidad que de otra manera no es tan fácil lograr, además de exigir su cumplimiento al ser una ley. El problema es que cualquier cambio que se quiera realizar exige una tramitación más larga y pesada, quitándole flexibilidad (se puede consultar los autores que realizan un análisis jurídico de estas cuestiones ya mencionados, entre ellos Ávila, Pérez Andrés, Agoües, etc.).

programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.

- f) Cuantificación de las superficies de suelo que hayan de reservarse en todo caso con destino a alguna de las siguientes finalidades:
- Construcción de viviendas de protección oficial, tanto de promoción pública como privada, o cualesquiera otras que en el futuro pudieran ser limitadas en su precio final mediante regulación específica.
  - Promoción pública de suelo industrial al objeto de posibilitar la formación de polígonos urbanizados.
- g) Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones contenidas en las Directrices.

Aunque desde el punto de vista del objetivo del trabajo pueda echarse de menos alguna mención más específica al medio físico y sus diferentes aspectos, para LASAGABASTER, con la inclusión del último punto, queda claro que los PTP persiguen una OT completa del territorio, aunque territorialmente limitada al Área que le corresponde (1999, 56).

En el art. 12.3 y 12.4 se especifica que, aparte de cualquier otro documento necesario para lograr sus fines, los PTP deberán aportar: a) Estudios y planos de información; b) Memoria explicativa del Plan; c) Estudio Económico-Financiero; d) Programa de ejecución, desglosado en etapas de cuatro años, e) Planes y normas de ordenación.

Como las DOT, los PTP son aprobados por Decreto del Gobierno Vasco (art. 13.10), quizás con una eficacia más clara que aquellas, pues expresamente se reconoce que vinculan a los planes urbanísticos regulados en la Ley del Suelo (art. 15.1), mientras que en relación a los ya aprobados se regula que los PTP precisen los puntos concretos en que el planeamiento queda modificado (art. 15.2).

El procedimiento de iniciación, elaboración y/o modificación es muy similar al establecido para las DOT, quedando regulado en el art. 13. Existe un matiz importante, en comparación con las DOT, respecto a quién realiza la iniciativa para la formulación del PTP, pues esta puede provenir del DUVMA<sup>24</sup> del Gobierno Vasco o de las Diputaciones indistintamente, salvo cuando el PTP afecte a municipios de diferentes municipios históricos, en cuyo caso necesariamente la iniciativa corresponde al DUVMA. También posibilitan que por acuerdo entre municipios, si estos representan 2/3 de los municipios del Área, insten a la iniciación del proceso. Es importante esta clarificación porque se reconoce que es el órgano que tome la iniciativa el encargado de dirigir el procedimiento y aprobar el PTP inicial y provisionalmente. Es interesante destacar que previamente a la aprobación inicial se debe realizar un Avance que posteriormente se debe remitir a todas las administraciones Públicas territoriales interesadas, habiendo un plazo de dos meses para que puedan realizar todo tipo de observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas. Un aspecto que queda poco desarrollado es el del tiempo de realización o de preparación del Avance, que queda sin regular, al contrario que las DOT. La propuesta de acuerdo de

---

<sup>24</sup> En su día Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, hoy Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

aprobación inicial debe ser informada por la COT, debiendo ser sometido a un nuevo periodo de información pública durante dos meses, abriéndose en paralelo un periodo de un mes de audiencias a las administraciones Públicas interesadas. Tras pasar estos trámites se adoptará la aprobación provisional que debe ser informado nuevamente por la COT, y una vez evacuado éste, la COT deberá remitir el expediente a la DUVMA, que será la encargada de elevar la propuesta para su aprobación definitiva al Gobierno Vasco. Todas las aprobaciones tienen que ser publicadas en el BOPV, BOE y BOTH correspondiente, y en al menos dos periódicos de la CAPV. Las posibles modificaciones quedan, igual que las DOT, reguladas por el art. 10.10.

El tercer y último instrumento de ordenación territorial lo constituyen los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que están definidos de manera muy amplia pues prácticamente cabe cualquier plan, proyecto o similar (LASAGABASTER, 1999, 59). Su falta de concreción también fue objeto de crítica en el debate parlamentario, aunque era un aspecto de difícil tratamiento ante la diversidad de PTS que se podían plantear (ERQUICIA, 2003, 238). En concreto los PTS quedan definidos como "los planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco tendrán el carácter de Planes Territoriales Sectoriales y se formularán cuando el Gobierno Vasco lo determine" (art. 16.1) y también "el mismo carácter tendrán, a los efectos de esta Ley, los planes con incidencia territorial que elaboren y aprueben los Órganos

Forales de los Territorios Históricos" (art. 16.2). El tratamiento de esta figura ofrece algunas contradicciones según LASAGABASTER (1999, 59-64). Por un lado, buscando la buena inserción de los PTS en el marco territorial definido por las DOT y los PTP, asegura la preeminencia de las DOT y de los PTP sobre los PTS (art. 17.5), por lo que obliga tanto a los órganos de la Administración autonómica o foral competentes en su elaboración a consultar al DUVMA sobre la adecuación de los PTS propuestos en el marco de las DOT y los PTP (art. 17.1 y 2). Pero sí contempla que en caso de excepcional interés público -y aunque el PTS correspondiente no se corresponda o adecue al marco definido por el resto de instrumentos territoriales-, el órgano redactor del Plan pueda solicitar la modificación pertinente de los instrumentos de OT vigentes (art. 17.3). También los planes urbanísticos quedan vinculados a las determinaciones contenidas en el PTS (art. 17.4).

Respecto a su iniciación y elaboración, esta puede corresponder a los diferentes departamentos del Gobierno Vasco - lo que exige ser informados preceptivamente por el DUVMA y la Comisión del Ordenación del Territorio (COT)- siendo aprobados definitivamente por el Consejo de Gobierno (art. 18.1), o ser formulados por los Órganos Forales, en cuyo caso requerirán también el informe preceptivo de la COT (art. 20.1). Tanto en un caso como en otro, y si su aprobación requiriera la modificación de los instrumentos territoriales vigentes, su aprobación definitiva está sujeta a la realización de las modificaciones pertinentes en los instrumentos de ordenación del territorio (art. 19 y 20.2). Una mención especial merece el reconocimiento a la Administración del Estado de la posibilidad de formular y aprobar PTS, regulada a partir de la Disposición Adicional (DA) segunda y el art. 21 de la ley de manera poco acertada técnica y competencialmente a juicio de LASAGABASTER (1999, 63-64), pues la ley vasca reconoce así a la Administración estatal una competencia que conforme al ordenamiento

estatal ésta no tiene, teniendo los PTS las mismas virtualidades que los autonómicos o forales, y, por lo tanto, vinculando a la planificación urbanística (art. 22). Desde el punto de vista competencial tampoco tenía sentido que el legislador autonómico pretenda la habilitación competencial genérica a favor de la Administración del Estado pues, como es lógico, la Administración autonómica según el Estatuto de Autonomía, tiene reconocida la posibilidad de ejercer y definir sus competencias dentro de su ámbito, el de la Administración vasca, sin poder hacerlo sobre la Administración estatal (la STC 149/1998, declaró inconstitucional el art. 21 en la medida que se remite al párrafo segundo del art. 17.3). Para terminar con los PTS señalar que hay una escasa determinación en la normativa sobre los procedimientos de elaboración, que se intenta subsanar con lo dispuesto en la DA primera que precisa que los mismos se elaborarán conforme a la legislación sectorial que le sea aplicable, y que, en su defecto, se aplicará lo previsto para los PTP por la LOT.

En el Título III de la ley se regulan otras actuaciones públicas de control de la ordenación del territorio, mientras que en el Título IV se regulan los órganos de coordinación y consulta donde destacan la Comisión de Ordenación del Territorio (art. 28 y 29), y el Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco (art. 30), estableciéndose en la Disposición Final (DF) primera que en el plazo de un año se aprobará el Reglamento de sus funciones. Realmente sólo ha funcionado la primera, que es el principal instrumento de consulta y coordinación de la Administración Pública, pues reúne a representantes de todas las Administraciones Públicas de la CAPV según se establezca en el reglamento (dicho reglamento ha variado varias veces desde su primera redacción, a veces para adaptarse a cambios formales de la administración). Aún y todo no parece haber sido un instrumento todo lo eficaz que se pretendía a la vista de las dificultades para sacara adelante el resto de instrumentos de ordenación que la LOTV, aparte de las DOT, establecía. El Consejo Asesor, por lo que desde esta investigación se conoce, sólo se ha constituido dos veces, correspondiendo las dos con la redacción de las DOT, y correspondiendo la segunda con el cambio de responsabilidad política en el departamento. Tras la aprobación de las DOT no se ha vuelto a constituir.

Para terminar con el análisis de la ley señalar que en la DA cuarta recoge la necesidad de adaptación de los PTP y PTS a las previsiones del Plan General de Carreteras del País Vasco como ya se comentó en su momento. Como curiosidad señalar que en la DF tercera se suprime la aplicación de la figura de los PDTC contemplados en la Ley del Suelo, texto refundido de 1976.

En definitiva, una ley que se presenta unas constantes más o menos parecidas a las que se están elaborando en otras CCAA y en Europa en ese momento: utilización racional y ordenada del suelo y equilibrio territorial, la necesaria flexibilidad de planteamientos, el consenso interinstitucional, la coherencia de las políticas sectoriales, la coordinación de los planeamientos municipales, la opción de lo cualitativo en un contexto de regresión demográfica, etc. En este sentido –a la vista de los modelos analizados en el marco teórico– sería una ley más cercana al modelo de ordenación territorial alemán, de planificación física, que busca la construcción de un nuevo marco para la coordinación tanto de las políticas sectoriales como de la actividad urbanística, no aportando elementos relativos a la planificación económica (ERQUICIA, 2003, 237 y 239).

Respecto a la **legislación urbanística** señalar que la CAPV, hasta junio del año 2006, era junto a las Islas Baleares la única Comunidad Autónoma que carecía de una Ley del Suelo. Esto ha significado que, en lo fundamental, la CAPV se ha regido por la legislación estatal, salvo algunas leyes puntuales que regulaban o desarrollaban aspectos parciales de la misma. Se analizan los que inciden de manera más directa a los objetivos del trabajo. Aunque su relación con el objetivo de la investigación es menor cabe mencionar dos leyes que intentan atajar el grave problema de la vivienda en la CAPV con el desarrollo de vivienda de la vivienda de protección pública.

La primera es la Ley 17/1994 que introduce como nueva herramienta para propiciar la construcción de vivienda de protección pública la obligación por parte de los ayuntamientos de más de 7.000 habitantes de calificar específicamente suelo con destino a esta vivienda, y cuyo precio sea susceptible de ser tasado por la Administración. La base jurídica se encontraba en la DA sexta de la de la Ley de ordenación del Territorio de 1990. Ante la persistencia del grave problema de la vivienda se promulgó la Ley 20/1998 sobre Patrimonios Públicos de Suelo que regula los patrimonios municipales de suelo de las distintas Administraciones del País Vasco así como las reservas de suelo con el objeto de facilitar el desarrollo urbano y territorial del País Vasco, disponer de suelos para actuaciones de iniciativa pública y de manera especial para la construcción de vivienda de protección oficial u otros usos de interés social, y regular el mercado del suelo. Una de las novedades de esta ley es que obliga a los municipios de más de 7.000 habitantes a consignar el 10% de los cap. I y II de sus presupuestos anuales para ello. Una tercera ley a señalar es la Ley 1/2005 sobre la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo que desarrolla tanto la Ley autonómica 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente como la Ley estatal 10/1998 sobre Residuos. El objeto de la ley es tanto la prevención de la alteración de las características químicas del suelo como consecuencia de acciones de origen antrópico así como el establecimiento del régimen jurídico aplicable a los suelos ya contaminados y alterados y que se rige por los principios ya definidos por el art. 83 de la LPMA como se analiza posteriormente.

Más interesante para la investigación es el análisis de la Ley 5/1998 sobre Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de la CAPV, que tiene como objetivo principal la regulación del suelo no urbanizable, que tras la Ley estatal 6/1998 se había querido liberalizar como respuesta a la "escasez" de suelo y al problema de la vivienda como ya se ha analizado. La ley autonómica recupera una mayor definición del suelo no urbanizable y regula las posibilidades de construcción en el mismo, obligando a que la demanda de nueva vivienda no vinculada a explotación agraria se dirija al definido como suelo no urbanizable de núcleo rural. En el art. 1.1 la Ley distingue tres tipos de categorías de suelo no urbanizable:

- a) Suelo no urbanizable protegido, que será el suelo al que el planeamiento otorgue esta calificación en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.
- b) Suelo no urbanizable de núcleo rural, que será el suelo al que el planeamiento otorgue esta calificación por constituir

agrupaciones de seis o más caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter.

- c) Suelo no urbanizable común, que será el suelo no incluido en ninguna de las categorías anteriores, que se preserva del desarrollo urbano, y no susceptible de otros aprovechamientos que los agropecuarios o los relacionados con los mismos.

Y en el art. 1.2 y 1.3 se regulan las posibilidades de construcción en cada tipo de suelo:

- 2. – En las categorías de suelo no urbanizable protegido y no urbanizable común queda prohibida la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda no vinculada a explotación agropecuaria. No obstante, en estas categorías de suelo podrán autorizarse las construcciones o instalaciones vinculadas a la ejecución y entretenimiento de las obras públicas, así como las edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que requiera el suelo no urbanizable como requisito necesario para su desenvolvimiento.
- 3. – En el suelo no urbanizable de núcleo rural:
  - a) Regirán las mismas reglas que las establecidas en el suelo urbano para las parcelaciones y obtención del suministro de servicios urbanísticos. Del mismo modo resultarán de aplicación para esta categoría de suelo las limitaciones y servidumbres para la protección del dominio público.
  - b) Los instrumentos de planeamiento general en los que se delimite deberán establecer la disposición de las parcelas vinculadas a la edificación, las parcelas susceptibles de ser construidas que deberán contar con acceso directo desde una vía pública, la superficie de parcela mínima, la edificabilidad, el número de alturas máximo y los parámetros de separación de la edificación a predios colindantes y viales.
  - c) El planeamiento no podrá originar en cada ámbito de suelo no urbanizable de núcleo rural un incremento del aprovechamiento urbanístico ni del número de viviendas superior al doble del ya existente. Así mismo, el número total de las viviendas existentes y previstas no podrá sobrepasar las treinta unidades.
  - d) No podrán definirse nuevos equipamientos o espacios libres ni vías públicas de nuevo trazado, posibilitándose únicamente regularizar los límites y las alineaciones de los existentes.

Esta ley recoge y complementa una de las pocas disposiciones de obligado cumplimiento de las DOT como ya se analizará al tratar el documento, y ha contribuido en gran medida a que la demanda de vivienda en espacio rural – en general vivienda unifamiliar-, no diese lugar a desarrollos urbanos difusos dentro de la CAPV, aunque, y por otros motivos, ha podido tener también otros efectos no deseados como son la excesiva presión que se ejerce sobre los núcleos rurales o que los desarrollos urbanos en los núcleos

rurales resulten inadecuados, tanto a nivel de la estructura urbana de los mismos como por las tipologías desarrolladas.

A continuación –sin entrar en un análisis prolijo de la misma- se analizan algunos aspectos de la nueva Ley del Suelo y Urbanismo del 2006 y que se consideran son interesantes para esta investigación. El primero es la asunción por la misma de los principios del desarrollo sostenible (art. 3) y el principio de concertación entre las administraciones públicas de la CAPV con competencias o incidencia en el urbanismo, aunque sean sectoriales (art. 6). Es significativa en este sentido la recuperación de la clasificación de suelo no urbanizable y las restricciones en el mismo (art. 10 y 13), o el establecimiento de estándares mínimos de edificación y de ocupación mínima de la edificación respecto a la superficie total de los ámbitos de ordenación (art. 77).

Como es lógico la ley recoge la superioridad de la Ordenación Territorial y sus instrumentos sobre el planeamiento urbanístico como ya estaba regulado o pueda serlo en la legislación de ordenación territorial (art. 52). Anteriormente destaca la importancia de la ordenación del territorio en la regulación de los usos y actividades admisibles en el suelo no urbanizable (art. 28.3). Por fin, otro aspecto que puede reforzar a juicio de esta investigación el futuro papel de los instrumentos de ordenación territorial y especialmente de los PTPs es la nueva regulación para la tramitación y aprobación de los Planes Generales. Así, en el art. 91 se establece que la aprobación definitiva del plan general es competencia de los ayuntamientos con población superior a 7.000 habitantes, eliminándose la anterior tutela de la Diputación (esta se mantiene para el resto de casos, es decir, para los municipios con población inferior a 7.000 habitantes a no ser que la Diputación renuncie expresamente. También establece el necesario informe –de carácter vinculante en su relación con su acomodo a los instrumentos de ordenación territorial u otros aspectos sectoriales- de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, sin el cual el plan general no puede ser aprobado definitivamente. Bajo la perspectiva de esta investigación -y aunque como ya se ha señalado en otras etapas en general es más importante la voluntad política real que los instrumentos-, esta nueva tramitación puede ver reforzado el papel de los PTPs y de la labor de la propia Comisión de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. Tanto para las Diputaciones como para Gobierno Vasco la realización de las DOT y su posterior desarrollo por medio de los PTPs y PTSs correspondientes pueden ser un elemento determinante para poder establecer y gestionar el modelo territorial previamente definido.

### **5.2.2 Ámbito sectorial.**

#### 5.2.2.1 Legislación sectorial estatal.

En lo referente a la legislación sobre materias de **Medio Ambiente** hay que tener en cuenta como norma básica la Ley 10/1998 sobre Residuos, que aunque establece la competencia estatal de elaborar los planes estatales de residuos, especifica que se realizarán a partir de los planes elaborados por las CCAA (art. 5), así como la localización de las instalaciones consideradas apropiadas (art. 5.4). También hay que destacar la relativamente reciente Ley del Ruido (2003), que tiene como objetivo el ordenamiento de

regulaciones dadas en diferentes normas y el acomodarse a las recientes Directivas europeas.

Dentro del análisis de la legislación sobre **Obras Públicas, Carreteras y Transportes** comenzamos con un análisis somero de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 (LPEMM), pues si bien esta ley especifica más su relación con la planificación urbanística, no se extiende tanto sobre la ordenación del territorio. Las mayores discusiones surgen en torno a los llamados puertos de interés general, cuya competencia queda en manos de la administración central, frente a los que no son de interés general y son competencia de las CCAA. En el primer caso, puede haber conflicto de concurrencia sobre un mismo espacio físico, al considerarse las competencias en materia de ordenación del territorio como exclusivas de las CCAA y las de los puertos de interés general del Estado, pero ser muy insatisfactorios los mecanismos previstos de cooperación entre las CCAA y el Estado (LASAGABASTER, 1999, 115). Es importante la definición de la Zona de Servicio Portuaria que incluye las superficies de tierra y agua necesarias para el desempeño de las actividades portuarias y complementarias, así como los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de dicha actividad (art. 15). Esta zona se define a partir de un plan de utilización de los espacios portuarios (PUEP) propuesta por la Autoridad Portuaria correspondiente y debe ser aceptada por el MOPT, no debiendo confundirse con una regulación de los usos urbanísticos. Tanto una nueva localización como la ampliación exterior de un puerto ya existente corresponde al Estado, sin que éste deba supeditarse a lo que digan las CCAA (STC 40/1998) aunque éstas sí deben ser informadas. Lo que sí deben respetar es la Ley de Costas y otras planificaciones sectoriales que puedan impedir o condicionar la actividad (que sea una zona ZEPA o haya un PORN aprobado). En el caso del planeamiento portuario la ley no establece mecanismos para la resolución de posibles problemas o discrepancias y parece difícil que la Administración del Estado pueda eludir las prohibiciones que se derivasen de instrumentos de ordenación territorial o de la normativa sectorial.

La nueva regulación sobre materia aérea, curiosamente se regula a partir de la Ley 13/1996 de Presupuestos de 1996 y RD 2591/1998 sobre Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, modernizándose en cuanto a las cuestiones pertinentes (zonas de servicio y superficies necesarias para la actividad, espacios de reserva, etc.). Tampoco regula especialmente las relaciones con instrumentos de ordenación territorial, siendo responsabilidad de la Administración del Estado.

Respecto de los que se consideran como **Bienes Públicos** (costas, agua, etc.), ya se han analizado algunas leyes en las etapas anteriores. En esta, un comentario más detenido merece la Ley de Montes aprobada en el año 2003. Como se señala en la Exposición de Motivos de la propia ley, y a pesar de la valoración positiva que merecía la anterior ley de 1957, las nuevas condiciones socio-económicas, el nuevo marco político e institucional y el nuevo paradigma ambiental, hacían necesaria una revisión de la misma. Es decir, que se intenta incorporar el discurso de la sostenibilidad y se reconoce la función medioambiental esencial que desempeñan los bosques. El principal principio que inspira la ley es el de la gestión forestal sostenible, del que se deducen los demás: la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la

ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales y del desarrollo rural, la conservación de la biodiversidad forestal, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales, la cooperación entre las Administraciones y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal (art. 1 y 3). Una institución tan arraigada como la figura del Catálogo de Montes de Utilidad Pública no sólo se mantiene sino que se refuerza desde el punto de vista ecológico, al integrar entre los motivos de catalogación aquellos que más contribuyen a la conservación de la diversidad biológica, y en especial los que formen parte de un espacio natural protegido o de la Red Natura 2000. Así, en el art. 13 se regulan los supuestos en que las CCAA. pueden incluir determinados montes entre los catalogados de utilidad pública:

- a) Los que sean esenciales para la protección del suelo frente a procesos de erosión.
- b) Los situados en cabeceras de cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras.
- c) Los que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.
- d) Los que sin reunir plenamente en su estado actual las características descritas en los párrafos a), b) o c) sean destinados a la repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados.
- e) Los que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.
- f) Aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación.

En cuanto a la gestión y planificación forestal también la ley presenta novedades. Por un lado está la realización de la Estadística forestal española, que coordinada por el Mº de Medio Ambiente deberá realizarse entre la administración central y las CCAA, debiendo incluir las siguientes materias (art. 28): a) El Inventario forestal nacional y su correspondiente Mapa forestal de España; b) El Inventario nacional de erosión de suelos; c) Repoblaciones y otras actividades forestales; d) Relación de montes ordenados; e) Producción forestal y actividades industriales forestales; f) Incendios forestales; g) Seguimiento de la interacción de los montes y el medio ambiente; h) Caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000. Por otro, dentro de la planificación forestal se deberá elaborar la Estrategia forestal española (art. 29), que no tiene un plazo de revisión,

y que deberá ser desarrollada mediante el Plan forestal español (art. 30) que deberá ser revisado cada diez años. Quizás la mayor novedad es la previsión de que las CCAA elaboren los Planes de ordenación de los recursos forestales (PORF) en un ámbito territorial que serán definidos según características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas, de extensión comarcal o equivalente. Se podrán adaptar a aquellas comarcalizaciones y divisiones de ámbito subregional planteadas por la ordenación del territorio u otras específicas divisiones administrativas propias de las comunidades autónomas (art. 31). Dentro de la lucha por la conservación de los suelos, contra la erosión y la desertificación, y la restauración hidrológico-forestal, se plantea la elaboración en colaboración del M<sup>o</sup> de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca y de las CCAA de un Programa de Acción Nacional contra la Desertificación que tiene como objetivos la prevención y la reducción de la degradación de las tierras, la rehabilitación de tierras parcialmente degradadas y la recuperación de tierras desertificadas para contribuir al logro del desarrollo sostenible de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas del territorio español. También se prevé, entre el M<sup>o</sup> de Medio Ambiente y las CCAA la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración Hidrológica-Forestal (art. 41).

Esta ley se ha visto modificada en el año 2006, añadiendo un nuevo capítulo sobre las figuras de los montes protectores y su relación con otras figuras de especial protección (art. 24). Pero quizás la mayor novedad, y más conocida, es la referida al tratamiento jurídico de la lucha contra los incendios desde el punto de vista de la regulación del régimen sustantivo de la protección frente a este tipo de siniestros, al prohibir el cambio de uso forestal de los terrenos afectados por un incendio durante al menos 30 años, así como la realización de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal (art. 50).

Por otro lado hay que mencionar por lo menos la aprobación del discutido Plan Hidrológico Nacional en el año 2001, posteriormente modificado en lo relativo a los trasvases de agua.

Otro apartado a considerar es la ordenación respecto de algunos aspectos del **Territorio y la Energía**. En él cabe destacar en primer lugar la legislación referente a la ordenación del sistema eléctrico (1994) que intentó acabar con el estatus de privilegio de las compañías eléctricas (aunque como señala LASAGABASTER, 1999, 147-150, tampoco parece lograr), y la de su posterior regulación (1997). La incidencia de las instalaciones eléctricas en la ordenación territorial es diferente según la actividad sea de producción, transporte o suministro. Respecto al primer caso hay que decir la autorización administrativa se considera de carácter industrial y deberá ser concedida, según esté establecida la competencia, bien por el Estado o bien por las CCAA. Como señala LASAGABASTER (1999, 148) en dicho procedimiento no se contempla la apertura obligatoria de un periodo de información pública, lo que es claramente criticable. Aún y todo las instalaciones deberán tener en cuenta otros aspectos derivados de otras legislaciones como montes, espacios naturales, previsiones de ordenación territorial, etc. Respecto a las instalaciones de transporte y distribución la mayor novedad que ofrece la ley 54/1997 es que establece la exigencia de su previsión en las normas de ordenación del territorio si se trata de instalaciones en suelo no urbanizable

y de urbanismo si afecta a suelo calificado como urbano o urbanizable (art. 5).

Para terminar este apartado hay que señalar la Ley General de Telecomunicaciones de 1998, que señala que los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recabar del órgano competente de Mº de Fomento el oportuno informe, a efectos de determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones, sin aclarar si dicho informe es vinculante o no (art. 44.3). Más tarde establece las limitaciones a la propiedad y a la intensidad del campo eléctrico y las servidumbres que resulten necesarias para la protección radioeléctrica de las instalaciones (art. 48).

#### 5.2.2.2 Legislación sectorial autonómica.

Como es lógico también la legislación autonómica sectorial se convierte en más compleja en esta etapa, siendo el referente fundamental en todos los casos –y en especial para las cuestiones más ligadas al **Medio Ambiente**–, la Ley de Protección del Medio Ambiente (LMA) de 1998. Esta ley es analizada posteriormente –en el apartado de planificación ambiental– sobre todo en lo concerniente a la preservación de la biodiversidad y a la planificación ambiental, incluida la EIA. Se realiza ahora una presentación general de la ley, que de alguna manera ha querido servir para dar un marco estable y claro de otras disposiciones. Esta es quizás también la razón, entre otras, de que alguna regulación más específica se haya retrasado. Esta tarea era compleja y lo ha sido más teniendo en cuenta que la ley integra ordenamientos jurídicos confluyentes, incorporando además del derecho comunitario, los convenios internacionales y sus trasposiciones, respetando a la vez la legislación básica estatal e intentando articularse con otras regulaciones propias de otras materias con trascendencia medioambiental.

La ley se estructura en un Título Preliminar en el que se definen el objeto y los fines de la misma. En el Título I de Disposiciones Generales aborda la concreción del medio ambiente como derecho de los ciudadanos y ciudadanas al uso y disfrute, a la información ambiental y a la participación, configurando la obligación de que las Administraciones públicas promuevan políticas ambientales para garantizar el ejercicio del derecho a un medio ambiente saludable, reconociendo el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento, a la vez que somete las conductas a la intervención administrativa, incluso sancionadora, en esta materia. A continuación establece las bases de la política ambiental, enmarcando y definiendo el contenido de las competencias de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los órganos forales de los territorios históricos y los municipios, previendo los instrumentos de coordinación, cooperación y participación (Comisión Ambiental del País Vasco y Consejo Asesor de Medio Ambiente fundamentalmente). También recoge la realización del programa marco ambiental con una vocación que abarque más de una legislatura y se regula la terminación convencional del procedimiento a través de acuerdos ambientales entra la Administración y los agentes implicados, incorporando así las vías de concertación ambiental que se prevén en las directrices comunitarias.

El Título Segundo aborda la protección de los recursos ambientales, recogiendo la filosofía del Convenio de Biodiversidad de Río de Janeiro y los

acuerdos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático, además de la normativa comunitaria. Se determinan así los principios que deben seguir las Administraciones públicas en relación con la protección de la biodiversidad, las aguas, incluyendo el litoral, el suelo y el medio atmosférico y abarcando la lucha contra el ruido y las vibraciones.

En el Título Tercero se regula la ordenación de las actividades con incidencia medioambiental, introduciendo el principio de control integrado de la contaminación en cumplimiento de la Directiva 96/61/CE, y estableciendo los pilares de la futura regulación que garantizará un enfoque integrado y efectivo de las condiciones de autorización de las actividades afectadas por aquella norma. En el capítulo dedicado a la evaluación de impacto ambiental se define el concepto y sus objetivos, distinguiendo entre la evaluación de planes y programas sujetos a la misma (se relacionan en el Anexo I.A), y la evaluación de obras o actividades sometidas al procedimiento individualizado o al simplificado (Anexo I.B y C). En otros capítulos se actualiza también el régimen de actividades clasificadas en el Anexo II, se enuncian los principios reguladores de la política de residuos y, dada su importancia, se regulan cuestiones relacionadas con los suelos contaminados.

El Título Cuarto regula los instrumentos de política ambiental y distingue entre los instrumentos públicos y los voluntarios. Junto con los instrumentos más clásicos de planificación y ordenación se regulan otros más en la vía de la concertación. También se relacionan los instrumentos económico-financieros y tributarios para la gestión económica de la política ambiental y se recogen instrumentos de tutela y gestión ambiental (auditorías ambientales, ecoetiquetas y educación ambiental).

En el Título Quinto, de disciplina ambiental, se regula la responsabilidad ambiental y el régimen sancionador de forma combinada e interdependiente, finalizando la ley con diferentes disposiciones (adicionales, transitorias, derogatoria y finales).

Por otro lado la LMA pone el marco para diferentes cuestiones que hasta su promulgación seguían en su mayoría dependientes de la legislación básica estatal. Este era el caso de los residuos que justo en el año 1998 ve renovada su legislación marco tanto a nivel estatal por la ley ya comentada como por la LMA de la CAPV. Esta ofrece una definición de residuo adecuada a la normativa europea (art. 67) y se especifican las exclusiones de esta regulación por diferentes motivos –residuos radioactivos, de recursos minerales y canteras, aguas residuales, etc.- (art. 68). Los principios que rigen la política de residuos se especifican en el art. 69 que deberán de ser desarrollados por los planes de residuos (art. 70) que realizarán las Administraciones Públicas competentes. Diferencia y regula los diferentes tipos de residuos entre residuos sólidos urbanos (art. 72-74) y residuos peligrosos y otras tipologías de residuos (art. 75-79).

También se ha visto afectada la regulación estatal de actividades clasificadas por la LMA (art. 55-66) destacando el procedimiento de otorgamiento de las licencias de actividad por ser un instrumento de control de ciertos tipos de actividades que afectan al medio ambiente. El ámbito de aplicación de esta regulación se especifica en el Anexo II. También se regulan cuestiones referidas a suelos contaminados que se analizan más adelante.

Como curiosidad resaltar que, salvo algunas generalidades comprendidas en la LMA, la protección jurídica de la atmósfera no ha sido objeto de especial atención en el ámbito autonómico.

Se analizan a continuación otras legislaciones sectoriales con incidencia en la ordenación territorial que como en la etapa anterior se realiza siguiendo fundamentalmente el trabajo de LASAGABASTER (1999).

Respecto a la legislación en relación con **Obras Públicas, Carreteras y Transportes** en la etapa anterior ya se ha analizado las cuestiones referentes a carreteras. La Ley de Ordenación Territorial (LOT). regula algunas cuestiones referentes a la realización de obras públicas por las Administraciones Públicas de la CAPV. Así, en caso conflicto respecto a los proyectos referidos en el art. 180.2 de la Ley del Suelo (Texto refundido de 1976) y 244.2 del Texto Refundido de 1992, establece que será competencia del Gobierno Vasco el decidir sobre la competencia de su ejecución (art. 26.1). También establece que las obras públicas de marcado carácter territorial previstas en los PTS y que sean así catalogadas por la Comisión de Ordenación del Territorio, no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal establecido en el art. 84.1b de la Ley de Bases de Régimen Local, aunque hay que ponerlo en conocimiento de los ayuntamientos afectados (DA 5ª LOT).

Respecto a los ferrocarriles no existe una normativa autonómica específica, salvo lo que se apruebe vía PTS (tanto el PTS de desarrollo de la infraestructura de Alta Velocidad como el PTS de la Red Ferroviaria de la CAPV aprobado en el año 2001).

Dentro de este apartado –respetando el esquema de LASAGABASTER (1999), y por su relación más directa con el objetivo del trabajo, hay que destacar la **ley de Desarrollo Rural** de 1998. En el art. 1, tras señalar el objeto de la ley, realiza una definición de lo que, a efectos de la ley, se entiende como desarrollo rural: “el proceso dirigido a mantener y consolidar las comunidades rurales, que fomente la conservación de la cultura y formas de vida que les son propias y mejore la calidad de vida de sus habitantes. Éstos, como principales beneficiarios del mismo, participarán de forma activa, junto a los demás agentes públicos y privados implicados, en la definición y consecución del tipo de desarrollo del que desean formar parte, que favorezca tanto el desarrollo endógeno como la integración e interacción entre la población rural y el resto de la sociedad, siendo las medidas que se pongan en marcha para lograr su revitalización económica y social garantes de la conservación del paisaje, la naturaleza y el medio ambiente”. Entre los objetivos generales –que recogen muchas de las modernas ideas sobre desarrollo rural- (art. 2), destaca el punto 2.h referido expresamente a la ordenación territorial:

- a) Garantizar y fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto de su medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural, diseñando un modelo adaptado a la realidad y características de la agricultura vasca, frenando los procesos de despoblamiento y abandono, así como propiciando la interacción del mundo rural y el urbano, mediante actuaciones de discriminación positiva.

- b) Preservar las señas de identidad fundamentales del medio rural, así como su vertebración futura en torno a la producción y transformación del sector agroalimentario, compatibilizándose con la diversificación de su base económica.
- c) Promover la mejora de la capacidad competitiva de la agricultura, teniendo en cuenta las características del medio físico y la importante función social que desarrollan los agricultores, basada en un modelo de explotación familiar, articulada a través del asociacionismo y el cooperativismo y orientada hacia el mercado beneficiando a los consumidores vascos con productos alimentarios de calidad, la protección del medio ambiente y la calidad agroalimentaria.
- d) Incrementar la competitividad de las empresas y estructuras económicas de las zonas rurales, con especial atención a las empresas agroalimentarias, de agroturismo, de turismo rural, de agricultura ecológica y cualesquiera otras que acometan proyectos de desarrollo endógeno en el medio rural, impulsando su adaptación a las tendencias del mercado y la competencia, compaginando este proceso con las funciones y servicios de todo tipo que desempeña el medio rural. Todo ello tendrá como objetivo primordial el mantenimiento y la creación de empleo en beneficio de los habitantes del medio rural.
- e) Integrar las normas y actuaciones de las diferentes Administraciones y entidades públicas que afecten al desarrollo de las zonas rurales, evitando disfuncionalidades y descoordinación, a la vez que propiciando una mejor coherencia de los instrumentos, una mayor eficacia de las intervenciones y la interacción del entorno rural y urbano.
- f) Mantener el protagonismo del desarrollo de las zonas rurales en su población y en las entidades de las propias zonas, potenciando el asociacionismo, así como la participación e incorporación de las mujeres y los jóvenes a los procesos económicos y sociales.
- g) Recuperar, conservar, desarrollar y divulgar el patrimonio natural, histórico, cultural y lingüístico de las zonas rurales.
- h) Mejorar la ordenación del territorio, favoreciendo una ocupación más racional, equilibrada e interrelacionada del espacio.
- i) Favorecer una cultura social que perciba los valores del medio rural y propicie el establecimiento de las medidas adecuadas para su desarrollo.

En el art. 3 va señalando los objetivos más específicos o sectoriales distinguiendo diferentes ámbitos (agricultura, sanidad, educación, vivienda, infraestructuras, etc.). También señala los objetivos específicos respecto a la ordenación del territorio (art. 3.1):

- a) Establecer los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos con arreglo a las características y necesidades de las zonas rurales, de manera que se conjuguen, de forma armonizada, las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y la protección del suelo de alto valor agrológico y forestal con el mantenimiento y desarrollo de las actividades económicas y la dotación adecuada de servicios a las poblaciones rurales.
- b) Prestar especial atención a las necesidades específicas de dotación de servicios e infraestructuras y a la diversificación y desarrollo económico sostenible de las zonas rurales y su población, ponderando de manera adecuada la atribución a las zonas rurales de funciones originadas en el medio urbano y destinadas a satisfacer las necesidades de éste, dentro de los límites que las hagan compatibles con los objetivos de la política de desarrollo rural.
- c) Proteger los valores agrarios, forestales y naturales del medio rural.

y en materia de medio ambiente (art. 3.8):

- a) Propiciar el desarrollo sostenible del medio rural, de manera que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- b) Proteger el medio ambiente, prevenir su deterioro y restaurarlo donde haya sido dañado.
- c) Proteger la biodiversidad, con especial atención a la agrobiodiversidad, la conservación y recuperación de especies y razas autóctonas, empleando para ello material genético procedente de los ecosistemas originarios.

El principal instrumento de actuación que se considera en la Ley son los llamados Programas de Desarrollo Rural, que deberían contemplar los siguientes aspectos:

- a) Una delimitación clara de su ámbito territorial de aplicación así como del periodo de tiempo durante el cual el programa estará en vigor.
- b) Una descripción de los problemas detectados en el desarrollo socioeconómico de dicho ámbito territorial, así como el correspondiente diagnóstico de las deficiencias y necesidades existentes en ese territorio que podrían estar causando tales problemas.
- c) La determinación de los objetivos específicos a alcanzar, dentro de cada sector de actividad o área de actuación administrativa, a fin de satisfacer las necesidades y cubrir las deficiencias identificadas.
- d) La programación de las actuaciones precisas para el logro de los objetivos específicos, atendiendo a las determinaciones incluidas en las políticas y planes de

actuación sectoriales que sean de aplicación en el medio rural.

- e) Las previsiones de financiación de las actuaciones programadas.
- f) El establecimiento de un sistema de evaluación que permita conocer el grado de satisfacción de las necesidades y de cobertura de las deficiencias que han servido de base para determinar los objetivos específicos.

Las zonas consideradas como rurales se determinan según los criterios fijados en el art. 5.1 considerándose los siguientes: baja densidad de población en relación con otras zonas de la Comunidad Autónoma del País Vasco; acusada tendencia al despoblamiento; elevado índice de empleo agrario en relación con el empleo total; sensibilidad de la zona a la evolución del sector agrario, en especial en el marco de la reforma de la Política Agraria Común; pertenencia a zonas de montaña o desfavorecidas, clasificadas con arreglo al artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE; y sensibilidad medioambiental de la zona y presencia en la misma de elementos de valor natural, cultural y paisajístico. Dichas zonas quedan recogidas en el Anexo I, abarcando gran parte de Álava, dos comarcas en Bizkaia y otra en Gipuzkoa. El principal instrumento de actuación son los Programas de Desarrollo Rural (art. 4), cuyas actuaciones quedan definidas en el art. 5.2 y entre las que destaca la gestión sostenible del medio ambiente:

- a) Fomento de la actividad económica y empresarial de las áreas rurales y su diversificación, potenciando con carácter prioritario la actividad agraria y prestando especial atención a las iniciativas de desarrollo endógeno.
- b) Gestión sostenible del medio ambiente de las zonas rurales, ordenación de los recursos naturales y protección y restauración de la naturaleza.
- c) Desarrollo y adecuación de las infraestructuras de las zonas rurales.
- d) Equiparación de los servicios de las áreas rurales con los del resto de zonas de la Comunidad Autónoma, especialmente en materia de educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, infraestructuras y servicios culturales y normalización lingüística, con criterios y baremos adaptados a las características del medio rural.

Destaca por su novedad la creación de un órgano de colaboración y coordinación interinstitucional entre las distintas administraciones (Gob. Vasco, Diputaciones y Municipios) en materia de desarrollo rural denominado "Landaberri", cuyas principales funciones son: informar las propuestas de Programas de Desarrollo Rural previamente a su aprobación, cuando éstas incidan en asuntos que afecten a materias de la competencia del Gobierno Vasco; informar, con carácter previo y preceptivo, los proyectos de ley, los proyectos de decreto del Gobierno Vasco y los planes y programas de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma que afecten de manera importante a tales zonas; formular recomendaciones sobre la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural; proponer a las instituciones competentes cualquier clase de iniciativa en relación con el

objeto de esta ley (art. 9 y 10). Destaca el carácter preceptivo de los informes sobre proyectos o decretos de ley y planes y programas que afecten a las zonas delimitadas como de Desarrollo Rural y que –sin perjuicio de contemplar otros–, se detallan en el Anexo II. Con el mismo esquema y funciones pero en relación con su ámbito territorial se contempla también la creación de órganos de coordinación por Territorios Históricos: Landaraba, Landabizkaia y Landagipuzkoa (art. 11 y 12). Con el objetivo de fomentar la participación de otros agentes sociales y económicos en los Programas de Desarrollo Rural se contempla la creación de las llamadas Asociaciones de Desarrollo Rural (art. 13).

A pesar de las posibilidades que la ley abría su desarrollo no ha sido el esperado, faltando según ALBERDI (2004) liderazgo por parte de las instituciones incluso más interesadas, en principio, en su implementación. Quizás por esto añade han sido pocas las iniciativas previstas en la ley que se han puesto en marcha, y las que lo han sido lo han hecho con pocos recursos económicos, siendo éste una de sus principales debilidades, la falta de un compromiso económico que respalde los Programas de Desarrollo Rural.

En cuanto a la ordenación del territorio y los **Bienes Públicos**, en esta etapa hay que destacar la Ley de Patrimonio Cultural, aprobada al principio de la etapa, que regula la protección de los bienes culturales. Curiosamente –y aunque fue contemporánea de la LOT–, no hace referencia a las normas de ordenación territorial, haciendo referencia exclusivamente a la normativa urbanística.

Mayor interés puede tener la regulación de algunas **Actividades económicas sectoriales** como es el caso de la actividad comercial y el turismo. La primera, la Ley de la Actividad Comercial (LAC), quedó regulada por la ley de 1994 (deroga la anterior de 1983 analizada en la anterior etapa), y cuya mayor incidencia está en la ordenación de las grandes superficies, que como recuerda LASAGABASTER (1999, 205), aparte de las consideraciones económicas que haya que hacer, requerirían una reflexión desde la ordenación territorial, en especial por su impacto en la movilidad y el tráfico de vehículos, y que en último caso debería prevalecer sobre el componente económico. Como es lógico la licencia de apertura por la actividad comercial depende del ayuntamiento (art. 12) y la ley sólo remite a la LOTV señalando que en los instrumentos de ordenación se “establecerán los criterios territoriales de aplicación para la implantación o modificación de establecimientos comerciales con superficie de venta superior a los 2.000 m cuadrados o cuando esa superficie se alcance o supere por ampliación” (art. 13). Aunque –como señala LASAGABASTER (1999, 204-205)– sea sorprendente jurídicamente, la inexistencia de instrumentos de ordenación se solventa por medio de una Disposición Transitoria, la DT segunda de la LAC, regulando un contenido que en absoluto es transitorio. Dicha Disposición establece que el supuesto anterior necesitará la autorización administrativa del Departamento competente en materia de comercio del Gobierno Vasco, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio (COT). Los PTSs y PTPs correspondientes pueden establecer los criterios de implantación, pero en su ausencia será el Departamento el que valorará las diferentes circunstancias.

Dentro de este apartado otra ley a tener en cuenta, del mismo año que la anterior, es la Ley de Turismo (LT). Su relación con la ordenación territorial

se hace evidente desde el enunciado de sus objetivos ya que pretende por un lado la armonización de los servicios, instalaciones y equipos turísticos con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del medio ambiente (art. 3.1), y, por otro, la preservación de los recursos turísticos, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales (art. 3.4). La LT prevé la figura de los PTSs y los Planes Estratégicos Comarcales de ordenación de los recursos turísticos (art. 5.1.f). El primero, el PTS, debe ordenar el fenómeno de segunda residencia, determinar la superficie total de terreno que puede dedicarse a camping y afecta a toda la CAPV (art. 48). Como le reconoce el art. 22 de la LOTV, su contenido sí vincula al planeamiento urbanístico. No es el caso de los Planes Estratégicos Comarcales, que aunque contienen determinaciones de incidencia territorial -definir áreas adecuadas para los asentamientos turísticos, señalar zonas de protección y demás cautelas a adoptar para preservar al turismo de usos, obras y actividades incompatibles con él, obras de infraestructuras necesarias- (art. 51.2), y añaden -sorprendentemente- que los Planes Urbanísticos deberán adaptarse a dichos Planes Estratégicos (art. 51.2.g), si este no se tramita posteriormente como un Plan Especial Urbanístico las previsiones del Plan Estratégico no tendrán efectos urbanísticos (LASAGABASTER, 1999, 206-207).

En relación con la Sanidad y la Protección Civil hay algunas regulaciones sobre áreas farmacéuticas y áreas de salud y los planes de protección civil de menor importancia para el trabajo. También algunos aspectos de la legislación relacionada con la Cultura como la nueva Ley del Deporte de 1998 y de los Espectáculos públicos de 1995 (LASAGABASTER, 1999, 203-204 y 207-209 respectivamente).

### 5.2.3 **Ámbito de la planificación ambiental.**

Como se puede observar la legislación que concierne a la planificación ambiental se va -lógicamente- complicando, aunque en este caso más por disposiciones europeas (Directiva Hábitats por ejemplo) y por el desarrollo de la normativa autonómica, que en la anterior etapa había sido todavía muy escasa.

#### 5.2.3.1 Convenios y acuerdos internacionales y europeos.

Aunque no tiene el peso normativo de la Directiva europea, hay que señalar en esta etapa el ya mencionado **Convenio sobre la Diversidad Biológica** (CDB) firmado en la cumbre de Río de Janeiro poco después de la promulgación de la Directiva Hábitats, y que fue ratificado por España en 1993. Establece tres objetivos fundamentales (art.1): la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Ha sido un acuerdo muy polémico y discutido al implicar también temas referentes a la biotecnología o modificación genética de organismos, la transferencia de tecnología, las patentes genéticas, etc. Por lo que respecta al tema de la investigación conviene destacar algunos artículos, en los que se incorporan algunas ideas que ya se estaban compartiendo en otros documentos y directivas (idea de red o sistema de espacios protegidos, necesidad de seguimiento de las políticas de protección, regulación en la introducción de especies exóticas,

respeto a las culturas indígenas y reparto equitativo de los beneficios obtenidos de la utilización de la diversidad biológica de sus territorios, etc.). Así se recomienda la elaboración de estrategias, planes o programas nacionales para la conservación o utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptar las existentes, así como integrarla en las políticas sectoriales o intersectoriales (art.6). Se propone la identificación de los componentes importantes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y su seguimiento y, en su caso, la adopción de medidas de conservación pertinentes. También recomienda identificar los procesos y categorías de actividades que tengan o puedan tener un efecto perjudicial para la diversidad biológica (art. 7).

Es el art. 8, que regula la "conservación in situ" en el propio país, el que tiene más relación con el trabajo de investigación. En él se recomienda que se establezcan un sistema de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica y se promueve la protección de ecosistemas y hábitats naturales que hagan viables el mantenimiento de especies, y en especial la restauración y rehabilitación de ecosistemas degradados para la recuperación de especies amenazadas, y, si es necesario, elaborará directrices para la selección y ordenación de dichos espacios. La reglamentación de los recursos biológicos puede producirse dentro o fuera de las áreas protegidas, procurando armonizar las actuales utilidades con los objetivos de conservación, procurando el desarrollo sostenible de las zonas adyacentes a las áreas protegidas. La Parte Contratante del Convenio también deberá impedir, controlar o erradicar las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies, y regulará y controlará los riesgos derivados de la utilización de organismos modificados genéticamente. Deberán respetarse y preservarse las prácticas de las comunidades indígenas y locales, fomentando un reparto equitativo de los beneficios derivados y cooperando en especial con los países en desarrollo con apoyo financiero o de otra naturaleza. También señala el que se deberá establecer o mantener en su caso la legislación necesaria para la protección de especies y poblaciones amenazadas. En el art. 9 -reconociendo la interdependencia creciente de las acciones-, se realizan recomendaciones para favorecer la "conservación ex situ". En el art. 10 se dan recomendaciones para asegurar una utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y en el art. 11 se recomienda el establecimiento de incentivos económicos y sociales que favorezcan la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Otros acuerdos importantes de carácter europeo pero que exceden a los países de la Unión en esta etapa son los que se refieren al paisaje. Ya había un precedente con la Carta del Paisaje Mediterráneo firmada en Siena en 1993 dentro del Consejo de Europa (HILDENBRAND, 1996, 216-217) y que dio un importante impulso a la elaboración de la **Convención Europea del Paisaje**<sup>25</sup>. En el marco teórico ya se han realizado diferentes consideraciones sobre las novedades que supuso (ver especialmente las aportaciones de Zoido). Aquí sólo recordar que dicha Convención confirma la idea de la necesidad de que sea todo el paisaje -no sólo el calificado como excepcional por diferentes características-, el que debe ser objeto de atención, ordenado y gestionado aunque como es lógico variando su

---

<sup>25</sup> A parte del sitio web señalado en la normativa Florencio Zoido, facilita como anexo una traducción de la Convención en varias de sus publicaciones (2001, 2002b, 2003).

intensidad según los usos y características del mismo. La Convención se estructura en cuatro capítulos: Disposiciones generales; Medidas nacionales; Cooperación europea; y un capítulo cuarto, de cláusulas finales. En el art. 1 del Capítulo I, en sus Disposiciones generales se definen los términos de paisaje, política de paisaje, objetivos de calidad paisajística, protección de paisajes, gestión de paisajes y ordenación de paisajes. Paisaje "designa cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interacciones". Al concretar el ámbito de aplicación (art. 2) especifica que se aplica a todo el territorio (natural, rural, urbano o periurbano), incluyendo espacios terrestres, aguas interiores y marítimas, y concerniendo tanto a paisajes considerados notables como a otros cotidianos y/o degradados. En el art. 3 se especifica que los objetivos de la Convención son "promover la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes, y organizar la cooperación europea en estos aspectos".

En el Capítulo II se facilitan las principales medidas nacionales a adoptar. En el art. 4 se especifica, respecto a la distribución competencial, que la aplicación de la Convención deberá realizarse según sus principios constitucionales y su organización administrativa respetando el principio de subsidiariedad y teniendo en cuenta la Carta Europea de Autonomía Local. En el art. 5 se especifican las medidas generales a las que cada Parte se compromete: a) a reconocer jurídicamente el paisaje como componente esencial en el que viven las poblaciones, expresión de la diversidad de su común patrimonio cultural y natural, y fundamento de su identidad; b) a definir y aplicar políticas del paisaje destinadas a la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes mediante la adopción de las medidas particulares establecidas en el siguiente artículo; c) a establecer procedimientos de participación pública, así como de las autoridades locales y regionales y de los otros agentes concernidos por la concepción y la realización de las políticas del paisaje mencionadas en el apdo. b anterior; d) integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio, de urbanismo, y en las políticas cultural ambiental, agraria, social y económica, así como en otras políticas que puedan tener efectos directos o indirectos sobre el paisaje. En el art. 6 se establecen las medidas particulares que hacen relación a la sensibilización; a la formación y educación tanto de especialistas y profesionales como de escolares y universitarios; a la identificación y calificación de los paisajes; a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados; y aplicación, es decir, las Partes se comprometen a establecer medidas de intervención.

El Capítulo III hace referencia a la Cooperación europea proponiendo el impulso de políticas y programas internacionales (art. 7); la asistencia mutua e intercambio de información (art. 8); hace especial énfasis en la cooperación transfronteriza local y regional para desarrollar programas comunes (art. 9); se establece un Comité de expertos que hará seguimiento e informará sobre la aplicación de la Convención al Comité de Ministros del Consejo de Europa y establecerá los criterios y reglamento de un Premio del paisaje del Consejo de Europa (art. 10) cuyos principales puntos se establecen en el art. 11.

Por fin en el Capítulo IV de Cláusulas finales se regulan diferentes aspectos de tipo más formal como las relaciones con otros instrumentos, la firma,

ratificación y entrada en vigor, adhesión, aplicación territorial, denuncias, enmiendas y notificaciones.

Dentro de las Directivas europeas correspondientes a esta época se destaca –tanto por ser cronológicamente el primero en la etapa como por su importancia normativa y grado de cumplimiento al que obliga– la **Directiva europea sobre la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres**, más conocida como Directiva Hábitats, ante la constatación de la degradación de dichos hábitats y del creciente número de especies amenazadas. No se suele destacar pero es interesante subrayar la relación que establece entre las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo, y la gestión de los elementos del paisaje que revistan importancia para la fauna y la flora silvestres, señalando en las consideraciones del preámbulo que conviene fomentarlas. En estas consideraciones previas se señala como ya en 1988 la Comisión Europea propuso, en el contexto del IV Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (1987-1992) disposiciones relativas a la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales, y en concreto la creación de una red comunitaria de zonas de especial conservación que se denominó Red Natura 2000, y como las zonas clasificadas como ZEPAS según la Directiva de Aves ya comentada anteriormente también deberían de integrarse en ella.

El principal objetivo de la Directiva es el de contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y la fauna y la flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros en los que se aplica el Tratado. Las medidas deberán contemplar tanto el mantenimiento como el restablecimiento de estos hábitats y deberán tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales así como las particularidades regionales y locales (art. 2). Una de las principales estrategias establecidas es la creación de la red ecológica “Natura 2000” en la que deberán figurar los hábitats naturales considerados en el Anexo I y de especies incluidas en el Anexo II así como las ZEPAS de la Directiva de Aves (art. 3). En posteriores artículos se regulan los aspectos básicos, etapas, requisitos, etc.

En principio cada Estado miembro deberá proponer una lista de lugares con indicación de los hábitats naturales enumerados en el Anexo I y con las especies del Anexo II existentes en ambos lugares. Dichos lugares deben ser seleccionados conforme a los criterios que se establecen en el Anexo III etapa 1 que en el caso de los hábitats naturales son: a) Grado de representatividad del tipo de hábitat natural con el lugar; b) Superficie del lugar seleccionado en relación a la superficie total de dicho hábitat en el conjunto nacional; c) Grado de conservación de la estructura y de las funciones de dicho hábitat y posibilidad de restauración; y d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación del tipo de hábitat natural en cuestión). Para el caso de las especies los criterios son los siguientes: a) Tamaño y densidad de la población de la especie que esté presente en el lugar en relación con las poblaciones presentes en el territorio nacional; b) Grado de conservación de los elementos del hábitat que sena relevantes para la especie de que se trate y posibilidad de restauración; c) Grado de aislamiento de la población existente en el lugar en relación con el área de distribución natural de especies; y d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación de la especie que se trate.

Se fijaba un plazo de tres años para que los Estados remitiesen a la Comisión la relación de espacios considerados, plazo que ha sido incumplido en la mayoría de los casos (se cumplía en 1995). Por su parte la Comisión, tenía un plazo de seis años desde la notificación de la Directiva para establecer, de acuerdo con los Estados miembros, una lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)<sup>26</sup> lo que marcaba un plazo para el año 1998. Según el Anexo III etapa 2, todos los lugares definidos por los Estados y que sean tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias<sup>27</sup> pasan automáticamente a considerarse como LIC. Para la evaluación del resto de espacios propuestos se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) el valor relativo del lugar a nivel nacional; b) localización geográfica del lugar en relación con las vías migratorias de especies del Anexo II, así como su posible pertenencia a un ecosistema coherente situado a uno u otro lado de una o varias fronteras de la Comunidad; c) la superficie total del lugar; d) el número de tipo de hábitats naturales del Anexo I y de especies del Anexo II existentes en el lugar; y e) el valor ecológico global del lugar para la región o regiones biogeográficas de que se trate y/o para el conjunto del territorio a que se hace referencia en el art. 2, tanto por el aspecto característico o único de los elementos que lo integren como por la combinación de dichos elementos.

Dichos espacios, una vez reconocidos como LIC, podrán ser designados por los Estados como Zonas de Especial Conservación (ZEC)<sup>28</sup>, habiendo un plazo máximo de seis años (art. 4). Es decir, que la Red Natura 2000 quedará conformada por los espacios designados como ZEC y los espacios anteriormente designados –o que lo sean en el futuro– como ZEPAS según recogía el ya mencionado art. 3.1. En el caso de que un espacio susceptible de ser considerado como LIC no fuese propuesto a la Comisión y ésta lo considerase pertinente por ser considerado prioritario, el art. 5 regula el proceso a seguir, que puede terminar con la propuesta de la Comisión al Consejo para su inclusión si previamente no hay acuerdo con el estado correspondiente en el plazo de seis meses.

Hay que subrayar –en cuanto a la regulación y gestión de estos espacios– que desde el momento en que un lugar es designado como LIC, aunque los Estados incumplan o no lleguen a su designación como ZEC, queda sujeto al régimen de protección que se regula en el art. 6 y que se pasa a analizar. Dicho régimen de protección para las ZEC debe ser definido por los Estados miembros que son los que deberán fijar las medidas de conservación necesarias con la aplicación, en su caso, de planes de gestión específicos

---

<sup>26</sup> En el art. 1 de la Directiva se establecen las definiciones de la mayoría de los términos empleados en la misma. Por LIC se entiende “un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o una especie de las que se enumeran en el Anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000 tal como se contempla en el art. 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate.” (art. 1.k).

<sup>27</sup> En los listados de los Anexos I y II tanto los hábitats como las especies consideradas como prioritarias van acompañadas de un asterisco.

<sup>28</sup> En el art. 1.l se define como zona de especial conservación “un lugar de importancia comunitaria por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar”.

para los lugares o integrados en otros planes desarrollo, y las propias medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats o especies considerados (art.6.1). En todo caso los Estados adoptarán las medidas para evitar el deterioro de los hábitats naturales o de especies de las ZEC o alteraciones que pudiesen repercutir en los mismos (art. 6.2). Además, cualquier plan o proyecto que bien él solo o bien en combinación con otros planes o proyectos pudiese afectar de forma apreciable al lugar designado deberá someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones, teniendo en cuenta los objetivos de conservación marcados para el mismo. Según las conclusiones –y salvo que dicho plan o proyecto entrase dentro de las consideraciones previstas en el art. 6.4- las autoridades nacionales competentes sólo darán su visto bueno al plan o proyecto cuando se cercioren de que no causa perjuicio en el lugar en cuestión, y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. Otra novedad importante es la regulación de las excepciones en el art. 6.4. Si a pesar de obtenerse conclusiones negativas en la evaluación del plan o proyecto, se considera imprescindible su realización por razones imperiosas de interés público de primer orden -incluidas las sociales o económicas-, el Estado miembro deberá adoptar las medidas compensatorias necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida, debiendo de informar a la Comisión de qué medidas adopta. Si el lugar afectado estuviese catalogado como prioritario únicamente se justificaría la actuación si estuviese relacionada con la salud humana o la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, si se alegan otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

La financiación queda tratada de una manera demasiado general y sin un gran compromiso por parte de la Comisión, la cual sólo se compromete a cofinanciar los proyectos de las ZEC consideradas prioritarias y según las prioridades y disponibilidades financieras de la Unión. En el resto de espacios que no entran como prioritarios, tanto su gestión como su mantenimiento, correrá a cargo de los estados miembros exclusivamente (art. 8).

Un aspecto que suele resaltarse es la previsión de un seguimiento y evaluación de las ZEC respecto a su contribución a la Red Natura 2000, que quedan regulados en los artículos 9, 11 y 17. En el primero se regula que la Comisión evaluará periódicamente la contribución de Natura 2000 a la realización de los objetivos marcados en los arts. 2 y 3, contemplándose incluso el cambio de categoría de una ZEC si así lo justifica su evolución natural y se constata por parte de los Estados miembros. Éstos se comprometen a la vigilancia del estado de conservación de su ZEC, en especial de los considerados como prioritarios (art. 11). El art. 17 regula un procedimiento de información mediante el cual los Estados deben realizar cada seis años desde la entrada en vigor de la Directiva un informe en el que se incluyan las medidas de conservación que se han aplicado en las ZEC, la evaluación de las repercusiones que éstas hayan tenido, y los principales resultados de la vigilancia prevista en el ya mencionado art. 11. Este informe se hará en el modelo establecido por la Comisión y estará a disposición del público.

Es interesante retomar el análisis de MULERO (2002, 201-215) respecto a los aspectos positivos y la problemática respecto a la implantación de la Red Natura 2000. Entre los aspectos positivos a destacar el autor señala su extraordinaria aportación a medio plazo a la estrategia global de conservación de la biodiversidad. Además, por el proceso llevado, y frente a la disparidad y heterogeneidad de criterios aplicados por cada país hasta la fecha en materia de protección, la Directiva recupera el criterio de coherencia ecológica, desechando que la red fuera una mera yuxtaposición de redes nacionales de espacios naturales protegidos, optándose por un procedimiento unitario de selección de lugares desde una perspectiva no nacional sino europea. Además, esta preservación de la biodiversidad supera la protección de elementos aislados y propone la conservación de sistemas de hábitats, poniendo énfasis en el concepto de red, que entra como criterio básico a la hora de seleccionar los lugares. Otro aspecto que destaca el autor es el que se contemple la posibilidad de la evaluación y revisión de la contribución de los espacios a la Red natura 2000, así como el sistema de compensaciones propuesto. A pesar de señalar que dicha Directiva representa una iniciativa completamente novedosa y positiva en sus planteamientos teóricos y con un alcance territorial que sólo puede calificarse de espectacular, el autor cree que se está extendiendo el escepticismo entre los responsables (políticos, técnicos, científicos) de la misma, y que este escepticismo no es gratuito, ante algunos problemas de fondo, que resume en siete puntos:

- El primero –que también sería reflejo de estas dificultades–, es el retraso acumulado de los plazos establecidos, que se han incumplido sistemáticamente.
- El segundo problema –y que está en la base del primero–, serían los incumplimientos en la presentación de las propuestas por parte de algunos Estados miembros, reflejo del diferente grado de compromiso con que la Directiva ha sido aceptada por los mismos. Si a veces esto ha ocurrido por desidia, en otras ocasiones ha sido debido a los desacuerdos entre las instancias estatales y regionales con las comunitarias en las comisiones de control.
- Un tercer problema se debe a la falta de información entre los propietarios de tierras y comunidades rurales, lo que sorprende ante una iniciativa que va a modificar los sistemas socio-estructurales que organizan el espacio rural y no tiene en cuenta a los principales gestores de ese territorio, lo que está haciendo crecer la desconfianza entre estos últimos. Muchas veces esto se debe a la falta de concreción a la escala adecuada de los límites de los ZEC, lo que crea incertidumbre entre los agentes que se pueden ver afectados.
- Un cuarto problema señalado –y de especial relevancia desde la geografía y la ordenación territorial– es el cuestionamiento de la legitimidad científica en la selección de los LIC, al haber predominado en su selección la perspectiva puramente bioecológica derivada de una interpretación estrecha de la Directiva. El autor recoge la opinión de MILIAN (2001), que critica que no se hayan tenido en cuenta la totalidad de mecanismos y procesos que condicionan la actual distribución de hábitats y especies al haberse basado en una noción de patrimonio natural como patrimonio viviente (biodiversidad), cuando también se deberían de haber incluido otros factores que participan en

su construcción y desarrollo (aspectos sensitivos, culturales, económicos y ecológicos), es decir, sin olvidar que el patrimonio natural está íntimamente ligado al territorio.

- El quinto punto recoge los problemas que se pueden derivar por la confusa imbricación entre los criterios homogéneos establecidos para su selección y los instrumentos heterogéneos que pueden aplicarse en su gestión, al no haberse especificado lo más mínimo dichos procedimientos e instrumentos. De esta manera se corre el peligro de desvirtuar la coherencia de la red ecológica, uno de sus principales valores.
- El sexto punto se refiere a la incertidumbre respecto a la financiación, pues la Unión Europea sólo aportará cofinanciación en los hábitats considerados como prioritarios y según las posibilidades presupuestarias, quedando importantes superficies catalogadas en manos de lo que puedan aportar la administración estatal y/o regional.
- Por último se señala un punto de especial importancia en el caso español, dado el reparto competencial existente y la heterogeneidad jurídica y de categorías protectoras existentes, y es la coexistencia de la Red Natura y de las redes de espacios naturales protegidos convencionales. Sólo hay que pensar que junto a la situación de espacios con una figura propia pero que a la vez han sido integrados – en su totalidad o en parte- dentro de la propuesta de Red Natura 2000, existen otras situaciones: la de aquellos espacios naturales que están protegidos por la normativa autonómica o nacional pero no han sido incluidos en la red, y la de los que aunque están designados como ZEC e integrados en Natura 2000 no gozan de ninguna figura protectora.

#### 5.2.3.2 Legislación estatal.

En esta etapa y en este nivel cabe resaltar la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica de Río o los RD para la transposición de las Directivas europeas. También algunos RD por el que se desarrollan determinados aspectos de la LENP de 1989 o la modificación que debió realizarse de la misma tras la STC 102/1995, que obligaba al estado a devolver a las autonomías la potestad de declarar como espacios naturales protegidos aquellos espacios que perteneciesen a dos o más Comunidades Autónomas, o los que persiguiesen la protección de bienes contemplados en el art. 3 de la ley de Costas de 1988. Se señalan también las resoluciones donde se reconocen los diferentes humedales de la CAPV que se integran en la lista Ramsar, y el RD por el que se regula el Inventario nacional de zonas húmedas. También se señala el RD Ley para adecuar la Directiva sobre EIA así como las posteriores modificaciones por diferentes recursos y otras normas sobre calidad del aire, depósito de residuos en vertedero, etc. y la Ley del discutido Plan Hidrológico Nacional del año 2001, posteriormente modificado. También hay que mencionar la aprobación en el año 2003 de la ley del Ruido. Un análisis más detallado requiere el desarrollo de la legislación autonómica, que se realiza a continuación.

### 5.2.3.3 Legislación autonómica.

Dentro del análisis nos vamos a centrar en lo que en el anexo de normativa se denomina normativa general. También se facilitan los decretos relativos a las declaraciones, planes y modificaciones de las diferentes figuras de protección que se contemplan en la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco de 1994 (LCN): los espacios de Urdaibai y Txingudi; los parques naturales (Urkiola, Valderejo, Aiako-Harria, Gorbeia, Pagoeta, Aralar, Izki; Aizgorri-Aratz y Raneo-Aramañón); los biotopos (Gatzelugatxe, Itxina, Leizarán, Lagunas de la Laguardia, Inurritza); y los decretos que recogen la declaración de Árboles Singulares. Sobre la dinámica de los parques naturales ya se han realizado diferentes consideraciones tanto en el marco teórico (especialmente las aportaciones de Garayo) como en el marco general de las etapas. Por otro lado, como es lógico, se señalan los decretos correspondientes a los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que son comentados en el análisis de los documentos de planificación.

Es por ello que este apartado se centra fundamentalmente en el análisis de dos leyes básicas, Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (1994), la Ley de Protección del Medio Ambiente (1998) y el Decreto que regula la Evaluación Ambiental de Planes y Programas (2003).

La **Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco** de 1994 tenía como referencia básica la ley estatal (LENP) de 1989 ya analizada en la etapa anterior. Para su análisis se repara especialmente en los títulos que más relación tienen con el objetivo de la investigación: I (disposiciones generales); II (de ordenamiento de los recursos naturales); y III (de los espacios naturales protegidos), obviándose el IV (referido a la flora y la fauna) y las disposiciones finales. Como en el caso de la ley estatal se asegura la primacía jurídica de los instrumentos de protección de los espacios naturales sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial o planeamiento físico. Es de destacar que la ley incorpora la nueva visión que sobre la protección de los espacios naturales se va extendiendo a nivel internacional, y, si por un lado la ley concede un régimen jurídico y superior a cualquier otro existente, por otro reconoce que una protección a ultranza, teniendo en cuenta las especificidades socioeconómicas de las zonas a las que se dirige –en general zonas deprimidas socioeconómicamente y a menudo con fuertes procesos de despoblación-, puede perseguir los efectos contrarios a los pretendidos. Es por ello que se considera necesario implicar a los sectores sociales y económicos de forma que el ordenado aprovechamiento de los recursos naturales redunde en beneficio de las poblaciones integradas en dichos espacios naturales.

Dentro de las Disposiciones Generales, en el art. 1 se establecen los principales objetivos de la ley:

- a) La utilización ordenada de los recursos naturales por la población, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.
- b) La preservación de la variedad y singularidad de los ecosistemas naturales y del paisaje, así como la protección de las áreas de interés geológico.

- c) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los hábitats de las especies de fauna y flora que viven en estado silvestre, garantizando su diversidad genética.
- d) El mantenimiento de la capacidad productiva del patrimonio natural.

En el art. 2 se establecen los principios generales para lograr la consecución de estos objetivos:

- a) Gestionar los recursos naturales de manera ordenada, de modo que produzcan los mayores beneficios económicos, sociales y ambientales para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.
- b) Utilizar el suelo conservándolo y protegiéndolo de tal manera que su fertilidad no se vea disminuida o afectada.
- c) Garantizar el uso agrario de aquellos suelos aptos para esta finalidad aplicando técnicas agrarias (agrícolas, ganaderas y forestales) que garanticen el mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno y en congruencia con la función social de la propiedad.
- d) Los recursos hídricos habrán de ser protegidos frente a vertidos, conservando y mejorando su capacidad de autodepuración, al tiempo que se protege su fauna y su flora.
- e) La vegetación ha de ser conservada, especialmente los bosques, los conjuntos vegetales, los setos y la vegetación ribereña; el aprovechamiento forestal del monte se realizará de forma ordenada, en función de las necesidades socioeconómicas y fomentándolo en aquellas zonas donde se produzca un menor impacto ecológico. Las superficies no edificadas, cuya vegetación haya sido eliminada, han de ser revegetadas lo más rápidamente posible y de forma adecuada a las características de la zona.
- f) La fauna y la flora silvestres han de ser respetadas como parte integrante del patrimonio natural, dedicando esfuerzos especialmente a la conservación y recuperación de las especies amenazadas.
- g) Los recursos marinos constituyen una riqueza colectiva y deben estar al servicio de la Comunidad. De ahí que la utilización de dichos recursos se ha de realizar de forma que se obtenga el máximo rendimiento a través de una explotación económica racional y eficaz, que sea compatible con la conservación de las especies y el incremento del bienestar comunitario.
- h) Las obras de infraestructura y las construcciones en general, en caso de que su impacto sea asumible, han de adaptarse a la naturaleza y al paisaje.

- i) Se promoverá el estudio de la naturaleza por la población escolar y la realización de proyectos educativos y científicos dirigidos a su conocimiento y conservación.
- j) Se garantizará el uso y disfrute del medio natural como espacio cultural y de ocio.
- k) Se garantizarán compensaciones por mermas de renta producidas en la aplicación de esta ley.

En el art. 3 se fijan los instrumentos específicos para lograrlo: a) El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; b) la declaración de espacios protegidos, y el Catálogo de Especies Amenazadas, que se desarrollan a continuación.

Las determinaciones que tienen que contener los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) se especifican en el art. 4:

- a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.
- b) Determinación del estado de conservación de los recursos naturales los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger y en función de la zonificación del territorio.
- d) Aplicación, si procede, de alguno de los regímenes de protección establecidos en esta ley, con expresión de los límites territoriales en cada caso.
- e) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas.
- f) Concreción de las actividades, obras o instalaciones públicas o privadas sujetas al régimen de evaluación de impacto ambiental.
- g) Plan de Seguimiento del resultado de su aplicación.

El art. 5 regula que su vigencia se determinará expresamente en su norma de aprobación, así como los mecanismos de modificación o actualización.

La relación del PORN con otros instrumentos de planeamiento queda regulada en el art. 6, en el mismo sentido que la en la ley estatal, otorgándoles la prevalencia sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física. Se busca así la plena coherencia con el objetivo prioritario de detener el progresivo deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre, favoreciendo su protección y restauración. Así al referirse a otros instrumentos de planeamiento de ordenación territorial o física específica que

“Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán obligatorios y

ejecutivos en las materias que vienen reguladas en la presente ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos en el plazo máximo de un año a partir de la aprobación definitiva de los mismos. Entretanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de dichos Planes se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes” (art. 6.2).

En el mismo sentido que la ley estatal regula su relación con otros planes o programas sectoriales “Asimismo, los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior” (art. 6.3).

En el art. 7 se concreta el procedimiento de elaboración y aprobación de los PORN. Su elaboración y aprobación definitiva corresponde al Gobierno Vasco a iniciativa del Dpto. de Agricultura y Pesca y que, entre otras condiciones -y debido a la peculiar estructura político-administrativa vasca-, debe someterse a informe previo de las Diputaciones Forales afectadas. En el punto 7.g indica expresamente que “En caso de alteración de las Directrices de Ordenación del Territorio como consecuencia de la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquéllas deben adaptarse a lo establecido en dicho Plan de Ordenación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley de Ordenación del Territorio del País Vasco”.

En el caso de que el PORN afecte a un espacio no incluido en la Red de Espacios Naturales Protegidos incluida en las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) el procedimiento establecido en el art. 7 requerirá la aprobación por el Consejo de Gobierno de la correspondiente modificación de las DOT asegurando la compatibilidad de ambos instrumentos (art. 8). En el siguiente artículo, art. 9, se regula que una vez iniciado el procedimiento del PORN no se permitirá ninguna actuación que suponga una transformación física o biológica que impida alcanzar los objetivos del Plan.

En el Título III sobre espacios naturales protegidos se regulan las condiciones que deben ofrecer las áreas que van a ser protegidas, y se incorpora ya el concepto de red al constituir la Red de Espacios Naturales Protegidos de la CAPV. También especifica las figuras de protección que se contemplan en la ley, el procedimiento de declaración, los deslindes y afecciones, la gestión -que queda en manos de los órganos forales competentes incluso si son espacios cuya superficie se localice en dos o más territorios históricos-, etc. Se analizan a continuación los aspectos más interesantes para el trabajo. Así en el art. 10 se regulan las características de las áreas que pueden ser protegidas:

- a) Que sean representativas de los diferentes ecosistemas, paisajes o formaciones geológicas o geomorfológicas naturales de la Comunidad.

- b) Que incidan de manera destacada en la conservación de ecosistemas en su estado actual, asegurando la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones de especies y la continuidad de las diferentes funciones de regulación del medio natural.
- c) Que desempeñen un papel importante en el mantenimiento de procesos ecológicos esenciales.
- d) Que permitan conservar las comunidades vegetales o animales, de modo que impidan la desaparición de cualquier especie o mantengan muestras selectas de material genético.
- e) Que contengan muestras de hábitats naturales en buen estado de conservación, que estén amenazados de desaparición, o que en virtud de convenios internacionales o de disposiciones específicas requieran una protección especial.
- f) Que alberguen poblaciones animales o vegetales catalogadas como especies amenazadas o especies que en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.
- g) Que contengan elementos naturales que destaquen por su rareza y singularidad.
- h) Que posibiliten la investigación científica, la interpretación del medio natural o el estudio y control de los parámetros ambientales.
- i) Que, teniendo las características ecológicas adecuadas, contribuyan al progreso de las poblaciones y comunidades locales del espacio y su entorno, sirviendo como elemento dinamizador del desarrollo ordenado de la zona.
- j) Que los valores culturales, históricos, arqueológicos o paleontológicos del área natural sean una muestra expresiva y valiosa de la herencia cultural.
- k) Que conformen un paisaje rural armonioso de singular belleza o valor cultural, o comprendan elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general.

En general, como puede apreciarse responde a una concepción de la protección conservacionista –por otro lado lógico- y que sino es excepcionalista sí que prima la singularidad (sea por la razón que sea) del área a proteger, incluso en el último punto, que abre la posibilidad de protección de determinados paisajes rurales, estos también deben ser de alguna manera singulares. Esto en contraste con la concepción de paisaje más amplia que ya se iba conformando y que obtendría carta de naturaleza con la Convención Europea del paisaje ya analizada.

La mencionada Red de Espacios Naturales Protegidos de la CAPV queda regulada en el art. 11, aunque no se aprecia un sentido ecológico en el planteamiento como se puede observar cuando se especifican sus objetivos:

- a) La coordinación de los sistemas generales de gestión de los espacios naturales protegidos.
- b) La promoción externa de los espacios naturales protegidos de forma homogénea y conjunta.

- c) La colaboración en programas estatales e internacionales de conservación de espacios naturales y de la vida silvestre.
- d) El intercambio de información con otras redes o sistemas de protección así como con aquellas organizaciones nacionales o internacionales relacionadas con la protección y conservación de la naturaleza.

El art. 12 regula la creación de un Registro de la Red.

En el art. 13 y siguientes se regula la tipología de espacios naturales protegidos, que basándose en la legislación estatal se reduce a tres figuras, lo que a veces se ha considerado excesivamente parco: parque natural, biotopo protegido y árbol singular. Como señala LASAGABASTER (1999, 169) igual que la LENP estatal, la LCN del País Vasco tampoco recoge la figura de las ZEPAS.

Los parques naturales (art. 14) quedan definidos como "áreas no transformadas sensiblemente por la explotación u ocupación humana, identificables por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, y que requieren, a fin de hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos".

Son considerados como biotopos (art. 15) "los espacios naturales que en la legislación básica reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Su creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades, elementos biológicos, áreas de interés geológico, así como lugares concretos del medio natural y formaciones de notoria singularidad, rareza, espectacular belleza o destacado interés científico que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial. En los biotopos estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger".

Por fin los árboles singulares (art. 16) "son los ejemplares de árboles que por sus características extraordinarias o destacables (tamaño, edad, historia, belleza, situación, etc.) merecen una protección especial".

De los artículos referentes a la declaración y a su régimen jurídico hay que destacar el que se puede declarar zonas periféricas de protección (art. 17.2) y que se exige la previa elaboración y aprobación del PORN (art. 18), así como que su declaración lleva aparejada su consideración de utilidad pública (art. 20). En el caso de los biotopos y árboles singulares en su declaración debe incluirse su delimitación geográfica y una normativa de usos y actividades, incluida la audiencia pública a los interesados y la consulta a los titulares de intereses sociales e institucionales afectados (art. 19).

Otro aspecto interesante -que ya se ha destacado en el marco teórico aunque no ha sido excesivamente desarrollado tras la ley- es el establecimiento de áreas de influencia socioeconómica integradas por los municipios donde se encuentre ubicado tanto el espacio mismo como su zona de protección (art. 22.1). En estas zonas, las Administraciones

públicas competentes deben elaborar programas de actuación (art. 22.2) según lo previsto en el art. 36, y que deben tener las siguientes finalidades.

- a) Crear infraestructuras y lograr unos niveles de servicios y equipamientos adecuados
- b) Mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras compatibles con las exigencias de la conservación de los recursos naturales mediante el establecimiento de las compensaciones necesarias.
- c) Integrar a los habitantes locales en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio natural.
- d) Rehabilitar la vivienda rural y conservar el patrimonio arquitectónico.
- e) Estimular iniciativas culturales, científicas, pedagógicas y recreativas.

Ya se ha señalado que la gestión de espacios naturales protegidos queda en manos de las Diputaciones (art. 25) concretándose sus funciones en el art. 26. Como instrumento de gestión –y al año de haber sido aprobado el PORN correspondiente-, se debe elaborar un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), para el que se señalan los contenidos mínimos (art. 27) y que tendrá una vigencia de cinco años (art. 28):

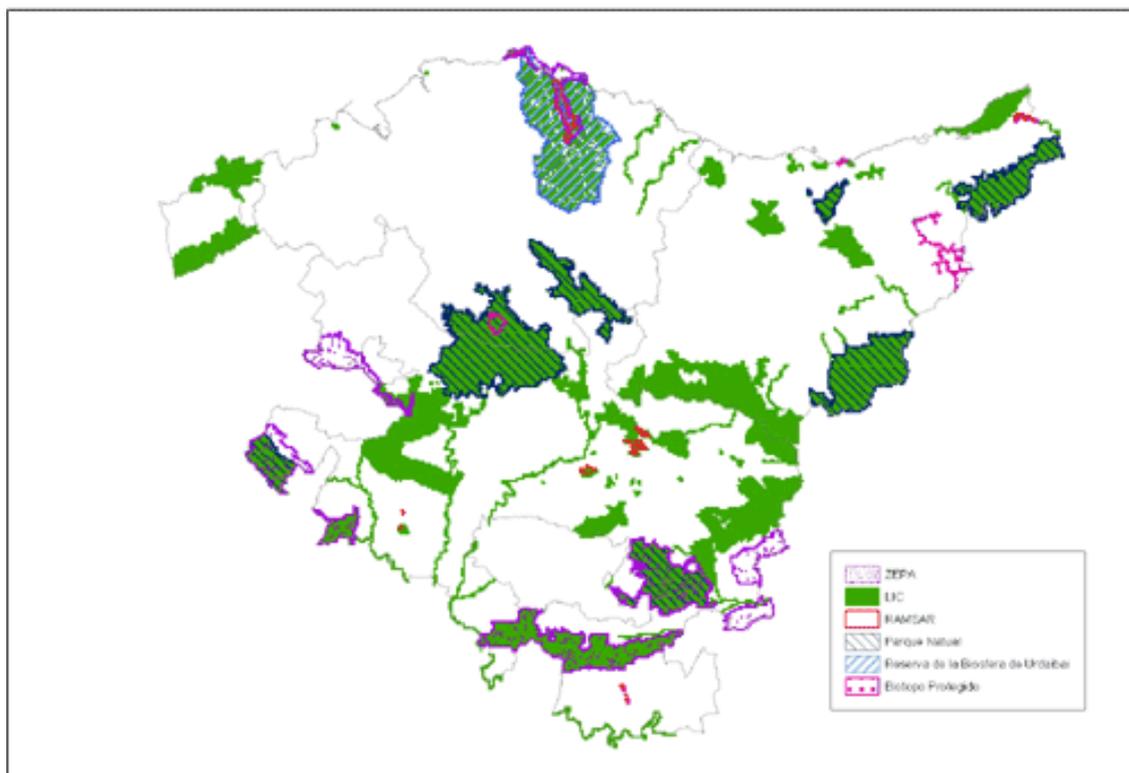
- a) Normas, directrices y criterios generales para gestionar el espacio natural a que se refiera.
- b) Normas para la ordenación de las actividades económicas y recreativas que se desarrollen dentro del espacio natural.
- c) Directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del espacio correspondiente en relación con la protección y conservación, la investigación, la interpretación de los fenómenos de la naturaleza, la educación ambiental, el uso público y disfrute por los visitantes y el progreso socioeconómico de las comunidades que viven en el parque o en su zona de influencia.
- d) Cualesquiera otras que se consideren necesarias de acuerdo con las finalidades de conservación que motivaron la creación del parque.

En el art. 29 queda regulado el procedimiento de elaboración y aprobación de los PRUG.

El Título IV hace referencia a la flora y fauna. Se señalan los artículos que más relación tienen con el objetivo del trabajo. Así, se establecen algunas limitaciones en la construcción de infraestructuras (art. 40.2) o en la realización de actividades recreativas (art. 46.1 y 2), prohibiéndose las actividades motorizadas campo a través salvo en circuitos especialmente habilitados y que hayan obtenido la autorización del Dpto. de Agricultura así como la circulación fuera de pistas de toda clase de vehículos, excepto en las labores extractivas de madera (46.3). Desde el punto de vista de la planificación territorial sólo señala que los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico deben asegurar la preservación, mantenimiento o recuperación de los hábitats de las especies catalogadas, debiendo justificarse los casos en que sea necesario limitarlos (art. 54). A pesar de su

generalidad y como señala LASAGABASTER (1999, 175), esta disposición permitiría impugnar las normas de ordenación territorial y urbanísticas que no contengan las disposiciones necesarias para asegurar la protección de las especies catalogadas.

**Figura 22:** Espacios Naturales de la CAPV y Red Natura 2000. Fuente: Gobierno Vasco, <http://www.ingurumena.net>



Hay que destacar también **la Ley de Protección del Medio Ambiente de 1998** (LMA). Dicha ley se estructura –aparte de la exposición de motivos–, en un Título preliminar, cinco títulos principales, diferentes disposiciones (adicionales, transitorias, derogatorias y finales) y dos anexos. En el primer anexo se relacionan los planes, obras o actividades que deben someterse a EIA, distinguiendo entre evaluación conjunta, evaluación individualizada o evaluación simplificada. En el segundo se relaciona la lista de actividades clasificadas. A pesar de las críticas por su carácter excesivamente genérico ofrece –entre otras cosas–, un marco general para la realización de la política ambiental en la CAPV, desarrolla instrumentos de coordinación y prevé la elaboración de un programa marco ambiental de ámbito temporal superior al de una legislatura. En el Título preliminar se especifica el objeto de la ley, en el Título I se establecen las disposiciones generales, en el Título II se regula la protección de los recursos ambientales, en el Título III se ordenan las actividades con incidencia en el medio ambiente, en el IV se regulan los instrumentos de política ambiental y en el V las medidas de disciplina ambiental.

Como se señala en la Exposición de motivos “la ley se inspira en principios generales de cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas y de participación de los ciudadanos y ciudadanas, tanto personas físicas como jurídicas, fomentando la información y comunicación, a la búsqueda

de una efectiva corresponsabilidad, ya que el medio ambiente se concibe en la ley como un bien social generador de derechos y obligaciones, que ha de ser usado de una forma sostenible, en un esfuerzo de integración tanto en la definición como en la realización de la política ambiental vasca de los objetivos del Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y de lo dispuesto en el Tratado de la Unión.

De esta manera, la ley se inspira, a su vez, en principios específicos de cautela y acción preventiva, tratando de evitar daños ambientales, y, cuando éstos se produzcan, en los principios de corrección de los daños, preferentemente en la fuente, y en el principio de que quien contamina paga y quien daña responde. Esta concreta formulación persigue definir y diferenciar la obligación de internalizar los costes ambientales propios de cualquier actividad que suponga algún nivel de contaminación tolerada de la obligación de responder de los daños ambientales que se puedan generar por parte de quien los ha causado; todo ello con independencia del régimen sancionador que en su caso pueda concurrir. El Título Preliminar contempla sintéticamente los aspectos hasta aquí señalados, que luego son desarrollados en el articulado posterior”.

Dentro de las disposiciones generales del Título Primero se aborda la concreción del medio ambiente como derecho de los ciudadanos y ciudadanas al uso y disfrute, a la información ambiental y a la participación, configurando la obligación de que las Administraciones públicas promuevan políticas ambientales para garantizar el ejercicio del derecho a un medio ambiente saludable, reconociendo el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento, a la vez que somete las conductas a la intervención administrativa, incluso sancionadora, en esta materia.

También establece las bases de la política ambiental, enmarcando y definiendo el contenido de las competencias de las instituciones comunes de la CAPV, los órganos forales de los territorios históricos y los municipios. Prevé los instrumentos de coordinación y cooperación entre Administraciones y contempla la elaboración de un programa marco ambiental con vocación temporal más amplia que las propias legislaturas. Como instrumentos de cooperación y concertación, por un lado se configura la Comisión Ambiental del País Vasco como el órgano de relación, participación y coordinación de las distintas Administraciones que en materia de medio ambiente actúan en la CAPV. Por otro se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente como órgano consultivo y de participación de los agentes sociales y económicos, regulando el derecho de acceso a la información de medio ambiente, completando la regulación vigente en esta materia. En último lugar se regula la terminación convencional del procedimiento a través de acuerdos ambientales entre la Administración y los agentes implicados, siguiendo las vías de concertación ambiental que se prevén en las directrices comunitarias.

Tras esta presentación general de la ley, a continuación se realiza un análisis específico de las cuestiones más pertinentes para la investigación.

En el art. 1 se define el objeto de la ley que es establecer el marco normativo de protección del medio ambiente, determinando los derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas. Además se debe realizar un uso sostenible del medio ambiente y de sus elementos, reconociendo que es un bien social generador de derechos y obligaciones individuales y colectivas.

Los fines más concretos se relacionan en el art. 2, entre los que, como es lógico, se incorpora el de garantizar el desarrollo sostenible:

- a) Garantizar un desarrollo sostenible que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- b) Conservar la biodiversidad, velando por la utilización sostenible de sus componentes, a fin de obtener una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos ambientales.
- c) Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, cualquiera que sea el medio ambiente en el que habite.
- d) Proteger el medio ambiente, prevenir su deterioro y restaurarlo donde haya sido dañado.
- e) Minimizar los impactos ambientales, evaluando previamente las consecuencias del ejercicio de las actividades, estableciendo las medidas correctoras.
- f) Fomentar la investigación en todos los campos del conocimiento ambiental.
- g) Promocionar la educación ambiental en todos los niveles educativos, así como la concienciación ciudadana en la protección del medio ambiente.
- h) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente urbano a través de la integración efectiva de las consideraciones medioambientales en la planificación urbana y la protección del patrimonio histórico.
- i) Garantizar la sostenibilidad del medio rural, preservando e impulsando el equilibrio entre la actividad agraria y el medio ambiente.

Es en el apartado de la protección de los recursos ambientales –Título II de la ley- donde se encuentran los aspectos más interesantes para el trabajo. Primero se define el concepto de biodiversidad situando su conservación y uso sostenible como eje esencial de la definición de la política ambiental y demás políticas sectoriales (art. 22). En el art. 23 se definen los objetivos correspondientes a las Administraciones Públicas, entre los que cabe destacar que se incorpore, aunque sea de manera genérica y sin más especificación, el de velar por la conservación del paisaje:

- a) Velar por la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y el mantenimiento de sus procesos ecológicos esenciales.
- b) Identificar los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible, definiendo indicadores y criterios de valoración, así como los riesgos para su mantenimiento.
- c) Elaborar las estrategias, planes y programas para la conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos naturales renovables, evitando el agotamiento de los no renovables.

- d) Proponer medidas de conservación estableciendo para el mantenimiento de la biodiversidad bancos de datos, corredores de biodiversidad y controles de la introducción de especies alóctonas y de organismos genéticamente modificados.
- e) Proponer las medidas de rehabilitación y restauración de hábitats degradados y la conservación de las especies amenazadas.
- f) Promover y fomentar la investigación aplicada a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, así como la formación de especialistas en las áreas de interés para el conocimiento y gestión de la biodiversidad.
- g) Lograr el compromiso de las instituciones públicas y de los agentes sociales en la consecución del fin último de la estrategia, mediante una cooperación activa entre todas las partes implicadas.
- h) Fomentar el conocimiento y la concienciación ciudadana para fortalecer el compromiso social dirigido a conservar la biodiversidad y promover su uso sostenible.
- i) Participar y colaborar en programas de cooperación.
- j) Velar por la conservación del paisaje.

En el art. 24 se definen los objetivos para la protección de las aguas y el litoral donde las políticas de las Administraciones Públicas deberán encaminarse a "a lograr su gestión sostenible y la potenciación del ahorro y reutilización de los recursos hídricos, basándose en los principios de conservación y restauración de la biodiversidad, funcionalidad y procesos ecológicos de los ecosistemas acuáticos y ribereños", fijándose los principios de actuación en el art. 25, donde destaca el introducir el concepto de corredor ecológico para los cauces y riberas:

- a) Fijar estándares de calidad y caudales ecológicos.
- b) Conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.
- c) Garantizar el uso sostenible y la calidad de las aguas subterráneas delimitando las zonas de recarga y la vulnerabilidad frente a la contaminación de los acuíferos.
- d) Prevenir situaciones de deterioro ambiental del agua, cauces y riberas.
- e) Garantizar un uso que permita acrecentar la calidad y cantidad del recurso acuático, impulsando su ahorro, incrementando la eficiencia en todos los usos consuntivos y evitando su despilfarro.
- f) Recuperar paulatinamente los ecosistemas asociados al recurso acuático.
- g) Garantizar, en la medida de lo posible, el carácter de corredor ecológico de los cauces y riberas.

- h) Elaborar planes que aseguren el uso sostenible de las zonas costeras.
- i) Asegurar la integridad y adecuada conservación del litoral, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias.
- j) Velar por la utilización racional de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con su naturaleza, sus fines y el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico.
- k) Conservar las zonas húmedas, fijando objetivos y medidas de protección y recuperación, potenciando su conocimiento y evitando, en todo caso, su destrucción y deterioro.

Dentro del apartado de protección de recursos ambientales se dedica el Capítulo III a la protección del suelo, que queda definido como "la parte sólida de la corteza terrestre desde la roca madre hasta la superficie, que incluye tanto sus fases líquida y gaseosa como los organismos que habitan en él, con la capacidad de desempeñar funciones tanto naturales como de uso del mismo" y se distinguen sus funciones naturales de sus funciones de uso (art. 27), destacando entre los principios a desarrollar por las Administraciones públicas la labor de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico (art. 28):

- a) La asignación de los usos del suelo a través de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico en orden a garantizar sus funciones, dando prioridad a la preservación del uso productivo agrario y, en todo caso, a la reutilización de los suelos.
- b) El mantenimiento del máximo de funciones naturales en el ejercicio de las funciones de uso del suelo.

Dentro de la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente el análisis se centra en la evaluación de impacto ambiental, y más en concreto, en la de planes y programas. El concepto de evaluación de impacto ambiental queda recogido en el art. 40 como "el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar y corregir los efectos que sobre el medio ambiente puedan ser originados por la ejecución de los planes y proyectos contenidos en el Anexo I de esta ley", siendo sus objetivos los siguientes (art. 42):

- a) Introducir en las primeras fases del proceso de planificación, y en orden a la elección de las alternativas más adecuadas, el análisis relativo a las repercusiones sobre el medio ambiente teniendo en cuenta los efectos acumulativos y sinérgicos derivados de las diversas actividades.
- b) Facilitar al promotor de la actividad cuanta información sea posible para que éste se halle en condiciones de poder realizar el estudio de impacto ambiental.
- c) Informar al promotor sobre los criterios de calidad ambiental necesarios para la valoración de las repercusiones de los planes y proyectos en el medio ambiente.

d) Favorecer la participación pública y privada.

Los procedimientos quedan establecidos en tres (art. 43): la evaluación conjunta de impacto ambiental para planes y programas (Anexo I.A), la evaluación individualizada de impacto ambiental para proyectos (Anexo I.B), y la evaluación simplificada para proyectos de menor incidencia (Anexo I.C). En general se amplían los supuestos contemplados en la legislación estatal. Por lo que se refiere al primer caso, que es el más relevante para la investigación, el Anexo I.A recoge los siguientes casos:

1. – Directrices de Ordenación del Territorio.
2. – Planes territoriales parciales.
3. – Planes territoriales sectoriales y cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial.
4. – Planes generales de ordenación urbana y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.
5. – Normas subsidiarias del planeamiento y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.
6. – Planes especiales y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.

En el art. 44 se establecen las competencias para emitir los informes, señalando que se entiende como órgano competente para la emisión de los informes el órgano ambiental de la CAPV, o, si la aprobación sustantiva para la aprobación del plan o autorización del proyecto reside en los órganos forales, en el órgano foral competente.

Un aspecto particular a destacar, aunque no se haya desarrollado tras la ley más que parcialmente, es la definición y catalogación de las llamadas Zonas ambientalmente sensibles. Como tal se entiende (art. 51.1) "la que por sus especiales características en cuanto a valores ambientales contenidos y fragilidad de los mismos sea susceptible de un mayor deterioro ambiental", enunciando las que como mínimo deben tenerse en cuenta (art. 51.2):

- a) El dominio público marítimo terrestre y su servidumbre de protección.
- b) El dominio público hidráulico que incluye los cauces naturales de corriente continua, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. Las áreas pertenecientes a la zona de policía y zona de servidumbre de márgenes siempre y cuando se encuentren catalogadas.
- c) Áreas de recarga de acuíferos, así como zonas que presenten alta vulnerabilidad a la contaminación de los mismos, siempre y cuando se encuentren catalogadas.
- d) Áreas o enclaves de elevado interés naturalístico siempre y cuando se encuentren catalogadas.
- e) Las áreas o enclaves catalogados o inventariados por constituir parte del patrimonio histórico artístico, incluyéndose su entorno.

Reconoce expresamente que a propuesta del órgano ambiental y previo informe de la Comisión Ambiental del País Vasco se realizará un catálogo de

zonas ambientalmente sensibles (art. 51.3). Es de destacar –desde el punto de vista de esta investigación- que en las Disposiciones Transitorias contempla que en tanto en cuanto no se realice la aprobación de dicho catálogo en lo relativo a los puntos 51.2.c) y 51.2.d), se incluirán como tales las recogidas por las Directrices de Ordenación del Territorio como áreas de interés naturalístico, lo que supone una nueva confirmación de los instrumentos de ordenación del territorio en la conservación y ordenación del medio físico, especialmente de sus valores más sobresalientes.

También es de destacar el capítulo expresamente dedicado a los suelos contaminados, que quedan definidos como “aquellos que presenten una alteración de sus características químicas incompatible con sus funciones, debido a que supongan un riesgo inaceptable para la salud pública o el medio ambiente, y así sean declarados por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco” (art. 80). Los principios que inspiran la política de suelos contaminados se especifican en el art. 83:

- a) La conservación de las funciones naturales del suelo.
- b) El mantenimiento del máximo de sus funciones.
- c) La recuperación del suelo, acorde con el uso a que vaya a ser destinado.
- d) La asignación de usos que permitan absorber los costes de una acción recuperadora adecuada del suelo.
- e) La exigencia de solución ambiental para la totalidad del suelo comprendido en el ámbito de gestión urbanística cuando se asigne un uso a un suelo contaminado.
- f) La protección jurídica del suelo, que se estructurará teniendo en consideración las características químicas, biológicas o físicas que son elementos definitorios del bien y forman parte del contenido normal del derecho de propiedad.
- g) La prioridad del conocimiento y control de la alteración de la calidad de los suelos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En el art. 84 se clarifican las competencias en el ejercicio de estas políticas, repartidas entre el órgano ambiental de la CAPV y los ayuntamientos.

Pasando al análisis de los instrumentos públicos para la realización de la política ambiental, y aparte de otros planes y programas, destacan los instrumentos de ordenación territorial, reconociendo la importancia de los mismos para una planificación sostenible. En concreto señala que los instrumentos de ordenación territorial y sectorial deberán respetar las siguientes exigencias ambientales (art. 86):

- a) Garantizar la conservación de los recursos ambientales.
- b) Integrar en la ordenación territorial las adecuadas calificaciones, así como las normas de protección.
- c) Mejorar, recuperar y rehabilitar las áreas y procesos ecológicos que se encuentren degradados.

Por su particular interés para este trabajo<sup>29</sup> se analiza el Decreto 183/2003 por el que se regula la **Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental**, cuestión prevista tanto en diferentes Directivas europeas como en la Ley de Protección de Medio Ambiente, y que también se recordaba su conveniencia en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020). Tras señalar el objeto de la ley (art. 1), en el art. 2 se definen lo que se entiende por evaluación de impacto ambiental "el procedimiento establecido en el presente Decreto para valorar los efectos que sobre el medio ambiente puede tener un plan y para que, a la vista del conjunto de alternativas razonablemente consideradas, se elija la más adecuada y se estimen y corrijan los previsibles efectos sobre el medio ambiente de la aplicación acumulada y conjunta de sus determinaciones, todo ello en aras a conseguir un elevado nivel de protección medioambiental y el uso sostenible de los recursos naturales", y el estudio de evaluación conjunta de impacto ambiental como el "documento técnico que se integra en el plan y que forma parte de él, en el que se identifican, describen y evalúan de manera apropiada las repercusiones ambientales de la aplicación del plan, así como las distintas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación del mismo". El contenido -muy exhaustivo- de dicho estudio queda especificado en el Anexo I del Decreto. Por su exhaustividad sólo se señalan los grandes capítulos que contempla, que en el Anexo quedan ampliamente desglosados:

1. - Descripción de los objetivos estratégicos del plan o programa y de las alternativas consideradas para alcanzar dichos objetivos.
2. - Análisis de las interacciones con otros planes o programas.
3. - Análisis, diagnóstico y valoración ambiental del ámbito afectado por el plan o programa.
4. - Examen ambiental de las alternativas técnicamente razonables. Justificación de la solución adoptada.
5. - Identificación y valoración de impactos de las diferentes actuaciones del plan o programa.
6. - Propuesta de medidas protectoras, correctoras y compensatorias.
7. - Programa de supervisión de los efectos del plan o programa.
8. - Documento de síntesis.
9. - Documentación gráfica.

En el art. 3 se especifica su ámbito de aplicación, que no varía de lo ya regulado en la LMA, aunque si se realizan algunas especificaciones sobre lo que se entiende por "cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial" señalando que son los planes y programas que se elaboren con respecto a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, o la utilización del suelo y de los recursos naturales y que establezcan el marco para la autorización en el

---

<sup>29</sup> El impacto real del mismo en los documentos analizados en esta investigación ha sido mínimo, pues no se hacía extensiva su realización a los documentos que ya gozaban de aprobación inicial. Aunque en algunos casos formalmente se ha exigido su realización no figuran en la documentación que se facilita en los PTPs, ni en la publicada ni en la documentación colgada en la web como documentos definitivos.

futuro de proyectos sometidos a alguno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con la legislación vigente en la materia. Asimismo, se entenderá que tienen incidencia territorial los planes y programas que, sin tener relación directa con la gestión del lugar, puedan afectar a alguno de los lugares de la Red Natura 2000, propuestos o designados al amparo de las Directivas Comunitarias 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y aquellos planes o programas que puedan afectar a alguno de los humedales de importancia internacional de la Lista del Convenio de Ramsar y al resto de las Zonas Ambientalmente Sensibles, definidas en el artículo 51 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En este sentido hay una interpretación de lo ambiental un tanto reduccionista, ligado a la visión de los valores ecológicos y naturalísticos del suelo no urbanizable, sin reconocer más que de manera muy indirecta la función ambiental que puedan tener de los usos y actividades agroforestales. También es verdad que no siempre es así y a veces también estas actividades pueden ser agresivas con el medio ambiente, pero parecería más correcto haber buscado un punto medio en consonancia con las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural.

A continuación especifica en qué supuestos deberán someterse a ECIA las modificaciones de los planes (art. 4), señalando que será cuando afecten a suelo clasificado como no urbanizable según la legislación urbanística o cuando afecte a alguna zona ambientalmente sensible prevista en el art. 51 de la LMA. En el art. 5 señala que las competencias para emitir el informe preliminar y el final se emitirán por el órgano ambiental de la CAPV o en su caso por los órganos forales competentes como regulaba el art. 44 de la LMA.

En posteriores artículos regula las obligaciones de la administración en la consulta y acceso de la información (art. 6), la tramitación del estudio (art. 7), sobre la solicitud, emisión y contenido del informe preliminar (art. 8-10), del informe definitivo (art. 11-13), y de la información de la decisión por parte del órgano competente y sus consecuencias si las hubiera (art. 14-16) respecto a los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco y de otros planes y programas con incidencia territorial. Lo mismo especifica para el planeamiento urbanístico (art. 17-24). El último artículo, el art. 25, señala las obligaciones de vigilancia y control.

Al final, en las Disposiciones Transitorias 1 y 2 señala que su aplicación será en los planes cuya tramitación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto, no cabiendo su aplicación en los que ya gozasen en esa fecha de aprobación inicial. Es por ello, que como ya se ha señalado -y aunque parece que en algunos PTPs se realizaron con posterioridad a su aprobación inicial-, no figuran como documentación de los mismos y por lo tanto no han sido objeto de análisis.

### **5.3 El nuevo marco de la sostenibilidad.**

Fruto de los acuerdos internacionales ya comentados en el marco general y legal de la etapa, se recomienda la elaboración de estrategias a nivel estatal y/o regional que ayuden a desarrollar e implementar los nuevos conceptos como biodiversidad y desarrollo sostenible. Esto se produce a finales de la

década de los noventa y principios de la siguiente, ya en el siglo XXI. No son documentos con valor normativo –aunque los programas de acción ambiental de la Comunidad Europea obliguen más-, pero sí que tratan de contribuir a lo que viene en llamarse “nueva cultura territorial”, por lo que se considera oportuno su análisis. Realmente no han llegado a tener incidencia en los documentos de planeamiento de la CAPV que se analizan en la investigación, pues para cuando se han formulado, éstos ya estaban muy iniciados y la difusión de las nuevas ideas y de las nuevas prácticas requieren más tiempo, aunque es cierto que las cuestiones que se trataban –quizás no con esta orientación-, ya estaban en la mesa de la discusión desde hace tiempo. Desde el punto de vista de la investigación es de subrayar su contribución a la creación de esta “nueva cultura territorial”, donde el papel de los instrumentos de ordenación territorial se ven reforzados de manera importante al ser valorados como piezas fundamentales en la conservación de la biodiversidad y la implementación del desarrollo sostenible.

Se analizan primero los documentos de ámbito europeo como son la *Estrategia de la Comunidad Europea en materia de Biodiversidad* (1998) o la *Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible* (2001) y los nuevos Programas de Acción Ambiental. Hay que subrayar que estos documentos no obligan pero que si que sirven de referencia y marco para el desarrollo de muchas de las políticas que posteriormente se implementan a nivel estatal o regional o autonómico. A continuación se realiza la revisión de las propuestas o iniciativas elaboradas desde el ámbito estatal, que se reduce a la *Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica* de 1999, pues aunque se llegó a presentar un borrador con la Estrategia española de Desarrollo Sostenible, esta no llegó a ser aprobada. Se termina este apartado con el análisis del proceso que llevó a la definición de *La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*, dentro de la que se incluye el *Programa Marco Ambiental (2002-2006)*.

### **5.3.1 El desarrollo sostenible en el marco europeo: Programas de Acción Medioambiental, y las Estrategias sobre Biodiversidad y Desarrollo Sostenible<sup>30</sup>.**

Ya se ha mencionado en anteriores etapas el desarrollo de los Programas de Acción Ambiental por parte de la Comunidad Europea desde los años setenta. La creciente importancia de la política medioambiental europea quedó refrendada en el Tratado de Maastricht de 1992, donde se consagró definitivamente la competencia de la Comunidad en dicha materia, estableciendo los objetivos, principios, directrices e instrumentos de acción de la Comunidad para su protección. Pero quizás su aportación más importante fue el considerar la política de medio ambiente como un medio sustancial para alcanzar los objetivos de la Comunidad señalados en el art. 2 del Tratado y que se referían al “desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente (...), la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros” (PAREJO NAVAJAS, 2004, 169-

---

<sup>30</sup> A parte de los propios documentos en el análisis de este apartado seguimos los trabajos de (DPTO. de OT, V y MA, 1998; PAREJO NAVAJAS, 2004 y ALLI, 2001).

170). La revisión del Tratado que supuso el posterior Tratado de Ámsterdam (1997) no supuso grandes cambios en la orientación de dicha política, reforzándose el objetivo de la sostenibilidad al introducir el desarrollo sostenible como objetivo de la Comunidad. Es por ello que con la aprobación en 1992 del *Quinto Programa de Acción Medioambiental (1993-2000)*. *Hacia un desarrollo sostenible* tras el Tratado de Maastricht se habla de una tercera fase en la política medioambiental europea, de un giro de 180 grados en la política medioambiental europea.

Según AGUILAR FERNÁNDEZ (1997, 63), se puede hablar de una evolución de una primera etapa centrada en una política ambiental de carácter reactivo y centrada en la armonización de la legislación por las repercusiones económico-comerciales del tema característica de los primeros programas, a una segunda etapa de carácter más preventivo y donde las políticas se centran en la protección del medio ambiente considerado como un bien en sí mismo. En la denominación de dicho programa ya se incluye el término de desarrollo sostenible, siendo señalado –al hilo de la Declaración de Río de Janeiro de ese mismo año– como objetivo general principal, de manera que se logren cambios en las actuales pautas de desarrollo, producción, consumo y comportamiento. El programa señala otros tres objetivos más específicos: a) proporcionar un marco para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y el desarrollo económico y social; b) cumplimiento de objetivos a corto plazo y objetivos cualitativos a largo plazo en cinco sectores prioritarios: industria, energía, transporte, agricultura y turismo; y c) adoptar medidas de cooperación internacional para abordar los problemas de ámbito mundial (cambio climático, biodiversidad, gestión de recursos hídricos, gestión de residuos, zonas costeras y medio ambiente urbano).

Es de destacar el cambio que suponía la concepción respecto a la participación. Si hasta ahora se había hecho un planteamiento legislativo desde arriba, ahora se propone una estrategia desde abajo, que permita la participación de todos los agentes sociales y económicos. Cuanto más compartidas y consensuadas sean las políticas y propuestas, más eficaces y transparentes serán sus resultados. También subraya la importancia de un seguimiento y evaluación eficaz, además de desarrollar un sistema de vigilancia para asegurar su cumplimiento. En el apartado de planificación sectorial y espacial señala la necesidad de que la evaluación de impacto ambiental alcance a todas las políticas, planes y programas pertinentes, favoreciendo así un marco de planificación más eficaz porque las decisiones se podrán tomar en la fase anterior al proceso. Es la nueva evaluación ambiental estratégica.

Con el Programa en marcha se realiza y presenta en el año 1995 en *Informe Dobris*, considerado como la primera evaluación de la situación medioambiental de la Comunidad Europea. Sus análisis y conclusiones servirán para detectar por un lado las lagunas de información que había, y por otro para orientar las futuras políticas. Entre otras cosas dicho informe constata la creciente pérdida de la biodiversidad en muchas regiones de Europa, pérdida que en lugar de estabilizarse parece que sigue incrementándose. Esta dinámica está provocada fundamentalmente por las formas de uso del suelo de una agricultura y silvicultura extremadamente intensivas y parcialmente industriales, a la cada vez mayor fragmentación

de poblaciones y hábitats debido a las infraestructuras, la urbanización y el turismo de masas, así como a la contaminación de aguas y atmósfera.

Como consecuencia, en desarrollo y cumplimiento del Quinto Programa y en cumplimiento del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) ratificado por la Comunidad Europea en 1993 (el art. 6 comprometía la desarrollo de estrategias en materia de biodiversidad y a la integración de éstas en las políticas sectoriales) se elabora en el año 1998 la *Estrategia de la Comunidad Europea en materia de Biodiversidad*. La estrategia se estructura en cuatro apartados principales. En el primero, el de introducción, se justifica la estrategia y se establecen sus objetivos principales. En el segundo se establecen los cuatro temas fundamentales de la estrategia y los criterios generales sobre cada uno de ellos. En el tercero se definen los ocho ámbitos de actuación principales y en cada caso objetivos y recomendaciones. Sobre estos ámbitos es sobre los que se propone la realización de los planes de acción. Por fin, en el cuarto se dan los criterios para el desarrollo y aplicación de los planes de acción y otras medidas.

Como es lógico su objetivo fundamental es tratar de prever, prevenir y atajar las causas de una reducción significativa o de la pérdida de biodiversidad en la fuente. También pretende colmar una laguna que había en la política de conservación comunitaria al establecer un mecanismo de integración de los aspectos de la biodiversidad en otros instrumentos y ámbitos de actuación. Por otro lado, la estrategia ofrece directrices para garantizar la coherencia de las iniciativas tomadas en diferentes foros internacionales, definiendo un marco de medidas necesarias para cumplir las obligaciones jurídicas de la Comunidad Europea con arreglo al art. 6 de la CDB. Su aplicación se divide en dos fases: la adopción de la presente estrategia que incluye las orientaciones generales de actuación es la primera, y la segunda es la elaboración y aplicación de los planes de acción y otras medidas.

Lo que es la propia estrategia gira en torno a cuatro temas principales. El primero es la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, dándose recomendaciones para la conservación *in situ*, la conservación *ex situ* y el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad. El segundo tema ofrece criterios sobre el reparto de los beneficios resultantes de la utilización de recursos genéticos. El tercero se refiere a la investigación, determinación, supervisión e intercambio de información. Por fin, en el cuarto tema se dan los criterios respecto a la educación, la formación y la sensibilización.

A continuación la estrategia define ocho ámbitos de actuación prioritarios: la conservación de los recursos naturales; la agricultura; la pesca; las políticas regionales y la planificación espacial; los bosques; la energía y transporte; el turismo; y la cooperación al desarrollo y cooperación económica. De todos ellos el análisis se centra en el primero -la conservación de los recursos naturales- y el cuarto -las políticas regionales y la planificación espacial-, los que mayor relación presentan con la investigación, aunque aspectos parciales del resto de ámbitos también ofrecen interés. Así en el apartado de la agricultura se indican como objetivos el potenciar la función ecológica de las zonas rurales, el integrar los objetivos de la biodiversidad en los instrumentos pertinentes de la PAC y el fomentar y apoyar sistemas agrícolas poco intensivos, sobre todo en las zonas de alto valor natural. En

la pesca, como en el resto de apartados, se señala el fomentar la conservación, uso y gestión sostenible de los recursos pesqueros, y en especial evitar prácticas de acuicultura que puedan afectar a la conservación del hábitat mediante la ocupación de zonas sensibles. Respecto al bosque, aparte de la conservación y gestión sostenible del mismo, se propone compaginar un incremento neto de la extensión de los bosques –buscando favorecer su función de sumideros de carbono en la lucha contra el cambio climático-, con una reforestación que no redunde en perjuicio de emplazamientos o ecosistemas de interés ecológico. También favorecer una gestión sostenible de los bosques que no altere las características ecológicas de las zonas afectadas y promueva la restauración y regeneración de zonas deforestadas, dando prioridad a las especies autóctonas. Si se introducen especies de sustitución de los ecosistemas locales deben tomarse simultáneamente las medidas necesarias para conservar la fauna y la flora autóctonas. En el caso del turismo se subraya la necesidad de fomentar la evaluación de la capacidad de carga de los diferentes ecosistemas y hábitats en relación con el turismo, y el promover la elaboración de orientaciones internacionales hacia un turismo sostenible. Por fin, en el apartado de la cooperación al desarrollo y cooperación económica, también se señalan la necesidad de integrar los objetivos de biodiversidad en las estrategias comunitarias de dichas políticas –especialmente en las políticas agrarias de los países candidatos- así como las prácticas de evaluación de impacto ambiental, apoyando el uso sostenible de los recursos naturales, especialmente bosques, pastizales, y ecosistemas costeros y marinos.

En el caso de la conservación de los recursos naturales se citan objetivos en diferentes ámbitos. El primero está ligado a los espacios de protección y a las especies amenazadas: aplicar en su integridad la Directiva Hábitats y la Directiva Aves; apoyar la creación de redes de zonas designadas, en particular de las integradas en Natura 2000, ofreciendo ayudas financieras y técnicas adecuadas para su conservación y desarrollo sostenible; elaborar planes de gestión para especies amenazadas seleccionadas u ciertas especies objeto de caza; aplicar el nuevo reglamento CE CITES y adaptarlo a las futuras decisiones de la Conferencia de las Partes en el CITES. El segundo ámbito se refiere al resto de zonas y otros procesos generales: desarrollar, en cooperación con los Estados miembros, instrumentos que potencien la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en el resto del territorio situado fuera de las zonas protegidas; utilizar la Directiva marco sobre aguas como instrumento para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; intensificar la función ecológica de la cubierta vegetal, incluida la vegetación ripícola y aluvial; proteger los humedales de la Comunidad y restaurar el carácter ecológico de los humedales degradados. El tercero agrupa los criterios sobre los acuerdos internacionales: promover la coordinación entre las diferentes iniciativas adoptadas en los foros internacionales en el ámbito del cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono y la desertificación para evitar duplicaciones de esfuerzos, en especial los referidos a los procesos de notificación; determinar las interacciones entre el CDB y las actividades inscritas en otros acuerdos internacionales en vigor para optimizar las posibles sinergias.

El cuarto ámbito de actuación era el de las políticas regionales y la planificación espacial. En línea con la Comunicación de la Comisión Europea

2000 de Cooperación para la ordenación del territorio europeo, la estrategia subraya el importante papel que la planificación espacial tiene en la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas, en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en todo el territorio, gracias a su carácter integrador y estratégico. Los principales objetivos que deberían cumplir la política regional y la planificación espacial de cara a la estrategia sobre biodiversidad serían: promover las opciones políticas determinadas en las iniciativas de planificación espacial que pueden contribuir a conservar y mejorar la biodiversidad en el conjunto del territorio, y en especial en los corredores ecológicos y las zonas de protección, las zonas sensibles no protegidas con un alto grado de biodiversidad (zonas de montaña, costeras e insulares, las zonas rurales en las que se buscarán posibles sinergias entre las necesidades de desarrollo económico y biodiversidad); en las zonas costeras se desarrollarán sistemas integrados de gestión y planificación del entorno terrestre y marino, con inclusión de la pesca, el transporte marítimo, la infraestructura costera y las repercusiones de las actividades agrícolas y silvícolas en el interior; fomentar el desarrollo sostenible sobre la base de una estrategia de planificación espacial integrada; promover el desarrollo regional sostenible en el seno de los programas de cooperación transnacional, incluidas las medidas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad; y asegurar que las actuaciones cofinanciadas en el marco de los fondos estructurales y de cohesión, y que se centran en la cohesión económica y social, no infringen la legislación comunitaria relevante a efectos de la biodiversidad.

Por fin, en el cuarto y último apartado, se fijan los criterios a tener en cuenta a la hora de realizar los planes de acción, que se proponen para la mayoría de los ocho ámbitos comentados. Quedarían excluidos algunos ámbitos que ya tienen una serie de medidas tomadas en el ámbito de la Comunidad, como es el caso de la energía y transporte con sus medidas sobre el cambio climático y la acidificación o de las políticas de silvicultura, que en todo caso deberán incorporar los objetivos señalados en cada ámbito de la estrategia. En el caso del turismo se considera que a partir de las evaluaciones ambientales y las iniciativas que se marquen desde las políticas regionales y de planificación espacial se puede contribuir a la consecución de los objetivos de la biodiversidad. Respecto a las políticas regionales y la planificación espacial se señala que el plan de acción lo que deberá hacer es garantizar la incorporación directa de los objetivos perseguidos por la estrategia de biodiversidad en las futuras directrices de programación y en las iniciativas comunitarias correspondientes, lo que no implica la creación de nuevos instrumentos específicos.

Por otro lado, como desarrollo de los acuerdos de la Cumbre de Río de 1992, en el año 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la elaboración de estrategias que sirviesen de base para la discusión en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 de Johannesburgo ya comentada en el marco general de esta etapa. Este es el origen de la *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea* aprobada en Gotemburgo en junio del año 2001<sup>31</sup>, y por medio de la cual la Unión Europea no quería simplemente “cumplir los deberes” sino ejercer el liderazgo internacional. El documento, sencillo, se estructura en cuatro grandes capítulos y un anexo en el que se resumen diversos acuerdos

---

<sup>31</sup> Parece que en el transcurso del año 2006 puede ser revisada.

tomados en Lisboa, Niza y Estocolmo en el ámbito de la política social. En el primer capítulo se reflexiona sobre el concepto de desarrollo sostenible y se especifican los grandes problemas o amenazas del mismo en la Unión Europea. Se parte de una visión a largo plazo que ya se había recogido al formular el nuevo objetivo estratégico de la Unión en la cumbre de Lisboa del año 2000: "Convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejor empleo y una mayor cohesión social". Posteriormente, el Consejo Europeo de Estocolmo, decidió que este compromiso político se debía completar integrando claramente la dimensión ambiental, reconociendo así que, a largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente deben ir de la mano. Para ello es necesario desvincular el deterioro ambiental y el consumo de recursos del desarrollo económico y social, lo que requiere una reorientación profunda de las inversiones públicas y privadas hacia las nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Se propone una estrategia centrada en un número limitado de problemas pero que son las **amenazas más graves para el bienestar de la sociedad europea**: a) los problemas derivados del cambio climático; b) los riesgos para la salud pública y la seguridad alimentaria por el abuso de antibióticos, exceso de utilización de productos químicos, etc.; c) problemas derivados de la situación de pobreza en la que viven uno de cada seis europeos y que se centran en madres solas o mujeres mayores con el problema de repetición generacional; d) problemas -financieros y de pensiones, de dinamismo social y económico, etc.- derivados del envejecimiento de la población; e) acelerada pérdida de la biodiversidad, aumento de los volúmenes de residuos, problemática de los espacios rurales por la erosión y el declive de la fertilidad de sus poblaciones; y f) problemas derivados de la congestión del transporte y por el aumento de los desequilibrios regionales.

La estrategia señala que para contrarrestar estas tendencias insostenibles se necesita una actuación urgente; un liderazgo político con compromisos claros y amplias miras; un enfoque nuevo en la formulación de las políticas; una amplia participación; y una responsabilidad internacional. Para lograrlo, la Comisión propone una estrategia comunitaria que se divide en tres grandes apartados, y a cada uno dedica un capítulo que se desarrollan a continuación: propuestas y recomendaciones transversales, objetivos primordiales y medidas específicas, pasos para aplicar la estrategia y examinar los avances conseguidos.

El segundo capítulo de la estrategia por lo tanto hace referencia a **las propuestas y recomendaciones transversales** que ayuden a crear las condiciones para el desarrollo sostenible. Estas se pueden resumir en cinco puntos:

- a) Mejorar la coherencia de la actuación política, examinando todos los aspectos de las mismas y realizando una evaluación minuciosa de sus efectos, priorizando su contribución al desarrollo sostenible. Las medidas que se proponen en este punto son: el análisis de la contribución de las políticas comunes al desarrollo sostenible y en especial de la Política Agraria Común (PAC); Política Pesquera Común que asegure la gestión sostenible de las poblaciones de los peces, la viabilidad a largo plazo del sector pesquero comunitario y la protección

de los ecosistemas marinos; una Política Común de Transportes que afronte los crecientes problemas de congestión y contaminación, fomentando modos de transporte alternativos menos perjudiciales para el medio ambiente; las Políticas de Cohesión deberán centrar sus esfuerzos en las regiones menos favorecidas y con graves problemas estructurales así como a los grupos sociales más vulnerables a la exclusión social; evaluación de los posibles costes y beneficios (económicos, medioambientales y sociales) de la acción o de la falta de acción, tanto dentro como fuera de la Unión.

- b) Fijar precios reales que constituyan una señal para las personas y las empresas, y que fomenten los cambios en las actitudes y en la tecnología. En este sentido las medidas a tomar se concretan en intentar suprimir las subvenciones que fomentan el uso innecesario de recursos naturales dando prioridad la comisión en sus actuaciones políticas y priorizar las propuestas legislativas a planteamientos de mercado que supongan un incentivo en materia de precios y que permitan alcanzar los objetivos sociales y ambientales de forma flexible y rentable.
- c) Inversiones de futuro en ciencia y tecnología, garantizando que la legislación no dificulte la innovación. Para ello se deberán tomar las siguientes medidas: aprovechamiento máximo de las posibilidades del Programa Marco de Investigación para la investigación de las posibilidades del desarrollo sostenible; por parte de los estados miembros, aprovechar mejor la contratación pública para impulsar productos y servicios poco contaminantes; incentivación por parte de la comisión para la incorporación en el sector privado de los factores ambientales en sus especificaciones de compra; diagnóstico conjunto entre la Comisión y el sector industrial para determinar los obstáculos que considere más importantes en el desarrollo y uso de las nuevas tecnologías en los sectores de la energía, transporte y comunicaciones; creación por parte de la Comunidad de una competencia europea para la vigilancia del medio ambiente y la seguridad.
- d) Mejorar la comunicación y movilizar a los ciudadanos y empresas que ayude a recuperar la confianza del ciudadano europeo, preocupado porque determinadas respuestas políticas no se hayan ajustado tanto al interés general de la sociedad como a otros intereses sectoriales más estrechos, primando cada vez más una política de corte tecnocrática y ajustada a los intereses creados. Las medidas para desarrollar este punto es la inclusión en el Libro Blanco sobre la gobernanza de propuestas para que se facilite la consulta de las partes interesadas e implicadas antes de cualquier propuesta política importante; la publicación por parte de todas las empresas que coticen en bolsa y tengan más de 500 empleados de la "triple línea de fondo" cada año, midiendo sus resultados en materia económica, medioambiental y social; y la revisión de los sistemas educativos de los Estados miembros para examinar de qué manera pueden contribuir a una mayor comprensión del desarrollo sostenible.
- e) Tener en cuenta la ampliación y la dimensión mundial, contribuyendo a impulsar la sostenibilidad mundial. En este sentido las medidas deben encaminarse en una contribución activa en la preparación y realización de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río +10) de

Johannesburgo, haciendo especial énfasis en las ayudas al desarrollo, especialmente las dirigidas a la reducción de la pobreza.

En el tercer capítulo se señalan los **objetivos y metas a largo plazo**, determinando las prioridades para la acción. Todo ello se desarrolla entorno a cinco puntos, aunque de cara a la investigación los puntos más interesantes son el cuatro y el cinco:

a) La necesidad de actuar en una amplia gama de políticas, intentando integrar plenamente los pilares económico, ambiental y social consustanciales al desarrollo sostenible. La Estrategia hace suyas –y las incluye en el Anexo I- los objetivos y medidas acordados en los Consejos de Lisboa, Niza y Estocolmo y que se relacionan con dos de los seis mayores problemas que para el desarrollo sostenible existen en Europa y que ya se han mencionado: la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y las consecuencias del envejecimiento de la población. Es por eso que la Estrategia se detiene especialmente en el resto de cuatro puntos.

b) Limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias. Como objetivos principales la Unión Europea se compromete a cumplir el compromiso de Kioto pero reconoce que eso es sólo el principio, ampliando la reducción de gases de efecto invernadero en un 1% anual de los niveles de 1990 hasta el año 2020. Como segundo objetivo se propone insistir en que el resto de países industrializados cumplan sus metas.

Como medidas a escala comunitaria se propone la adopción de la Directiva sobre la fiscalidad de los productos energéticos para el año 2002; la eliminación progresiva de las subvenciones a la producción y al consumo de combustibles fósiles antes del año 2010 y adopción de medidas indirectas que contribuyan al desarrollo de fuentes de energía alternativas; medidas para la reducción de gases con efecto invernadero en función de los resultados del Programa Europeo sobre Cambio Climático; lograr que el uso de combustibles alternativos - incluidos los biocombustibles- representen el 7% del consumo de coches y camiones en el 2010 y al menos el 20% en el 2020; mejorar la eficacia energética de los edificios y aparatos eléctricos que conduzcan a una reducción de la demanda de energía; mayor apoyo al I+D y a la difusión de tecnologías sobre recursos energéticos limpios y renovables y una gestión más segura de la energía nuclear, especialmente de sus residuos.

c) Responder a las amenazas de la salud pública. Dentro de este apartado los objetivos son tres: que la seguridad y la calidad de los alimentos sea el objetivo de todos los protagonistas de la cadena alimentaria; garantizar para el año 2020 que los productos químicos sólo se produzcan y utilicen de forma que no supongan una amenaza para la salud humana y el medio ambiente; y, resolver los problemas relacionados con los brotes de enfermedades infecciosas y la resistencia a los antibióticos.

Las medidas que se contemplan para poder alcanzar estos objetivos son: mejorar la información y concienciación del consumidor y mejorar el etiquetado de los alimentos; creación para el año 2002 de la Autoridad Alimentaria Europea; mejora de la capacidad de seguimiento

y control de las repercusiones de determinadas sustancias para la salud (dioxinas, toxinas, plaguicidas, etc.) en la alimentación y en especial en la de los niños; reorientación de la PAC para primar más la calidad que la cantidad, y en especial buscando alternativas para el sector del tabaco; desarrollar para el 2003 una estrategia comunitaria tendente al fomento de la salud y la seguridad en el trabajo reduciendo los accidentes y enfermedades profesionales; adopción para el 2004 de toda la normativa necesaria para aplicar la nueva política de productos químicos; presentación por parte de la Comisión para finales del año 2001 de un plan de acción para reducir la resistencia a los antibióticos; crear para el año 2005 una competencia europea en materia de seguimiento y control del brote de enfermedades infecciosas.

- d) Gestión más responsable de los recursos naturales, con los objetivos de desvincular crecimiento económico, uso de recursos y producción de residuos; proteger y recuperar los hábitats y sistemas naturales y detener la pérdida de la biodiversidad de aquí al año 2010; y mejorar la gestión de la pesca para invertir el declive de las poblaciones de peces y garantizar la sostenibilidad de la pesca y el buen estado de los ecosistemas marinos de la Unión Europea y del mundo.

Para alcanzar estos objetivos se señalan las siguientes medidas a nivel comunitario: desarrollar una Política de Productos Integrada en cooperación con las empresas para reducir el uso de recursos y la producción de residuos; adoptar la normativa comunitaria sobre régimen ambiental estricto de responsabilidad para el año 2003; creación de un sistema de indicadores de biodiversidad para el año 2003; creación de un sistema de medida de la productividad de los recursos operativo para el año 2003; en la revisión a medio plazo de la PAC mejorar las medidas agroambientales para que proporcionen un sistema transparente de pagos directos y por los servicios ambientales; eliminar las subvenciones que fomentan la sobrepesca y adecuar la dimensión y actividad de la flota pesquera en la revisión de la Política Pesquera del 2002, resolviendo los problemas sociales consiguientes.

- e) Mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial. Dentro de este apartado, el último, los objetivos son: desvincular el aumento en el uso del transporte del crecimiento del PIB para reducir la congestión y otros efectos colaterales negativos; conseguir una transferencia en el uso del transporte de la carretera al ferrocarril, transporte navegable y al transporte público de pasajeros de manera que la cuota de transporte por carretera en el 2010 no supere a la de 1998; fomentar un desarrollo regional más equilibrado reduciendo las disparidades en la actividad económica y manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas.

Para ello se presenta una batería de nueve medidas: propuesta de la Comisión para que en el 2005 las tarifas de transporte reflejen los costes reales que suponen para la sociedad; desarrollar para el año 2003 la tecnología que permita la interoperabilidad de los sistemas de pago en el transporte por carretera; primar las inversiones en infraestructuras para el transporte público y ferrocarril, navegación interior, transporte marítimo de corta distancia y operaciones intermodales frente al transporte por carretera; mejorar los sistemas

de transporte resolviendo el problema de los eslabones perdidos, creando mercados abiertos y una cooperación a escala comunitaria; fomentar el trabajo y las inversiones en las infraestructuras que lo faciliten; desarrollo del observatorio en red de ordenación territorial europeo (ORATE) con la función principal de definir una serie de indicadores territoriales que permitan analizar los impactos regionales de las políticas comunitarias; evaluar la coherencia de la delimitación por zonas de las distintas políticas comunitarias teniendo en cuenta sus objetivos (Natura 2000, regiones rurales menos favorecidas, zonas subvencionadas por Fondos estructurales o ayudas estatales, etc.); diversificar las fuentes de ingresos en las zonas rurales con un incremento de los fondos de la PAC destinados a desarrollo rural; fomentar las iniciativas locales en la resolución de los problemas de las zonas urbanas y elaborar recomendaciones para estrategias de desarrollo integrado en las zonas urbanas y sensibles desde el punto de vista ambiental.

El cuarto y último capítulo se centra en **la aplicación y evaluación de los progresos tras la aprobación de la Estrategia** en Gotemburgo. En el mismo se marcan tres objetivos principales:

- a) Realizar por parte del Consejo Europeo un balance anual para evaluar los avances y progresos que en materia de desarrollo sostenible va realizando la Unión Europea, en función de unos indicadores concretos. Las medidas que se contemplan para ello es que la Comisión facilitará al Consejo cada primavera un informe síntesis sobre la aplicación de la Estrategia, habiendo realizado previamente una selección de grandes indicadores de resultado. Además se insistirá en la integración de los aspectos medioambientales en las políticas sectoriales, que deberán de ser coherentes con los objetivos específicos marcados en la estrategia para el desarrollo sostenible de la Unión Europea.
- b) Necesidad de cambiar los métodos de trabajo, que ayuden a reforzar la integración de las propuestas de actuación política, que muchas veces se realizan sin tener en cuenta las mutuas repercusiones que unas pueden tener en otras y viceversa, y que se ve favorecida porque la forma de organización de la Unión en la Comisión, el Consejo y el Parlamento refuerzan el enfoque estrecho y sectorial. La medida fundamental en este apartado es la creación por parte de la Comisión de una "Mesa redonda" de unos 10 expertos independientes que informen al Presidente de la Comisión antes del Consejo anual sobre el estado de desarrollo de la estrategia y efectúen recomendaciones sobre la coherencia de las políticas comunitarias. Además la Comisión, el Consejo de ministros y el Parlamento deberán revisar sus métodos de trabajo para lograr mayor coordinación y coherencia.
- c) Realizar revisiones a medio plazo que permitan adaptar la estrategia a los cambios en las prioridades a largo plazo. Aparte de la revisión anual se deberán hacer valoraciones a medio plazo, abiertas a la participación de los diferentes agentes y partes interesadas, incluso de fuera de la Unión. Las medidas que se contemplan realizar una revisión profunda cada vez que la Comisión inicie un nuevo mandato. Por otro lado, a partir del año 2002, la Comisión celebrará dos veces al año un Foro de las partes interesadas para evaluar la estrategia, invitando a participar en la organización al Comité Económico y Social.

Un año más tarde, en julio del 2002, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron el *Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente* subtulado en este caso "El futuro está en tus manos" (2002-2012). El Programa se estructura en un preámbulo, en el que a partir de 35 puntos se justifica la necesidad del mismo, y 10 artículos, centrándose el análisis en los aspectos que son más relevantes para la investigación. En el artículo primero y segundo se concretan el ámbito temporal del programa – 10 años a partir de su aprobación-, y las principales prioridades en relación a las cuales se establecen los objetivos y metas del programa: intentar resolver el problema del cambio climático; protección, conservación, restauración y desarrollo de los sistemas naturales para detener la desertificación y la pérdida de biodiversidad; abordar los problemas de medio ambiente y salud contribuyendo a un alto nivel de calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos; preservar los recursos naturales y gestionar mejor los residuos. También se señala la importancia de realizar una política integrada del medio ambiente comunitario, fomentando la plena integración de las exigencias relativas a la protección del medio ambiente en todas las políticas y acciones comunitarias. Por otro lado se destaca la importancia de fomentar la adopción de políticas y estrategias que contribuyan al logro del desarrollo sostenible de los países candidatos a la adhesión, y de incentivar todas las iniciativas internacionales que traten de impulsar la protección del medio ambiente y la consecución de un desarrollo sostenible.

Posteriormente, (art. 3 del Programa), se establecen 10 planteamientos estratégicos para lograr las metas fijadas. Aparte de insistir en la importancia de las medidas legislativas y el control de su cumplimiento así como la integración de la variable ambiental en las políticas comunitarias, se destacan otras estrategias que marcan una nueva orientación: el fomento de modelos sostenibles de producción y consumo, mejora de la colaboración con asociaciones, empresas, interlocutores sociales (consumidores, ONG, ciudadanos, etc.) aumentando la transparencia en la información para mejorar la comprensión de los problemas medioambientales y de la responsabilidad en los mismos, favoreciendo una mayor participación en la resolución de los mismos; el apoyo de los aspectos ambientales en el sector financiero; creación de un régimen comunitario de responsabilidad; y fomentar la utilización y gestión efectivas y sostenibles de la tierra y el mar que tengan en cuenta consideraciones ambientales. Todas estas estrategias se acompañan con diferentes puntos que las desarrollan, señalándose además en el artículo 4 la posibilidad de establecer estrategias temáticas que profundicen algunas de las medidas que posteriormente se desarrollan en los artículos 5 al 8, cada uno de los cuales se dedica a una de las prioridades antes señaladas. Así, para cada una de las metas se señalan los objetivos y ámbitos prioritarios de actuación: para hacer frente al cambio climático (art. 5), en lo relativo a la naturaleza y la biodiversidad (art. 6), al medio ambiente, la salud y la calidad de vida (art. 7), y sobre el uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales y los residuos (art. 8). Aunque todos puedan toquen aspectos que podrían relacionarse con el objeto de la investigación, el análisis se centra en los artículos 6 y 8, los más relacionados con el trabajo. Así, en cuanto al ámbito de la naturaleza y la biodiversidad se señalan seis objetivos que permitirán alcanzar las metas antes señaladas para este

ámbito: detener el deterioro de la biodiversidad para el 2010, incluyendo la prevención y atenuación de las especies y genotipos exóticos; proteger la naturaleza y la biodiversidad de las formas de contaminación perjudiciales, asegurando su recuperación; conservar, restaurar y utilizar de manera sostenible el medio marino, las costas y los humedales; conservar y restaurar las zonas de importante valor paisajístico, incluidas las cultivadas y sensibles; conservar las especies y los hábitats y en especial prevenir la fragmentación de éstos; y fomentar el uso sostenible del suelo con especial atención a los procesos de erosión, deterioro y contaminación. Las medidas para alcanzar estos objetivos se basarán en los convenios y estrategias mundiales existentes, especialmente en el Convenio sobre diversidad biológica, así como en las estrategias comunitarias y regionales que se pudiesen desarrollar, concretándose distintos puntos en referencia a los siguientes aspectos: a) con respecto a la biodiversidad; b) respecto a accidentes y catástrofes; c) fomento de una estrategia temática sobre protección de suelo; d) promover una gestión sostenible de las industrias de extracción de manera que se reduzca su impacto ambiental; e) fomentar la integración de la conservación y la restauración del valor paisajístico en otras políticas, incluido el turismo ; f) fomentar la integración de consideraciones relativas a la biodiversidad en las políticas agrarias, alentando el desarrollo rural y una agricultura multifuncional sostenibles; g) fomentar el uso respetuoso del mar y la conservación de los ecosistemas marinos, incluidos los fondos, los estuarios y zonas costeras con especial atención a los lugares de más alto valor en función de la biodiversidad; h) aplicar y desarrollar medidas sobre los bosques que se ajusten a la estrategia forestal para la Unión Europea; i) desarrollar disposiciones y métodos de evaluación de riesgos, identificación y rastreo de los organismos modificados genéticamente, impulsando la ratificación y aplicación del protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología.

En el artículo 8 se señalan cuatro objetivos para alcanzar las metas en el ámbito del uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales y los residuos: garantizar que el consumo de recursos y sus efectos no superen el umbral de saturación del medio ambiente y lograr una disociación entre crecimiento económico y utilización de recursos (como conseguir que para el 2010 el 22% de la producción eléctrica sea a partir de energías renovables); alcanzar una importante reducción global de residuos generados por medio de la prevención, la eficiencia y un cambio hacia modelos de producción y consumo sostenibles, poniendo especial énfasis en la reducción de los residuos peligrosos, lo más contaminantes; fomentar la reutilización de los residuos que se generen por medio de su recuperación y reciclaje. Los que no puedan ser reutilizados procurar que su eliminación sea segura y que su eliminación sea lo más cercana a su origen. Para ello se propone desarrollar y profundizar la estrategia comunitaria sobre gestión de residuos ya aprobada, incluyendo el desarrollo o la revisión de la legislación sobre residuos.

El Programa termina con tres artículos. El artículo 9 referido a los objetivos y ámbitos prioritarios de actuación sobre cuestiones internacionales, el artículo 10 sobre las actuaciones prioritarias en política ambiental el artículo 11 referido al control y evaluación de resultados.

### 5.3.2 Estrategias de ámbito estatal: de la conservación de la diversidad biológica hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

A pesar del título hay que decir que la Estrategia española para el Desarrollo Sostenible no está elaborada. Llegó circular y ser presentado un borrador hacia el año 2001 que fue bastante contestado o cuestionado desde diferentes ámbitos pero al final no vio la luz, seguramente por los cambios políticos que inmediatamente se produjeron. Es por ello que el análisis se centra en la *Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica* aprobada en 1999.

La estrategia se estructura en una Introducción donde se señalan los objetivos básicos y principios orientadores de la misma, una primera parte en la que se realiza el diagnóstico de la situación actual, una segunda parte donde se analizan las estrategias autonómicas, los planes sectoriales y las líneas directrices y medidas para el desarrollo de la estrategia y un anejo en el que se realizan una serie de recomendaciones por sectores. Su interés va más allá del compromiso tomado al ratificar el CDB e incorporar las novedades que supuso, y se encuentra en la necesidad de dar respuesta a los compromisos tomados en la ratificación de otros convenios y acuerdos internacionales y de normas europeas. Así, el documento debe de contener las líneas básicas de la futura modificación de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, para incorporar a su texto los mecanismos para elaborar y aplicar las nuevas políticas públicas de biodiversidad que han surgido posteriores a la aprobación de esta ley, y las experiencias tanto de nivel europeo como estatal y autonómico. Su estructuración se asemeja mucho a la ya analizada estrategia comunitaria aunque en este caso se amplía considerablemente el diagnóstico.

Los **objetivos** no difieren mucho de otros documentos ya analizados, acompañándose de unos principios orientadores sobre diferentes aspectos (participación y coordinación; prevención y planificación; conservación; uso sostenible; formación e investigación; y desarrollo normativo y aspectos económicos) que asegurarán su consecución. Se vuelve a subrayar la importancia y eficacia para alcanzar los objetivos de biodiversidad de una política de planificación integradora de los diferentes planes territoriales y sectoriales, destacando la planificación del territorio y la evaluación de impacto ambiental incorporada al proceso planificador como instrumentos esenciales para lograr dichos objetivos desde el comienzo de la toma de decisiones.

El **diagnóstico** comienza con una descripción general del medio físico del territorio español para seguir con un análisis de los componentes de la diversidad biológica y su estado de conservación. También se evalúa el estado actual de los instrumentos para la conservación (sociales, científicos, económicos e institucionales y legislativos) y se analizan los procesos y los efectos negativos de los mismos que inciden sobre la diversidad biológica según los sectores de actividad implicados. Se analizan doce sectores sobre los que se resume en un cuadro los procesos de los mismos y sus principales efectos negativos. En los anejos del final de la estrategia se dedica un anejo a cada sector, ampliando algo más la visión. Tanto uno como otro pretenden servir de guía indicativa para la elaboración de los planes sectoriales que se proponen elaborar posteriormente, uno por cada

sector, aunque no deja de ser una buena síntesis de los procesos y una descripción muy general de cada sector. Los sectores propuestos son: agricultura y ganadería; sector forestal; pesca y acuicultura; caza y pesca; planificación territorial y urbanismo; transporte; política hidrológica; sanidad; comercio; energía; turismo; e industria. Termina el diagnóstico señalando que se actualizará cada dos años para poder adecuar las políticas de biodiversidad.

La **parte propositiva** comienza por reconocer que no es más que una descripción de hacia donde tienen que tender las instituciones y la sociedad española en la conservación y usos sostenible de la diversidad biológica, asumiendo –ya lo hacía en el diagnóstico al analizar los instrumentos legales e institucionales- que son las Comunidades Autónomas las que deben desarrollar sus propias estrategias, ofreciendo esta estrategia un marco flexible a partir del cual las elaboren.

Fundamentalmente se proponen unas líneas directrices que, por su carácter horizontal, se pueden aplicar a todos los sectores y que por lo tanto todos los planes sectoriales tienen que contemplar. Así mismo se dan algunas orientaciones sobre los contenidos de los planes sectoriales y su desarrollo operativo.

Por otra parte se recogen toda una serie de medidas y actuaciones que no necesitan de un plan de acción posterior para poder ponerse en práctica, incluso muchas de ellas podrían ponerse en marcha inmediatamente. En la base de todos estos procesos está el consenso con los agentes implicados y la cooperación institucional. Estas medidas y actuaciones se realizan en once ámbitos de actuación: ordenación de recursos naturales y planificación territorial; conservación *in situ* (espacios naturales protegidos y otros espacios municipales y privados; conservación fuera de los espacios protegidos; la conservación de las especies; la conservación de los hábitats; los humedales; el medio marino; y los organismos vivos modificados); conservación *ex situ*; acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, conocimientos tradicionales; reformas institucionales; reformas legislativas, reformas económicas; evaluación de impacto ambiental; educación y conciencia pública; investigación; y cooperación internacional.

Se destacan a continuación algunas de las medidas propuestas más relevantes y con mayor relación con la investigación. En el caso de la ordenación de los recursos naturales y planificación territorial se proponen la puesta en marcha de algunos proyectos para cubrir importantes lagunas detectadas en materia de conocimiento, asesoramiento y coordinación, y entre los que destacan los relativos a la consideración del paisaje: proyecto de diagnóstico del estado de conservación de la biodiversidad conjuntamente con la base de datos de la naturaleza; proyecto de seguimiento de la biodiversidad; proyecto de elaboración y revisión de Directrices para la ordenación de los recursos naturales de acuerdo a la Ley 4/1989 adaptándose a los criterios emanados en los últimos acuerdos internacionales; proyecto de colaboración en la ETE e implementación del futuro Convenio del Consejo de Europa relativos al paisaje; proyecto, coordinado con el anterior, para consagrar jurídicamente el paisaje como componente esencial del marco de vida de las poblaciones y expresión de su patrimonio cultural, ecológico, social y económico, elaborándose una lista de Paisajes de Interés Europeo; proyecto de implantación española del programa Geosites de puesta en valor del patrimonio geológico en el marco

del proyecto IUGS-GEOSITES de la UNESCO, elaborando una lista Indicativa Global de Lugares Geológicos (lista GILGES).

Dentro de la conservación *in situ* se repasan algunas cuestiones relativas a los espacios naturales protegidos, como es la adaptación del Red de Parques Nacionales a los nuevos criterios de cogestión derivados de la Ley 41/1997. En relación a las figuras autonómicas reconoce que seguirán siendo el instrumento habitual de protección de hábitats y tímidamente recomienda que asimilen lo más posible a las categorías de la UICN. Se propone elaborar y mantener actualizado el Catálogo de Espacios Naturales Protegidos de España, integrándolo en el banco de datos sobre la naturaleza. También se propone la identificación de las zonas susceptibles de formar parte de la lista de Zonas Especialmente Protegidas por su Importancia en el Mediterráneo (ZEPIM), según el Protocolo del Convenio de Barcelona, así como las áreas para la prevención de la contaminación marina (OSPAR). Se recomienda, como ya han hecho algunas CCAA, el dar el salto definitivo en el reconocimiento formal de las ZEPAS como figuras de protección. Respecto a la Red Natura 2000, se propone su fortalecimiento y definitiva implantación pero subraya la urgencia de disponer de modelos de estimación de los impactos económicos en los municipios y poblaciones afectadas y los mecanismos para que los costos adicionales de mantenimiento o compensación de los espacios se imputen a los proyectos específicos de infraestructuras que producen el menoscabo. Destaca que, a largo plazo, la Red Natura 2000 será una de las columnas vertebrales de la ordenación del territorio del Estado y las CCAA, pudiendo el Estado mantener la coordinación existente hasta ahora.

Un último ámbito a comentar es el de las reformas legislativas, en especial la adaptación de la Ley 4/1989 para incorporar, entre otros aspectos, las importantes novedades que desde su promulgación se han producido, tanto a nivel internacional (Convenio de Diversidad Biológica) como europeo, con la incorporación de nuevas figuras de protección que habría que incorporar al ordenamiento jurídico (ZEPAS, Red Natura 2000, reservas de la biosfera –esta de carácter internacional-) y de sus criterios de regulación y gestión.

Más allá del trabajo teórico realizado dicha estrategia no ha tenido mayor trascendencia por su falta de desarrollo, no habiendo quedado tampoco como referente de otros trabajos.

### **5.3.3 La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible.**

Ya la Ley 3/98 de Protección del Medio Ambiente contemplaba en su art. 6 que la política ambiental vasca se plasmaría en un programa marco ambiental de cuatro años de duración, que debería recoger los principios básicos recogidos en el art. 5 de la ley. En cumplimiento de dicha determinación y dentro del contexto internacional y europeo ya analizado, se decide la elaboración de dicho programa dentro de una marco más amplio y con vistas en el largo plazo, *La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*, dentro de la que se incluye el *Programa Marco Ambiental (2002-2006)*. Previamente, como documento de partida, se elaboró un Diagnóstico del medio ambiente de la CAPV (*Medio Ambiente en la CAPV. Diagnóstico 2001*) donde, tras analizar las fuerzas motrices del modelo de desarrollo económico y social, se identificaron el conjunto de temas ambientales prioritarios en la CAPV concretándose en diez: consumo de recursos naturales, emisión de gases de efecto invernadero, emisión y

dispersión de productos químicos, generación de residuos, biodiversidad y paisaje, calidad de las aguas continentales, medio ambiente marino y litoral, calidad del suelo, medio ambiente urbano, y riesgos naturales y tecnológicos. Para cada uno de los temas se realiza un análisis DAFO señalando las debilidades y amenazas por un lado y las oportunidades y fortalezas por otro. También se analizan las respuestas dadas a los mismos por la Administración, la sociedad y los agentes económicos en los últimos años, así como las demandas de calidad de vida de la sociedad, concluyendo con la definición de los principales desafíos de la CAPV en el futuro. En el Diagnóstico se constata que la sociedad vasca, al igual que la mayoría de las sociedades post-industriales, están cambiando sus formas de presión sobre el medio ambiente, pasando de una contaminación visualmente perceptible y con origen en la mayoría de los casos en el sector industrial, a un deterioro ambiental basado principalmente en el modelo de consumo. En la actualidad las presiones más relevantes se están produciendo sobre el consumo de suelo y de agua, en la generación de residuos (excepto en el caso de los peligrosos), en la calidad del aire, en el medio ambiente urbano, sobre las aguas continentales y sobre el medio ambiente marino y litoral. Los principales agentes que contribuyen a estas presiones son el transporte, la industria –aunque se ha avanzado mucho en la implantación de los sistemas de gestión medioambiental-, el sector energético –el cual ha logrado una mayor eficiencia por unidad de producción pero crece en términos absolutos-, y el sector doméstico, el del ciudadano consumidor. También se detectan presiones en el sector primario, más variables según la geografía y el subsector analizado y que pueden ir desde problemas de erosión y contaminación de suelos hasta producción de residuos o pérdida de biodiversidad. En otro orden de cosas el Diagnóstico constata que no se observan hacia el futuro cambios relevantes en las tendencias citadas, aunque valora positivamente la nueva cultura que va surgiendo, de la que es muestra la aprobación de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Pero también subraya que la política ambiental por sí sola no puede resolver todos los problemas relacionados con el medio ambiente, por lo que es necesario integrar los objetivos ambientales en todas las políticas públicas. En este sentido además, la Administración debe asumir un papel tractor y liderar la implantación de políticas ambientales avanzadas por todos los agentes que presionan al medio ambiente. Para ello es también importante eliminar las lagunas informativas que todavía sobre algunos temas ambientales, posibilitando una adecuada evaluación de los problemas y una mayor transparencia en la información y participación de los ciudadanos.

La elaboración de la Estrategia y del Programa –integrados en un único documento- se ha hecho desde una concepción estratégica de la planificación, presentando una estructura novedosa. Los tres primeros capítulos se dedican a analizar el contexto del desarrollo sostenible y realizar una presentación general del diagnóstico y de la estrategia y del programa. En el capítulo cuarto se señalan las cinco grandes metas ambientales concretando los objetivos y los compromisos a sumir para poderlos lograr. En todos los casos se distingue entre los compromisos a corto plazo del Programa marco Ambiental (2002-2006) de los compromisos a largo plazo de la Estrategia Ambiental (2002-2020). En el capítulo quinto se analizan las condiciones necesarias para avanzar en la sostenibilidad de

la CAPV, señalándose en cada caso también los objetivos y los compromisos pertinentes, aunque en este caso sin distinguir plazos. En el capítulo seis se reflexiona sobre la implantación del Programa Marco y en el siete sobre su seguimiento y evaluación. Se analizan ahora los aspectos más relevantes para la investigación.

El capítulo cuarto recoge las **cinco metas ambientales**, que intentan ser coherentes con los definidos por la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y los diez temas ambientales prioritarios del Diagnóstico. Es la manera de centrar los esfuerzos en los aspectos claves de la CAPV:

Meta 1: garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables.

Meta 2: gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos.

Meta 3: protección de la naturaleza y la biodiversidad: un valor único.

Meta 4: equilibrio territorial y movilidad: un enfoque común.

Meta 5: limitar la influencia del cambio climático.

Como se puede apreciar tras su análisis, muchos de los objetivos específicos –y que tienen su reflejo en los diferentes compromisos que se asumen–, están fuertemente relacionados con el desarrollo de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, confirmándose la tendencia de que desde la ordenación territorial se puede contribuir decisivamente a la introducción de la variable ambiental y a la consecución de un desarrollo sostenible<sup>32</sup>.

La primera meta, garantizar un aire, agua y suelos limpios, significa obtener una calidad de los medios ambientales tal que los niveles de contaminantes de origen humano, incluidos los diversos tipos de radiaciones, no representen riesgos significativos para la salud de las personas, los ecosistemas y el patrimonio natural y cultural. Esto requiere cumplir dos objetivos: reducir las emisiones y vertidos de sustancias peligrosas y contaminantes a los medios y mejorar la calidad de los medios ambientales. Para alcanzar cada objetivo general se señalan otros objetivos más específicos o conjunto de acciones (seis en el primero –entre los que se señala el freno a la urbanización de suelos con riesgos naturales y desacelerar aquellos catalogados y protegidos como de alta capacidad agrológica–, y tres en el segundo). A continuación se señalan, distinguiéndolos, los compromisos a asumir en el horizonte de cuatro años del Programa Marco y en el horizonte del 2020 de la Estrategia. Estos pueden tener una formulación más general pero también concretar plazos y cifras (por ejemplo el compromiso de recuperar para el año 2006 el 20% de los suelos contaminados públicos de la CAPV respecto al año 2001).

La meta 2, una gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos, supone realizar un uso sostenible de los mismos, es decir, que ni su uso ni las consecuencias de su uso y consumo ni las repercusiones de los mismos superen la capacidad de carga del medio ambiente. Esto implica desvincular el consumo de recursos y la generación de residuos del crecimiento económico para lo que es necesario mejorar la eficiencia productiva a través de la menor dependencia de los recursos naturales (desmaterialización de la economía) y prevenir la generación de energía. Para lograr esta meta se señalan tres objetivos generales. El primero es

---

<sup>32</sup> Se pone como ejemplo los compromisos relacionados con la meta 3 y 4, las que mayor relación tienen –o más directa–, con los instrumentos de ordenación territorial.

conseguir que el consumo de recursos, así como sus repercusiones, no supere la capacidad de carga y regeneración del medio ambiente y lograr una disociación entre crecimiento económico y utilización de recursos. Para ello se mencionan seis objetivos más específicos entre los que se pueden destacar dos desde el punto de vista de la investigación: el potenciar una explotación agraria, pesquera, forestal, cinegética y extractiva que asegure la tasa de renovación anual y minimicen el impacto paisajístico y sobre la biodiversidad; y disminuir progresivamente los procesos de artificialización y los ritmos de destrucción de suelos, así como proteger la tierra agraria. Como segundo objetivo general se cita el reducir la generación de residuos finales o últimos y lograr mediante la prevención en origen una disociación entre crecimiento económico y la producción de residuos. Y como tercer y último objetivo de la meta 2 se señala el gestionar de manera segura y próxima los residuos finales. Como en el caso anterior tras los objetivos se relacionan los compromisos a asumir en el horizonte del Programa Marco y en el de más largo plazo de la Estrategia, distinguiendo los referentes a recursos y los referentes a los diferentes tipos de residuos. Entre los referentes a recursos y referidos al suelo, en el caso del Programa Marco señala el evitar el consumo de suelo mediante desarrollos de baja densidad, introduciendo densidades edificatorias más altas en los suelos más apropiados según los instrumentos de ordenación del territorio. Entre los compromisos a más largo plazo de la Estrategia se recoge el preservar el suelo sujeto a cualquier régimen de protección desde los instrumentos de ordenación del territorio, adaptando todo el planeamiento municipal en el plazo máximo de dos años desde la aprobación definitiva de éstos y, en todo caso, antes del 2008.

La meta 3, protección de la naturaleza y la biodiversidad: un valor único a potenciar. Busca consolidar la diversidad biológica y el uso sostenible de los sistemas naturales, así como la variedad de paisajes, entendiendo todo ello como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad del patrimonio común natural y cultural y fundamento de la identidad de cada territorio. Se citan tres objetivos generales para conseguir esta meta. El primero es conservar y proteger los ecosistemas, las especies y el paisaje, lo que se concreta en: reducir sensiblemente las amenazas a fin de mantener los procesos ecológicos esenciales y la potencialidad evolutiva de los ecosistemas; introducir los mecanismos necesarios para impedir la proliferación de organismos genéticamente modificados en el medio natural; potenciar los ecosistemas naturales y seminaturales y los ecosistemas y especies singulares; conservar y promover las razas y variedades autóctonas; y promover la protección de los recursos paisajísticos del territorio, potenciando en particular la conservación de paisajes singulares y aquellos de alto componente de calidad y naturalidad. El segundo objeto, restaurar los ecosistemas y las especies en su entorno natural, así como los paisajes, supone por un lado potenciar la recuperación de los ecosistemas, especies de flora y fauna y paisajes amenazados, y por otro establecer una línea de actuación hacia la protección del dominio público y la restauración de los ecosistemas fluviales y zonas húmedas. El tercer y último objetivo, investigar y sensibilizar sobre la biodiversidad, se concreta en desarrollar programas coordinados de investigación sobre recursos naturales y ecosistemas y en programar la

gestión coordinada de la educación, formación y sensibilización sobre la biodiversidad.

Desarrollando estos objetivos se establecen como compromisos para el periodo 2002-2006 los siguientes, que como se pueden apreciar, algunos especialmente están íntimamente ligados a la Ordenación del Territorio

Referidos a la conservación y protección:

- Apoyo institucional a los métodos tradicionales de pesca selectiva de nuestra flota de bajura.
- Para el año 2006 aumentar la superficie incluida en la Red Natura 2000 de la CAPV hasta el 20% de la superficie total de la CAPV.
- Para el año 2006 elaborar planes de protección, manejo y restauración de los espacios incluidos en la red Natura 2000.
- Para 2006 declarar los parques naturales de Armañón, Aitzgorri-Arati y Entzia.
- Para el año 2004 culminar la tramitación del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la CAPV y del PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV dotando de figuras específicas de protección a las zonas de interés naturalístico preferente.
- Establecer para el año 2006 planes de gestión para el 100% de las especies catalogadas como en peligro de extinción.
- Para el año 2003 aprobar el Catálogo de Zonas Ambientalmente Sensibles a efectos de la aplicación de la Ley 3/1998.
- Elaborar el Catálogo Vasco de: Espacios Naturales Protegidos para 2003.
- Establecer una Red de Observatorios de la Biodiversidad en la CAPV para 2004.
- Para el año 2004 regular la autorización para la utilización confinada de Organismos Modificados Genéticamente.
- No aumentar para el año 2006 el número total de kilómetros de ríos canalizados en la CAPV con respecto a los del 2001. En aquellos casos en los que sean precisas intervenciones de encauzamiento se procurará realizar, al objeto de mantener el compromiso, actuaciones complementarias de restitución ambiental en el río.
- Establecer corredores ecológicos de la CAPV para 2006.
- Elaborar Planes de Ordenación Forestal para la sostenibilidad de los montes de utilidad pública para 2006.
- Crear un programa de recogida de datos e información sobre la Naturaleza y la Biodiversidad de la CAPV para 2006.
- Para el año 2003 consensuar normas con el sector forestal vasco que garanticen la gestión sostenible de los bosques vascos.
- Para el año 2006 poner en marcha un sistema de certificación de gestión sostenible de los bosques vascos y fomento del etiquetado de los productos relacionados con el sector;
- Integrar para 2006 los principios de la Convención Europea del Paisaje en los documentos de ordenación.
- Para el año 2003 revisar y elaborar cartografía de los hábitats de interés comunitario (hábitats prioritarios y hábitats de interés), así

como de los hábitats de interés para la CAPV que no están en los anexos de la Directiva 92/43.

- Elaborar para el año 2003 el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV.
- Establecer para el año 2006 planes específicos de protección y restauración de los espacios catalogados en el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV, instrumentando su apropiada inclusión en la ordenación territorial.
- Elaborar para el año 2006 planes de gestión de las especies exóticas de vegetación y fauna con un marcado potencial colonizador e invasor.
- Establecer para 2006 el marco normativo que defina cartográficamente la estructura natural de la CAPV de manera que englobe todas las figuras de protección y corredores de conexión.

Referidos a los objetivos de restauración:

- Establecer para el año 2004 un Código de Buenas Prácticas Ambientales en la ejecución y revegetación de las obras e infraestructuras.
- Mantener una actividad anual de recuperación de paisajes degradados de alta incidencia ambiental (canteras abandonadas y escombreras, zonas mineras, zonas con grave riesgo de erosión, ...).
- Mantener una actividad anual de restitución de las áreas prioritarias de los Anexos 1 y 11 de la Directiva Hábitats (zonas húmedas, riberas, dunas, corredores ecológicos, etc.).

Referidos a los objetivos de investigación y sensibilización:

- Elaborar un programa de investigación básica y aplicada con relación a la biodiversidad (incluida la agrobiodiversidad), los espacios protegidos, la flora y la fauna para el 2004.
- Elaborar un Plan Estratégico de Formación, Educación y Sensibilización Medioambiental sobre la Biodiversidad para 2004.
- Para el año 2004 iniciar líneas de investigación para inventariar y catalogar los invertebrados del País Vasco.
- Para 2004 llevar a cabo un programa de investigación aplicada (tecnológica, social, planificadora, etc.) de buenas prácticas para la sostenibilidad en el medio rural.

La meta 4, equilibrio territorial y movilidad: un enfoque integrado, lo que persigue es consolidar un territorio más equilibrado y accesible, que permita la viabilidad de las actividades sociales y económicas de interés general, a la vez que conserve el patrimonio, variedad, riqueza y atractivo natural y cultural de las áreas rurales, urbanas y costeras. Como primer objetivo se indica el lograr un uso sostenible del territorio, lo que se concreta en:

- a) Mejorar el reparto espacial y la distribución equilibrada de las actividades socioeconómicas en el territorio.
- b) Promover la renovación y la rehabilitación de la ciudad consolidada.
- c) Promover la mejora del diseño atractivo y de la calidad de vida de las áreas urbanas.
- d) Promover la puesta en valor del espacio rural y natural, y el disfrute local de los beneficios derivados.

- e) Potenciar la producción integrada en el sector agrario.
- f) Gestionar de manera integral y sostenible las áreas costeras-litorales.
- g) Promover la adaptación del planeamiento urbanístico a los objetivos contenidos en los instrumentos de ordenación territorial y a los criterios de sostenibilidad.
- h) Promover la integración de elementos naturales en el paisaje urbano como medida para mejorar su valor estético, incrementar su diversidad biológica y proporcionar soluciones que permitan incrementar la calidad ambiental mediante el aumento del confort climático (áreas de sombra, modulación térmica, aumento de humedad, circulación de aire, etc.), la absorción de ruidos, la generación de nuevas oportunidades de esparcimiento, etc.

Los otros dos objetivos están dirigidos a asegurar la contención del crecimiento del transporte por carretera, y por otro, a conseguir un reparto de la demanda de la movilidad hacia la oferta de modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente. Así, el segundo objetivo, propone lograr una accesibilidad que permita un desarrollo sostenible para los diferentes usos y actividades (residenciales, de actividades económicas y de ocio), lo que se concreta en: reconducir el reparto modal de los diferentes modos de transporte potenciando los transportes colectivos y los no motorizados; reducir las necesidades de movilidad, no favoreciendo las actividades y usos urbanísticos que supongan un incremento de la demanda de los modos motorizados; potenciar el desarrollo de la intermodalidad tanto para el transporte de pasajeros como de mercancías como manera de conseguir una mayor eficacia energética y ambiental; y fomentar la flexibilidad de calendario y horarios en aquellas actividades que lo permitan. Por su parte el tercer objetivo, desvincular el desarrollo económico con el incremento generalizado de la demanda de transporte por medio motorizados, se concreta en: aproximar a los principios tarifarios de uso de las infraestructuras de la toma en consideración de los costes externos del transporte (costes marginales); fomentar los modos con menor impacto ambiental mediante una política de tasas y/o precios públicos; equiparar los transportes no motorizados (marcha y ciclismo) con el fin de que les sea reconocido el estatuto de medios de transporte en un plano de igualdad con los transportes motorizados; utilización de Sistemas Inteligentes de Transporte con el objetivo de disminuir la demanda total y hacerla más eficaz.; y dar prioridad a la inversión en infraestructuras para modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente.

Se facilitan a continuación, como en el caso anterior, los compromisos adquiridos para el periodo 2002-2006 de cara a conseguir estos objetivos:

Referidos al uso sostenible del territorio:

- Mantener una actividad anual de rehabilitación y regeneración de áreas degradadas.
- Integrar los objetivos y compromisos de sostenibilidad recogidos en este Programa Marco Ambiental, a partir de su aprobación, en las nuevas revisiones de los planeamientos urbanísticos municipales y en otros instrumentos de ordenación territorial.
- Ralentizar la aprobación de los Planes Territoriales Sectoriales hasta la aprobación de los Planes Territoriales Parciales, para no desvirtuar

las prescripciones que sobre ordenación territorial prevén tanto la Ley de Ordenación del Territorio como las Directrices de Ordenación Territorial.

- Para el año 2004 garantizar mediante avales, a constituir por el explotador de canteras, la corrección de todos los impactos ambientales producidos obligando a la ejecución íntegra de los planes de restauración.

- Aprobar antes del 2004 proyectos de explotación, de todas y cada una de las canteras existentes, a los efectos de disponer de un instrumento de control que impida cualquier tipo de extralimitación.

- Aprobar definitivamente los Planes Territoriales Parciales de las 15 Áreas Funcionales de la CAPV antes del año 2005, contemplando la revisión y adaptación de sus determinaciones a los objetivos y criterios de sostenibilidad del presente Programa Marco Ambiental.

- Aprobar para el año 2005 los siguientes Planes Territoriales Sectoriales, contemplando el análisis previo, revisión y adaptación en su caso de sus determinaciones a los objetivos y criterios de sostenibilidad del presente Programa Marco Ambiental: Creación Pública de Suelo de Actividades Económicas y de Equipamientos comerciales, Promoción Pública de Vivienda, Patrimonio Cultural, Agroforestal -incluyendo como objetivo el mantenimiento de la superficie agraria, Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi, Puertos.

- Aumentar hasta 300 Ha la superficie dedicada a agricultura ecológica para el año 2006.

- Para el año 2006 que todos los municipios de más de 5.000 habitantes de la CAPV, ya sea de manera individualizada o comarcal, tengan diseñado su programa de Agenda Local 21 (Compromiso también recogido en Condición 1).

- Llevar a cabo actuaciones de renovación urbana, demolición de ruinas industriales y recuperación de 75 hectáreas de superficie para el año 2006.

- Aprobar definitivamente el 100% de los Planes Especiales de Rehabilitación de los Cascos Históricos para el año 2006.

- Potenciar las medidas agro ambientales e introducir políticas territoriales específicas que hagan factible alcanzar para el año 2006 la superficie con compromisos agroambientales hasta 55.000 Ha. (Compromiso también recogido en la Meta 1).

Referidos a la movilidad sostenible:

- Colaborar en la reducción de la contaminación debida a la red viaria en correspondencia con los techos de emisión fijados por la Unión Europea.

- Lograr el traspaso de pasajeros de transporte privado a público como objetivo del futuro Plan de Transporte Sostenible.

- Elaborar para el año 2003 un Plan Director de Vías Ciclistas de la CAPV.

- Para 2003, diseñar y ejecutar una estrategia integral para la promoción del transporte no motorizado a escala de la CAPV.

- Para el año 2004 realizar el estudio de reasignación de vías urbanas e interurbanas a la peatonalización y al ciclismo.
- Para 2006 establecer una ventanilla única de información y fomento del billete único para todo el transporte público en todo el ámbito de la CAPV.
- Aumentar para el año 2006 en un 10% respecto a 2001 la proporción de las inversiones públicas vascas en infraestructuras para modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente respecto a las inversiones para nuevas infraestructuras en carreteras.
- Revisión para el año 2006 de los Planes Territoriales Sectoriales de infraestructuras y servicios de transporte a fin de adecuarlos a las directrices y objetivos del Programa Marco Ambiental.
- Aumentar para el año 2006 la participación de los transportes colectivos en un 10% sobre el transporte total de viajeros en las principales áreas urbanas de la CAPV con respecto al año 2001.

La meta 5, la última, es limitar la influencia en el cambio climático, lo que consiste en alcanzar una concentración de gases efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que no provoque variaciones no naturales en el clima de la Tierra. Para ello se señalan dos objetivos generales. El primero es limitar las emisiones a la atmósfera de gases con efecto invernadero para el año 2020, y el segundo aumentar los sumideros de carbono. Tanto entra los compromisos a corto plazo del Programa marco como en los de largo plazo de la Estrategia se distinguen los referidos a la emisión de gases de efecto invernadero y los referidos a los sumideros de carbono.

Como se ha señalado anteriormente el quinto capítulo se dedica analizar las **condiciones necesarias para avanzar hacia la sostenibilidad en la CAPV** y referidas al desarrollo del Programa Marco Ambiental. Se señalan cinco: integrar la variable ambiental en otras políticas; mejorar la legislación vigente y su aplicación; incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente; capacitar y corresponsabilizar a la ciudadanía, administración y empresas y modificar sus comportamientos hacia una mayor sostenibilidad; e impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en materia medioambiental. Para cada una de ellas se establecen objetivos más específicos y se señalan –en este caso y al referirse sólo al desarrollo del Programa Marco Ambiental sólo se refieren al horizonte en él contemplado- los compromisos a asumir en el horizonte del Programa.

En el capítulo seis se señalan algunos **criterios generales para su implantación**, que se dividen entre los dirigidos a la Administración Pública y los que requieren la participación activa de los agentes económicos, en especial de aquellos sectores de actividad considerados prioritarios (sector primario, industria, construcción, energía, transportes y consumo doméstico). En los dos casos la dinamización y coordinación la realizaría el Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Por fin, en el séptimo y último capítulo se presenta el **programa de seguimiento y evaluación** del programa Marco Ambiental para el que se propone una gama de diferentes indicadores que deben responder a tres cuestiones básicas:

1. ¿Cuál es la situación medioambiental en un momento determinado? ¿Cuáles son las repercusiones de las actividades humanas sobre el medio ambiente?
2. ¿De qué manera podemos disociar el crecimiento económico de los impactos negativos sobre el medio ambiente?
3. ¿Estamos avanzando hacia la sostenibilidad en los términos definidos en el Programa Marco Ambiental? ¿Tienen en cuenta las preocupaciones medioambientales las políticas sectoriales?

Para responder a la primera pregunta se propone la definición de una serie de indicadores básicos que deben permitir además la valoración del estado del medio ambiente en la CAPV que como señala la Ley de Protección del Medio Ambiente debe realizarse cada tres años. Para a la segunda pregunta se elegirán, a partir de los indicadores básicos, los llamados indicadores cabecera, un número reducido de indicadores que permitan definir las tendencias globales respecto a los objetivos previamente definidos. Por fin para la tercera y última pregunta se definirán los indicadores de compromisos del Programa Marco Ambiental y los indicadores de integración.

#### **5.4 El concepto de ordenación del territorio en Europa y la Unión Europea: de *Europa 2000* a la Estrategia Territorial Europea (ETE).**

En el marco teórico ya se ha analizado en parte esta cuestión, en especial en lo referente a la elaboración de la *Estrategia Territorial Europea* (ETE), sus principales aportaciones conceptuales y las discrepancias que han suscitado, las dificultades para su aprobación e implementación y desarrollo, etc. Ahora se analiza con más detenimiento los antecedentes de su formulación entre los que destacan las actividades del Consejo de Europa, que sigue trabajando en el impulso de la ordenación territorial tras la aprobación de la CEOT en 1983, así como otros organismos de carácter interregional. Por otro lado, la propia Unión Europea (la misma Comisión, el Parlamento y algunos Estados miembros), ya desde finales de los años ochenta, comenzará a demostrar un interés creciente por la ordenación del territorio, al comprobar el impacto territorial de muchas de sus políticas, especialmente de los fondos estructurales y de cohesión, el esquema de redes transeuropeas, política agraria o de medio ambiente, etc. elaborando los primeros informes y documentos que analizan la estructura territorial y las tendencias del sistema territorial europeo, los conocidos *Europa 2000* y *Europa 2000+*. Todas estas dinámicas contribuyen a la elaboración de la *Estrategia Territorial Europea* (ETE) que se analiza al final.

##### **5.4.1 El papel del Consejo de Europa tras la Carta Europea de Ordenación del Territorio y otros organismos europeos.**

En el marco legal de la etapa anterior, al analizar la Carta Europea de Ordenación del Territorio, ya se ha analizado la labor del Consejo de Europa y sus organismos en la formulación de una política de ordenación territorial europea. Como recoge PAREJO NAVAJAS (2004, 267-273), tras la aprobación de la Carta, se siguieron realizando las reuniones del CEMAT. Así, en 1985 en la Conferencia de La Haya (Países Bajos), se constató la tendencia a la descentralización territorial en Europa, y la relevancia que en estas circunstancias adquiriría la cooperación transfronteriza para lograr el

objetivo de cohesión en Europa. Esto suponía nuevas perspectivas territoriales que subrayaban la importancia de profundizar en los trabajos relativos a la toma de decisiones sobre ordenación del territorio de los Estados, en la problemática que comenzaba a aflorar como fruto de los trabajos de ordenación de escala regional y la integración de estos planes en un sistema de ordenación nacional e internacional, y en las posibilidades de colaboración en materia de cooperación transfronteriza.

Tres años más tarde se produce la Conferencia de Lausana (Suiza, 1988) donde se trabajó como tema principal la importancia de la ordenación del territorio como garante de una utilización ecológicamente equilibrada del suelo y la urgencia de su protección y su uso razonable al considerarse un recurso limitado. Se volvió a recordar como la ordenación del territorio, como recogía la CEOT, como expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, se convertía en un instrumento imprescindible para conseguir esos objetivos. Desde este momento los principios anexos a la Resolución de la Conferencia de Lausana se consideraron como la base de toda acción de escala local, regional, nacional e internacional en la consolidación de una nueva política de utilización equilibrada del suelo.

En 1991 se celebra la Conferencia de Ankara (Turquía) en la que se adoptan dos resoluciones importantes. La primera profundiza en los principios de la anterior Conferencia de Lausana y se refiere a la mejora de los instrumentos para una utilización racional del suelo (cooperación internacional para el intercambio de información y experiencias, posibilidad de un nuevo marco jurídico y administrativo que mejore la eficacia de los instrumentos de utilización racional del suelo, y cooperación con la Conferencia ministerial europea del medio ambiente para un proyecto de Convención relativo al suelo). La segunda resolución nace como constatación de las nuevas perspectivas surgidas tras los cambios habidos en las regiones urbanas y periféricas de Europa, subrayando el desarrollo equilibrado como principio fundamental de la planificación.

Posteriormente, en la Conferencia de Oslo (Suecia, 1994), se reafirmó la importancia de la cohesión social y económica en la construcción europea para lo cual se consideraba imprescindible la consideración de las necesidades económicas y de los problemas sociales, del uso sostenible de los recursos naturales, del aumento de la población a nivel mundial y de los derechos de las futuras generaciones. También se constató la necesidad de definir unos objetivos generales para la ordenación del territorio europeo y las estrategias necesarias para poner en marcha el concepto de desarrollo sostenible.

En 1997 se celebró la Conferencia del CEMAT en Limassol (Chipre), siendo el tema principal la profundización y elaboración de los objetivos y estrategias necesarios dentro de la ordenación del territorio europeo para lograr un desarrollo sostenible y equilibrado. Recordar que paralelamente, el Tratado de Ámsterdam de 1997, incluye por primera vez en un tratado de la Comunidad Europea el término de desarrollo sostenible.

Por fin, en el año 2001 se celebró la Conferencia de Hanover (Alemania) en la que se aprueban –hay que tener en cuenta que la *ETE* ya está aprobada y también, prácticamente la *Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible- los Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del continente europeo*, recomendación que se aprobará por el Consejo en el año 2002.

Por medio de dicha recomendación, la CEMAT realiza su aportación a la estrategia de cohesión económica y social basándose en los principios de la CEOT y de otros muchos documentos del propio Consejo y subrayando la dimensión territorial de los derechos humanos y de la democracia. Quiere así determinar las medidas que desde la ordenación del territorio contribuyan a que toda la población de los Estados europeos logre un nivel de vida aceptable para posteriormente estabilizar estructuras democráticas en todos los municipios y regiones de Europa. La consecución de estos principios requiere una estrecha cooperación entre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales, queriendo ofrecer a los Estados, Regiones y Municipios miembros del Consejo de Europa un marco flexible y una directriz para el logro del desarrollo sostenible. Como ocurría en el caso de la CEOT, la aceptación de estas orientaciones políticas no son jurídicamente vinculantes, y se basan en la cooperación voluntaria. Por su importancia se resumen a continuación los principios que una ordenación sostenible del territorio europeo debería seguir para lograr un desarrollo regionalmente más equilibrado:

- 1) Promoción de la cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico más equilibrado y de la mejora de la competitividad, para lo cual es necesario que tanto regiones como municipios realicen una política activa de ordenación del territorio, lo que requiere: la existencia de autoridades territoriales legitimadas democráticamente, un nivel elevado en práctica administrativa y en aplicación de políticas, y la creciente implicación de la ciudadanía y agentes sociales en la ordenación del territorio.
- 2) Fomento de las funciones generadas por las funciones urbanas por medio de la creación y del fortalecimiento de redes de ciudades que favorezcan las sinergias y las complementariedades, así como el fomento de la mejora de las relaciones campo-ciudad que permita una colaboración en términos de igualdad entre las colectividades territoriales y ayude a lograr una estructura territorial más equilibrada.
- 3) Promoción de una accesibilidad más equilibrada a través de una red paneuropea de transportes, que en especial mejore las conexiones entre ciudades medias y pequeñas, de los espacios rurales y de las regiones insulares.
- 4) Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento que está influyendo en los cambios de las estructuras territoriales, de manera que las regiones desarrollen sus propios mercados y aumenten sus conexiones con la economía mundial.
- 5) Reducción de las agresiones al medio ambiente a través de una política de ordenación del territorio que coordine las políticas sectoriales y las decisiones locales.
- 6) Valoración y protección de los recursos y del patrimonio natural en la puesta en marcha de una política sostenible de ordenación del territorio.
- 7) Valoración del patrimonio cultural como factor de desarrollo económico y de fortalecimiento de la identidad regional, como activo capaz de aumentar el atractivo local y regional para la inversión, el

turismo y la población en general. La ordenación del territorio ofrece un marco ideal para la gestión de estos activos.

- 8) Desarrollo de los recursos energéticos y mantenimiento de la seguridad, por medio de una ordenación territorial que promueva las energías renovables y complete las redes de energía paneuropeas.
- 9) Promoción de un turismo de calidad y sostenible mediante una ordenación territorial que favorezca localizaciones respetuosas con la capacidad de carga de los territorios y el respeto por los ecosistemas basadas en procesos de evaluación de impacto territorial.
- 10) Limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales a partir de una política de ordenación territorial adecuada.

Se puede constatar tras este análisis la indudable influencia que las reflexiones territoriales que iba realizando el Consejo de Europa han tenido en la Unión Europea. PAREJO NAVAJAS resume en seis puntos las principales aportaciones que el Consejo de Europa ha realizado para la elaboración de la ETE (2004, 273)<sup>33</sup>:

- 1) Ha demostrado la dimensión supranacional de la ordenación del territorio, pues las políticas territoriales nacionales son insuficientes para el tratamiento de problemas de carácter transfronterizo.
- 2) Ha elaborado un concepto de ordenación del territorio válido para todos los estados de Europa y expresado en la CEOT de 1983.
- 3) Ha constatado la importancia del acceso a la información como factor y elemento esencial para el logro del desarrollo equilibrado de las regiones de Europa, siendo una premisa esencial para la toma de decisiones.
- 4) Ha establecido una estrategia para el aprovechamiento adecuado, razonable del suelo que se considera como un recurso natural escaso.
- 5) Ha definido los principios de desarrollo sostenible que han de orientar la ETE.
- 6) Ha contribuido a valorar la ordenación del territorio como una política que va más allá que la política de protección ambiental o de desarrollo regional, aunque reconoce la necesidad de ambas para conseguir sus objetivos.

Como recuerda HILDENBRAND (1996, 218-220) ha habido otras organizaciones de carácter interregional europeo de ámbito comunitario o no, como la Asamblea Europea de Regiones (ARE) constituida en 1985, la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de la CEE (CRPM) creada en 1973, o la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) que surgió en 1969, que con diferentes informes y consultas también han contribuido, aunque sea desde la visión parcial de su problemática, a enriquecer el discurso sobre la ordenación territorial en Europa.

---

<sup>33</sup> A éstas habría que añadir las referentes al tratamiento del paisaje, de gran interés para la ordenación del territorio como se ha podido comprobar tanto en el análisis del marco teórico como en el del marco legal, y a las que la autora, sorprendentemente, apenas presta atención.

#### **5.4.2 Las iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio anteriores a la Estrategia Territorial Europea (ETE).**

La primera cuestión a destacar es que la preocupación por la ordenación territorial nace tardíamente en la Comunidad Europea, y no es hasta finales de los ochenta que las instancias comunitarias comienzan a demostrar interés por esta cuestión. Efectivamente los Tratados de Roma de 1957 por medio de los cuales se constituyó la Comunidad Económica Europea no establecían ningún título competencial que habilitara a la Comunidad a emprender una política de ordenación del territorio, ni se han establecido posteriormente. Es más, por parte de la CEMAT existe una Declaración de 1987, la Declaración de Valencia, en la que constata la falta de coordinación y concertación en las relaciones entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea y donde critica especialmente el silencio de la Comunidad sobre la realización del Esquema de Ordenación del Territorio Europeo, que había sido propuesto y aprobado por el propio Parlamento Europeo en 1983 (HILDENBRAND, 1996, 223). Existía por lo tanto una demanda externa a la Comunidad sobre la necesidad de reflexionar sobre este tema.

Por otro lado, la propia Comunidad, había creado en 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), lo que suponía la aparición de la política regional comunitaria con el objetivo de corregir los principales desequilibrios entre las diferentes regiones comunitarias. La importancia de estos Fondos era creciente y se hizo todavía más al solicitar España su incremento para mejorar la cohesión social y económica y paliar el impacto de la integración. Anteriormente ya se habían modificado con la adhesión del Reino Unido, al no poder participar este país de los beneficios de la PAC y buscar la compensación por medio de los fondos regionales (FALUDI, 2005).

Todo ello llevó a que en el Acta Única Europea de 1986 –por medio de la cual se dio dimensión política a la Unión- se introdujese en el Tratado de la CEE un Título – el quinto-, sobre la cohesión social y económica, lo que a su vez supuso la reforma de los Fondos Estructurales y un nuevo reglamento de ejecución FEDER. En este Reglamento, en su artículo 10, se prevé la posibilidad de que la Comisión Europea podría contribuir a la financiación de estudios relacionados con la ordenación del territorio con la finalidad de identificar: las consecuencias territoriales de las medidas proyectadas por las autoridades nacionales, en particular en materia de grandes infraestructuras que por su repercusión sobrepasen el ámbito nacional; medidas para solventar los problemas específicos de las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad; y los elementos necesarios para establecer un sistema prospectivo de utilización del espacio comunitario (HILDENBRAND, 1996, 223). Poco a poco se va consolidando la necesidad de valorar el impacto territorial de las políticas regionales, de sus programas y fondos, y también de otras políticas sectoriales, lo que llevó a incorporar en el Título XVI dedicado al medio ambiente del Tratado de Maastricht (1992) la posibilidad de que el Consejo adoptase medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, siendo esta la primera vez que en el derecho Comunitario se hace mención expresa al concepto de ordenación del territorio (HILDENBRAND, 1996, 225), aunque sea para la posibilidad de tomar medidas limitadas y específicas, que en ningún

momento suponen la definición de un modelo territorial (PAREJO NAVAJAS, 2004, 210). Es el comienzo para que vaya asentándose el principio de cohesión territorial, como ya se ha analizado en el estado de la cuestión.

Según HILDENBRAND existen otras tres instituciones comunitarias implicadas en la ordenación del territorio, y que también han colaborado e impulsado políticamente la reflexión y los debates sobre la ordenación territorial a nivel europeo. La primera –y la más importante– es la reunión informal de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio que comenzó a celebrarse en 1989 –casi 20 años más tarde que las reuniones informales de los Ministros de ordenación del territorio integrados en el Consejo de Europa–, en la ciudad de Nantes (Francia). Es en estas reuniones donde se han ido analizando los diferentes documentos de ordenación del territorio comunitario, las nuevas dinámicas territoriales y cambios como consecuencia de la ampliación, etc. culminando con la aprobación de la ETE en Postdam en 1999.

El segundo organismo es el Comité informal de Desarrollo Territorial (CDT) que se creó en 1991 en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio celebrada en La Haya. Es un órgano de carácter consultivo y adscrito a la Comisión Europea y al que se le ha encargado la elaboración de diferentes estudios para su posterior discusión en la Comisión entre ellos el “Compendium sobre sistemas y políticas de ordenación del territorio de los Estados miembros”, que permitió un análisis comparativo de los sistemas nacionales. Aparte de otros temas más específicos de estudio, en 1993, en la reunión de Liège, se decidió encargarle la elaboración del Esquema de Desarrollo Territorial Europeo (EDTC), la futura ETE.

Así mismo, en el Tratado de la Unión Europea ratificado en Maastricht se contempló la creación de un Comité de Regiones a iniciativa de la ARE y del Gobierno alemán, y que se constituiría en 1994. Dicho Comité goza de competencias más amplias que el anterior Consejo Consultivo de Poderes Regionales y Locales, gozando de un estatuto independiente y pudiendo actuar de oficio. Está compuesto por 189 miembros entre representantes de las administraciones regionales y locales y organiza su trabajo en ocho comisiones y cuatro subcomisiones. Una comisión, la cinco, está dedicada a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

A estos tres organismos PAREJO NAVAJAS añade a la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo con competencias en política de cohesión, de transportes y de turismo (2004, 274-275).

Ya se ha señalado en el análisis de estado de la cuestión, pero conviene recordar en este punto que en los Tratados de la Unión no se hace una referencia expresa a la competencia comunitaria en materia de ordenación del territorio. También se confirma en el amplio trabajo de HILDENBRAND (1996) y PAREJO NAVAJAS (2004) respectivamente. En especial esta última hace un extenso y prolijo análisis sobre la ordenación del territorio en el sistema competencial de la Unión Europea, constatando que en el Tratado no se contempla una regulación individualizada en materia de ordenación del territorio como política comunitaria. Tampoco se puede deducir del análisis de los Títulos sobre Medio Ambiente (XIX) o sobre Cohesión Económica y Social (XVII) –a pesar de reconocer la evidente relación entre sus objetivos y los de la ordenación del territorio–, que haya una base para ejercer una política en esa materia. Es por ello que la autora concluye que

no existe base constitucional para la atribución a la Comunidad Europea de una competencia en dicha materia. Otra cosa es que exista conciencia del impacto territorial de muchas de sus políticas sectoriales y/o regionales, y la necesidad de abordar de una manera u otra la cuestión territorial, pues el territorio está emergiendo como factor revalorizado, y la cuestión de la cohesión territorial cada vez cobra más valor, tanto por su valor en sí misma como por ser imprescindible para el logro de los objetivos de cohesión social y económica y de competitividad de las regiones europeas.

En este contexto, como señala PAREJO NAVAJAS (2004, 276-277) las reflexiones sobre los problemas territoriales en la Unión Europea se ha producido por medio de dos tipos de aproximaciones que, lejos de ser excluyentes, son complementarias. Por un lado estarían los trabajos dirigidos hacia el estudio de los problemas territoriales desde una perspectiva general y que intentan dar una visión conjunta de los mismos y de sus soluciones pero sin entrar en profundidad en cada ámbito concreto (los documentos *Europa 2000* y *Europa 2000+*, claros precedentes de la ETE serían el ejemplo más claro). Por otro lado, existe otro tipo de acercamiento que ha tomado como objeto de estudio una serie de zonas especialmente problemáticas por su fragilidad y las ha tratado en profundidad (como por ejemplo el documento *Ciudades Europeas Sostenibles* –el documento final es de 1996–; los documentos originados en el programa TERRA sobre la aplicación de los criterios de desarrollo sostenible en áreas vulnerables o amenazadas y que en su comienzo en 1998 ya trabajó en 15 proyectos piloto; o los documentos relativos a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de 1999). Dentro del contexto de esta investigación se considera pertinente el detenerse en el análisis de los documentos de tipo más general y que son claros precedentes de la ETE, como son los documentos *Europa 2000* aprobado bajo la presidencia holandesa en La Haya en 1991, en la reunión informal de Ministros de ordenación del territorio y *Europa 2000+*<sup>34</sup>.

#### 5.4.2.1 El documento *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*.

El documento se estructura en una introducción –donde se resume la situación europea e internacional y se presenta el contexto legal y político del documento– y cinco capítulos. En los cuatro primeros, a modo de diagnóstico, se analizan los factores que influirán en la utilización del territorio comunitario en la próxima década y con posteridad, mientras que en el quinto se abordan las implicaciones políticas que las nuevas tendencias suponen, realizándose algunas recomendaciones.

En el primer capítulo se analiza el **contexto demográfico y económico**, con los problemas derivados del envejecimiento y la movilidad de la mano de obra y las posibles presiones de las corrientes migratorias de la Europa del este y de los países del norte de África. También se abordan las nuevas pautas de producción y localización.

En el segundo capítulo se abordan los **diferentes problemas y retos que deberá afrontar la Comunidad en materia de infraestructuras y**

---

<sup>34</sup> Las aproximaciones parciales citadas las analiza la propia autora (2004, 290-226) y se pueden completar con reflexiones surgidas en torno a otros programas europeos: Interreg, Life, Leader, o los más recientes como ESPON, etc. a los que en parte se ha aludido en parte del marco teórico.

**ordenación espacial.** Es fundamental que se produzca una reflexión y debate de escala comunitaria para conseguir unas redes transeuropeas racionales, en especial en lo referido a las principales conexiones. Ante los graves problemas de congestión, en especial del transporte por carretera, se requiere la creación de conexiones de alta velocidad (autopistas, redes ferroviarias de alta velocidad y líneas aéreas). También se contempla la ampliación del cobro de peajes. En la conexión con las regiones periféricas será fundamental el transporte marítimo y el completar las líneas de la red europea que faltan. Por otro lado el documento subraya las nuevas posibilidades que –sin ser la panacea- ofrecen los avances de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para lograr el avance de regiones más periféricas y/o menos desarrolladas, al no depender el progreso y el crecimiento de la cercanía a los grandes centros. Para ello se debe asegurar que se eliminan o disminuyen las diferencias regionales en el acceso a las redes de telecomunicaciones para lo que es inevitable la contribución pública. Respecto a la energía considera imprescindible para el desarrollo asegurar el abastecimiento de la misma a precios competitivos, para lo que es necesario completar la red de distribución de gas y electricidad existentes y aprovechar otras fuentes de energía locales y alternativas.

El **medio ambiente** es una preocupación importante, dedicándose un capítulo del documento, el tercero. Frecuentemente se ha asociado la actividad económica con la degradación del medio ambiente y la destrucción de los recursos naturales, y se constata los problemas de contaminación atmosférica debido a las emisiones industriales y del transporte, de contaminación de acuíferos por la actividad agraria intensiva, el problema de los desechos y las cada vez mayores dificultades para la localización de sus infraestructuras –vertederos, incineradoras, etc.- para su tratamiento, o la degradación del entorno natural. Para la década de los noventa se espera un cambio decisivo en la actitud y en los esfuerzos dirigidos al medio ambiente. Por un lado, en las congestionadas regiones septentrionales los costes asociados al desarrollo están alcanzando niveles cada vez más inaceptables y, por otro, en las zonas menos desarrolladas se conserva un medio ambiente limpio y atractivo que puede ser un activo importante para el turismo y la localización de nuevas actividades. Todo ello exige que las medidas de política regional de la Comunidad dirigidas a fomentar el desarrollo económico tenga en cuenta los aspectos medio ambientales, debiendo basarse los objetivos económicos en el principio de crecimiento sostenible.

Por fin, en el cuarto capítulo se contemplan estos factores pero según la **especificidad de las diferentes áreas de la comunidad:** áreas urbanas, zonas rurales, ciudades y zonas fronterizas, y zonas costeras e islas.

En este contexto el documento resume las principales tendencias de la geografía económica de Europa, constatando la existencia de dos polos en forma de arco donde se concentra la mayor parte de la población y la actividad económica: unos sería el considerado como centro tradicional, delimitado por el triángulo París-Londres-Ámsterdam y la cuenca del Ruhr, el llamado corazón industrial de Europa, que además de la actividad industrial ha sabido aprovechar las oportunidades de desarrollar el sector financiero y el turismo. El segundo polo engloba el sur de Alemania y el

norte y centro de Italia, y que empieza a extenderse hacia el sur de Francia y el norte y este de España.

Aunque las nuevas tecnologías favorezcan la descentralización, en la década de los noventa parece que los centros de actividad económica, decisión política y administrativa seguirán captando las principales localizaciones empresariales. Pero también se constatan otros factores que pueden ayudar en la descentralización de las actividades de manera que se logre una distribución de la actividad más equilibrada, disminuyendo así las disparidades regionales de la Comunidad. El primer factor que puede contribuir a ello son los elevados costes de las zonas centrales y los cambios en los sistemas de producción, ahora más flexibles, lo que favorece el papel de las pequeñas empresas. El segundo factor es el envejecimiento de la población de las zonas centrales, lo que les resta dinamismo frente a otras zonas menos desarrolladas pero con una estructura de la población más joven. En tercer lugar la posibilidad de descentralización que ofrecen los avances en materia de transporte y telecomunicaciones. Y en cuarto lugar, los problemas que la congestión –retrasos, contaminación, etc.- puede acarrear en las zonas centrales. Se constata además una mayor movilidad geográfica de la actividad económica preferible a la movilidad de la mano de obra.

Una consecuencia importante es que parece que la localización está más influida que antes por los factores asociados a la calidad de vida y menos a la existencia de recursos, especialmente en las actividades intensivas en capital humano y de alta cualificación.

En el quinto y último capítulo se analizan las **implicaciones políticas** que se desprenden del anterior análisis. Lo primero, ya se señalaba al comienzo del documento, es la constatación de que el sistema de utilización del territorio europeo es uno de los principales factores determinantes de la prosperidad económica a largo plazo. Además, el conseguir un crecimiento económico equilibrado y armonioso en una Comunidad más integrada, exige de los Estados miembros una reflexión sobre cuales son las posibilidades y limitaciones de la utilización óptima del territorio de la Comunidad, tratando de evitar incoherencias espaciales que muchas veces impiden una distribución racional de los recursos. Y esto cobra mayor importancia en un territorio como el de la Comunidad de gran complejidad física, amenazas sobre el medio ambiente, elevada densidad media de población pero desigual distribución de la misma, y grandes disparidades económicas y sociales.

Por otro lado, la política regional centrada en las ayudas a las regiones más débiles y que buscan fomentar la cohesión social y económica de la Comunidad serán más eficaces si se basan en una visión coherente del territorio comunitario como un todo. Para lograr un enfoque comunitario coherente se tiene que ser conscientes de las diferencias existentes en los diferentes sistemas de planificación regional y territorial de los doce Estados miembros con diferentes tradiciones históricas, administrativas y políticas. Estas diferencias condicionan inevitablemente las expectativas de los Estados miembros en cuanto a la función de la Comunidad que van desde los que exigen una mayor iniciativa por su parte hasta los que quieren que se limite a la recogida y divulgación de la información.

Es por todo esto que el documento deja claro que, siguiendo el principio de subsidiariedad, la Comunidad no pretende sustituir a las autoridades

nacionales, regionales y locales en lo relativo al desarrollo espacial de sus territorios, pero sí que puede ofrecer un marco político comunitario o europeo, un marco territorial general, que sea el que permita hacer más coherente las distintas políticas sectoriales y la cooperación entre regiones.

Para lograr esta visión coherente del territorio comunitario son necesarios los siguientes requisitos:

- a) mejoras en la información socioeconómica regional que permita una mejor toma de decisiones y una comparación y clasificación entre regiones. Esto debe de ir acompañado con un adecuado intercambio de la misma pues cada vez es más difícil planificar de forma aislada. Esto debe de ser tenido en cuenta especialmente en el caso de las infraestructuras, máxime si tienen repercusiones más allá de sus fronteras, o en cuestiones de medio ambiente que pueden ser de interés común. También se quiere lograr tener un sistema de información geográfica coordinado por la Comisión y en colaboración con los Estados miembros. Se continuará con las investigaciones sobre las relaciones espaciales con estudios transregionales y de impacto espacial.
- b) Creación de un Comité de Desarrollo Territorial (CDT) que establezca un sistema adecuado de consultas e intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión y ofrezca un foro para resolver posibles conflictos. A la vez puede servir para explotar mejor la información recabada. Los debates deberían superar los meros debates sectoriales proponiéndose los siguientes temas: revisión de la política regional comunitaria para, aprovechando las nuevas pautas de localización de la actividad económica, lograr una distribución más equilibrada de la misma que favorezca a las regiones más atrasadas; cómo afrontar las consecuencias de los grandes cambios demográficos previstos (envejecimiento, movimientos migratorios, etc.), especialmente en el sistema educativo y de sanidad; buscar soluciones a los problemas de congestión de las zonas urbanas y al transporte por carretera por medio del desarrollo de medios alternativos y la optimización de la red existente, ampliando las ramificaciones en los accesos a las redes; favorecer la integración de las regiones marginadas por medio del desarrollo de las tecnologías de información y las telecomunicaciones; adecuar los objetivos económicos al principio del desarrollo sostenible; asegurar el suministro de energía fiable y a precios favorables; y en último lugar, respetando el principio de subsidiariedad, realizar un nuevo esfuerzo de planificación y de cooperación para la planificación, que en último caso recae en las autoridades nacionales, regionales y locales.
- c) El tratamiento de las áreas específicas de la Comunidad: desarrollo de las zonas transfronterizas tanto interiores como exteriores buscando su integración física en el Mercado Único Europeo; fomento de las redes de cooperación entre regiones y ciudades; finalización de las redes de transporte, telecomunicaciones y energía que permitan mejorar las conexiones de las regiones periféricas entre sí y con las zonas centrales.
- d) Mayor atención a los problemas de los centros urbanos, que muchas veces van más allá que los económicos (transporte, medio ambiente, problemas de segregación social, etc.).

Como señala HILDENBRAND (1996, 236-237) el principal mérito del documento fue aportar por primera vez desde las instituciones europeas una visión coherente del territorio comunitario, realizando un diagnóstico de las cuestiones claves y tendencias de desarrollo del territorio en Europa. Por otro lado sirvió para dar un impulso a una atención más sostenida por parte de la UE a la ordenación del territorio, pues hasta entonces su atención había sido mínima. A partir de este documento, la presencia de la "cuestión territorial" estará presente en la UE, cada día con más fuerza, lo que se confirmó posteriormente por las amplias actividades e iniciativas y trabajos que se realizaron en los años posteriores al documento y que tuvieron su origen en el mismo. Entre ellas destaca el estudio de diferentes macrorregiones transnacionales definidas dentro de la Unión y otras cuatro macrorregiones transnacionales vecinas de la UE, y que realizaron diferentes consultoras.

Por otro lado también queda claro por donde se van a poder ir abordando las cuestiones relativas a la ordenación del territorio y el margen de actuación que tienen las instituciones de la Comunidad, pronto Unión Europea: respeto a la subsidiariedad, reconociendo el principal papel de las autoridades nacionales, regionales y locales a la hora de la planificación espacial pero subrayando la importancia de la cooperación en la materia y del papel que pueden jugar en ello las instituciones europeas, así como en el ofrecimiento de un marco territorial europeo que facilite a dichas autoridades el desarrollo de sus planes territoriales.

Finalmente, dicho documento fue aprobado bajo la presidencia holandesa en la reunión informal de Ministros de La Haya en 1991.

#### 5.4.2.2 El documento *Europa 2000+*. Cooperación para la ordenación del territorio europeo.

La versión provisional de este documento se presentó en la reunión informal de Ministros celebrada en Leipzig (Alemania) en septiembre de 1994 y que tuvo carácter extraordinario, tras la reunión de Corfú (Grecia) celebrada en junio del mismo año. Previamente, en la reunión de Lieja (Bélgica) de 1993 se decidió la preparación de este documento como paso previo a la elaboración del, al principio llamada *Perspectiva Europea de la Ordenación del Territorio* (PEOT), y finalmente *Estrategia Territorial Europea* (ETE)<sup>35</sup>. En el documento *Europa 2000+* se profundiza en el análisis de los impactos territoriales de los cambios profundos más recientes producidos en Europa: reunificación de Alemania, ampliación de la UE (Austria, Finlandia y Suecia), la transición democrática y económica de los países de la Europa central y del este, evolución de los países de la Región mediterránea (con la posible incorporación de Malta, Chipre, y Turquía), nuevas dinámicas económicas y territoriales, etc. Muchos de estos temas ya habían sido abordados en el anterior documento *Europa 2000*, pero sólo como un primer análisis que esbozaba algunas cuestiones. Por otro lado, la información que sobre la Unión y su territorio así como sus desafíos futuros se había recogido y elaborado desde la elaboración del anterior documento (estaba sin acabar pero muy avanzado el estudio sobre los sistemas de planificación, se habían

---

<sup>35</sup> En el análisis del marco teórico ya se han señalado algunas obras que siguen los pasos de cada reunión y lo que se va aportando en cada una de ellas (FALUDI, FARINÓS). Se puede complementar con las obras ya numerosas veces citadas de HILDENBRAND (1996) y PAREJO NAVAJAS (2004).

finalizado los estudios sobre las macrorregiones transnacionales, etc.) era importante. Es importante tener en cuenta el contexto de impulso político en el que se elaboró el documento, con el Tratado de la UE recién aprobado –el Tratado de Maastricht–, presentado por la Comisión el Libro Blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo*, etc.

**El documento se estructura** en una primera síntesis donde se reflejan las principales conclusiones y orientaciones para la cooperación en la ordenación del territorio europeo y que se analizan más adelante. Tras ello se aportan tres secciones y un anexo que forman el cuerpo del estudio.

En la primera sección, **la sección A**, se analizan los **factores de organización del territorio europeo**: el asentamiento de la población y su evolución, la movilidad de la población y la volatilidad del empleo; la reciente evolución de la localización de las inversiones internacionales; los efectos regionales de las redes transeuropeas; y, dentro de los problemas medioambientales, se seleccionan dos, la protección de espacios abiertos y de los recursos del agua.

Respecto al primer factor, el relacionado con la población se detectan los siguientes problemas y oportunidades: aumento de la dualidad del territorio, entre zonas con fuerte concentración de población y otras que sufren dinámicas de pérdida de población constante; vaciado de los centros de las grandes ciudades que por el contrario crecen de manera dispersa en el perímetro exterior, dando lugar a desequilibrios espaciales importantes; incremento de los fenómenos de litoralización y de suburbanización que ejercen mayor presión sobre los espacios abiertos y las zonas naturales y sensibles; relevancia estratégica de las grandes redes de comunicación que han ayudado a reforzar determinados corredores de asentamiento y sus principales nodos; dinamismo y atracción que pueden aportar ciudades medianas y pequeñas en la revitalización demográfica, económica y social de muchas zonas rurales; procesos de densificación de las regiones fronterizas como consecuencia positiva de la integración europea; aumento significativo en distancia y volumen de los movimientos pendulares como consecuencia directa de las distorsiones entre la localización de la población activa y la del empleo; existencia de muchas zonas con importante desempleo de larga duración y una mano de obra de poca cualificación.

En cuanto al segundo factor, la evolución reciente de la localización de las inversiones internacionales se constata que los más importantes son los que tienen su origen en los Estados más poderosos y prósperos hacia los menos desarrollados, detectándose dos ejes: el norte-sur de Alemania, Países Bajos, Francia y Reino Unido hacia España y Portugal fundamentalmente, y otro este-oeste de esos mismos países pero hacia Irlanda. También se constata que el incremento de las inversiones extranjeras en general ha sido más importante en el sector servicios por lo que se han dirigido a las regiones centrales de la Comunidad. En la Europa meridional se encuentra una situación más heterogénea, aunque en términos generales se puede decir que la inversión extranjera, con sus decisiones de localización, ha aumentado las diferencias regionales y la especialización productiva de las regiones –llegando a veces al desarrollo monosectorial–.

El tercer factor estudiado son los efectos regionales de las redes transeuropeas de información, transporte y energía. Respecto a las primeras creen que tienen gran potencial para lograr el objetivo de equidad territorial pues permiten salvar determinados obstáculos físicos y

geográficos sin generar sobrecostes elevados o problemas medioambientales graves. Respecto a la energía se cree fundamental complementar la red de distribución de gas por Portugal, oeste de España y Grecia. El reto está en asegurar la capacidad de producción eléctrica, que se incrementará de manera importante, y en aumentar en lo posible la contribución de las energías renovables, todavía en porcentajes muy bajos. Un caso de especial atención merecen las regiones insulares más dependientes del petróleo y por lo tanto más expuestas a las fluctuaciones de los precios. De las tres redes, la de transporte es la que tiene implicaciones más claras en la ordenación del territorio europeo y uno de los factores que más puede contribuir al equilibrio regional. Los principales retos están en: el fortalecimiento de la competitividad potencial de las regiones periféricas mejorando su accesibilidad respecto a las regiones centrales de la UE; fomentar el desarrollo paralelo de las redes secundarias y de los puntos de acceso a las grandes redes, de manera que la accesibilidad que éstas facilitan se difumine más por el territorio, evitando la creación de vacíos o desiertos entre los polos; evitar los problemas de congestión y de degradación del medio ambiente, especialmente en determinados corredores sobrecargados de tráfico mediante el desarrollo de la intermodalidad y el desarrollo del transporte combinado, la mejora en la gestión de las infraestructuras y el reforzamiento de las políticas de protección del medio ambiente; y por fin la necesidad de integrar en la política de redes transeuropeas las consecuencias de la intensificación de las relaciones con países terceros europeos y no europeos en el Mediterráneo, Europa central y del este, etc.

El cuarto factor destaca dos asuntos relacionados con la problemática medioambiental, la protección de los espacios abiertos (naturales) y de los recursos de agua, y su relación con la ordenación del territorio, que puede ser un instrumento eficaz en la preservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como de la utilización prudente y racional de los recursos naturales, tal como señala el nuevo Tratado de la Unión Europea. Respecto a los espacios abiertos señala la importancia de mantener y recuperar los llamados corredores ecológicos, así como el carácter estratégico de los espacios naturales cercanos a los núcleos urbanos por sus funciones recreativas y regeneradoras que pueden desempeñar; también señala la importancia de la cooperación transfronteriza en la gestión concertada de los grandes conjuntos naturales y paisajísticos de carácter transnacional. Por otro lado relaciona toda una serie de medidas horizontales que podrían complementar otras ya en marcha en la Comunidad, siendo las principales: la ampliación de la información relativa a los espacios naturales –con iniciativas como CORINE–; la creación de instrumentos de evaluación de la capacidad de carga de dichos espacios; la consideración del paisaje y del patrimonio arquitectónico en los planes de usos del suelo ante la implantación de actividades con fuerte impacto territorial; el fomento de la cooperación entre entidades territoriales pertenecientes a la misma región biogeográfica, especialmente los pertenecientes a la red Natura 2000, para establecer estrategias comunes en esos espacios; la definición de espacios a regenerar cercanos a los núcleos urbanos; y el desarrollo de nuevas formas de turismo sostenible. Por otra parte se realiza un diagnóstico de los recursos de agua relacionados con el agua dulce, los acuíferos o aguas subterráneas, los

sistemas fluviales y de las aguas marinas (con especial atención a la evolución de su calidad, las zonas marítimas de riesgo por tráfico marino, las zonas costeras y los estuarios y zonas húmedas costeras). Entre las recomendaciones destacan el establecimiento de planes hidrológicos a largo plazo de carácter transnacional si la cuenca o acuíferos afectan a varios Estados; concertación transnacional cuando los planes nacionales tengan una repercusión importante en el caudal de ríos que atraviesan varios países; incorporación a los planes de ordenación del territorio y de utilización del suelo de zonificaciones basadas en zonas vulnerables y sensibles, zonas de recarga de acuíferos y zonas de riesgo. En el caso de las zonas costeras y marítimas se recomienda, entre otras cuestiones, establecer una base de datos que permita establecer una tipología de zonas; el desarrollo de una estrategia europea que ayude a superar la compartimentación institucional y operativa en la gestión de mares y costas de los Estados; y apoyar la cooperación transnacional e interregional para concertar, regular y vigilar el tráfico marítimo en zonas de riesgo.

En general, el análisis de cada uno de los factores se acompaña con la ejemplificación de casos de "buenas prácticas".

**La sección B**, la segunda del documento, se refiere a la **evolución de los espacios específicos**: los espacios urbanos, los espacios rurales y las regiones fronterizas. Respecto a la evolución de los espacios urbanos indica las dificultades de lograr indicadores homogéneos para todos los países aunque constata pautas similares en las dinámicas de las grandes ciudades y de las ciudades medias. Así las grandes ciudades parece que seguirán creciendo aunque sea de manera diferente (pérdida de peso de los centros y difusión de su crecimiento a su entorno), fenómenos de exclusión social, graves problemas medioambientales –pérdida de la calidad del aire, aumento de la contaminación acústica- y de transporte (congestión, aumento de los tiempos de desplazamientos, accidentes de tráfico, pérdida de peso del transporte público, etc.). Las ciudades medias se consideran las grandes desconocidas aunque sean de gran importancia a la hora de estructurar gran parte del territorio europeo, constatándose dinámicas diferentes según su cercanía a núcleos de gran centralidad o no y se beneficien de ello, tengan servicios y equipamientos colectivos suficientes, se localicen en centros rurales más o menos dinámicos, que tengan atractivos propios o hayan desarrollado una especialización particular, que hayan desarrollado actividades o relaciones en red con otros centros, etc. Los retos que presentan, en especial en comparación con las grandes ciudades, es el asegurar un conjunto de servicios –públicos y de empresa-, y equipamientos sociales y culturales que aseguren una calidad de vida cada vez más demandada por los ciudadanos; capacidad de complementarse con otras ciudades más o menos cercanas por medio del funcionamiento en red; posibilidad de aumentar o ampliar sus actividades económicas, que no las hagan dependientes de una sola actividad; aprovechar cualquier tipo de recurso local –cualificación de la mano de obra, existencia de una universidad, recursos naturales o históricos, etc.-; mejora en la oferta de ocio y cultura; definición y desarrollo de estrategias de desarrollo urbano, etc.

El segundo espacio específico objeto de análisis son los espacios rurales. A la hora de analizar sus problemas y perspectivas constata su diversidad y peculiaridad según el tipo de zona rural que se trate, distinguiendo hasta

cinco zonas: espacios rurales próximos a zonas muy urbanizadas, espacios rurales de gran atractivo turístico, espacios rurales con actividades diversificadas; espacios rurales con predominio agrícola, y espacios rurales de difícil acceso. Es por ello que se proponen estrategias y políticas de desarrollo rural diversificadas que tengan en cuenta el dinamismo local y su tejido productivo, así como las ventajas comparativas de las actividades agrarias y no agrarias. En este sentido señalan las ventajas que suponen enfoques integrados como los de la iniciativa LEADER, que a la vez han impulsado proyectos innovadores. Se destaca el carácter estratégico de los núcleos rurales medios y la necesidad de apoyarles para que consigan ofrecer unos servicios y equipamientos adecuados y atractivos para la población, y en su caso impulsar la cooperación intermunicipal para alcanzar, por razones de economía de escala, la rentabilidad de los equipamientos.

El tercer espacio específico considerado son las regiones transfronterizas, donde se constata la diversidad de situaciones y pluralidad de formas de cooperación, distinguiendo las regiones fronterizas internas y las regiones fronterizas externas. Se subraya las dificultades de entendimiento al partirse de culturas "político-administrativas" diferentes e incluso la dificultad de encontrar instrumentos jurídicos adecuados (la Comisión prepara un repertorio de instrumentos que facilite este aspecto), la necesidad de disponer de polos de competencia, de centros de recursos y redes profesionales que garanticen la interfaz técnica y cultural, y el que es indispensable integrar el enfoque desde abajo (nivel intermunicipal o interregional) con el enfoque desde arriba (enfoque comunitario y/o interestatal).

La sección tercera, **la sección C**, está dedicada al **análisis de los instrumentos y políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros**, constatando la diversidad de los sistemas de ordenación del territorio, debido a cuatro razones principales: una historia, geografía, y tradiciones culturales diferentes que se reflejan en modos de vida diferentes; el grado de desarrollo de la economía y del sistema urbano del país; la orientación ideológica y política del Estado, especialmente en lo que se refiere a la descentralización y desregulación, a la elección entre un mayor liberalismo o una mayor intervención del Estado; el régimen de derechos de propiedades y utilización del suelo, y cómo pueden ser afectados los mismos por el sistema de planificación; el tipo de organización del Estado, unitario o federal.

Pero a pesar de estas diferencias se aprecian seis retos comunes que tienen todos los sistemas de ordenación: a) los cambios económicos que resultan directa o indirectamente del Mercado Único y de la mundialización de la actividad económica y de las inversiones; b) integración de las grandes redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones en los sistemas nacionales de planificación, que a su vez también pueden tener efectos regionales indirectos; c) el número creciente de problemas medioambientales. Existe un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de proteger el medio ambiente más globalmente, siendo la ordenación del territorio un instrumento potencial importante para lograr conciliar los intereses del desarrollo económico y la protección del medio ambiente; d) la dimensión internacional de los problemas demográficos y especialmente las presiones de los movimientos migratorios de los países del norte de África

y, tras el desmembramiento de la Unión Soviética, de la Europa central y del este; e) sistema de financiación del sector público para la aplicación de los planes: autoridades de la administración central, autoridades locales y/o regionales, agencias de desarrollo del sector público, etc. En el caso de las regiones que reciben Fondos Estructurales se plantea el interrogante de la integración de los mismos en planes de ordenación del territorio, que sería muy conveniente; ventajas o desventajas de cada sistema de planificación respecto al vecino, especialmente en las regiones fronterizas (facilidad de concesión permisos y licencias de obra por ejemplo).

A continuación se analiza la sensibilidad de los sistemas de ordenación del territorio frente a los temas europeos desde el punto de vista de las tendencias generales y de reacciones más directas o específicas. Dentro de las primeras, las tendencias generales, se constata en primer lugar el que la ordenación del territorio está presente en un conjunto de preocupaciones muy variado (desarrollo económico, transporte, turismo, vivienda, gestión de residuos, calidad de aguas, protección de la naturaleza, etc.). Se observa una concepción emergente de la ordenación del territorio más global y compleja, que no se limita a la simple localización física y de la utilización del suelo, sino que integra consideraciones económicas, sociales, políticas y medioambientales. En segundo lugar se reconoce la necesidad de tener en cuenta las fuerzas del mercado en el proceso de planificación espacial. En tercer lugar hay un proceso de simplificación de los procedimientos de planificación existentes en los Estados miembros, que coincide con la cuarta tendencia, la descentralización de las responsabilidades de la ordenación del territorio en beneficio de las autoridades regionales y locales. Esta última tendencia ha provocado otra, la del debate del papel del Estado para garantizar la aplicación efectiva de políticas de ordenación del territorio. Por otro lado se observa un consenso mayor sobre cómo debe abordar la planificación espacial los nuevos desafíos de la UE entorno a cuatro temas: necesidad de concentrar el crecimiento futuro en las zonas urbanas existentes, lo que debe impulsar la regeneración de las ciudades; necesidad de implementar el desarrollo sostenible, de desarrollar una política global de medio ambiente integrada desde el comienzo en otros campos de decisión; la fuerte intención de proteger y reforzar el medio ambiente natural; y la preocupación por desarrollar un enfoque global y multimodal en temas de movilidad y transporte.

En cuanto a las cuestiones más específicas se constata una emergencia de la dimensión europea en las políticas de ordenación del territorio nacionales: integración creciente de los aspectos transnacionales y transfronterizos en las políticas espaciales de los Estados y de muchas regiones, intensificación de las consultas entre Estados, y revalorización de las estrategias internacionales de planificación y desarrollo de programas de actuación conjunta. Por otro lado también se observa una integración de las políticas comunitarias en los sistemas de ordenación del territorio. Así, se reconoce la importancia de integrar las ayudas regionales en los sistemas de planificación para lograr una mayor eficacia de los mismos, consideración de la PAC como factor clave de la planificación espacial, efectos de las redes transeuropeas (TAV, grandes proyectos de carreteras, etc.) en sus sistemas territoriales, y efectos de la legislación comunitaria -en especial la medioambiental- en la planificación espacial. La última cuestión específica es el aumento de las actividades de planificación transfronteriza.

Esta tercera sección se acaba con el análisis de los sistemas de ordenación de cada Estado miembro, de donde se han extraído las consideraciones anteriores.

El documento acaba con **anexo** titulado "Perspectivas transnacionales del desarrollo territorial europeo" en el que se presentan las investigaciones sobre ocho macrorregiones de la UE definidas conforme a criterios de proximidad geográfica y de desarrollo de relaciones recíprocas: las regiones del centro de las capitales, el Arco Alpino, la Diagonal Continental, los cinco nuevos Estados federados alemanes, la región mediterránea, el Arco Atlántico, las regiones del mar del Norte, y las regiones ultraperiféricas. Para cada una de ellas se realiza un diagnóstico con sus principales características y problemas, y se ofrece un escenario tendencial y la posibilidad de una orientación voluntarista.

Esta perspectiva se completa con un estudio -muy general- de las características y perspectivas de las regiones vecinas de la UE: los Países Nórdicos, los Países de Europa central y oriental, La ex Unión Soviética, y los Países del sur y el este del Mediterráneo.

Con esto acabaría la parte del diagnóstico del documento. Como se ha señalado al principio el documento comienza con una **síntesis** en el que se proponen las **orientaciones para una mejora de la organización territorial de la UE** referidas a tres ámbitos: opciones generales, opciones transnacionales, y opciones para la cooperación con los países vecinos de la UE. Estas orientaciones sobre la ordenación del territorio se completan al final con una serie de orientaciones políticas.

Las **opciones generales** parten de que en la estrategia global definida por la UE y el libro blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo* -basada en la competitividad y en un desarrollo sostenible y equilibrado-, hay un componente de ordenación territorial muy importante. Se organizan entorno a tres grandes objetivos. El primero se refiere a lograr un territorio europeo más competitivo, y que desde el punto de vista territorial tiene dos desafíos. El primero se refiere a la competitividad global, y significa por un lado continuar y acelerar la creación de las grandes redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones, y por otro, mejorar las infraestructuras de educación y formación profesional que aseguren la cualificación y la movilidad de la mano de obra, así como eliminar los obstáculos transfronterizos. El segundo desafío se refiere lograr el anterior sin que aumenten los desequilibrios entre centro y periferia, que al final presentan costes para la competitividad con sobrecostes de aglomeración por un lado y de dispersión por otro. En definitiva, extender y asegurar la competitividad de los diferentes territorios de la UE.

Para ello se realizan cuatro propuestas:

- a) potenciar el impacto de las redes transeuropeas de transporte y energía por medio del desarrollo de una red secundaria de tipo capilar que extienda el impacto de las redes principales. Esto debe servir para dar alternativas a los ejes más congestionados y favorecer el desarrollo de las zonas más desfavorecidas.
- b) organizar la sociedad de la información por medio de las redes de telecomunicaciones y favoreciendo y asegurando el acceso a las mismas de las regiones más desfavorecidas.

- c) priorizar el desarrollo de las ciudades medias y de las redes de ciudades medias y pequeñas como centro de organización y de servicios que ayuden en una mejor vertebración de las regiones.
- d) garantizar el desarrollo de una formación profesional de calidad en todo el territorio de la UE.

El segundo objetivo entre las opciones generales se refiere a la consecución de un territorio viable basado en el desarrollo sostenible, como ya se recoge en el Tratado de la UE y en el quinto Programa de Acción para el Medio Ambiente. El logro de un desarrollo sostenible -basado en una gestión racional de los recursos así como en la conservación de la naturaleza y de su biodiversidad-, aparte de ser un fin en sí mismo, aporta ventajas específicas para la competitividad territorial, pues la localización de muchas empresas o residencias cada vez reclaman más un territorio atractivo y con calidad de vida. En este sentido se realizan las siguientes propuestas:

- a) Desarrollo de redes de transporte combinado que solucione los problemas de congestión y ayuden a mejorar el medio ambiente.
- b) Extender a todo el territorio los medios tecnológicos propios de la sociedad de la información.
- c) Promover prácticas agrícolas y forestales más respetuosas con el medio ambiente.
- d) Impulsar la cooperación y realización de convenios de cooperación transfronteriza.
- e) Tomar medidas de protección específica del patrimonio natural y paisajístico.
- f) Introducir la gestión integrada del medio ambiente en la planificación urbana, en especial de los grandes núcleos urbanos.

El tercer y último objetivo de las opciones generales es lograr un territorio más solidario, organizado de manera más equitativa y respetando los objetivos de cohesión económica y social consagrados por el Tratado de la UE, procurando atenuar las desigualdades de regiones en cuanto a renta y desarrollo. Destaca la importancia que tiene para ello los mecanismos de transferencia y de compensación, planteando la necesidad de profundizar y mejorar su coherencia, transparencia e impacto real, para lo que es imprescindible su integración progresiva en una estrategia global de reequilibrio territorial.

El segundo grupo de orientaciones se refiere a las **opciones transnacionales**, para las que propone cuatro medidas específicas. La primera es la cooperación transfronteriza, tanto interior como exterior, considerada esencial para la integración y la armonización de los territorios. En la interior se apuntan las posibilidades de cooperación de los grandes núcleos urbanos en temas de transporte y medio ambiente (Región Central, Arco Alpino), o la creación de sistema transfronterizo urbano integrado en otras regiones, convenios sobre transporte y medio ambiente (Convenio Alpino), etc. Respecto a la cooperación exterior destaca su importancia en las regiones periféricas de la UE con sus regiones vecinas, destacando las posibilidades en los ámbitos del medio ambiente y la tecnología.

La segunda medida dentro de este campo transnacional es la mejora de las conexiones y accesibilidad de las regiones periféricas, en especial de las del Arco Atlántico, la Diagonal Continental, y las regiones mediterráneas más

alejadas, para las que se proponen diferentes proyectos (nuevas conexiones o refuerzo de las existentes, red de TAV, desarrollo de plataformas intermodales, etc.).

La tercera medida se refiere al reequilibrio del tejido urbano, asegurando la revitalización de los tejidos urbanos de manera que se frene el proceso de rurbanización de los espacios rurales, el apoyo a las ciudades medianas y pequeñas –servicios y equipamientos, accesibilidad, etc.- del interior frente a las del litoral, impulsar procesos de concentración descentralizada dentro de una estructura urbana equilibrada –tipo a la experiencia alemana pero adaptándola a cada territorio-, o la mejora del medio ambiente, en especial en las zonas más frágiles.

La última medida incide en la conservación de la riqueza de las zonas rurales, variando las estrategias según su integración mayor o menor en zonas de desarrollo urbano. En el caso de los espacios periurbanos la ordenación del territorio debe buscar impedir la dispersión incontrolada del hábitat o el desarrollo inmoderado de la producción agrícola intensiva. Por el contrario, en los espacios menos poblados debe buscarse la revitalización de las ciudades rurales, buscando la diversificación de actividades y la mayor sinergia posible entre ciudad y campo así como la cooperación entre ciudades con el fin de asegurar el mantenimiento de la calidad de vida rural.

Por fin, un tercer grupo de orientaciones se refieren a las **opciones de cooperación con los países vecinos**, señalándose como zonas prioritarias los países nórdicos –que pronto se integrarán en la Unión- y que en algún caso quedará en una situación periférica; los países de Europa central y oriental y la ex URSS, con grandes retos para la modernización de su economía y el saneamiento del medio ambiente, y las regiones mediterráneas del sur y este, que ejercen una presión demográfica importante, y donde deben profundizarse políticas de intercambio y codesarrollo ya comenzadas.

El último bloque de la síntesis lo constituyen las **orientaciones políticas**. Como en el documento de *Europa 2000*, subrayan el principio de subsidiariedad en la toma de decisiones que son de escala nacional, regional y local de cada país, aunque también destaca que la creciente complejidad, diversidad e interdependencia de los territorios europeos, así como los objetivos de equilibrio regional recomiendan la toma de decisiones de nivel europeo que sirvan para orientar la evolución del territorio europeo, por lo que es conveniente el desarrollo de métodos de cooperación. La cooperación debe realizarse en tres niveles: cooperación europea a nivel de la UE, cooperación europea interregional y transnacional, y la cooperación transnacional e interregional con terceros países.

Respecto a la cooperación europea comunitaria se establecen tres ejes: orientaciones para la el Plan de desarrollo del espacio comunitario (la futura ETE); la consideración de los efectos territoriales de las políticas horizontales comunitarias para garantizar su coherencia y contribución a un reequilibrio territorial; lograr la mejor integración de impacto territorial de los Fondos Estructurales al evaluar sus efectos en las zonas subvencionables.

En cuanto a la cooperación europea interregional y transnacional se prevén tres tipos de cooperación: los integrados en el programa INTERREG II; los que se basan en estudios transnacionales como las cuencas pluviales,

macizos montañosos y zonas litorales; y los que se refieren a aspectos horizontales de interés común como los problemas urbanos.

El último tipo de cooperación es la que se prevé con terceros países, y que servirán para determinar la evolución territorial de las zonas consideradas, y, como consecuencia de este primer diagnóstico, los programas de acciones específicas que se decidan convenientes.

Además, se considera prioritario desarrollar un sistema de información territorial europeo, coordinado por EUROSTAT y que puede partir de completar el programa CORINE. Debe ser una herramienta de información transnacional de gran utilidad para la ordenación territorial europea, debiendo ser difundida esta información entre los diferentes organismos políticos. Como propuestas más específicas se proponen el desarrollo de un Observatorio Europeo para la ordenación del territorio y la presentación en un plazo de tres años de un resumen con las novedades y cambios principales que se hayan producido entorno a los temas centrales del documento *Europa 2000+*.

El principal mérito del documento fue el profundizar en los temas de ordenación territorial, poniendo una base muy sólida de discusión. Pero no fue esta la única fuente que se utilizó para la realización del Esquema de Desarrollo territorial Europeo (EDTC, posteriormente ETE). Como señala HILDENBRAND (1996, 245-260) aunque en la reunión informal de Lieja (Bélgica, 1993) se decidió que se considerase al documento *Europa 2000+* como la base de discusión de la futura estrategia, también se contó con las iniciativas y aportaciones de las delegaciones nacionales y la presidencia respectiva en el seno del CDT; los acuerdos de concertación y cooperación para coordinar políticas territoriales entre Estados miembros e incluso con terceros países; las experiencias directas obtenidas en proyectos de cooperación transnacional, especialmente en las macrorregiones; las opciones transnacionales o internacionales establecidas por los Estados miembros en sus documentos de ordenación territorial; y los trabajos de la CEMAT y los resultados de la Conferencia "Perspectivas del desarrollo territorial en toda Europa", organizada conjuntamente por el Consejo de Europa y la Comisión Europea en Dresde (1993). A ello habría que añadir el estudio el Compendio sobre los sistemas territoriales de los Estados miembros.

Paralelamente a la elaboración de este documento, aunque en continuo "feedback" con él, en las reuniones informales de los ministros responsables de la ordenación del territorio, se iban decidiendo las orientaciones y el esquema del EDTC, de la futura ETE. Así en Corfú (Grecia, 1994) se decidió ya la estructura básica y los elementos generales del futuro del esquema o estrategia europeos, así como su carácter. Este sería un documento de carácter no vinculante, y que, respetando el principio de subsidiariedad, debe ofrecer primordialmente un impulso a la acción de los responsables de los Estados miembros. Tendrá un carácter coordinado fruto del consenso entre los estados y de la colaboración entre éstos y la Comisión, con una orientación *bottom up* (desde abajo) con el objetivo de armonizar las estrategias más que elaborar un "superplan". También se decidió su carácter selectivo -respetando el principio de subsidiariedad sólo se tratarán aspectos territoriales que necesiten un tratamiento europeo-, y secuenciado -en el sentido de que urge realizarlo aunque al principio sólo trate los temas más prioritarios-. Se añade su carácter flexible -para adaptarse a la

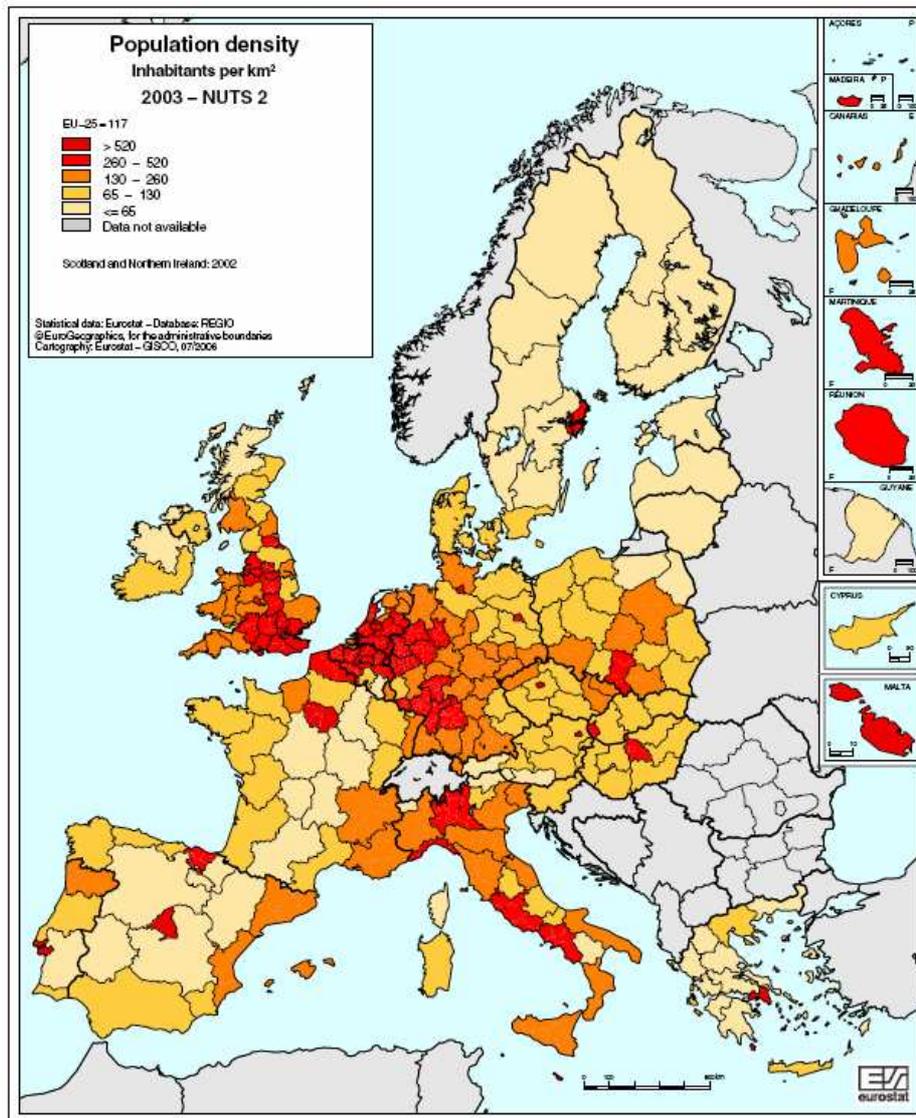
diversidad de culturas y tradiciones europeas y a su intención de integrar las visiones de los actores públicos y privados-, y transparente, pues la estrategia será objeto de un amplio debate público. En esta misma reunión se establece como principio global de la estrategia el desarrollo sostenible, y como objetivo fundamental, el contribuir a la cohesión económica y social de la UE. La estrategia debía ser coherente, de manera que integre las políticas sectoriales; apostar por la claridad, es decir, por una información de calidad pero tecnocrática que la haga asequible al ciudadano; creíble, en el sentido que anime a los actores a participar y a emprender acciones; creativa, es decir innovadora y capaz de desarrollar una visión sobre el modelo territorial deseable en el futuro; y equilibradora, que contribuya a la cohesión comunitaria entre las regiones comunitarias. En Leipzig (Alemania, 1994), se debatieron las conclusiones de las reuniones informales de Lieja y Corfú quedando aprobadas las líneas básicas que deben subyacer la estrategia y las orientaciones para su aplicación.

#### **5.4.3 La Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE (ETE).**

Posteriormente las reuniones informales se siguieron sucediendo. En Madrid (España, 1995) se dio un gran impulso a la ETE profundizando en sus objetivos y criterios que se debían seguir para conseguirlos. Posteriormente se siguió trabajando en esta línea en las reuniones de Venecia (Italia, 1996) y Dublín (Irlanda, 1996). Fue bajo la presidencia de los Países Bajos (Noordwijk, 1997) donde se presentó el primer borrador de la ETE, suscitándose desde entonces una importante discusión en la participaron los Estados miembros, la Comisión, el Parlamento, el Comité de Regiones y el Comité Económico y Social, que se prolongó en las reuniones de Echternach (Luxemburgo, 1997), Glasgow (Reino Unido, 1998), y en Viena (Austria, 1998), siendo esta última donde más se profundizó en la proyección de la ETE hacia los países del este y hacia Turquía. Por fin, el documento fue aprobado en Postdam (Alemania, 1999) gracias al acuerdo entre la Comisión y los Estados miembros. En la dificultad de gestación del documento –“el largo camino hacia Postdam” que señalaban algunos autores en el marco teórico-, aparte de las inherentes al propio proceso, han tenido gran influencia la profunda crisis que para el modelo comunitario ha significado el debate sobre reformas institucionales con motivo del proceso de ampliación, así como el análisis de las condiciones que incorporarán los nuevos miembros (PAREJO NAVAJAS, 2004, 335).

El documento se estructura en dos partes bien diferenciadas. La Parte A que abarca la parte más propositiva, donde se señala el carácter político que se le da al documento y las orientaciones y recomendaciones principales, articulándose en cinco capítulos. La parte B en la que, a modo de diagnóstico, se analizan las tendencias, perspectivas y retos de la UE, y que consta de cuatro capítulos, y es con la que se inicia el análisis.

**Figura 23:** Densidad de población. Fuente ESPON, <http://www.espon.eu>



Aunque se corresponde con el final del documento se comienza el análisis de la ETE por la **parte B** del mismo, en la que se analizan las principales características del territorio europeo y se señalan los temas principales para el desarrollo territorial europeo. El primer capítulo las **características y tendencias del desarrollo territorial de la UE**, comenzando por resumir sus principales características geográficas desde el punto de vista físico. En un segundo momento aborda la **evolución demográfica** de la que destaca el proceso de retroceso demográfico que sufre la población europea y la variedad de densidades que se aprecian en su territorio, a pesar de contar con amplias zonas rurales con densidad media. Los movimientos migratorios, todavía no excesivamente importantes dentro de la UE suelen reforzar la estructura urbana actual, pues tienden a localizarse en las ciudades. Otra característica es el cambio en la estructura de la población consecuencia del proceso de envejecimiento de la misma, lo que ofrece nuevos retos en los equipamientos y servicios educativos y sociales. Por otro lado también ha cambiado la estructura familiar tradicional dando lugar

a nuevas figuras (solteros, parejas sin hijos, familias monoparentales, etc.) con situaciones económicas y necesidades diferentes.

Como último grupo de tendencias se analizan los **factores medioambientales**. La dinámica urbanizadora, la agricultura intensiva y las malas prácticas agroganaderas y forestales, el turismo y las actividades de ocio incontrolado, y ciertos proyectos de infraestructuras o la explotación de recursos naturales están dando lugar a procesos perjudiciales para la biodiversidad y a la pérdida de biotopos necesarios para la pervivencia de especies. También el paisaje -que a parte del valor ecológico, estético y cultural-, puede ser una fuente de beneficios económicos importantes, se está viendo afectado por procesos de degradación. Otro de los grandes retos del medio ambiente en la UE es la lucha contra la contaminación, en especial la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno provenientes de la combustión industrial, transporte o para el uso doméstico, así como la emisión de amoníacos de la ganadería. Así, aunque se han producido avances en la lucha contra la acidificación de los suelos, el riesgo a largo plazo para los ecosistemas se mantiene. La incertidumbre sobre la disponibilidad de agua tanto en cantidad como en calidad resulta inquietante, especialmente al tener en cuenta que 2/3 de la misma tiene su origen en acuíferos muchas veces sobreexplotados, y que en general, el grado de contaminación del resto de aguas superficiales y marinas también es alto, con procesos de eutrofización de ríos y lagos. La ocupación indiscriminada del suelo con pérdidas de suelo apto para la agricultura, desaparición de hábitats o fragmentación de ecosistemas, y contrasta con la disponibilidad de suelos industriales vacantes, pendientes de reconversión. En este sentido, un reto particularmente difícil lo presenta el aumento en la producción de residuos, incluidos los peligrosos, respecto a los que habrá que desarrollar estrategias tendentes a su reducción y a una gestión moderna y reciclaje de los mismos.

Una vez repasado el contexto general y tendencias de la UE en el primer capítulo, en el segundo se pasa a repasar los **temas más importantes para el desarrollo territorial** que se agrupan entorno a cuatro ámbitos. El primero analiza las **tendencias de cambio en el sistema europeo de ciudades** subrayando que -a pesar de que sólo 1/3 de la población vive en y en el entorno de las grandes metrópolis-, el grado general de urbanización es alto, contando además con áreas rurales también densamente pobladas en términos relativos, y con un complejo sistema de urbano de tamaño regional policéntrico formado por una red de ciudades grande, mediana y pequeña. En este sentido es importante impulsar la red de ciudades existente y las nuevas que puedan surgir basándose en la cooperación entre ellas. Se deben impulsar políticas que favorezcan la diversificación de la actividad económica y entender la competencia entre ciudades desde su lado positivo, más como complementariedad entre ellas que como pérdida. Otro punto importante a tomar en cuenta es el progresivo crecimiento disperso de las ciudades, impulsado por el creciente número de unidades familiares y el aumento de la superficie habitable media per cápita, a los que se ha añadido en ciertas zonas, con el aumento de la calidad de vida, el desarrollo de vivienda secundaria. En los núcleos urbanos más desarrollados se constata el peligro de fenómenos de segregación social, tanto por grupos de edad (niños y ancianos por ejemplo) como por ingresos. Respecto a la

calidad de vida señala que es indudable el avance en la lucha contra los diferentes tipos de contaminación, aunque también remarca las pérdidas – que van más allá de lo estrictamente cultural o estético- que algunos desarrollos urbanos han ocasionado en el patrimonio histórico de las ciudades.

El segundo ámbito aborda las cuestiones referentes a los **cambios en el papel y las funciones de los espacios rurales**, señalando en primer lugar la necesidad de elaborar planes regionales que garanticen la colaboración entre campo y ciudad que variará según sean zonas más densas y cercanas a núcleos urbanos importantes o con menor densidad de población y más alejadas. La variedad de tendencias y funciones del mundo rural es importante. Su función va más allá que la producción de alimento o la protección de recursos. Algunas zonas han desarrollado su cambio estructural con éxito y se han desarrollado autónomamente y, tanto ellas como las demás, son importantes en el logro de la cohesión social y territorial. Para ello es imprescindible asegurar el acceso a las infraestructuras y al conocimiento. Las políticas de apoyo –especialmente buscando la multifuncionalidad de estos espacios- seguirán siendo necesarias, pues hay muchas regiones con debilidades estructurales acentuadas por factores naturales (situación geográfica periférica o zonas de difícil acceso, clima desfavorable, baja densidad y dispersión de la población, etc.). De todas maneras, los cambios en la agricultura y la silvicultura deberán no deberían primar siempre la intensificación sino también la diversificación de la producción y las rentas, la extensificación de los productos –como la agricultura ecológica-, nuevas perspectivas con las actividades entorno a la naturaleza, etc.

Las cuestiones relativas al **transporte y redes** se tratan en el tercer ámbito, constatando que la mayoría de las redes de infraestructuras han sido pensadas desde un contexto nacional, lo que genera problemas de frontera e integración de redes. Añade que hay un aumento de los flujos de transporte tanto de mercancías como de personas, y que este se ha dado precisamente en las zonas de tráfico más denso, dando lugar a problemas de congestión y de medio ambiente importantes. Se debe mejorar la intermodalidad y la competitividad del TAV en determinados recorridos. Los déficits de accesibilidad en la UE son importantes en algunos casos, siendo por lo tanto importante mejorar la accesibilidad de las ciudades pequeñas y medianas a los grandes centros por medio de la red secundaria. Estas medidas, para ser efectivas, deben completarse con otras políticas y estrategias territoriales integradas. Y máxime si se tiene en cuenta que las redes de infraestructuras conducen con frecuencia a un refuerzo funcional de los centros económicos, dando lugar a corredores de desarrollo que llegan a superar las fronteras nacionales, nueva razón para impulsar políticas transnacionales. Estas dinámicas de concentración no se refieren sólo al transporte por carretera o ferrocarril sino también en el tráfico internacional aeroportuario o de puertos. Respecto a la divulgación de la innovación y el conocimiento se vislumbra que el desarrollo de los “mercados electrónicos” basados en las nuevas tecnologías harán que el comportamiento de personas y empresas dependa menos de la localización. Es por ello importante garantizar el acceso a las infoestructuras, pues - aunque los efectos territoriales de éstas no se puedan prever todavía en

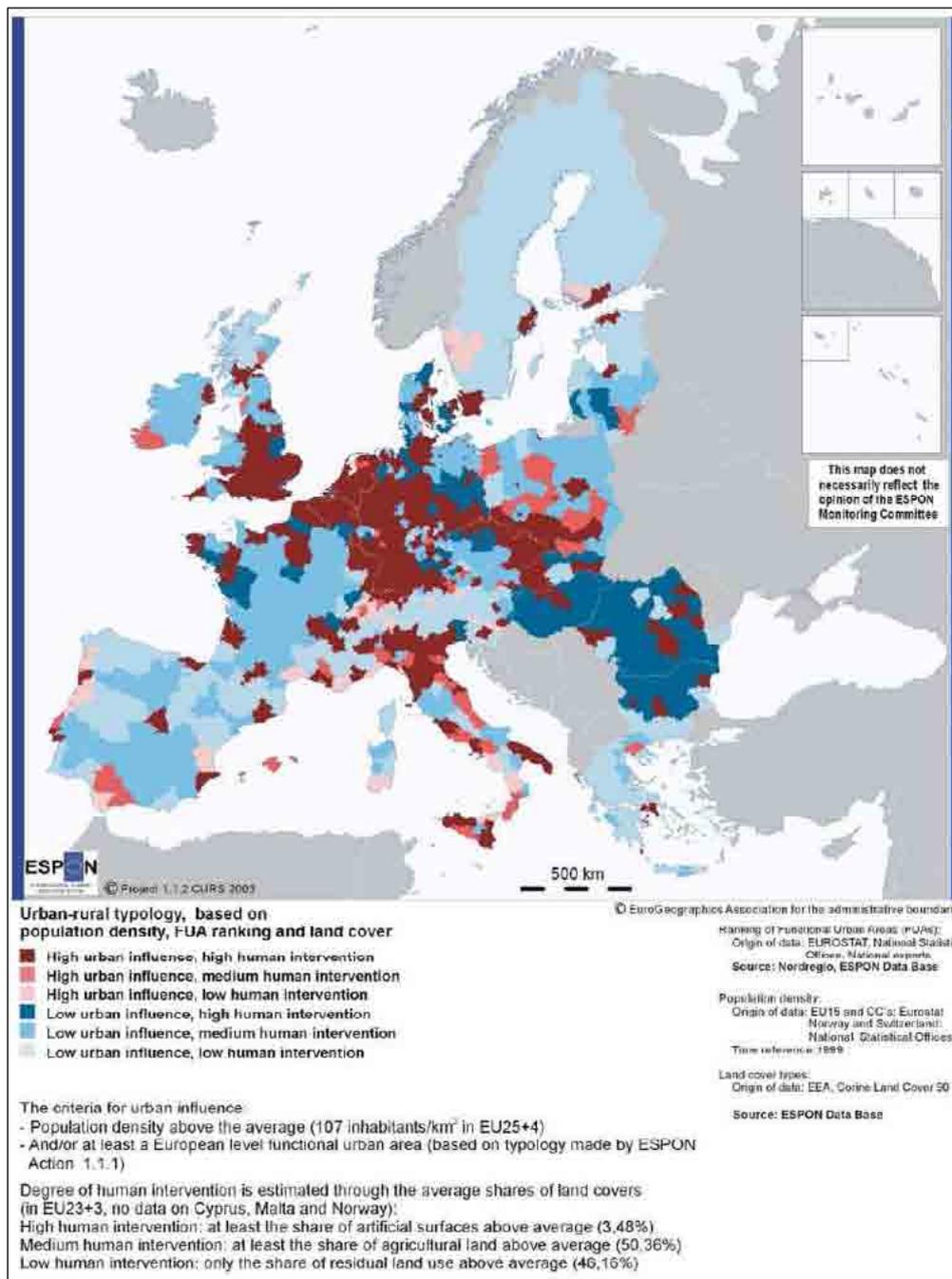
detalle-, su importancia en cuanto a la educación y acceso a la información será trascendentales.

El cuarto ámbito de análisis se centra en la **naturaleza y el patrimonio cultural**. En primer lugar destaca la variedad del patrimonio natural y cultural de la UE, que es a la vez fuente de oportunidades pero también de riesgos, pero señalando los peligros y degradaciones que está sufriendo, y que se extiende al uso del suelo y al clima. La pérdida de biodiversidad y de espacios naturales se está frenando por medio de la declaración de zonas de protección, pero también es fundamental evitar el fraccionamiento de las zonas protegidas. En estas cuestiones la ETE recuerda el papel destacado que la Estrategia en materia de biodiversidad otorga al desarrollo territorial. Continúa con el análisis de los riesgos de los recursos hídricos, que muchas veces, en su vertiente de contaminación y explotación, superan las fronteras nacionales y tienen una distribución desigual. Nuevamente se destaca el papel de una política integrada de desarrollo territorial- basada en una gestión integrada y sostenible del territorio-, en la prevención de las inundaciones y la lucha contra la escasez de agua. Es precisamente la política de desarrollo territorial la que permite integrar adecuadamente la gestión del agua con la ordenación del uso del suelo y del desarrollo urbano. Este panorama se completa con las crecientes amenazas sobre el patrimonio natural y cultural de la UE.

La parte B concluye con dos capítulos a modo de anexo. El tercer capítulo se centra en el análisis de los **programas y directrices para un desarrollo territorial integrado** que ya se están impulsando desde la UE (TERRA, PHARE, MEDA, INTERREG II C, etc. y acciones piloto de ordenación transnacional del territorio al amparo del art. 10 del FEDER). En el cuarto capítulo se ofrece un cuadro resumen con los **datos básicos** de los países candidatos a la adhesión y de los Estados miembros.

La primera parte de la ETE, y la segunda de este análisis, **la parte A** se concentra en las propuestas, en la contribución de la política de desarrollo territorial para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE y se articula en cinco capítulos, concentrándose las propuestas en los tres últimos. En el primero se analiza lo que significa **el enfoque territorial a nivel europeo y se establecen los objetivos de la ETE**. Se parte de la base de la diversidad cultural de la UE, aspecto que se valora como una característica a mantener a pesar del proceso de convergencia. Por otro lado también se constatan las disparidades de desarrollo territorial dentro de la UE pero se señala que la simple nivelación de los indicadores económicos no valdrá para lograr una estructura económica y territorial equilibrada y sostenible. Además del contexto económico mundial y de las tendencias generales en demografía, aspectos sociales y factores ambientales, las tendencias de desarrollo territorial a largo plazo de la UE dependen de tres factores: el avance en la integración económica y el aumento de cooperación entre los Estados; la creciente importancia de las autoridades regionales y locales y de su función respecto al desarrollo territorial; y la futura ampliación de la UE y la evolución de sus relaciones con los vecinos. Constata además el impacto que las diferentes políticas sectoriales tienen sobre un mismo territorio, proponiendo nuevas formas de cooperación y colaboración que permitan integrarlas.

**Figura 24:** Tipología urbana/rural. Fuente ESPON, <http://www.espon.eu>



Partiendo del concepto del Informe Brundtland, defiende una visión sistémica del mismo en el que se integran al mismo nivel las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, asociando los tres objetivos políticos fundamentales: cohesión social y económica, conservación de los recursos naturales y del patrimonio, y competitividad más equilibrada del territorio europeo. Para lograr estos objetivos, desde la perspectiva territorial se establecen tres objetivos o directrices:

- + El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.
- + La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y
- + El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

La ETE lo que proporciona es una visión del futuro del territorio de la UE, siendo un marco general de referencia para las actuaciones con efectos territoriales importantes que en definitiva corresponde adoptar a las instancias públicas y privadas. Intenta además promover la participación pública en el debate sobre las decisiones territoriales de nivel europeo. Su estatus por lo tanto es el de un documento jurídicamente no vinculante pero que constituye un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades. Hace suyos por lo tanto los principios políticos ya acordados en 1994 y que se resumen en que:

- a) La ordenación del territorio puede contribuir de forma decisiva al logro del objetivo de la cohesión económica y social.
- b) No supone una modificación de las competencias actuales de las instituciones encargadas de las políticas comunitarias. La ETE puede ayudar a la ejecución de las políticas con efectos territoriales pero sin menoscabar las competencias de las instituciones responsables.
- c) El objetivo principal es conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.
- d) Se elaborará respetando a las instituciones existentes y sin tener un carácter vinculante para los Estados miembros.
- e) Se respetará el principio de subsidiariedad y cada país lo aplicará en la medida que desee incorporar en su política nacional los aspectos europeos del desarrollo territorial. En diferentes momentos se subraya la creciente importancia estratégica del nivel regional en la implementación de las políticas de desarrollo territorial.

**Figura 25:** Los tres ejes del desarrollo territorial sostenible según la ETE.



Tras definir el contexto, los objetivos y el carácter del documento, la ETE se centra en un segundo capítulo en la **influencia de las políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE**. Una de las ideas que más fuerza había ido cogiendo desde las primeras reflexiones sobre el desarrollo territorial europeo era el "efecto territorial" que producían las acciones comunitarias, modificando las estructuras y potenciales territoriales de la economía y la sociedad, y haciendo cambiar el modelo de usos y el paisaje. Efectivamente, y aunque en la mayoría de los casos los objetivos fijados en dichas políticas no tuviesen específicamente un carácter territorial, se constataba su influencia en el territorio. Además se comprobó que también podía verse modificada la situación de competitividad o la influencia territorial de una ciudad o región dentro de la estructura económica y territorial europea. Este efecto es diferente según el tipo de intervención, entre los que se distinguen tres tipos de medidas o acciones: a) de tipo financiero como ayudas a las rentas, medidas estructurales regionales y horizontales, o medidas sectoriales como la financiación de programas de investigación (por su peso financiero destacan la PAC y los fondos FEDER, ya que entre los dos suponían en 1997 el 83% del presupuesto total comunitario); b) de tipo legislativo como normas sobre competencia, liberalización de mercados, normativa sobre medio ambiente, instrumentos de mercado; c) y de planificación, como las redes transeuropeas de transporte y de energía o el sistema coherente de biotopos.

Esta diversidad en la intervención hace difícil determinar los efectos territoriales reales de las políticas, proponiendo la ETE una primera evaluación en los campos que considera que estos efectos son mayores: la política comunitaria de la competencia; la política de redes transeuropeas; los Fondos Estructurales; la Política Agraria Común (PAC); la política de medio ambiente; investigación y desarrollo (I+D); y las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones. Para que estas políticas tengan mayor eficacia –y no agraven involuntariamente las diferencias regionales–, es necesario por un lado poder prever anticipadamente los efectos espacialmente diferenciados de estas políticas, de manera que se puedan armonizar e integrar más fácilmente en las políticas de ciudades y regiones o nacionales. Por otro lado se deben reforzar los mecanismos de cooperación dentro de los servicios de la Comisión Europea de manera que se garantice la coherencia territorial de sus diferentes políticas. Para lograr una mayor coherencia territorial es necesario tener en cuenta los aspectos territoriales que subyacen en estas políticas:

- a) Determinación de las zonas subvencionables y establecimiento de la intensidad de la ayuda correspondiente, pues estas zonas determinan las intervenciones de la política estructural territorial.
- b) Mejora de las infraestructuras, especialmente de la red transeuropea de transporte y energía.
- c) Aplicación de categorías territoriales o de superficie, como sucede en determinadas directivas sobre protección del medio ambiente, en la asignación de diversas subvenciones, o en la selección de ciertos temas en el V Programa Marco de investigación y Desarrollo Tecnológico.
- d) La búsqueda de interdependencias funcionales y creación de sinergias entre las diferentes medidas, como transporte, usos del suelo y

movilidad sostenible, estrategias de innovación regional y necesidades locales, etc.

- e) Enfoques de desarrollo territorial integrado de algunos programas, todavía escaso, como INTERREG II C, LEADER o GIZC.

A partir de aquí la ETE concreta toda una serie de objetivos y recomendaciones políticas para el territorio de la UE, otros sobre la aplicación de la ETE en sus diferentes escalas, y por fin sugerencias ante el desafío que supone la ampliación de la UE. Los **objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE** se relacionan en el capítulo tres, y se refieren a los tres objetivos directrices fundamentales que se mencionaban al comienzo del documento: a) desarrollo territorial policéntrico y más equilibrado, y reforzar la colaboración entre los espacios urbanos y rurales; b) fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que permitan un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; c) Gestión prudente e inteligente de la naturaleza y el patrimonio cultural. Para cada una de estas directrices se han elaborado objetivos y opciones políticas específicas -algunas de las cuales ya estaban en marcha-, debiendo tenerse en cuenta que no se pueden aplicar de la misma manera en todos los territorios y es conveniente diferenciarlos según su situación económica, social y ambiental.

Dentro de la primera directriz, **desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad**, se proponen cuatro objetivos y para cada uno de ellos diferentes opciones políticas:

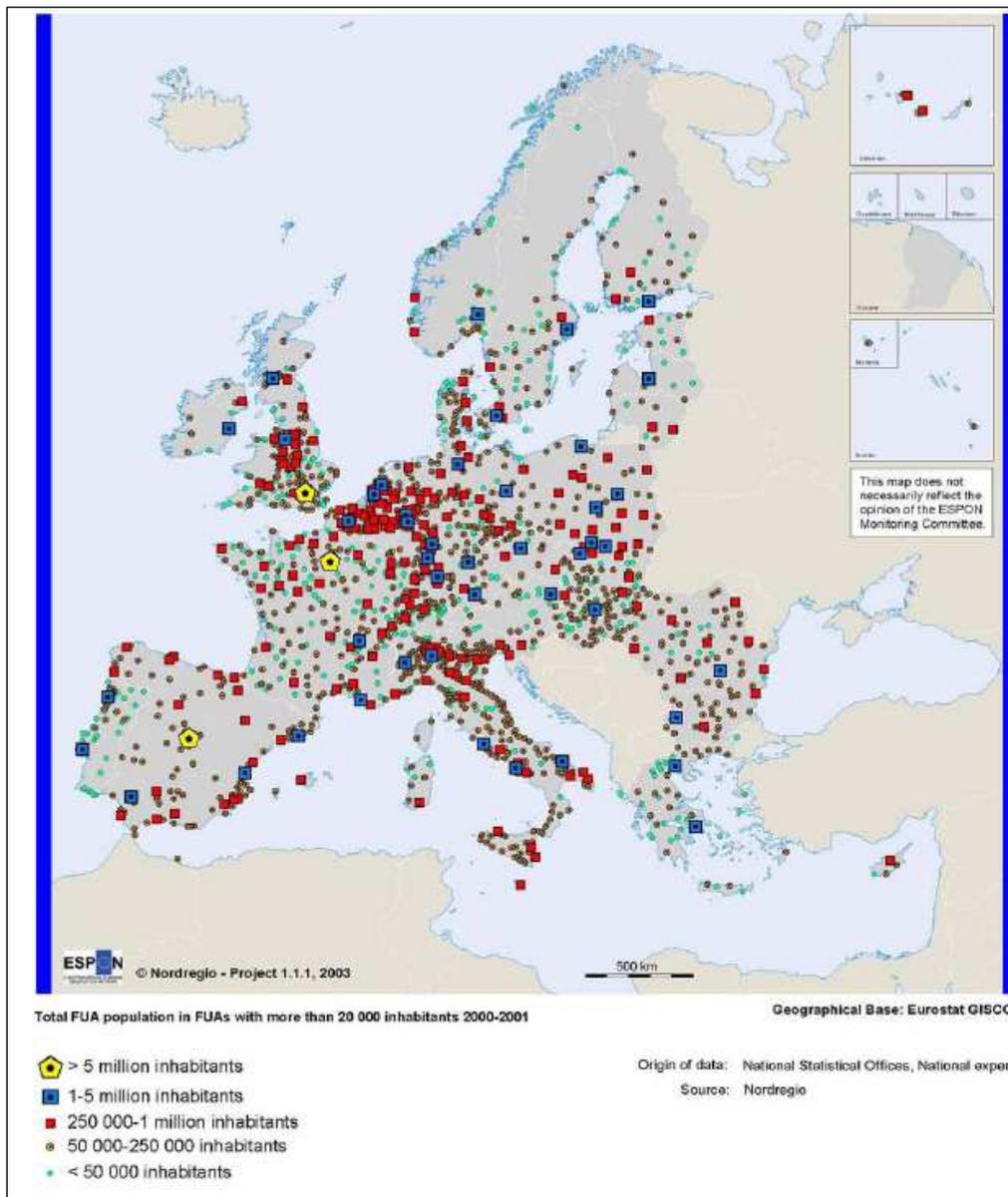
- a) Lograr un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE, para el que se presentan las siguientes opciones políticas:
- Refuerzo de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial dentro de la UE, incluyendo áreas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial.
  - Refuerzo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos o "clusters" de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas, así como por la mejora de las redes de nivel nacional e internacional y de las redes de nivel regional y local.
  - Promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los "clusters" de ciudades en los Estados miembros y en el marco de cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo el medio rural y las pequeñas ciudades.
  - Refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala transfronteriza y transnacional.

Promoción de la cooperación con las ciudades de los países de la Europa septentrional, central y oriental así como de las regiones mediterráneas en la escala regional, transfronteriza y transnacional. Refuerzo de las conexiones norte-sur para Europa central y oriental y oeste-este en la Europa septentrional.

- b) Impulsar ciudades y regiones urbanas dinámicas y atractivas que incrementen la competitividad de las mismas, lo que requiere el desarrollo de las siguientes opciones políticas:

- Refuerzo del papel estratégico de las regiones metropolitanas y ciudades-puerta, con una particular atención al desarrollo de las regiones periféricas de la UE.
  - Mejora de la base económica, el medio ambiente y las infraestructuras de servicios de las ciudades, en particular en las regiones menos favorecidas, con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles.
  - Promoción de la diversificación de la base económica de las ciudades de carácter monosectorial y apoyo al desarrollo económico de ciudades pequeñas y medianas en las regiones más desfavorecidas.
  - Promoción de estrategias integradas de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, especialmente en lo relativo a la lucha contra la segregación social y en la regeneración de áreas abandonadas.
  - Promoción de la gestión inteligente del ecosistema urbano.
  - Impulsar una planificación de usos del suelo que favorezca la mezcla de funciones y la utilización del transporte público, con lo que se promueve una mejor accesibilidad de las ciudades y regiones urbanas.
  - Apoyar métodos eficaces de contención de la expansión urbana incontrolada, y reducir la presión excesiva de los desarrollos residenciales particularmente en las regiones costeras.
- c) Atención al desarrollo endógeno, la diversidad y eficacia de los espacios rurales, para lo que se propone:
- Promoción de estrategias de desarrollo diversificadas, adaptadas a los potenciales específicos de las áreas rurales y que permitan el desarrollo endógeno basado en la multifuncionalidad, y que se deben complementar con apoyo en materia de educación y formación y la creación de empleos fuera del sector agrícola.
  - Refuerzo de las ciudades pequeñas y medianas en el medio rural como núcleos de cristalización del desarrollo regional, y promoción de su integración en redes.
  - Garantía de una agricultura sostenible, con la aplicación de medidas medioambientales y la diversificación de la utilización agrícola de los suelos.
  - Promoción y apoyo a la cooperación y al intercambio de experiencias entre zonas rurales.
  - Utilización del potencial de las energías renovables en las zonas rurales y urbanas respetando las condiciones locales y regionales, en especial del patrimonio natural y cultural.
  - Explotación de los potenciales de desarrollo de un turismo respetuoso del medio ambiente.

**Figuras 26:** Áreas Funcionales urbanas en la UE 27+2. Fuente ESPON, <http://www.espon.eu>



d) Asociación entre campo y ciudad, favoreciendo enfoques integrados, a partir de :

- El mantenimiento de unos niveles básicos de servicios y transportes públicos en las ciudades pequeñas y medianas de las zonas rurales, y en particular de las que están en declive.
- Promoción de la cooperación entre la ciudad y campo para reforzar las regiones funcionales.
- Integración de la periferia rural de las grandes ciudades en las estrategias de desarrollo territorial de las regiones urbanas para conseguir una planificación más eficaz de los usos del suelo, con especial atención a la mejora de la calidad de vida en la periferia urbana.

- Promoción y apoyo de la cooperación y asociación de ciudades pequeñas y medianas a escala nacional y transnacional, por medio de proyectos comunes e intercambios de experiencias.
- Promoción de redes profesionales entre PYMES urbanas y rurales.

La segunda directriz hace referencia al **acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento**, y que también se estructura entorno a cuatro objetivos:

- a) Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento basado en un modelo de desarrollo policéntrico que ayude a mejorar la accesibilidad, y sirva para descongestionar la zona central y sus corredores, rompiendo la tendencia a la polarización. Para ello se plantean los siguientes criterios:
  - Refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus interconexiones con las RET, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales eficaces de transporte público.
  - Promoción de un acceso territorialmente equilibrado al transporte intercontinental de la UE mediante una distribución coherente de los puertos marítimos y aeropuertos (puertas de acceso de carácter global), un aumento del nivel de servicio y una mejora de su conexión con sus zonas de influencia.
  - Mejora de las conexiones de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas tanto en el interior de la UE como con los países terceros vecinos, en especial las de transporte aéreo, y la construcción de las infraestructuras correspondientes.
  - Mejora el acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización, asegurando la prestación de servicios universales en las regiones de baja densidad de población mediante una ordenación coherente de las tarifas.
  - Mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional.
  - Introducción de los estudios de impacto territorial como instrumento de evaluación espacial de los grandes proyectos de infraestructuras, en particular en el ámbito del transporte.
- b) Favorecer la utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras, disminuyendo su impacto en el medio ambiente, para lo que se plantea:
  - Una mejor articulación entre las políticas de desarrollo territorial y de uso del suelo con la planificación del transporte y las telecomunicaciones.
  - La mejora del transporte público y prestación de una oferta básica de servicio en las ciudades pequeñas y medianas.
  - Reducción de los efectos negativos en las zonas que sufren congestión de tráfico mediante el refuerzo de los modos de transporte menos contaminantes, el aumento de los peajes de carreteras y la internalización de los costes externos.
  - Fomento de la integración en redes de los nudos intermodales de transporte de mercancías especialmente en los corredores europeos

congestionados y favoreciendo la navegación marítima, de cabotaje y la fluvial.

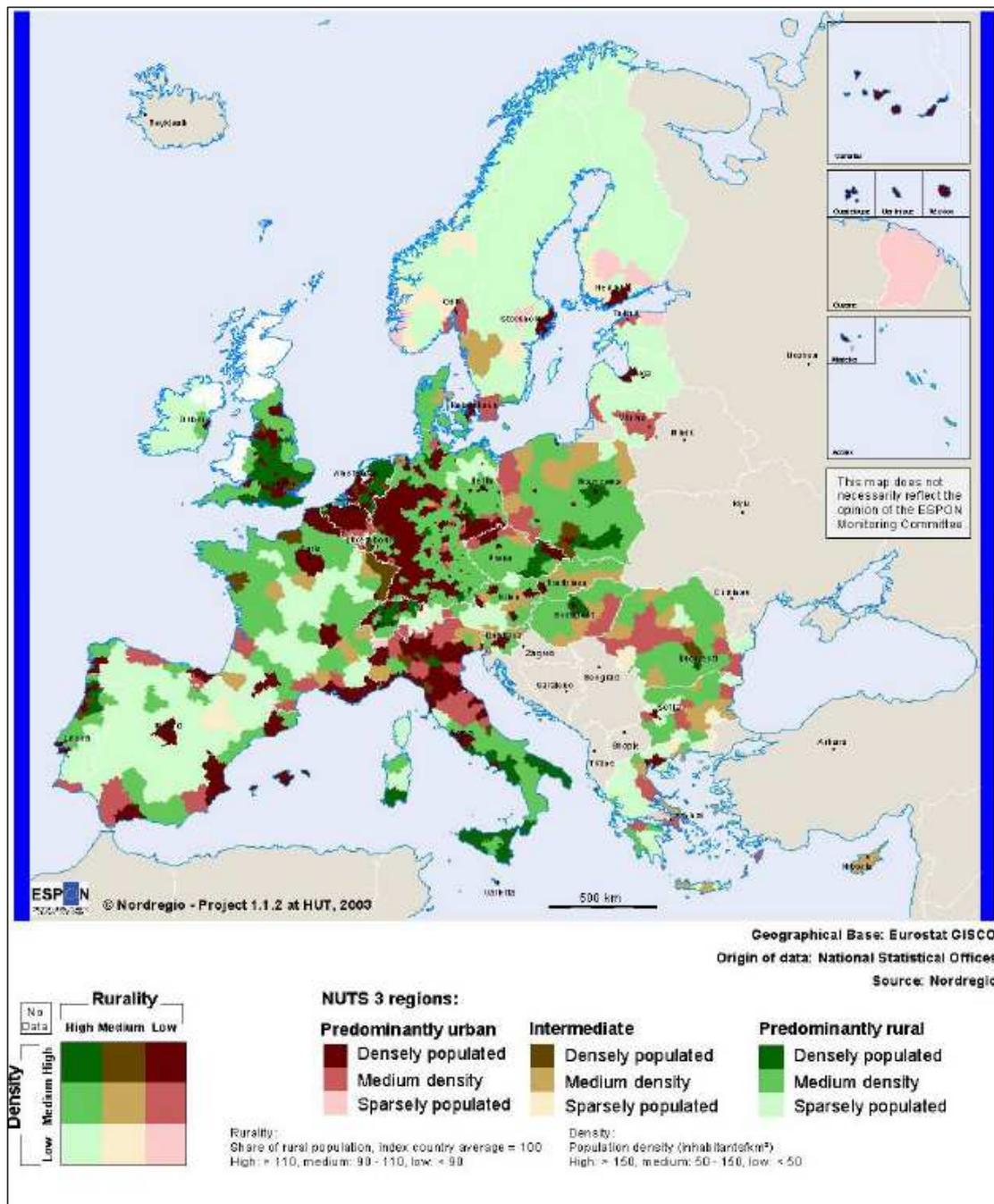
- Gestión y planificación concertada e integrada de las infraestructuras con el fin de reducir inversiones redundantes (vías de comunicación en paralelo por ejemplo) y garantizar una utilización eficaz de las infraestructuras de transporte existentes.
- c) Difundir la innovación y el conocimiento para asegurar su distribución territorial equilibrada. Se plantea para ello las siguientes opciones:
- Integración global en las estrategias de desarrollo territorial de las políticas relativas al conocimiento, como la promoción de la innovación, la educación, la formación profesional y continua, la investigación y el desarrollo tecnológico, especialmente en las regiones periféricas y poco densas.
  - Garantizar un acceso paneuropeo a las infraestructuras relativas al conocimiento, teniendo en cuenta los potenciales socioeconómicos de las PYMES modernas como motores de un desarrollo económico sostenible.
  - Favorecer la integración en redes de las empresas y la rápida difusión de las innovaciones por medio de instituciones regionales que la fomenten.
  - Apoyo a la creación de centros de innovación y a la cooperación de la enseñanza superior, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico con el sector privado, en particular en las regiones menos favorecidas.
  - Desarrollo de un conjunto de medidas de estímulo de oferta y demanda, con el fin de mejorar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el marco regional.

La tercera directriz hace referencia a la **gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural**, que a parte de sus valores intrínsecos poseen un gran potencial de desarrollo. En este sentido se plantean cuatro objetivos:

- a) Conservación y desarrollo del patrimonio natural, para lo cual se establecen estas estrategias:
- Desarrollar las redes ecológicas europeas siguiendo la propuesta de Natura 2000, conectando entre sí las zonas protegidas y lugares de valor natural de importancia regional, nacional, transnacional y comunitaria.
  - Integración del mantenimiento de la biodiversidad en las políticas sectoriales siguiendo las pautas marcadas en la futura Estrategia Comunitaria de Biodiversidad.
  - Elaboración de estrategias integradas de desarrollo territorial para las zonas protegidas, las zonas ambientalmente sensibles y zonas de gran biodiversidad, teniendo en cuenta el equilibrio entre protección y desarrollo, basándose en estudios de impacto ambiental y territorial realizados en colaboración con los Estados interesados.
  - Aumento de los instrumentos económicos para reconocer el valor ecológico de las zonas protegidas y las zonas ambientalmente sensibles.

- Promoción de estructuras urbanas que requieren menos energía y generan menos tráfico, de una planificación de los recursos, y del aumento del uso de las energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.
  - Protección del suelo como base de la vida para el hombre, los animales y las plantas, mediante la reducción de la erosión, de la destrucción del suelo y de la utilización excesiva de los espacios abiertos.
  - Elaboración de estrategias para la gestión de riesgos en las zonas amenazadas de catástrofes naturales a escala local, regional y transnacional.
- b) Gestión de los recursos hídricos, que al ser un recurso vital representa un reto particular para el desarrollo territorial. En este sentido las opciones políticas que se proponen son las siguientes:
- Mejora del equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, en particular en las zonas de riesgo de sequía. Desarrollo y aplicación de instrumentos económicos para la gestión del agua especialmente en las regiones con escasez y promocionando métodos de explotación agraria y de tecnologías de riego que reduzcan el uso del agua.
  - Fomento de la cooperación internacional e interregional para aplicar estrategias integradas de gestión de los recursos hídricos, incluyendo los grandes acuíferos, y en particular en zonas de escasez y zonas costeras.
  - Conservación y recuperación de las grandes zonas húmedas amenazadas por una extracción de agua excesiva o por el desvío de sus afluentes.
  - Gestión concertada de los mares, especialmente cuando haya ecosistemas amenazados.
  - Reforzar la responsabilidad de las regiones en la gestión del recurso.
  - Aplicación de estudios de impacto ambiental y territorial para todos los proyectos de gestión hídrica de gran envergadura.

**Figura 27-1:** Regiones por predominio urbano/rural. Fuente ESPON, <http://www.espon.eu>



c) Gestión creativa de los paisajes culturales, que contribuyen por su singularidad a la identidad local y regional, siendo reflejo de las interacciones entre hombre y naturaleza, y que posee grandes valores. Se debe buscar un equilibrio entre la conservación de algunos de estos paisajes muy característicos y las posibilidades de su explotación económica, lo que pide el desarrollo de una política paisajística creativa y adaptada a cada caso. Las opciones que se proponen son las siguientes:

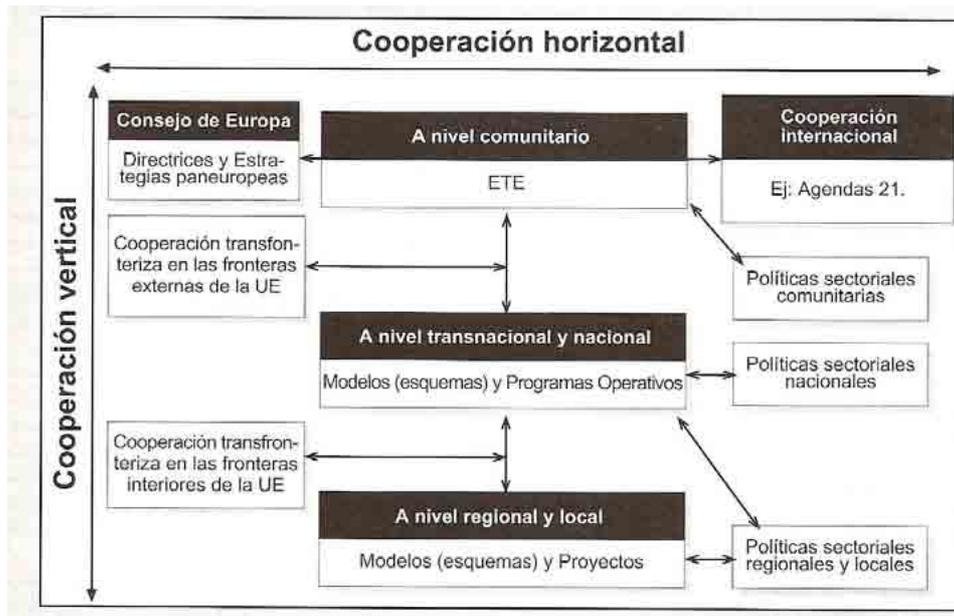
- Conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico.
  - Valorización de los paisajes culturales en el marco de las estrategias integradas de desarrollo territorial.
  - Mejora de la coordinación de las medidas de desarrollo que afectan a los paisajes.
  - Recuperación creativa de los paisajes dañados por la intervención humana, incluyendo medidas de nueva puesta en cultivo en los casos de degradación por abandono.
- d) Gestión creativa del patrimonio cultural, para la que se proponen:
- Desarrollo de estrategias integradas para la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandono, incluyendo la elaboración de instrumentos para la evaluación de los riesgos y para superar las situaciones en crisis.
  - Conservación y transformación creativa de los conjuntos urbanos que merezcan protección.
  - Promoción de la construcción de edificios contemporáneos de alta calidad arquitectónica.
  - Refuerzo de la percepción de la política de desarrollo territorial y urbano como contribución al patrimonio cultural de las generaciones futuras.

En el cuarto capítulo se analizan las posibilidades de **aplicación de la ETE**, constatándose la dinámica de favorecer una política integrada de desarrollo territorial pero también la dificultad de su puesta en práctica al carecer la UE de competencias en materia de ordenación territorial. Es por ello que la ETE no prevé unos medios específicos y propios de actuación para los objetivos territoriales que propone. Más bien se propone –y subrayando siempre el carácter voluntario- buscar puntos de encuentro entre los planteamientos nacionales y regionales y los europeos, lo que requerirá nuevos enfoques políticos así como nuevas modalidades de cooperación. Es por ello que su instrumentación práctica no reside en un organismo especializado sino que su responsabilidad se reparte entre las múltiples autoridades encargadas del desarrollo territorial (ordenación del territorio, planificación regional, planificación urbana) y de las planificaciones sectoriales. En este contexto la cooperación se consolida como la clave de la política integrada de desarrollo territorial, siendo un valor añadido respecto a las meras visiones sectoriales, lo que requiere enfoques diferentes a los aplicados hasta ahora:

- a) Garantizar, a pesar de la falta de competencia general en dicha materia, que las distintas políticas comunitarias con incidencia territorial no se contrarresten ni se neutralicen, es decir, su coherencia territorial.
- b) Respetar la voluntariedad de su aplicación, su carácter no impositivo. Esto refuerza la necesidad de cooperación, la búsqueda de consenso y de consulta con los responsables políticos y organismos ejecutivos competentes a escala comunitaria, nacional y regional y local. Se considera clave el lograr un extenso apoyo por parte de las autoridades públicas.

- c) Por su carácter de documento europeo la ETE prima la escala comunitaria y transnacional, especialmente de las cuestiones que no puedan tratarse adecuadamente por uno o dos Estados. En este contexto, y para llevar adelante las opciones políticas propuestas, se considera esencial lograr las sinergias e implicación de los niveles regional y local.
- d) Constatar las múltiples posibilidades de cooperar en el ámbito transfronterizo.

**Cuadro 1:** Modalidades de cooperación en materia de desarrollo territorial (ETE)



Como subraya PAREJO NAVAJAS (2004, 358) se confirma la cooperación como la pieza clave para el desarrollo territorial, cooperación que se debe desarrollar tanto en sentido horizontal –entre las políticas sectoriales entre sí y las autoridades competentes en la materia- como en sentido vertical, abarcando desde la escala comunitaria hasta la local.

A continuación se concretan las propuestas, recomendaciones o sugerencias que se realizan para cada nivel político administrativo:

- a) La ETE a nivel comunitario, que exige para su desarrollo y la integración de las políticas sectoriales diferentes aspectos (recogida y elaboración de informes, evaluación de políticas, aspectos institucionales, nuevas dinámicas territoriales, etc.):
- Evaluación sistemática por parte de la Comisión Europea de los efectos de las políticas comunitarias con incidencia territorial a nivel europeo, y por parte de los Estados elaboración de informes nacionales que relacionen sus políticas nacionales de ordenación territorial con la ETE, favoreciendo informes comparados y la selección de las principales tendencias. Así mismo se debe profundizar -tanto por parte de la Comisión como de los Estados- en los criterios e indicadores más fiables para implementar el desarrollo sostenible de regiones y ciudades, y que deben de servir para la actualización de la ETE.
  - Debatir entre los Estados miembros la propuesta de formalizar las reuniones de Ministros de ordenación territorial y del CDT, así como

- proponer a las instituciones europeas la cooperación con organizaciones e instituciones internacionales para promover la ETE de manera coherente y práctica a escala internacional.
- Evaluar –por parte de la Comisión y de los Estados- las tendencias y dinámicas emergentes, los factores que las impulsan y las incidencias geográficas diferenciadas. La temática puede ser muy amplia: cambios y la distribución de la población; la globalización de la economía; cambio en la estructura y localización económica y en el empleo; cambios tecnológicos en sectores del transporte, telecomunicaciones, energético, etc.; políticas sectoriales y proyectos de la UE, eficacia de las diferentes redes y asociaciones urbanas, etc.
- b) La cooperación transnacional de los Estados miembros, profundizando en las experiencias realizadas hasta ahora al amparo de INTERREG II c y con continuidad en el siguiente programa, o en los proyectos basados en el art. 10 del FEDER, y cuyas tareas principales serían:
- El mantenimiento de espacios de cooperación pertinentes y el desarrollo de estructuras transnacionales administrativas, financieras y de gestión.
  - El refuerzo de la participación de las autoridades locales y regionales en los procesos de negociación y realización de los proyectos.
  - La continuación de la promoción de proyectos territoriales integrados.
  - Eliminación de los obstáculos jurídicos de los Estados ante la armonización transfronteriza e internacional de proyectos con incidencia territorial.
  - Continuar con las inversiones y el desarrollo de instrumentos de desarrollo territorial, en especial en las áreas transfronterizas.
  - Apoyo a la cooperación con países terceros vecinos y mejorar las relaciones entre los diferentes programas.
  - Evaluar los resultados de la cooperación transnacional.
- c) La cooperación transfronteriza e interregional, siendo dos de las claves de la política europea de desarrollo. Las propuestas se orientan a:
- Continuar realizando programas y proyecto transfronterizos apoyados por los Estados y autoridades regionales y locales, en especial para elaborar estrategias transfronterizas marco de desarrollo territorial, concertar de forma regular los planes y medidas que afecten al ámbito transfronterizo, y establecer planes transfronterizos conjuntos de ámbito regional o urbanístico como forma más ambiciosa, examinando las bases de una coordinación transfronteriza de los planes y proyectos en conformidad a la legislación vigente en cada Estado.
  - Se propone a las autoridades regionales y locales una cooperación más estrecha en materia de desarrollo territorial sostenible. Por un lado con medidas de información y cooperación a nivel regional (desarrollo de sistemas regionales integrados de transporte conectados a los nudos de transporte nacionales e internacionales, programas para el mantenimiento de núcleos rurales en declive o para el desarrollo sostenible de los paisajes rurales, desarrollo de

ecosistemas y paisajes de importancia regional y europea, etc.), y por otro lado con medidas de información y cooperación a nivel local.

- d) Aplicación de la ETE en los Estados miembros, donde se sugiere:
- Que los Estados tengan en cuenta los objetivos y opciones políticas de la ETE en su planificación nacional, que abandonen la concepción del territorio como "isla" y tengan en cuenta la dimensión territorial en la definición de sus políticas y planes.
  - Que informen públicamente de sus experiencias de cooperación e intensifiquen el intercambio de experiencias.
- e) Cooperación paneuropea e internacional y ETE, donde se propone:
- Que los objetivos y opciones políticas de la ETE se consideren como la contribución de la UE a la estrategia paneuropea de desarrollo territorial.
  - Que los Estados y las autoridades regionales y locales participen e impulsen las agendas regionales y locales 21.

Por fin en el quinto capítulo se reflexiona sobre el **nuevo desafío** para la política de desarrollo territorial que supone **la ampliación de la UE**. Tras hacer un retrato de las principales características de estos países señala que –aunque los objetivos de la ETE también son válidos– es necesario tener en cuenta una serie de condicionantes: persistencia de situaciones de transición política y administrativa; procesos acelerados de recuperación económica pero con fuertes polarizaciones; infraestructura técnica y de transporte de lento desarrollo y de desarrollo irregular; graves daños medioambientales; y gran escasez de recursos financieros del sector público. En este contexto se aboga en la profundización en todos los ámbitos posibles de la cooperación.

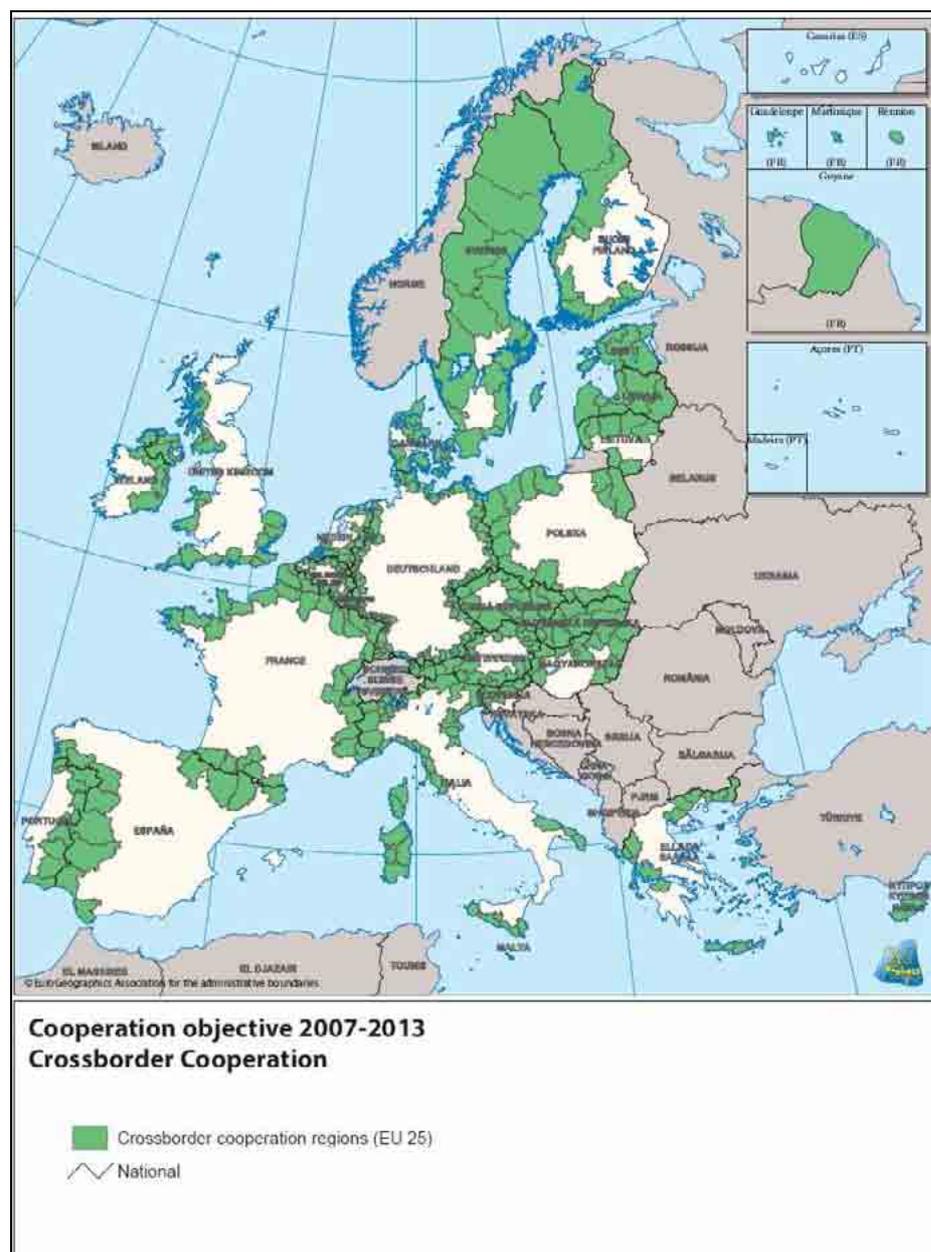
Ya se han tratado en el marco teórico y otros apartados las dificultades de elaboración del documento y la existencia o no de una competencia en materia de ordenación del territorio. PAREJO NAVAJAS destaca que el concepto de ordenación territorial que subyace en la ETE es esencialmente complejo y abierto. Compleja porque comprende diferentes ámbitos y escalas de análisis como son: el de la organización y gobierno pues subraya la necesidad de una acción integrada de los diferentes entes territoriales de la UE en el logro de sus objetivos; el funcional, al integrar políticas de distinta naturaleza y alcance territorial; y el relativo a las propias entidades territoriales afectadas. Abierta, en el sentido de que no prejuzga una articulación cerrada de los objetivos sino que los relativiza en función de los problemas que se determinen, y por el propio origen del documento, surgido fuera del sistema competencial comunitario (2004, 337-338). También queda claro –el propio documento es muy explícito en este sentido–, el carácter voluntario en la aplicación del mismo, creando un marco político para el desarrollo territorial en el que la clave es la cooperación, tanto horizontal como vertical.

En este contexto surge la discusión sobre la mayor o menor eficacia de los documentos comunitarios según tengan una vinculación jurídica o normativa o no. Reconociendo el carácter *soft* o blando del documento no hay que olvidar que ha sido aprobado por todos los Estados miembros, teniendo un valor referencial indiscutible (2004, 435-436). El propio GONZÁLEZ-VARAS señala que en la disyuntiva entre mantenerse en el *soft*

law o pasar al plano normativo parece evidenciarse que la eficacia puede ser mayor si se permanece en el ámbito no normativo, poniendo como ejemplo dentro del contexto europeo el del Reino Unido (2005, 127).

Si en el marco teórico ya se mencionaron las razones que veía a mediados de los noventa Hildenbrand para desarrollar una dimensión territorial dentro de la UE, GONZÁLEZ-VARAS<sup>72</sup>, en su análisis, concluye señalando que aunque es discutible hablar en términos de "necesidad" de una competencia de la UE en la materia, sí puede hablarse en términos de conveniencia o oportunidad, pues está claro que la política europea de cohesión económica y social tiene cada vez más una dimensión estrictamente territorial, la política de cohesión territorial.

**Figura 27-2:** Regiones con objetivos de cooperación (2007-2013).



<sup>72</sup> Como señala el propio autor, estas reflexiones personales deben entenderse en el contexto de su participación junto a otros profesores de Derecho administrativo y juristas europeos en el Comité de expertos que por encargo del Gobierno alemán analizaron y discutieron la posibilidad de establecer una competencia europea de ordenación del territorio.

Fuente: Comisión Europea. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)

En este sentido indica cinco razones que pueden justificar una competencia de ordenación del territorio a favor de la UE:

- a) el hecho de que la misma UE tenga competencias sectoriales que repercuten directamente sobre el territorio.
- b) coherencia con las últimas tendencias del sistema de competencias que se encaminan hacia un fenómeno de extensión horizontal competencial al mismo tiempo que se da una limitación vertical en cuanto a su ejercicio, siguiendo el principio de subsidiariedad.
- c) contexto de reforma institucional europea con le objetivo de simplificar y clarificar la distribución competencial entre la Unión y los Estados miembros. El reconocimiento de una competencia en dicha materia contribuye a precisar sus límites y conocer sus contornos.
- d) la clara vocación a favor de una mayor acción de la UE en esta materia que se trasluce de los sucesivos documentos europeos sobre ordenación del territorio, que ponen en evidencia la decisiva aportación de esta materia a los objetivos generales de la UE y en particular al logro de un desarrollo sostenible.
- e) la posibilidad de realizar proyectos que de por sí, los Estados solos no podrían asumir, siendo esta además la gran virtualidad de la UE (2005, 127 y 142-146). El autor también señala que esta cuestión abre dos interrogantes. Una primera pregunta se corresponde con el singular "modelo" español -que de extenderse a la UE sólo le reconocería competencias sectoriales-, y es que si se da una aceptación de una competencia europea de ordenación del territorio no está muy clara la determinación del órgano de coordinación con la UE ¿las diecisiete Comunidades Autónomas? se pregunta el autor. La segunda interrogante es sobre el carácter que se le daría, si compartida o complementaria.

Tras finalizar el análisis de los diferentes marcos legales y generales, a continuación se pasan a analizar los instrumentos de planeamiento territorial desarrollados en la CAPV desde la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio en 1990.

## 5.5 El planeamiento territorial en la CAPV.

Como es lógico, la parte fundamental de los documentos a analizar dentro de este apartado son los documentos derivados de la aplicación de la LOTV, de los instrumentos de ordenación territorial que se contemplaban en la misma y se han llegado a completar, es decir: Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) –donde se presta especial atención a la Directriz del Medio Físico–, y los Planes Territoriales Parciales (PTP) y Planes Territoriales Sectoriales (PTS) aprobados definitivamente, habiéndose considerado el plazo hasta la primavera del año 2006. En este sentido se ha realizado alguna excepción dentro de los PTS que se comenta posteriormente.

Dentro de los PTP, en el Bizkaia se ha analizado el PTP del Área Funcional del Bilbao Metropolitano único de este territorio con aprobación definitiva<sup>37</sup>. En el resto de Territorios, en Álava se han aprobado definitivamente los tres PTP que le corresponden (Álava Central, Laguardia o La Rioja, y el Área Funcional de Llodio), mientras que en Gipuzkoa de los seis posibles sólo se han aprobado definitivamente tres (Mondragón-Bergara o Alto Deba, Área Funcional de Eibar o Bajo Deba y Área de Zarautz-Azpeitia o Urola costa), mientras que uno obtuvo la aprobación inicial hace tiempo (Beasain-Zumarraga o Área del Goierri con aprobación inicial de enero del año 2003), y otros dos están en tramitación (Donostialdea-Comarca de San Sebastián con el Avance redactado –segundo avance en relativamente pocos años más otro intento frustrado– pero sin tener la aprobación inicial, y el Área Funcional de Tolosaldea cuyo avance está entregado y pendiente de su aprobación inicial). Y eso que fue el Territorio pionero en redactar los primeros avances de todas sus Áreas Funcionales a mediados de la década de los noventa.

En definitiva de las 15 Áreas Funcionales que se plantean en las DOT y que deberían ser objeto de redacción de un PTP sólo lo han sido siete y alguna de importancia –como el PTP de Bilbao Metropolitano– muy recientemente, siendo reflejo de las dificultades que muchas veces encuentran los instrumentos de ordenación territorial, y que ya comenzaron con la redacción de las propias DOT, que aunque tuvieron un primer documento de Avance aprobado en diciembre de 1992 y otro con la aprobación inicial en 1994, no logró su aprobación definitiva hasta comienzos del año 1997. Procurando aclarar la cuestión el documento de Directrices de Ordenación del Territorio ha pasado por diferentes fases:

- Documento de Avance de las DOT (18 de diciembre de 1992).
- Documento de Aprobación Inicial (21 de enero de 1994).
- Documento de Aprobación Provisional (hay dos aprobaciones provisionales, de 29 de julio de 1994 y de 21 de noviembre de 1996).
- Documento de Aprobación Definitiva (aprobado el 31 de enero de 1997).

---

<sup>37</sup> A lo largo del año 2006 han vuelto a salir a concurso –seguramente con nuevos redactores–, dos nuevos PTPs de Bizkaia, el de Balmaseda-Zalla y Mungia, lo que supone un nuevo retraso en estas Áreas Funcionales. Su importancia –por la población y actividad económica que se concentra en el AF– es evidente. Además, las DOT prevén en el cap. 20 sobre la delimitación de las Áreas Funcionales en su punto 5.3.2.a que hasta que no esté elaborado, aunque sea a nivel de Avance, el PTP del Bilbao Metropolitano no se pueden iniciar los PTP de las Áreas colindantes de Igorre, Balmaseda-Zalla y Mungia.

Por otra parte, la lentitud en la aprobación de más de un PTS expresa también la mayor o menor facilidad en su elaboración y de las dificultades para su aprobación por parte de las administraciones implicadas. También influyen cuestiones de dinámica interna, al haberse pensado más conveniente la aprobación, aunque sea inicial, de varios PTPs para lanzar los PST, cuestión lógica pues los PTPs tienen preeminencia jerárquica sobre los PST. A veces el retraso ocurre entre la redacción del Avance y la Aprobación Inicial, otras desde la aprobación inicial hasta las posteriores. La actitud proactiva, lógica por otra parte, del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente se refleja en que la mayoría de los PTS aprobados son los que le correspondían como departamento y se establecía en las DOT, aunque en más de una ocasión no haya sido fácil su tramitación. Por otro lado choca la rapidez que otros PTS han tenido para ser aprobados definitivamente, y que en general no se corresponden con cuestiones directamente relacionadas con la ordenación del medio físico pero que indudablemente tienen un impacto incuestionable, como es el PTS de Energía Eólica de la CAPV y otros que se mencionan posteriormente. Así, el PTS de Ríos y Arroyos entraba dentro de la competencia de la Dirección de Ordenación del Territorio mientras que el de Zonas Húmedas ha sido impulsado por la Dirección de Biodiversidad, estando ambas direcciones integradas en el mismo Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

En este contexto se deben entender las excepciones en el análisis de los PTSs, y es la consideración de analizar el PTS Agroforestal-al principio Agroforestal y del Medio Natural-, y cuyo impulso corresponde al Departamento de Agricultura y Pesca, y el PTS de Ordenación del Litoral – corresponde su tramitación a la Dirección de Ordenación del Territorio-, aunque sólo tengan la aprobación inicial<sup>73</sup>. Por su mayor relación con el objetivo del trabajo, se considera de interés su examen, aunque con la salvedad de saber que son documentos sólo aprobados inicialmente y no tienen el valor –ni territorial y conceptual ni normativo-, que tendrían de tener ya su aprobación definitiva.

### **5.5.1 Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) de la CAPV.**

#### **5.5.1.1 El largo camino hacia las DOT.**

Parafraseando el proceso de aprobación de la ETE –curiosamente cronológicamente bastante parecidos- y que algún autor calificó como “el largo camino hacia Potsdam”<sup>74</sup>, en el proceso de elaboración y tramitación de las DOT hasta su aprobación definitiva también podría hablarse del “largo camino hacia las DOT”. Efectivamente, en paralelo a la aprobación de la LOTV ya se comenzó a realizar el *Diagnóstico territorial* de la CAPV, condición previa para la elaboración de las DOT y que se editó en 1990, siendo la base de una exposición que recorrió diferentes ciudades de la CAPV. Para el año 1992 ya estaba publicado el primer documento de Avance aunque no llegó a tener como tal la aprobación inicial. Desde este primer momento –y en parte justificadamente por no haber gozado el proceso de elaboración del Avance del suficiente conocimiento y de los

---

<sup>73</sup> El PTS del Litoral tiene ya el informe favorable de la COTPV, paso previo tras su aprobación inicial para su aprobación final.

<sup>74</sup> Ver Farinós, 2003 en la bibliografía del marco teórico.

canales de participación suficientes por parte de los agentes socioeconómicos y territoriales interesados ni de la ciudadanía en general-, surgieron algunas suspicacias. Pero más allá de defectos formales o de articulación de la participación, el cuestionamiento de las DOT reflejaba una profunda divergencia de entender la planificación territorial entre los dos principales partidos que compartían el Gobierno Vasco en aquel momento (el PNV y el PSE-PSOE, que era el que impulsaba el proyecto). También influyó la distribución de competencias entre los socios de gobierno y el acuerdo de no ingerencia. Para el PNV, cualquier intento de normativizar o plantear un tipo de ordenación territorial que fuese algo más allá de la planificación indicativa desde el Gobierno Vasco se vivía con gran contradicción hacia el poder y las competencias de las propias Diputaciones y de la autonomía municipal de los ayuntamientos<sup>75</sup>, y frecuentemente se argüía esto como argumento en contra del proyecto de las DOT, incluso en posteriores fases de la tramitación del documento donde el grado de vinculación que planteaba había sido rebajado de manera importante. Ciertamente EUDEL como asociación de municipios vascos no se mostró entusiasmada con el proyecto y más de un importante municipio anunció que no aceptaría recortes a su autonomía municipal.

Por otro lado también se ha comentado la dificultad añadida que suponía en el caso de la CAPV la introducción de las Diputaciones como otro escalón más, y de especial peso tras la aprobación de la Ley de Territorios Históricos, por lo que cualquier iniciativa que pudiese interpretarse como una intromisión del Gobierno Vasco en este nivel competencial no era bien recibido por las mismas<sup>76</sup>. En este sentido recordar la importancia que AGOUES concedía a la introducción de este tercer escalón en el entramado institucional vasco (1996), y por otro lado el primer trabajo de AVILA (1993) anteriormente señalado, en el que refleja algunas de las discrepancias que surgieron entre los partidos políticos cuando se tramitó la ley en el Parlamento Vasco. Ejemplo claro de esta problemática es la falta de acuerdo que tuvieron los dos partidos gobernantes (PNV y PSE-PSOE) para la lograr la aprobación definitiva del documento de 1994. En la base del desacuerdo estaba el temor del PNV de que las Directrices planteasen una distinta distribución competencial entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales que rompiese el equilibrio de poder pactado tras la Ley de Territorios Históricos aprobada en 1983. Temor que parecía infundado, pues la aprobación definitiva –aunque con nuevos responsables políticos al entrar EA en el Gobierno junto al PNV y PSE-PSOE y ocupar este

---

<sup>75</sup> Se ha comentado incluso la importancia que tienen en la propia organización del partido las juntas municipales de cada ayuntamiento.

<sup>76</sup> Curiosamente esto podía traspasar a veces los límites de partidos en un sentido u en otro. Aunque en principio la sintonía del poder entre los mismos partidos en los departamentos correspondientes en el Gobierno Vasco y las Diputaciones podría hacer suponer unas tramitaciones más fáciles esto no siempre ha sido así –y en principio no debería serlo, pues sería un indicador de normalización política de la planificación territorial-. Por ejemplo los PTP de Álava han sido aprobados estando en el poder el PP en la Diputación y EA en el Departamento de Ordenación del Territorio junto al PNV y EB en el Gobierno. Por su parte, la aprobación de los PTP de Gipuzkoa, por más que en la mayor parte de las legislaturas han estado en el Departamento de Urbanismo opciones políticas si no coincidentes sí partidarias del desarrollo de las DOT –aprobadas las DOT con EA en el Dpto. del Gobierno Vasco estaba el PSE-PSOE en la Diputación de Gipuzkoa, posteriormente tanto en el Gobierno como en la Diputación estuvo EA mientras que en la última legislatura, con una ralentización evidente, ha estado el PNV en Diputación y EA seguía en el Gobierno Vasco-, la aprobación de sus PTP no ha sido nada fácil ni completa.

Departamento-, se realizó tres años después pero incorporando escasos cambios al documento de Aprobación Inicial (1994) según ERQUICIA (2003, 247).

Pero quizás tan importante como este aspecto sea el de la dimensión competencial del problema y que ya ha sido destacado en varias ocasiones, división no sólo en vertical sino también en horizontal. Efectivamente, en el País Vasco, como en la mayoría de las CCAA y de los países europeos, la ordenación del territorio se ha articulado como una competencia horizontal, transversal a otras muchas competencias o políticas de tipo sectorial, lo que produce contradicciones muchas veces en los mismos niveles de gobierno – no forzosamente entre instituciones diferentes-, que incluso a veces utilizan la parte más ideológica o política como arma para encubrir otros intereses. Ante el conflicto competencial -y aunque pueden darse excepciones-, muchas veces da igual la coincidencia o divergencia partidista.

A pesar de las dificultades el proceso siguió para adelante. Es significativo que alcanzar la Aprobación Inicial del documento costó cuatro años -se produjo en enero del año 1994 coincidiendo con el final de la legislatura-, y que la Aprobación Definitiva no llegaría hasta tres años después, en febrero del año 1997, tras la asunción del Departamento por EA, que negoció con los otros dos socios de gobierno, el PNV y PSE-PSOE –principal impulsor del proceso hasta el año 1995 desde ese Departamento- su aprobación definitiva. Mientras tanto salieron al debate público algunas discrepancias aludidas por los políticos o por algunos medios de comunicación, y que a veces producían sonrojo entre la comunidad universitaria y profesional. Si bien se podía entender la legítima discusión -se esté o no de acuerdo-, sobre el grado de vinculación que debería de tener el documento o la nueva división competencial que podía plantear o no, no era tan entendible – suponiendo además una cierta cultura territorial sobre el tema- que algunos políticos, medios de comunicación o personajes públicos se molestasen porque se dijese que Bilbao tenía una posición más alta que Vitoria-Gasteiz o Donostia-San Sebastián en la jerarquía urbana de la “Euskalherria”<sup>77</sup>. O que algunos se tomasen casi como un insulto el que se hablase de la macrocefalia de la capital alavesa frente a su territorio histórico, término corriente en geografía, urbanismo o economía para designar el gran peso de una ciudad -por ejemplo-, respecto a su territorio.

Entre los sucesivos documentos se van apreciando cambios, especialmente en lo referente a “aligerar” el grado de vinculación del documento y de su especificidad a la hora del análisis y propuestas. Efectivamente, al final el grado de vinculación de las DOT es mínimo (en opinión generalizada pero en particular ver AGOUES, 1996; AVILA, 1993 y 1998; LASAGABASTER y LAZCANO, 1999; LASAGABASTER, 2001; y BENAVENT, 2006), como se analizará posteriormente. Entre los documentos de Avance (1992) y de Aprobación Inicial (1994) es de destacar que en el segundo se introduce la dimensión europea, se “coloca” la CAPV dentro de los ejes de desarrollo europeos y se analizan sus posibilidades dentro de los mismos, las amenazas y oportunidades que se le brindan, cuando todavía estaba en borrador el documento de *Europa 2000+* ya analizado. Es ahora cuando se

---

<sup>77</sup> De hecho en el documento final, en la cartografía temática aparecen al mismo nivel en la CAPV como rótula mientras que el documento inicial aparecía el típico mapa de círculos proporcionales según la importancia de cada ciudad dentro de la jerarquía urbana.

elabora más formalmente el concepto de la CAPV como rótula del norte de la Península hacia Europa<sup>78</sup>.

Es de subrayar que en el centro de la discusión sobre mayor vinculación o no de las DOT estuvo el tratamiento del Medio Físico y muy especialmente la famosa "Matriz del Medio Físico" que proponía Categorías de Ordenación para el suelo no urbanizable de la CAPV sobre las que se regulaban las posibles actividades a ejercer, y que sufrió algunas variaciones de un documento a otro. Algún autor ha hablado incluso de un proceso de "sacralización del Medio Físico" (ERQUICIA, 2003, 352). Esto se analizará más en detalle al estudiar dicha Directriz.

Viene bien recordar el análisis que realizaba ÁVILA (1998) y que ya ha sido comentado en el marco teórico. Supone un buen resumen de la disyuntiva en que se encuentra la función pública de la ordenación del territorio. Realiza un análisis jurídico de las DOT, valorando positivamente la ordenación del suelo no urbanizable que se realiza en las mismas y destacando su peculiaridad respecto a otras normas autonómicas. Pero también señala el peligro de que las DOT vayan perdiendo eficacia vinculante, recordando el decreto 28/1997, de 11 de febrero por el que se aprobaron y que llevaba por título "De la planificación rígida a la coordinación flexible". El autor señala que es difícil diferenciar entre la rigidez de la idea de Plan y la viabilidad de las Directrices, pero lo que parece indudable es que cuanto más indicativo sea un plan y menos comprometa a las administraciones públicas y particulares, menos oposición y resistencias encontrará, pues "nadie se opone a aquello que no le afecta" (1998, 306). Subraya que el derivar cuestiones hacia el planeamiento territorial o sectorial de desarrollo puede ser aceptable según el último interés que lo inspire. Si es el de operativizar un criterio general o básicamente establecido puede ser adecuado e interesante al fomentar su eficacia y la participación. Pero señala el peligro de que al hacerlo se esté tratando de eludir una decisión problemática y ocultar un problema de falta de acuerdo o consenso, en una línea que parece confirmar algunas apreciaciones realizadas por AGOUES (1996), también señaladas en el marco teórico. En último caso la cuestión no es si se consiguen aprobar o no unas Directrices, la cuestión está en preguntarse si son de alguna utilidad para el conjunto de objetivos que subyacen a la función pública de ordenación del territorio, respetando el espacio de cada institución implicada. Lo contrario puede significar cerrar en falso el proceso o mantener un conflicto latente.

Aún y todo se puede concluir que el documento definitivo alcanzó un alto consenso interinstitucional, siendo quizás esta una de sus más importantes contribuciones a la cultura territorial de la CAPV. El problema es que este consenso, parece que no se ha extendido al resto de instrumentos, cuando éstos están íntimamente relacionados con las DOT, y gran parte del desarrollo de las mismas dependen de la implementación de dichos instrumentos.

---

<sup>78</sup> El carácter estratégico, su situación entre cruce de caminos de la península Ibérica y Europa ya se había destacado en varios trabajos anteriores –entre ellos el *Estudio de Reconocimiento Territorial del CAPV* ya comentado anteriormente–, incluso desde el punto de vista histórico. Ahora se formula de una manera más moderna y desarrollada, aportando una cartografía visual que ha ayudado a consolidar el concepto.

### 5.5.1.2 Del Diagnóstico a la Aprobación Inicial.

Antes de entrar al análisis del documento aprobado definitivamente se analizan en este apartado algunos documentos anteriores. Primero se hace referencia al documento de Diagnóstico, centrándose el análisis en su parte más conceptual. Posteriormente se examina el documento de Avance (1992) para poder establecer mejor la evolución que sufrió hasta el documento de aprobación definitiva, y que en algunos casos fue significativa. También se hace un breve análisis del documento de Aprobación Inicial (1994), no tan profundo pues entre este y el documento de Aprobación definitiva los cambios no fueron tan sustanciales. Tras esto, ya en el siguiente apartado se pasará al análisis del documento de Aprobación Definitiva de las DOT.

Antes de entrar en el examen más detenido de las DOT se analizan algunos **aspectos de interés del Diagnóstico** aprobado en 1990. Y es que en este documento, estructurado en ocho capítulos y un anexo -y tras el primer capítulo de introducción- los siguientes tres capítulos antes de entrar en el propio análisis de la CAPV, se refieren al marco conceptual y al marco europeo y estatal, donde se explicitan las ideas que el equipo técnico y responsable de la redacción de las Directrices tienen sobre la ordenación territorial. Se puede observar que en parte ya se estaban incorporando bastantes de las ideas que en el marco teórico se han reflejado, siendo en este sentido un documento bastante contemporáneo. El Diagnóstico propiamente dicho no se analiza pues sus principales ideas están incorporadas posteriormente en las propias DOT.

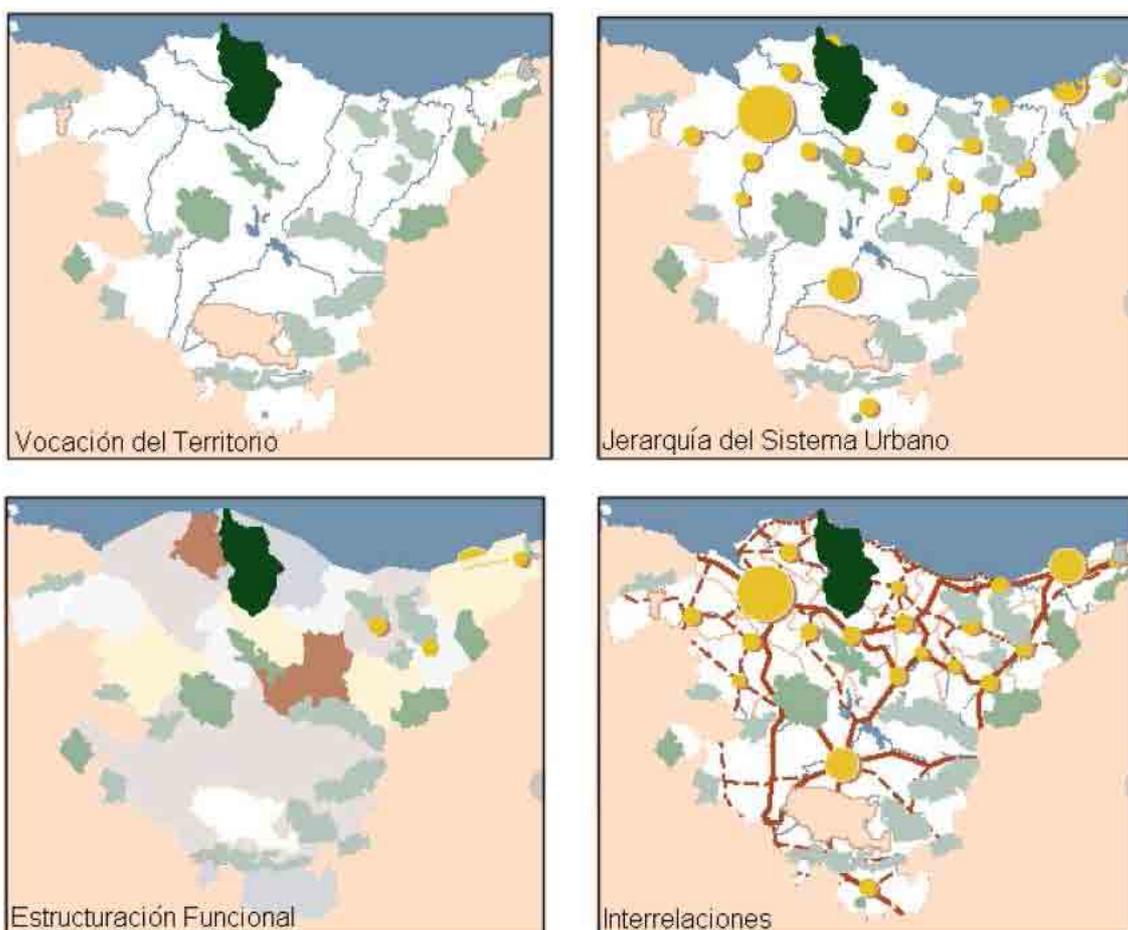
Así el tercer capítulo "Las DOT de la CAPV en la encrucijada del debate disciplinar actual" se defiende en primer lugar la necesidad de realizar una formulación disciplinar explícita, a pesar de reconocer la falta de madurez y el confusionismo de las disciplinas de Urbanística y Ordenación del Territorio<sup>79</sup>. Parten de la base de que no hay una teoría universal y abstracta única, y que -aparte del rigor disciplinar- la ordenación territorial y urbana es una actividad eminentemente práctica, expresando una voluntad de intervenir en el medio y transformarlo positivamente. Justifican la formulación explícita porque así se permite contrastar claramente las diferentes posiciones y se suscita la crítica, favoreciendo la transparencia de los planteamientos y el desarrollo disciplinar. A continuación resumen en catorce puntos los principios fundamentales de sus teorías sobre la planificación. En segundo lugar cree que el urbanismo y la ordenación del territorio deben de tener una consideración integrada pero asumiendo la identidad conceptual diferente de cada escala territorial. También subrayan el nuevo énfasis que hay que poner en el medio ambiente tanto con una valoración adecuada a los recursos naturales como en su potencialidad como elemento condicionante del modelo territorial y como garantía de la calidad de vida. En cuarto lugar -el punto más desarrollado- se reivindica el "urbanismo urbano" dentro del contexto territorial, lo que supone recuperar

---

<sup>79</sup> Reconociendo el esfuerzo y el valor de esta explicitación otra cuestión a considerar sería si realmente se cumplen estas previsiones en el documento. En el caso de la vinculación o el grado de normatividad del primer documento -el que siguió precisamente a este *Diagnóstico*- no parece que se correspondió, como se analiza más adelante.

los valores de la ciudad y de la vida urbana pero con una visión crítica hacia periodos recientes para no repetir sus errores. En este consideran necesario asumir la complejidad de los hechos urbanos frente al riesgo de esquematismos simplistas que desvirtúan la realidad. Para ello es importante tanto el énfasis en la forma urbana, en la morfología, como el énfasis en el contexto urbano del territorio como punto de partida para acometer los proyectos de intervención en la ciudad, para lo que es imprescindible recuperar el análisis urbano. Como consecuencia se considera esencial llevar adelante la idea de proyecto urbano en la que se debe buscar una imagen urbana coherente y atractiva.

**Figura 28:** Vocación del Territorio y Jerarquía Urbana. Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



En quinto lugar creen fundamental el reconocimiento de las limitaciones del urbanismo de la ciudad, subrayando la miopía de posturas empeñadas en negar el hecho metropolitano o su desprecio por el urbanismo de escala regional, olvidando que la ciudad no es más que un elemento de una estructura regional más amplia compleja y que tanto el tratamiento del medio físico como el tratamiento de ciertos problemas no pueden resolverse desde la división administrativa municipal. En los siguientes puntos subrayan la importancia de un consenso social y de una amplia participación institucional -a pesar de las limitaciones para articular la participación-, la consideración del valor de uso de la ciudad y del territorio frente a su mero valor de producción o mercado, así como una visión pluridisciplinar y plurisectorial de los temas urbanos y regionales en la que se recupere la

importancia de la metodología para dotar de rigor, eficacia y transparencia la toma de decisiones.

En décimo lugar defienden el diseño de un proyecto del territorio, que sirva de referencia para la orientación de los complejos procesos y mecanismos de transformación urbanos y territoriales, pero que no quiere ser un rígido modelo a aplicar. En este sentido subrayan que el proyecto debe buscar un lenguaje-también cartográfico- que acerque la problemática territorial al ciudadano, que favorezca la participación institucional y ciudadana. En este sentido, undécimo punto, creen que la idea de ciudad y de territorio como ilusión colectiva y motor de su efectiva implementación. En el duodécimo defienden que es fundamental el paso de un concepto de planificación cerrada, de plan vinculante e impositivo –una de las razones del fracaso del planeamiento territorial en España-, al de concepto de coordinación imaginativa que defienden las Directrices y que ya anuncian que dejan en manos del planeamiento territorial y/o sectorial la concreción de la mayoría de medidas operativas.

Siguiendo con anteriores conceptos, vuelven a reivindicar la importancia del sistema de ciudades dentro de las estrategias de consumo colectivo, de socialización de muchas de las necesidades de la población que muchas veces no se pueden satisfacer en el estrecho marco municipal, destacando en este aspecto la importancia de la escala territorial intermedia. En definitiva, buscan potenciar una nueva cultura de la ciudad y del territorio. A nivel teórico parecen quedar claros los presupuestos de los que se redactaron las DOT.

A continuación el documento entra en el diagnóstico propiamente dicho que basado en estudios monográficos diferentes se articula en los siguientes puntos: las Áreas Funcionales y la estrategia metodológica de las Directrices; El Modelo territorial de la CAPV; las singularidades de las Áreas Funcionales del territorio; y los principales retos y oportunidades para la ordenación del territorio de la CAPV. Esto se complementa con diferentes anexos.

Antes de pasar al análisis del documento de las DOT aprobadas definitivamente se realiza alguna reflexión de tipo más general<sup>80</sup> –posteriormente se hace otro más detenido sobre el tratamiento del medio físico- sobre el documento de Avance (1992), lo que ayudará en la comprensión de los cambios que se han producido hasta la aprobación del documento definitivo. En primer lugar destacar el grado de exhaustividad del mismo, lo cual por otro lado es lógico en un documento de este estilo. Se estructura con una introducción –donde se explica el marco legal y la tramitación seguida, las fuentes utilizadas, etc.-, y seis grandes capítulos. El primer capítulo, tras analizar las bases para la definición del modelo territorial de la CAPV, expone el modelo propuesto basándose en el Sistema de Ciudades, el Medio Físico, y el Sistema Productivo. Curiosamente en vez de distinguir los tres sistemas territoriales más clásicos<sup>81</sup> –asentamientos, medio físico y sistema relacional de infraestructuras-, incluye el sistema

---

<sup>80</sup> Como se puede comprobar los documentos son muy prolijos y excede al objetivo del trabajo una comparación detallada de los mismos.

<sup>81</sup> Dentro de la “indefinición” de la ordenación territorial la distinción de estos tres sistemas parecía uno de los pocos lugares comunes como se vio en el marco teórico en las aportaciones de F. Zoido por ejemplo.

relacional como un subsistema del Sistema de Ciudades pasando al primer plano el Sistema Productivo. Quedan, por lo tanto, como sistemas territoriales principales el Sistema de Ciudades, el Medio Físico y el Sistema Productivo. Esto en la versión definitiva de las DOT será corregido. En coherencia con la importancia de la escala intermedia de actuación en el modelo se plantea una delimitación de las llamadas Áreas Funcionales del territorio analizándose sus características principales y fijándose los principales contenidos y orientaciones para los futuros PTP, así como las principales estrategias de corrección de los desequilibrios territoriales que se deben completar con lo previsto tanto en las propuestas sobre equipamientos como en la de infraestructuras. Esta serie de propuestas por Áreas Funcionales se realizan prácticamente en todos los apartados y subapartados siguientes, aportando un alto grado de especificidad.

En el segundo capítulo se trata la **ordenación urbana y estructuración territorial**, abordándose las orientaciones para la política de suelo residencial e industrial; la Directriz para la ordenación de la segunda residencia y recursos turísticos; las necesidades de vivienda y cuantificación de la oferta de nuevo suelo residencial; compatibilización de planeamientos municipales; municipios en los que aplicar la Ley 8/1990 sobre reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo; prioridades en las estrategias de renovación urbana; prioridades para la rehabilitación de cascos históricos; sistema de áreas de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio; y ordenación del paisaje industrial. En cada apartado se realiza una síntesis de la situación actual y se dan los objetivos y criterios de la Directriz, pormenorizándose las especificidades para cada Área Funcional.

El tercer capítulo es el dedicado a la **ordenación del Medio Físico**, que aunque posteriormente se analiza más en detalle, se indica ahora su estructura general. Se comienza por analizar los problemas y oportunidades del mismo y macándose los objetivos y las líneas de acción. La propuesta se estructura en tres grandes apartados. El primero se corresponde con las llamadas Categorías de Ordenación del Medio Físico que considera que son las que fijan el modelo territorial para aquellos ámbitos de la CAPV clasificados como suelo no urbanizable por el planeamiento municipal aprobado definitivamente en el momento de entrada en vigor de estas DOT (DOT, 1992, 229). Se plantean diez categorías de ordenación y tres condicionantes superpuestos que se cruzan en una matriz con los usos actuales o potenciales del territorio, quedando estos regulados (propiciado, admisible con o sin limitaciones, y prohibido) según la categoría. A continuación se dan por un lado unas Directrices Generales relativas a elementos y procesos del Medio Físico y las relativas a las actividades por otro. En el tercer apartado se detallan las medidas de Acción Positiva.

Un capítulo importante es el cuarto, referido a la ordenación del **sistema de equipamientos**, y en los que se repasa la situación del sistema educativo, del sanitario y asistencial, del equipamiento judicial, del administrativo y comercial, del cultural, y del deportivo. En todos los casos se realiza un planteamiento general, se marcan los objetivos y criterios y se realiza la propuesta de ordenación, especificándose si es el caso por Áreas Funcionales. Al final se facilitan una serie de mapas en los que se señala la situación actual de distribución de los equipamientos y la propuesta de las DOT, en principio basada en la información sectorial recogida de los Departamentos del Gobierno Vasco y Diputaciones, y de los Municipios.

En el capítulo quinto se dan las Directrices para la ordenación de las **infraestructuras básicas**: transportes y comunicaciones, agua, energía y residuos sólidos.

El capítulo seis es el dedicado a las **normas de aplicación** de las DOT. En principio puede parecer que la parte normativa era mínima, con apenas dos páginas sobre casi cuatrocientas y en la que en parte se abordan cuestiones formales: documentación considerada como básica, la considerada complementaria, revisión de las DOT, su modificación, adaptación a las DOT del planeamiento municipal, etc. El problema surge por un planteamiento un tanto confuso, que de primeras hace el documento tenga mayor carga de vinculación que la que aparenta, o por lo menos que dicha vinculación no quede muy clara. Y es que como se especifica en el cap. 6 (DOT, 1992, 391), "las normas de aplicación de las determinaciones establecidas en estas DOT se indican en el articulado de cada una de las Directrices que componen el Documento <DOT. Normas>. Complementariamente serán de aplicación las siguientes:", y es cuando señala la documentación básica, la complementaria, etc. Esto se confirma en la introducción donde se señala que "la reflexión sobre la problemática que afecta a cada ámbito temático y los objetivos que se persiguen en cada Directriz aparece con un tipo de letra distinto al que se utiliza en los apartados específicamente normativos". Efectivamente en cada capítulo y subapartado anteriormente señalados se aprecian dos tipos de letra, correspondiéndose la cursiva con la parte normativa, que como se puede apreciar en el documento es bastante amplia, y que aunque muchas veces recoge apreciaciones y cuestiones muy generales, en otras aporta un importante grado de especificidad. Como se ha señalado anteriormente, prácticamente en cada capítulo y subapartados de cada uno de ellos se daban propuestas que por su formato de letra quedaban integradas en la normativa a nivel de cada Área Funcional. Esto, además, se acompañaba de cartografía, que, en algunos casos se realizaba con cierto detalle para un documento de este estilo, como en el caso del Medio Físico. En otro sentido -por ejemplo en la introducción al capítulo de equipamientos uno de los posteriormente más recortados-, se refleja alguna de las típicas contradicciones siempre señaladas entre la ordenación territorial y algunas políticas sectoriales, pero no queda muy clara su solución (¿o sí?)<sup>82</sup>, como se puede comprobar al leer el punto 4.0.2 de las DOT (1992, 269): "Las determinaciones establecidas en este capítulo pretenden orientar la política sectorial en función del modelo territorial planteado. Con frecuencia, las exigencias y requerimientos de carácter estrictamente sectorial son tan fuertes que pueden no ser recomendables la aplicación estricta de las determinaciones aquí establecidas. En estos casos, los PTS deberán hacer referencia explícitamente a los desajustes que se producen con las determinaciones aquí propuestas y justificar razonadamente la no procedencia de su aplicación".

Como se señalaba anteriormente sería muy prolijo el hacer un examen de cada capítulo, por lo que estas apreciaciones generales se complementan con el estudio más detallado que se hace del capítulo dedicado a la Directriz del Medio Físico más adelante.

---

<sup>82</sup> Reconociendo además, como indica el propio documento, la importancia que los equipamientos y su distribución tienen en la definición de la escala intermedia y en la potenciación de las ciudades medias.

Hay que señalar que el documento de **Aprobación Inicial de 1994** ya redujo esta ambigüedad dejando de distinguir entre tipos de letra según fuese parte normativa o no, aportando un capítulo al final del documento donde se detalla qué cuestiones son vinculantes y en qué grado, más en la línea del documento definitivo. Dicho documento, aunque conservaba la estructura del primero ya se apreciaban algunos cambios, a veces motivados por la propia evolución territorial y por la existencia de nuevos documentos, como el Plan Estratégico Rural Vasco. A nivel conceptual un primer cambio fue la introducción de un contexto europeo, de situar la CAPV dentro de los principales ejes y espacios europeos, empezando a esbozarse ya el concepto de Euskadi como rótula, como espacio estratégico en el cruce de los ejes norte-sur y este-oeste de la Península en su unión con Europa. También queda más explícito el concepto de sistema polinuclear vasco de capitales. Respecto al modelo territorial se producen cambios situando cuatro sistemas como los principales estructuradores del territorio: el medio físico, el sistema de ciudades y áreas rurales de Euskadi, el sistema relacional de infraestructuras, y el sistema de equipamientos. Destacan el nuevo protagonismo del Medio Físico, que pasa al primer plano con el resto de sistemas. Donde los cambios son más apreciables es en el apartado normativo y de especificidad de propuestas, aligerándose en gran medida el documento de Avance (1992). Por un lado desaparece la letra cursiva del anterior documento y las especificaciones que se realizaban en cada capítulo y subapartado sobre cada aspecto para cada Área Funcional, aunque se mantienen unas consideraciones generales para cada Área dirigidas a los PTP al final de las Directrices.

#### 5.5.1.3 Estructura de las DOT.

El documento de Aprobación Definitiva (1997), aunque conserva y se basa en gran parte en los anteriores, ofrece una estructura algo diferente y cambios importantes en algunos apartados, especialmente, nuevamente, en lo relativo a la parte más vinculante del mismo y al grado de especificidad que presenta. **Las DOT se estructuran en cuatro grandes bloques:** Bases del Modelo Territorial, Modelo Territorial de las DOT, Iniciativas Territoriales para el Bienestar y la Renovación, y las Claves y Referencias para la aplicación de las DOT.

En el **primer bloque** se presentan diferentes aspectos en los que se basa el posterior modelo territorial, la mayoría de los cuales estaban ya tratados en los anteriores documentos: se analiza la posición de Euskadi en el territorio y la sociedad neointindustrial de la globalización; las características de la población y el territorio así como de éste y la economía; de ahí se extraen los principales retos en la Ordenación del Territorio de la CAPV; también se revisa el planteamiento disciplinar –puntos ya comentados en el documento de *Diagnóstico-*, y se mejora el análisis de Euskadi en el contexto europeo.

Respecto a los principales retos, aunque se mantienen con un lenguaje algo cambiado la mayoría de los planteados, también desaparecen algunos de esta introducción, por lo menos con la manera explícita que se realizaban en los anteriores documentos (menciones a la presión que sufría el medio físico, necesidad de redefinir los equipamientos según las nuevas necesidades demográficas, necesidades de conexión de Bilbao como capital regional, etc.). Como novedad cabe mencionar la importancia que se da al Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, que debe ayudar a compensar la

pérdida de peso de Bilbao, aún reconociendo el reto de renovar, revitalizar e impulsar el Bilbao Metropolitano. Cabe destacar que en los tres documentos, con una redacción más o menos parecida, se repite el mismo comienzo: "el primero y más importante de los retos que se plantean las DOT es alcanzar el consenso amplio entre las diversas instituciones de la vida política y social y entre la mayor parte de los ciudadanos vascos con respecto a los grandes temas asociados a la definición del Modelo Territorial de la CAPV" (DOT, 1997, 50).

Algo parecido ocurre con el capítulo dedicado al planteamiento disciplinar de las DOT, donde están caso todos los puntos ya mencionados en el *Diagnóstico*, pero donde surgen algunos nuevos, u otros son reformulados adquiriendo mayor presencia: contribución desde la ordenación del territorio a los objetivos de desarrollo y bienestar de la sociedad así como al logro de un territorio más competitivo; respeto al marco competencial derivado del modelo institucional vasco remarcando la autonomía de cada ente administrativo; la defensa de una actitud ética respecto al tratamiento del medio ambiente, basado en una nueva sensibilidad y en una visión positiva del mismo, destacando la importancia que para ello tienen los estudios de Vocación del Territorio y de la valoración de su capacidad de Acogida; énfasis en la participación y consenso institucional sobre el modelo territorial, que suponga un proyecto ilusionante para toda la ciudadanía; o el algunas veces cuestionado "de la planificación rígida a la coordinación flexible". También se destaca la importancia de la escala intermedia, escala que es desarrollada a partir de las Áreas Funcionales y que se comentan dentro del cuarto bloque. Para ello se señalan los tres criterios o condiciones que se han tenido en cuenta para la delimitación de dichas Áreas: cierta homogeneidad geográfica; la existencia de un cierto liderazgo urbano de uno o varios núcleos sobre el resto de núcleos menores; y la complementariedad, es decir, la existencia de interrelaciones para el conjunto de actividades y servicios de rango comarcal.

El **segundo gran bloque** se refiere al **Modelo Territorial** que queda definido por el Medio Físico, El Sistema de Asentamientos, y las Infraestructuras. Del primero –el Medio Físico– sólo se comenta la especial atención que se le dedica presenta sus principales problemas y oportunidades, y señala las Categorías de Ordenación para el suelo no urbanizable. Posteriormente se analiza con más profundidad la propia Directriz.

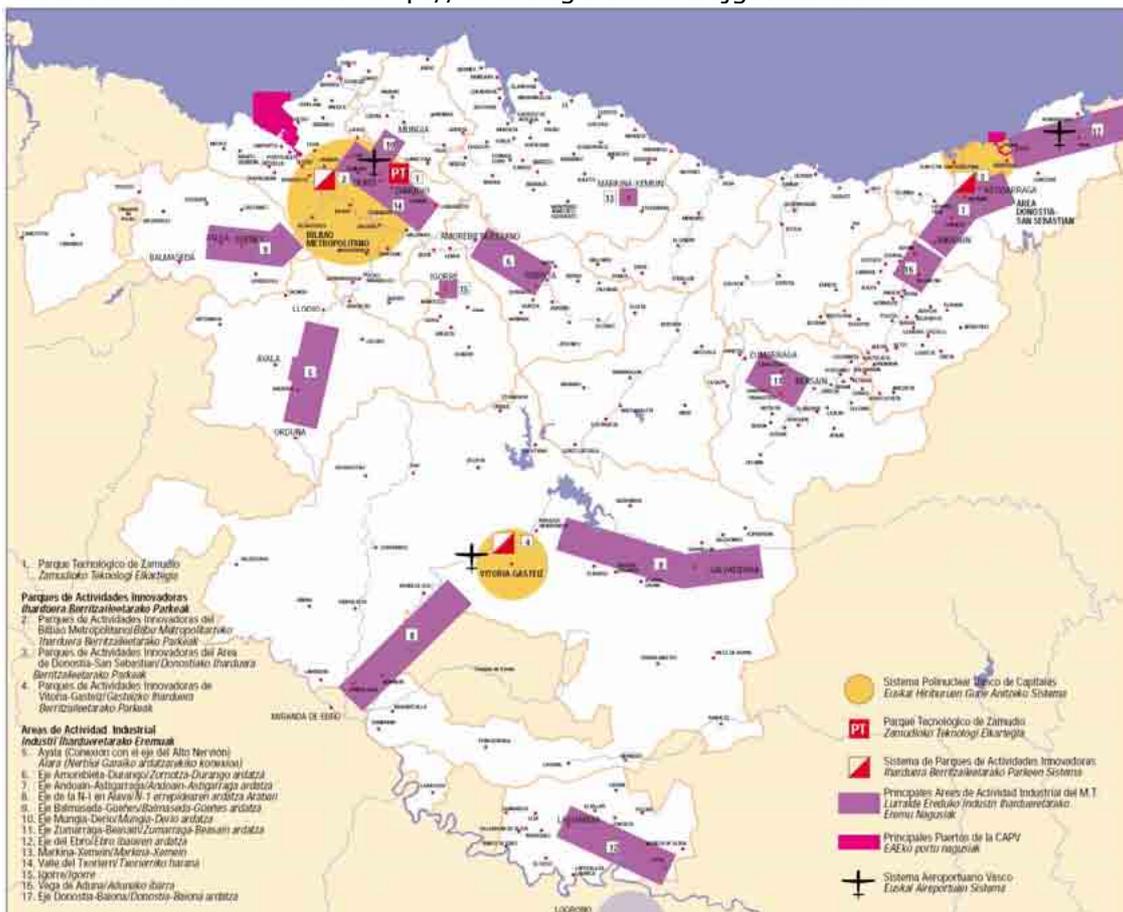
Dentro del Sistema de Asentamientos destaca de nuevo la formulación del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, en el que se defienden las ventajas de las complementariedades y sinergias que pueden surgir frente a anteriores discusiones sobre jerarquías urbanas. También destaca el papel de la escala intermedia que representan las Áreas Funcionales ante la insuficiencia del planeamiento municipal para abordar los grandes temas de estructuración territorial de escala regional. La escala intermedia es una pieza clave para poder desarrollar estrategias de reequilibrio territorial en la CAPV, destacando el papel que pueden jugar en las estrategias de reequilibrio la Red de Cabeceras de las propias Áreas Funcionales, las ciudades intermedias, especialmente en el caso de Bizkaia y Álava.

Como novedad se introduce respecto al documento de Avance (1992) unas consideraciones respecto a la Estrategia para el Espacio Rural, destacando el valor estratégico del mismo en una comunidad pequeña y que está

altamente urbanizada en algunas zonas y ofrece una alta densidad demográfica. Dicha estrategia -aparte de la ordenación que ofrece la matriz del medio físico-, debe basarse en la diversificación de la actividad económica (turismo de calidad, oportunidades de las nuevas tecnologías, etc.), el refuerzo de la actividad tradicional tanto en lo productivo como en su valor de conservación de los valores naturales y ecológicos, y del paisaje. Es necesario además el ofrecer unos servicios y equipamientos que aseguren la calidad de vida de estos espacios y a la vez los haga atractivos. Por último se analizan brevemente las relaciones con espacios colindantes de la CAPV como el Área Transfronteriza, la influencia de Irún y Donostia sobre el norte de Navarra más próximo, la influencia de Logroño sobre la Rioja alavesa, o las interrelaciones de Miranda de Ebro con el sur de Álava, del Bilbao metropolitano sobre Cantabria, y una breve alusión a los enclaves.

Para el desarrollo y ordenación de este sistema se establecen cuatro ejes: implicaciones del Modelo Territorial en la Política de Suelo; Ordenación de la Segunda Residencia y de los Recursos Turísticos; Sistema de Áreas de Esparcimiento y Núcleos de Acceso al Territorio; Necesidades de Vivienda y Cuantificación de la oferta de nuevo Suelo Residencial.

**Figura 29:** Principales Áreas de Actividad Económica. Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



**Figura 30:** Modelo Territorial y Determinaciones (DOT). Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*.  
<http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



Por fin, en el tercer capítulo de este gran bloque se analiza el Sistema Relacional de Infraestructuras que tienen como objetivo optimizar la conexión exterior e interior de todos los núcleos del sistema de ciudades vasco. Para ello se asumen importantes planes y proyectos en marcha y se proponen otras acciones complementarias que buscan integrar el sistema vasco de ciudades en Europa, interconectar las tres capitales, mallar la red de ciudades de tamaño medio y cabeceras de las Áreas Funcionales, lograr una mejor estructuración interna de las diferentes Áreas Funcionales, y propiciar un mayor equilibrio y complementariedad territorial.

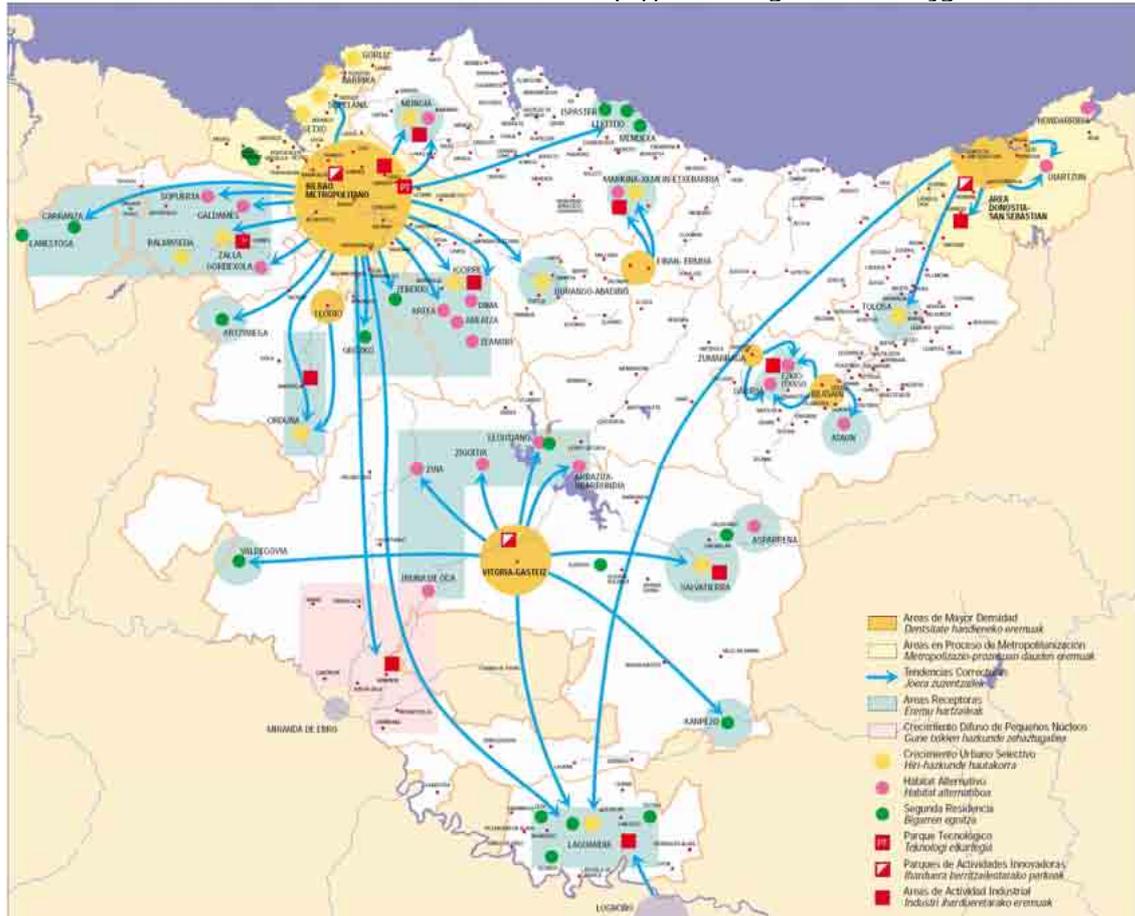
Respecto al sistema aeroportuario vasco se plantea su potenciación optimizando sus posibilidades y estableciendo una oferta coordinada y planificada de los aeropuertos de Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián, y también Biarritz y Pamplona, que ayude en la especialización por un lado y en su complementariedad por otro.

En lo relativo a la infraestructura portuaria se potencia se propone la ampliación del puerto de Bilbao dotándolo de las infraestructuras y accesos adecuados para cumplir su papel de puerto de máximo rango en el Atlántico de forma coordinada con la estrategia de renovación de la Ría. También se propone la potenciación del activo de infraestructura portuaria de Pasajes, así como el mantenimiento y modernización de los principales puertos pesqueros (Bermeo, Ondarroa, Getaria y Hondarribia) así como la estimulación de las infraestructuras náutico-deportivas. Así mismo, también se plantea la potenciación de los centros integrados de transporte existentes en Bilbao, Vitoria-Gasteiz e Irún. A otro nivel, las DOT proponen una mejora sustancial de las infraestructuras de telecomunicaciones y energéticas por su valor estratégico. El desarrollo de lo relativo a este sistema se realiza mediante las Directrices sobre Infraestructuras de Transportes, Comunicaciones y Energía, sobre Agua y sobre Residuos Sólidos.

Tanto en el caso del Sistema de Asentamientos como en de Infraestructuras Relacionales se señala un primer capítulo de claves interpretativas o de cuestiones de enfoque sobre el tema; se realiza un enfoque prospectivo marcando los retos y desafíos de cara al futuro; se establecen los objetivos y criterios; y se dan, en unos casos unas orientaciones generales sobre el tema, en otros, directrices generales y/o particulares.

En un **tercer bloque** se integran las llamadas **iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación**, relativas a tres campos: Estrategias de Renovación Urbana, Ordenación del Patrimonio Cultural y los Equipamientos en la Perspectiva Territorial, cuestiones que ya habían sido tratadas en los documentos anteriores, pero de manera más pormenorizada. El ejemplo más relevante es el referido al tratamiento de los equipamientos, que en el primer documento tenía un tratamiento al mismo nivel que el resto de sistemas territoriales, y en el que se pormenorizaban por Áreas Funcionales las necesidades y la ordenación en cada tipo de equipamiento. Esto se queda reducido en el documento actual a unas referencias generales que se solventan en apenas siete páginas.

**Figura 31:** Estrategias de corrección de desequilibrios territoriales. Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



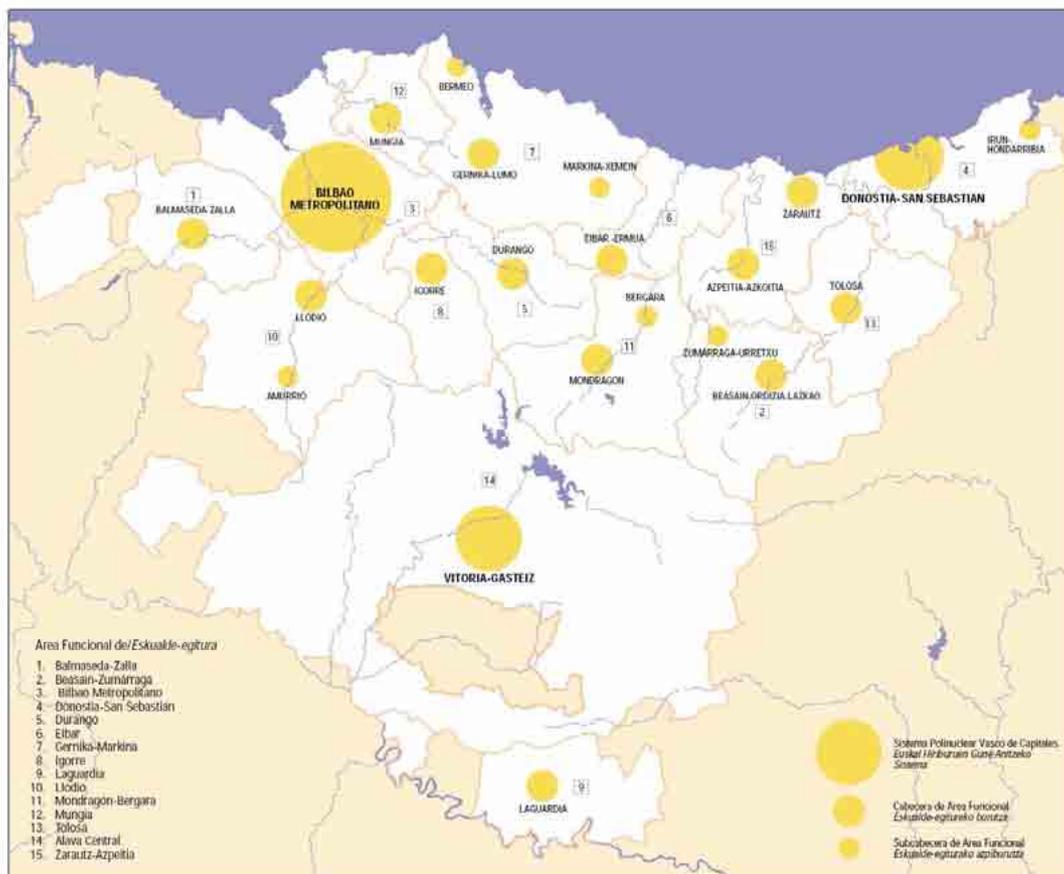
El **cuarto y último bloque** hace referencia a las **Claves y Referencias para la Aplicación de las DOT**, desarrollándose tres grandes temas: Ámbitos para el desarrollo del Planeamiento Territorial –en el que se abordan la compatibilización de los planeamientos territoriales y la delimitación de las Áreas Funcionales-; las Referencias del Modelo Territorial formada por tres Anexos (Anexo 1 sobre Criterios para el cálculo provisional de la oferta de suelo residencial hasta la aprobación de los PTP, Anexo 2 sobre el Sistema Integrado de Áreas de Esparcimiento y Núcleos de Acceso al Territorio, y Anexo 3 con el Listado abierto de Áreas de Interés Naturalístico); y las normas de aplicación de las DOT.

Se analiza con algo más de detenimiento la delimitación de las Áreas Funcionales, base para el planeamiento territorial parcial. Hay que subrayar que el protagonismo de los PTP se ha ido agrandando con el tiempo. Tras señalar diferentes aspectos que confirman la importancia de la escala intermedia –recuerda que es una tendencia europea-, y entre los que destaca la necesidad de cooperación intermunicipal<sup>83</sup>, concreta los objetivos y criterios que se han seguido en la delimitación de dichas Áreas. Entre éstos se destaca como el más importante el que las delimitaciones decididas para la realización de los PTP logren una correspondencia con las exigencias

<sup>83</sup> Quizás por la excesiva sensibilidad que ha habido entorno a la autonomía municipal el documento está lleno de referencias y matizaciones en el sentido de que no está reñida la cooperación intermunicipal basada en la suma de voluntades que permita potenciar las sinergias supramunicipales, y el respeto a las iniciativas y proyectos municipales. En todo caso se pueden retroalimentar.

del modelo territorial propuesto, en aras a conseguir un desarrollo más equilibrado del territorio tanto a nivel global como interno de cada área. Además deben contribuir por un lado a articular y a la puesta en valor de las áreas más débiles y, por otro, a la recualificación de las áreas urbanas más saturadas y con más alto grado de deterioro ambiental.

**Figura 32:** Áreas Funcionales y sus cabeceras. Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



Otro objetivo es configurar un marco intermedio –que no escalón administrativo nuevo ni la eliminación de otras delimitaciones de carácter sectorial–, que permita concretar las determinaciones de las DOT y superar las limitaciones del planeamiento estrictamente municipal. Como se mencionaba en el bloque de las bases para la definición del modelo territorial las delimitaciones se han basado fundamentalmente en una cierta homogeneidad geográfica, desde el punto de vista de medio físico, en las relaciones de dependencia y complementariedad desarrolladas por la población en la realización de sus actividades, y en el sentimiento de pertenencia de sus habitantes además de en otros factores adicionales. La delimitación de dichas áreas con sus municipios correspondientes se facilita en el Anexo I al final del documento<sup>84</sup>. Las 15 Áreas correspondientes son: Área Funcional de Balmaseda-Zalla; Área Funcional de Beasain-Zumarraga; Bilbao Metropolitano; Área Funcional de Donostia-San Sebastián; Área Funcional de Durango; Área Funcional de Eibar; Área Funcional de Gernika-

<sup>84</sup> Se echa de menos un cuadro comparativo con todas las Áreas Funcionales y unos datos básicos (superficie, población, densidad). Esto no se da ni en el *Diagnóstico* –aunque sí aporta algunos datos– ni en documentos posteriores.

Markina; Área Funcional de Igorre; Área Funcional de Laguardia; Área Funcional de Llodio; Área Funcional de Mondragón-Bergara; Área Funcional de Mungia; Área Funcional de Tolosa; Área Funcional de Álava Central; y Área Funcional de Zarautz-Azpeitia. El capítulo finaliza con una serie de criterios generales para la redacción de los PTP recordando fundamentalmente lo establecido en la LOTV, y con el establecimiento de una serie de criterios y condiciones para la redacción del PTP del Bilbao Metropolitano y de sus Áreas Funcionales colindantes (condiciona por ejemplo la iniciación de la redacción de los PTP de Igorre, Balmaseda-Zalla y Munguía a que esté aprobado el Avance del Bilbao Metropolitano aunque sea en aprobación inicial), y del Área Funcional de Álava Central.

El último tema de este cuarto bloque lo conforman las Normas de Aplicación de las DOT, que quedan sustancialmente reducidas<sup>85</sup>, estableciendo una tipología de afecciones que son las siguientes: a) determinaciones vinculantes, de aplicación directa; b) determinaciones vinculantes para los PTP; c) Criterios y sugerencias para la redacción de los PTP; d) orientaciones y puntos de referencia para las Administraciones Sectoriales, tanto si su actuación es directa como si es a través de un PTS; e) criterios para la redacción del planeamiento municipal; y f) criterios, referencias y pautas de actuación general<sup>86</sup>. El sentido de estas normas se debe analizar en el contexto del art. 8.4 de la LOTV ya comentado en el marco legal y que distinguía la diferente vinculación que podía establecer cada tipo de norma, así como el que las DOT debía establecer de manera inequívoca el carácter de cada una. La vinculación se establece relativa al bloque II del Modelo Territorial y al IV, precisamente Claves y Referencias para la aplicación de las DOT, distinguiendo entre vinculación directa y vinculación para la redacción de los PTP. En este sentido, respecto al **Modelo Territorial, la vinculación directa de las DOT** se reduce a los siguientes puntos, muy concretos:

#### *Capítulo 8, Ordenación del Medio Físico:*

##### *5.2. D Tratamiento de las Aguas Superficiales.*

d.1 Este epígrafe tiene por objeto la ordenación territorial de los terrenos clasificados como no urbanizables, urbanizables y urbanos colindantes a los embalses, ríos y arroyos de la CAPV. Se entenderá por ríos los cursos de agua permanentes y por arroyo aquellos otros con una circulación hídrica estacional.

d2. En el suelo clasificado como no urbanizable se aplicarán las determinaciones establecidas para la Categoría de Ordenación de Protección de las Aguas Superficiales según figura en la Directriz. Esta categoría de Ordenación está formada por los elementos indicados y su correspondiente zona de protección. La anchura de las franjas de protección de la red hidrográfica para el conjunto de los ríos y arroyos, lagunas y embalses, medidas a partir del nivel máximo de las aguas en las mayores avenidas ordinarias o del nivel máximo de embalse, será

---

<sup>85</sup> Recordar –como ya se ha señalado anteriormente–, que en el documento de Aprobación Inicial (1994), la vinculación había sido ya bastante limitada respecto al primer documento, pudiéndose apreciar ya la filosofía que tendría el documento definitivo.

<sup>86</sup> Un análisis más jurídico puede encontrarse en AGOUES, 1996 y LASAGABASTER, 1999.

precisada por el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV. En tanto este PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV se aprueba definitivamente, el planeamiento general y urbanístico tendrá en consideración los criterios que a tal efecto se vienen utilizando por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

d3. En el suelo clasificado como urbanizable o apto para urbanizar colindante con la red hidrográfica, en tanto en cuanto se apruebe definitivamente el PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV, el planeamiento municipal debe contemplar los criterios que a tal efecto se vienen utilizando por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, consistentes en el establecimiento de una zona de Protección de Aguas Superficiales en el espacio comprendido entre la línea de alineación máxima de los edificios en su límite con el cauce fluvial y la línea exterior de nivel máximo de las aguas.

d4. En el suelo urbanizable la Zona de Protección de Aguas Superficiales podrá tener el carácter de sistema de espacios libres-zona verde, que podrá obtenerse por cesión obligatoria y gratuita a cargo del sector colindante de suelo urbanizable.

d5. En los terrenos de suelo urbano colindantes con la red hidrográfica, y cuando sea necesario para mantener la ordenación existente, el planeamiento municipal podrá autorizar una reducción en la anchura de las bandas de protección indicadas en el apartado d3 para el suelo urbanizable o apto para urbanizar, previa justificación de dicha reducción, así como del destino del suelo. En cualquier caso se mantendrán las servidumbres de uso público estipuladas por la Ley de Aguas.

d6. El Planeamiento municipal, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Aguas y Reglamento que la desarrolla, podrá ampliar, para el suelo urbanizable y no urbanizable, la Zona de Protección de Aguas Superficiales en la que los usos del suelo están condicionados hasta 100 m a ambos lados de los márgenes, de acuerdo con las características específicas de los cauces y masas de agua del término municipal y teniendo en cuenta criterios de riesgo natural, y las recomendaciones del "Plan Integral de Prevención de Inundaciones" del Gobierno Vasco.

d7. Se redactará el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV.

d8. Con carácter general para todos los recursos hídricos superficiales de la CAPV, cualquier aprovechamiento de aguas solo se otorgará cuando se garantice fehacientemente el mantenimiento del caudal mínimo ecológico.

d9. Se prohíbe el vertido directo o indirecto en el mar, cauce público, embalse, canal de riego o acuífero subterráneo, de aguas residuales cuya composición química, física o contenido bacteriológico, pueda contaminar las aguas con daños para la salud pública o para los aprovechamientos. Toda concesión de licencia para cualquier actividad que pueda generar vertidos, exceptuando las que conecten directamente a la red general, exigirá la justificación de tratamiento suficiente para evitar la contaminación de aguas superficiales, subterráneas o marinas. El tratamiento de aguas residuales deberá respetar la capacidad autodepuradora del receptor, de modo que la calidad de las aguas resultantes esté dentro de las normas de calidad

exigible para los usos a que se destinen. En el supuesto de cauces públicos dicha calidad se ajustará a los límites establecidos por su clasificación legal.

### 6.8.1. Especial Protección.

#### 1. Definición.

Se aplica a los bosques autóctonos bien conservados, a las rías y estuarios, a los complejos fluviales en buen estado, a las playas, a las zonas húmedas interiores, a los acantilados costeros, las áreas culminares o de vegetación singular y, en general, a todos los elementos valiosos desde el punto de vista de la ecología, la cultura, el paisaje, o todo ello conjuntamente.

Se incluirán en esta categoría las áreas que:

- Desempeñan un papel importante en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales tales como la protección de los suelos, la recarga de acuíferos, etc.
- Muestras de hábitats naturales en buen estado de conservación que están amenazados de desaparición o que, en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.
- Áreas que alberguen poblaciones de animales o vegetales catalogados como especies amenazadas, altas concentraciones de elementos endémicos o especies que en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.
- Paisajes rurales o agreste armoniosos, de extraordinaria belleza o valor cultural como yacimientos paleontológicos, minerales, etc.
- Áreas que contengan elementos naturales que destaquen por su rareza o singularidad, o tengan interés científico especial.

Esta relación de Áreas de Especial Protección se complementa, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo 3º del Art. 6 de la LOT, con el Anexo 3 del Capítulo 21 "Listado Abierto de Áreas y Espacios de Interés Naturalístico", que deberán ser tenidos en consideración por el planeamiento territorial, sectorial y municipal, con objeto de preservar sus valores ecológicos, culturales y económicos. Los espacios relacionados en dicho Anexo solo tendrán la consideración de la Categoría de Especial Protección cuando así lo establezcan los correspondientes Planes Territoriales Parciales o el Planeamiento municipal.

#### 2. Criterio General.

En estas áreas el criterio de uso a aplicar es la limitación de la intervención antrópica, limitándose a mantener la situación preexistente, y en el caso de que la zona esté sometida a aprovechamiento, impulsar dicho aprovechamiento de forma sostenible, asegurando la renovación del recurso utilizado. Independientemente de la protección que, desde el punto de vista territorial y de asignación de usos del suelo, otorgan estas directrices y el planeamiento territorial derivado, podrán, a propuesta de la Administración competente, ser incluidos en alguna de las figuras específicas de protección que establece la Ley 16/1994 de 30 de Junio de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

#### 3. Actividades Propiciadas.

Se propiciarán exclusivamente las actividades de conservación y las de mejora ambiental del ecosistema, dado que se trata de ámbitos naturales

bien conservados y, aún éstas, sometidas a control por parte de los organismos públicos.

#### 4. Actividades Admisibles.

Se consideran admisibles, previa regulación a través de Planeamiento de desarrollo el recreo extensivo, la ganadería, el uso forestal, las líneas de tendido aéreo, las líneas subterráneas, las instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal Tipo B y los edificios de Utilidad Pública e Interés Social.

#### 5. Actividades Prohibidas.

Se consideran prohibidas las actividades incompatibles con el Criterio General y, en concreto, tal y como se definen en esta Directriz, las de recreo intensivo, agricultura, invernaderos, industrias agrarias, actividades extractivas, vías de transporte, instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo A, las escombreras y vertederos y todos los Usos edificatorios salvo los edificios de Utilidad Pública e Interés Social.

Es de destacar, por su novedad respecto a la anterior versión, que **para alterar el régimen de uso** en las áreas consideradas como Categorías de Especial Protección, será vinculante lo establecido en el punto 6.6.2 de las DOT. Dicho punto establece que las propuestas de alteración del régimen de uso en los espacios incluidos por el planeamiento territorial de desarrollo en la Categoría de "Especial Protección" deberán incluir una justificación social de las actividades propuestas y un estudio de alternativas. Su aprobación definitiva corresponderá al Consejo de Gobierno previo informe de la COTPV.

### 6.8.7. Protección de Aguas Superficiales

#### 1. Definición.

Esta categoría de Ordenación está formada por los ríos y arroyos de la CAPV y su correspondiente zona de protección. Dicha zona será establecida de forma definitiva por el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV. En tanto no se apruebe éste PTS se emplearán provisionalmente las franjas de protección que, a tal efecto, se vienen utilizando por la Comisión de Ordenación del Territorio.

#### 2. Criterio General.

El criterio para la actuación en estas zonas es favorecer la conservación de la calidad de las aguas, evitar la ocupación o alteración de los cauces y riberas y minimizar los daños derivados de riesgos naturales.

#### 3. Actividades a Propiciar.

En ésta categoría de ordenación se favorecerán las actividades de conservación y mejora ambiental y las infraestructuras hidráulicas destinadas a mejorar el conocimiento del medio, garantizar el abastecimiento a las poblaciones, mejorar la calidad y minimizar los riesgos naturales

#### 4. Actividades Admisibles.

Todas las demás actividades que no quedan expresamente prohibidas, excepto el recreo extensivo, serán reguladas por el planeamiento de desarrollo.

#### 5. Actividades Prohibidas.

Se prohíben las industrias agrarias, las escombreras y vertederos y todo tipo de uso edificatorios.

*5.3. B Actividades extractivas.*

b3. El planeamiento Municipal deberá incluir la delimitación de las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas así como las que pudieran dedicarse a estos usos.

*5.3. C Actividades urbanísticas y edificatorias.*

c3. Se prohíbe la construcción de viviendas aisladas en suelo no urbanizable salvo vinculación a la explotación agraria.

*7. Medidas de acción positiva.*

A. A los efectos de cumplimiento del apartado 3 del artículo 6 de la Ley 4/1.990 es necesario establecer la delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica aplicable en cada caso. La presente Directriz aporta el listado destinado a concretar dicha definición elaborado en base al conjunto de espacios declarados como Parques Naturales, Biotopos Protegidos hasta la fecha actual y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Estos son: Reserva de la Biosfera de Urdaibai, Parque Natural de Urkiola, Parque Natural de Valderejo, Parque Natural de Aralar, Parque Natural de Gorbea, Parque Natural de Aiako harria, Biotopo Protegido del Río Leizarán, Biotopo Protegido de las lagunas de Carralogoño, Carravalseca y Prao de la Paul, Biotopo Protegido de macizo de Itxina.

La ordenación y gestión específicas de cada uno de estos espacios se realizará en base a los instrumentos recogidos por la legislación sectorial específica: la Ley 16/1.994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, en el caso de los Parques Naturales y Biotopos Protegidos y la Ley 5/1.989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai en el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

El listado se considera abierto de cara a ser completado a medida que puedan irse incluyendo en el mismo espacios derivados de nuevas declaraciones.

*Cap. 12: Necesidades de Vivienda y Cuantificación de la Oferta de Nuevo Suelo Residencial.*

4.11. No obstante la regla general, en el caso de municipios de escasa entidad y polinucleares (fundamentalmente municipios del Territorio Histórico de Alava dada su dinámica regresiva), se sustituirá tal regla por la de posibilitar en cada uno de los núcleos un incremento de viviendas no superior al número de viviendas existentes.

También referido al **Modelo Territorial**, establece otras **determinaciones vinculantes en este caso sólo para la redacción de los PTP:**

*Capítulo 9: Implicaciones del Modelo Territorial en la Política de Suelo.*

3.2. El Plan Territorial Parcial de cada Área Funcional cuantificará la oferta de suelo residencial correspondiente a cada municipio sobre la base de las implicaciones del modelo territorial, crecimiento demográfico previsible, variaciones en el tamaño medio familiar, corrección de la rigidez de la oferta y segunda residencia. El Anexo 1 del capítulo 21 recoge los municipios y

áreas urbanas incluidos en las categorías "Ámbitos Urbanos de Crecimiento Selectivo" y "Hábitats Alternativos" aportando los coeficientes para la cuantificación provisional hasta la redacción del planeamiento de desarrollo señalado.

*Capítulo 10: Ordenación de la Segunda Residencia y de los Recursos Turísticos.*

5.10. Los límites máximos a la oferta de suelo para segunda residencia que deban recogerse en el planeamiento municipal serán fijados por el Plan Territorial Parcial.

Por fin, como se ha señalado anteriormente, se establecen vinculaciones relativas al propio bloque IV, **Claves y Referencias para la aplicación de las DOT**, entre las que se vuelve a distinguir entre vinculación directa y vinculación para la redacción de los PTP. Como **vinculación de aplicación directa** se consideran los anexos del capítulo 21 sobre criterios de aplicación provisional de cuantificación de suelo residencial hasta la aprobación de los PTP, y el capítulo 22 en el que se recogen las propias Normas de Aplicación de las DOT. Como **determinaciones vinculantes para la redacción de los PTP** se recoge la necesidad de compatibilizar el planeamiento de las Áreas del Bilbao Metropolitano y de algunos municipios de Donostialdea, en concreto lo referido en el punto 6.4 del Capítulo 19 sobre Compatibilización de Planeamientos Municipales: En el Bilbao Metropolitano y en Donostia-San Sebastián-Pasaia-Rentería-Lezo-Oiartzun-Hernani y Astigarraga se llevará a cabo la compatibilización de planeamientos a través de la redacción del Plan Territorial Parcial correspondiente. En los demás conjuntos de municipios podrá indistintamente optarse por alguno de los tres sistemas establecidos en este apartado de las DOT, y el Capítulo 20, que recoge la Delimitación de las Áreas Funcionales.

El resto se califican como criterios y orientaciones, y orientaciones y puntos de referencia, lo que no implica una vinculación para su cumplimiento.

Desde el punto de vista del Medio Físico son de destacar la vinculación de la categoría de aguas superficiales, que rápidamente quedó regulada por el PTS correspondiente, y de la categoría de espacios de Especial Protección, en la cual se incluyen los que así estén declarados –o lo sean en el futuro– por la Ley de Conservación de la Naturaleza, pero también abre la posibilidad de incluir los que el planeamiento de desarrollo (PTS, PTP, Planeamiento municipal) quisiera incluir del listado con más de cincuenta espacios del Anexo 3 del Capítulo 21 "Listado Abierto de Áreas y Espacios de Interés Naturalístico", así como los espacios que quedasen así definidos en la Categoría de Especial Protección. Como medida para frenar los fenómenos de dispersión o difusión del crecimiento urbano es importante la prohibición de construcción de vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable a menos que se demuestre fehacientemente su vinculación a una explotación agraria, tratando de orientar estos crecimientos a los núcleos rurales

#### 5.5.1.4 La Directriz del Medio Físico<sup>87</sup>.

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

Anteriormente, en el documento de Avance (1992), se había analizado la **problemática del medio físico en la CAPV**, ofreciéndose a continuación un resumen del mismo, algo más amplio que el ofrecido por las propias DOT en su versión definitiva, pero que se considera pertinente recuperar.

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

a) Degradación progresiva de importantes sistemas naturales:

- la regresión del bosque autóctono, que aunque es un proceso iniciado ya antes del proceso industrializador de los años sesenta por la presión de usos agrícolas, se ha agudizado en los últimos años, dando lugar en algunos casos a procesos de deforestación y en otros a su sustitución por especies exóticas.
- la degradación de los ecosistemas de ribera en sus dos vertientes. Por un lado, por la contaminación de sus cauces, y por otro por una ocupación indiscriminada de las vegas por usos agrícolas y especialmente por la fuerte incidencia de los usos urbanos, industriales y de infraestructuras.
- la repoblación con especies exóticas de crecimiento rápido. Aunque en principio nada hay que objetar a dichas repoblaciones (incluso hay casos que hasta medioambientalmente han sido positivas al

---

<sup>87</sup> La coordinación y dirección de las DOT ha sido realizada por Taller de Ideas (Alfonso Vegara director). En los primeros documentos (Diagnóstico y primeros Avances) figuraba primero como coordinador y luego como director D. Gómez Orea, aunque en el documento aprobado definitivamente aparece como colaborador principal Gabriel Escobar, ingeniero agrónomo que había estado integrado en los diferentes equipos desde el principio.

trabajarse unas tierras que posiblemente habrían sido abandonadas de otra manera) se señala el problema por la gran dimensión que han alcanzado. La falta de una política forestal adecuada, los deseos de aumentar la rentabilidad, las presiones de sectores interesados, etc. ha supuesto que estas repoblaciones se hayan realizado sin tener en cuenta el impacto ecológico y/o paisajístico de las mismas. Dichos impactos pueden darse no sólo a la hora de repoblar sino también de su explotación (talas a matarrasa, profusión de pistas forestales, etc.) Todo esto está provocando la pérdida de hábitat faunísticos, aumento de la erosión y escorrentía, etc.

- la contaminación de las aguas. Este es uno de los casos más claros donde se manifiesta por un lado la degradación ambiental (paisajística, alteración -e incluso desaparición- de ecosistemas fluviales, incremento de los riesgos sanitarios, etc.) y por otro las pérdidas económicas que ello conlleva (incompatibilidad para otros usos potenciales) A ello han contribuido los vertidos agrícolas (especialmente ganaderos), y los vertidos urbanos e industriales. No es de despreciar tampoco la contaminación de acuíferos o aguas subterráneas.
- la degradación de los hábitat faunísticos valiosos, normalmente asociados a la destrucción o sustitución de ecosistemas climáticos.
- la degradación de los ecosistemas costeros, que asume características peculiares. La presión humana se deja sentir con mayor intensidad quizás, viéndose impactos importantes de aterramientos en zonas de puertos y marismas, degradación del sistema dunar, mayor contaminación por vertidos urbanos e industriales, etc. Aparte de la importancia de los impactos y la pérdida de calidad de vida, se está perdiendo la posibilidad de hacer un uso recreativo de la misma que resta potencial riqueza al territorio.

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

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

c) Actividades humanas desligadas del MF.

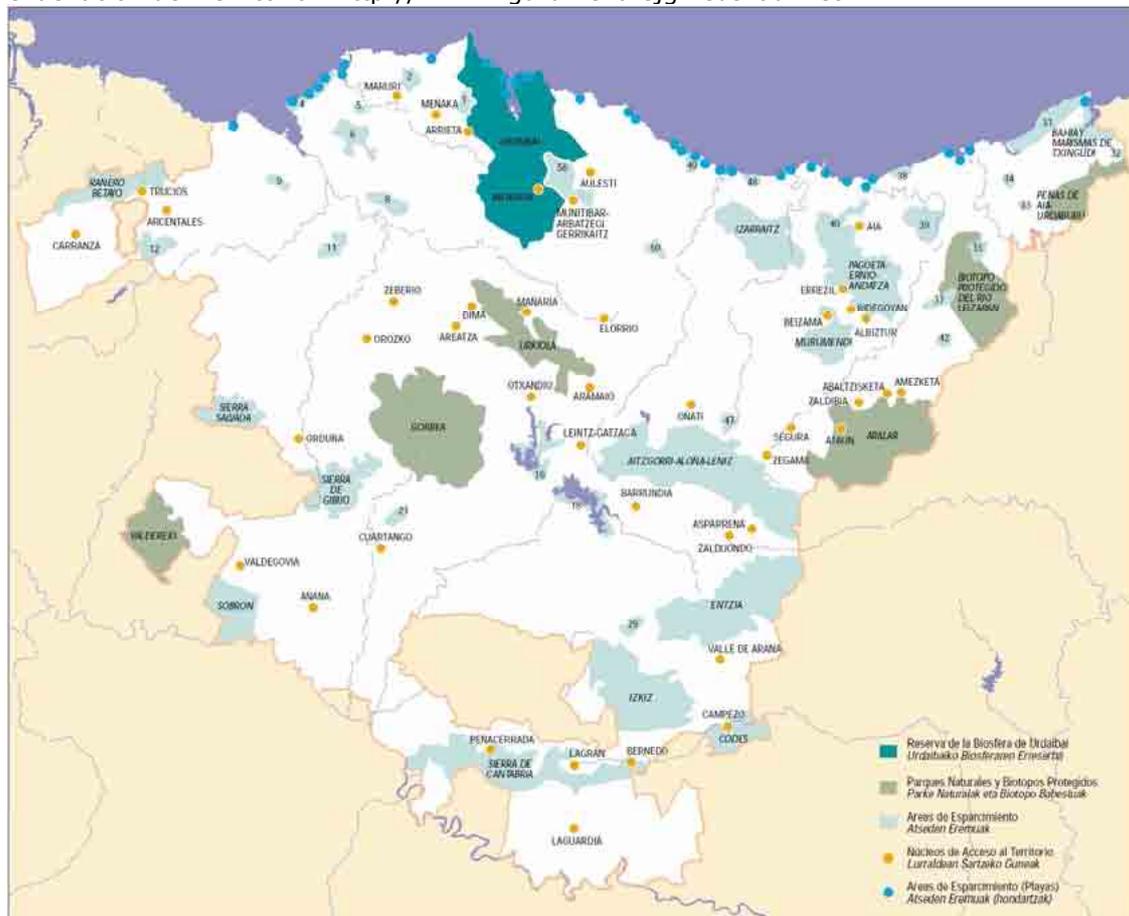
- la degradación por actividades extractivas, que supone una importante alteración del paisaje natural por modificación del relieve y vegetación y por la acumulación de vertidos. Un claro ejemplo son las explotaciones de canteras calizas, a las que sólo muy recientemente se les exige planes de restauración.
- los procesos de urbanización, que muchas veces se han realizado sin tener en cuenta las características del medio físico en el que se asientan, dando lugar a impactos no deseados. Por ejemplo, en las zonas de vega de los municipios industriales ha sido corriente la ocupación con usos urbanos de los terrenos más fértiles desde el punto de vista agrícola.
- dinámica general de desarrollo ajena a los valores ambientales. El fuerte proceso industrializador que durante décadas ha sufrido la CAPV ha estado acompañado de una gran densificación demográfica e intensos procesos urbanizadores. A pesar de la fuerte reconversión industrial se mantiene una fuerte especialización productiva en este sector, mientras que la recesión en el crecimiento de la población (tanto del crecimiento natural como por saldos migratorios) no ha hecho disminuir la presión sobre el territorio, manteniéndose una densidad media de 300 Hb./Km<sup>2</sup>.

Muchas de las consecuencias no deseadas de esta dinámica (tipologías de viviendas discordantes con el paisaje rural, ocupación de espacios privilegiados por urbanizaciones de segunda residencia, falta de ordenación en las localizaciones industriales y superposición de usos, trazados inadecuados o sin estudios de impacto de infraestructuras de todo tipo, etc.) tienen su origen en la falta de un planeamiento supramunicipal, una insuficiente protección del medio natural en los planes de rango municipal y la fuerte demanda de suelo industrial y residencial.

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

especial atención que se le da al tratamiento del MF, no sólo como valor en sí mismo (El modelo territorial de las DOT, cap. 7 pág. 84-87) sino en su nuevo papel dentro de las estrategias para el espacio rural (cap. 7 pág. 98-100).

**Figura 33:** Áreas de Esparcimiento y Núcleos de acceso al territorio. Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



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

La Directriz, señala unas claves interpretativas y un enfoque prospectivo subrayando los retos y desafíos de futuro, destacando los siguientes puntos. En primer lugar que el medio físico, el paisaje, se han convertido en un factor de diferenciación y ventaja competitiva, de ahí un mayor interés en lograr su conservación y calidad pero que deben responder a dos demandas

emergentes pero que pueden ser complementarias: por un lado conjugar la ordenación de los espacios naturales con las crecientes demandas de utilización como espacios de ocio y de tiempo libre, y por otro lado la consideración del medio físico más allá de sus valores naturales, como un elemento más que contribuye a dar forma y contenido a la identidad vasca y a la propia imagen e idiosincrasia de sus habitantes. En segundo lugar es importante combinar la máxima flexibilidad posible con el nivel necesario de control que asegure la integración de economía, sociedad y territorio. En tercer lugar subraya la necesidad de consensuar con la población residente en el medio las nuevas reglas que permitan la compatibilidad de actividades y residencia con el cuidado y mantenimiento del medio. Así mismo, la ordenación del medio físico exige un compromiso social de hábitos y comportamientos respetuosos con el territorio. Por fin, también la Directriz también señala que se impone una política más anticipativa que reactiva, que permita ajustarse al ritmo de los países europeos, con el cumplimiento real y efectivo de las normativas comunitarias.

En el punto 3 de la Directriz se concretan los **criterios y objetivos** que se proponen para el Medio Físico, siendo los más relevantes los siguientes:

- a) garantizar para cada punto del territorio la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales.
- b) mejorar, recuperar y rehabilitar los elementos y procesos del ambiente natural que se encuentren degradados por actividades incompatibles con su capacidad de acogida.
- c) establecer líneas de acción para la puesta en valor de aquellos recursos naturales que se encuentren ociosos o insuficientemente aprovechados.
- d) contribuir al desarrollo del medio rural mediante un adecuado ordenamiento de los recursos naturales, articulando su aprovechamiento sostenible, en acuerdo y con la participación de los diversos agentes implicados, y utilizando sus potencialidades para el ocio y el esparcimiento.
- e) establecer sistemas de información sobre la situación medioambiental del territorio para de este modo poder corregir, ampliar o variar las acciones de protección medioambiental en marcha.

Como objetivos más concretos del enfoque y tratamiento que se da a la Directriz del MF en el punto 4 se citan los tres siguientes:

- a) establecer criterios de carácter general para la gestión de los recursos naturales, así como definir normas básicas para la introducción de los aspectos ambientales en la localización y formas de actuación de las actividades a desarrollar sobre el territorio.
- b) definir criterios para la ordenación del suelo clasificado como No Urbanizable, mediante el establecimiento de Categorías de Ordenación, homogeneizando las denominaciones para su calificación así como las orientaciones para la regulación de los usos en cada Categoría.
- c) establecer aquellas áreas del territorio que, por su especial valor, deben ser objeto de un especial tratamiento que permita su conservación.

A continuación se entra en la **estructura** propiamente dicha **de la Directriz**, que se realiza entorno a tres grandes apartados: a) las Directrices Generales relativas a Elementos y Procesos del Medio Físico y al control de las Actividades; b) las Directrices Particulares relativas a las Categorías de Ordenación que definen el modelo territorial para el suelo no urbanizable; y c) Propuestas de Actuación Positiva.

A) Las Directrices Generales relativas a Elementos y Procesos del Medio Físico y al control de las Actividades. Primero se analizan las Directrices Generales relativas a los Elementos y Procesos del MF y posteriormente las del control de Actividades. Este apartado, tiene el objetivo de establecer criterios de carácter general para la gestión de los recursos naturales, así como definir normas básicas para la introducción de los aspectos ambientales en la localización y formas de actuación de las actividades a desarrollar sobre el territorio. Hay muchos aspectos que se señalan para que sean posteriormente desarrollados, complementados, etc. por el planeamiento de desarrollo. Dentro de los elementos y procesos del MF se hace referencia a los siguientes aspectos:

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

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

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

- b) Tratamiento de la vegetación: se subraya la especial atención que se le concede a la biodiversidad para lo que se recomienda seguir la política de ordenación de los espacios que por su singular valor se han convertido en referentes para la población y proteger otros hábitats, especies e individuos de valor singular. Se destaca la importancia que para todo esto tiene la conservación de las masas arboladas autóctonas.
- c) Tratamiento de la fauna: se evitará la creación de barreras artificiales que impidan su libre circulación. La instalación de tendidos eléctricos de alta tensión deberá realizarse con dispositivos que eviten la electrocución de las aves.
- d) Tratamiento de las aguas superficiales: se elaborará el PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. Mientras tanto y para la delimitación de las Zonas de protección de Aguas Superficiales se seguirán fundamentalmente los criterios establecidos en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte las Directrices Generales relativas al control de las Actividades incidían en los siguientes aspectos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En algunos casos existe una correspondencia entre la capacidad del MF y la realidad actual del territorio, pero en otros muchos casos no es así. La total correspondencia supondría el cumplir con la imagen objetivo, el "ideal" del territorio. Con el fin de avanzar en el cumplimiento de esa imagen ideal se proponen unas Categorías de Ordenación para intentar adecuar el uso actual a un estado más deseable de acuerdo a la vocación identificada para ese sector del territorio.

Se especifica que el planeamiento de desarrollo (desde el municipal hasta los PTP) establecerá para el suelo no urbanizable una calificación ajustada a dichas Categorías y criterios, aunque puede incorporar subcategorías adicionales según las características del territorio (punto 6.4). También podrán establecer una regulación más específica de usos de usos y actividades para cada Categoría según contempla el punto 6.5

En el punto 6.6 se explica la regulación de usos y actividades en las Categorías de Ordenación, regulación que se establece a partir de la Matriz de Medio Físico. En dicha matriz se especifica la relación territorio-actividades según lo establecido por la Directriz para cada Categoría de Ordenación. Esta matriz tiene doble entrada, figurando por el lado de las filas las Categorías de Ordenación ya señaladas, y por el lado de las columnas los usos o actividades actuales y potenciales que también han sido relacionados anteriormente. En las casillas de cruce se expresan las condiciones en que se desarrollarán los usos y actividades correspondientes para cada Categoría de Ordenación:

- usos y actividades propiciados (1)
- usos y actividades admisibles - que en su mayoría deberán de ser regulados por diferentes instrumentos de planeamiento existentes o a desarrollar - (2)
- usos y actividades prohibidos (3)

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

- a) Protección ambiental: puede ser de conservación o de mejora ambiental.
- b) Ocio y esparcimiento: distingue entre el uso público extensivo, el uso público intensivo y las actividades cinegéticas y piscícolas.
- c) Explotación de recursos primarios: agricultura, invernaderos, ganadería, uso forestal, industrias agrarias y actividades extractivas.

- d) Infraestructuras: vías de transporte, líneas de tendido aéreo, líneas subterráneas, instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo A, instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo B, y escombreras y vertederos de residuos sólidos.
- e) Crecimientos urbanísticos: diferencia entre crecimientos apoyados en núcleos preexistentes, desarrollos no apoyados en núcleos preexistentes, edificios de utilidad pública e interés social, vivienda aislada en SNU e industrias o almacenamientos peligrosos.

Las DOT establecen siete Categorías de Ordenación, para cada una de las cuales da una definición, unos criterios generales y realiza un comentario respecto a las actividades propiciadas, admisibles y prohibidas que luego se reflejan en la matriz. Con esto, relaciona cada Categoría con los usos actuales y potenciales en la matriz del MF. El planeamiento de desarrollo puede, si lo considera conveniente, crear subcategorías pero siempre con referencia a una de estas Categorías. A continuación se relacionan y definen las siete categorías establecidas en las DOT para cada una de las cuales se da una definición, se establece un criterio general de actuación y se señalan las actividades a propiciar, a aceptar o a prohibir, como queda reflejado en la matriz:

- a) Especial Protección: entran en esta categoría los bosques autóctonos bien conservados, las rías y estuarios, los complejos fluviales en buen estado, las playas y acantilados costeros, las zonas húmedas interiores, las áreas culminares o de vegetación singular y, en general, todas aquellas que contengan elementos valiosos desde el punto de vista de la ecología, la cultura, el paisaje o todo ello conjuntamente.  
Criterio general: limitación de la intervención antrópica, limitándose a mantener la situación preexistente y si ya se da algún tipo de aprovechamiento asegurar que este se desarrolle de forma sostenible.
- b) Mejora Ambiental: se aplica en los casos de bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales que, por su ubicación en el interior de, o junto a áreas de mayor valor se considere beneficiosa su evolución a mayores grados de calidad.  
Criterio general: reconducir la situación actual de estas zonas hacia estados ecológicamente más evolucionados.
- c) Forestal: sin distinguir entre funciones de producción y protección en esta categoría se incluyen aquellos terrenos que, por su uso actual y/o por razones de vocación de uso (pendientes, riesgos de protección de cuencas, etc.) presentan claras orientaciones hacia el uso forestal.  
Criterio general: garantizar el uso forestal de una manera ordenada e indefinida, asegurando la producción sostenible de las masas y evitando cualquier tipo de riesgo natural.
- d) Agroganadera y Campiña: en general quedan aquí incluidos los suelos de mayor capacidad de uso agrícola entre los que entrarían los mosaicos de la campiña del área cantábrica, los terrenos de uso hortícola, los viñedos de La Rioja Alavesa y las zonas de agricultura extensiva de la Llanada Alavesa.  
Criterio general: propiciar todas estas actividades especialmente las que supongan un incremento en la intensidad de la explotación agrícola.

**Cuadro 2:** Matriz de Ordenación del Medio Físico. Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio.

MATRIZ PARA LA ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO INGURUNE FISIKOAREN ANTOLAMENDU-MATRIZEA																							
		USOS /ERABILERA																					
		Protección Ambiental / Ingurugiroaren babesa		Ocio y Esparcimiento / Aisia eta Astialdia				Explotación de Recursos Primarios / Lehen sektoreko baliabeen ustiapena					Infraestructuras / Azpiegiturak					Usos Edificatorios / Eraikuntza erabilerak					
		Conservación / Kontserbazioa	Mejora Ambiental / Ingurugiroaren hobekuntza	Recreo Extensivo / Jolas-lardiera zabalak	Recreo Intensivo / Jolas-lardiera trinkoak	Actividades Cinemáticas y Piscícolas / Etxea eta aranzatze-larduerak	Agricultura / Nekazaritza	Invernaderos / Negutegiak	Ganadería / Ibeizatzea	Forestal / Basoa	Industrias Agrarias / Nekazaritza-herriak	Actividades Extractivas / Erauzketze-larduerak	Vías de Transporte / Garraiabideak	Líneas de Tendido Aéreo / Aireko lineak	Líneas Subterráneas / Lurpeko lineak	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no Lineal Tipo A / Zerbitzu lineak ez diren instalazio teknikoak, A	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no Lineal Tipo B / Zerbitzu lineak ez diren instalazio teknikoak, B	Escombros y Vertederos de Residuos Sólidos / Hondakinlegiak eta zabortegiak	Crecimientos Urbanísticos apoyados en Núcleos Preexistentes / Lehenik zauden guneetan onartutako hirigintza lezfinak	Crecimientos Urbanos no apoyados en Núcleos Preexistentes / Lehenik zauden guneetan onartu gabeko hirigintza lezfinak	Edificios de Utilidad Pública e Interés Social / Herri-arrazko eta giza-erreserba erabilerak	Residencial Aislado vinculado a Explotación Agraria / Nekazaritza-ustiapenari lotu gabeko etxebizitza isolatu	Residencial Aislado / Etxebizitza isolatu
CATEGORIAS DE ORDENACION / ANTOLAMENDU-KATEGORIAK	Especial Protección / Babes berezia	1	1	2*	3	2*	3	3	2*	2*	3	3	3	2*	2*	3	2*	3	3	2*	3	3	3
	Mejora Ambiental / Ingurugiroaren hobekuntza	1	1	2	2*	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	2*	3	3	3
	Forestal / Basoa	2	2	2	2*	2*	2*	3	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	3
	Zona Agroganadera y Campiña / Nekazaritza eta abeltzaintzako zona eta landazabala	2	2	2	2*	2*	1	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	2*
	Pastizales Montanos / Mendiko larreak	1	1	2	2*	2*	3	3	1	2*	3	3	2*	2*	2*	3	2*	3	3	2*	3	3	3
	Sin Vocación de Uso Definido / Erabilera-bokazio definitu gabesa	2	2	2	2*	2*	2	2*	2	2*	2	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*
	Protección de Aguas Superficiales / Lurazaleko uren babesa	1	1	2	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3	2*	3	3	3
CONDICIONANTES SUPERPUESTOS / BALDINTZATZAILE GAINJARRIAK	Vulnerabilidad de Acuíferos / Akuíferoen urrakortasuna				2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	3	2*	
	Áreas Erosionables / Area higagarriak				2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*
	Áreas Inundables / Urpean gera daitzekeen areak				2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*
	Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdaibai / Espazio Natural Babestuak eta Urdaibako Biosferaren Erreserba				2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*

- e) Pastos Montanos: son las zonas ganaderas de altura, situadas en las zonas cacuminales de los macizos montañosos.

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

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

Criterio general: serán las áreas prioritarias para la localización de las actividades del sector secundario y terciario así como de las infraestructuras e equipamientos ambientalmente más agresivos<sup>88</sup>.

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

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

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

- a) Vulnerabilidad de los acuíferos: son las áreas de recarga de los acuíferos subterráneos que presentan un alto grado de vulnerabilidad a la contaminación de estos recursos. Su delimitación se basa en los criterios del "Mapa de vulnerabilidad de los acuíferos a la contaminación de la CAPV".

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

- b) Áreas erosionables: son las áreas que según el "Mapa de geomorfológico sintético de la CAPV" presentan un alto grado de susceptibilidad a la aparición de fenómenos erosivos por sus características litológicas o de relieve.

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

---

<sup>88</sup> Como se comenta más tarde al analizar los PTPs es una Categoría de difícil aplicación en la vertiente atlántica.

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

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

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

Criterio general: seguir lo establecido por los respectivos planes de ordenación y gestión y otros que contribuyan a la conservación del área y al desarrollo sostenible de sus poblaciones<sup>89</sup>.

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

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

Con todo el conjunto de elementos se propone una ordenación coherente del medio físico, aunque -como ya se ha señalado anteriormente-, desde el principio sufrió bastantes críticas, siendo tachada de excesivamente

---

<sup>89</sup> Teniendo en cuenta que dentro de las medidas de acción positiva -y de manera vinculante- se establece la obligatoriedad de recogerlos, y la posibilidad de hacerlo realmente en la categoría de espacios de Especial Protección no se entiende mucho la razón de establecer este condicionante superpuesto, máxime cuando por la Ley de Conservación de la Naturaleza, tanto la delimitación como la normativa establecida siguiendo las figuras previstas en la misma se superponen a lo establecido en el planeamiento territorial. Esta opción -incluirlos directamente en la Categoría de Especial Protección y mantener lo establecido en las medidas de acción positiva pero suprimiendo el condicionante superpuesto- puede ayudar a clarificar las propuestas.

reguladora<sup>90</sup>. Quizás se echa de menos, visto las consideraciones del marco teórico y del marco legal, una mayor explicitación sobre el tratamiento del paisaje. Si bien es verdad que a partir de la matriz del medio físico planteada se puede proponer una ordenación global del mismo, faltarían unas consideraciones en la línea de La Convención Europea del Paisaje y en la valoración del mismo que emerge con las nuevas dinámicas territoriales y que se señalaban en el marco teórico. Las directrices marcadas para el tratamiento del paisaje dentro de los elementos y procesos del medio físico son genéricas y prima todavía una visión del paisaje singular o excepcional, no del paisaje global.

Como resumen se puede decir que las Categorías de Ordenación se convierten por lo tanto en el elemento central de la ordenación del suelo no urbanizable, al constituir los ámbitos del Plan exentos de desarrollo urbanístico que han de respetar la planificación sectorial y municipal. Se pueden considerar como áreas con distinto grado de protección a considerar por el resto de instrumentos de planeamiento de desarrollo. Además se establecen los llamados Condicionantes Superpuestos como condicionantes de uso y que pueden superponerse a dichas categorías, limitando las actividades o usos que se puedan desarrollar sobre estos ámbitos según los riesgos que se den en cada caso. Esta ordenación se completa con las llamadas medidas de Acción Positiva que sirven para desarrollar y profundizar la Directriz y que establece de manera vinculante la necesidad de recoger, como mínimo, los Espacios Naturales Protegidos de la CAPV. Se analizan ahora **los principales cambios** que ha ido sufriendo la Directriz del Medio Físico, tomando como referencia de partida el documento de Avance (1992). La propuesta final ha sido fruto de un largo proceso en el que ha ido sufriendo modificaciones, especialmente en la mayor o menor vinculación de sus determinaciones y en una simplificación de la propia matriz para la ordenación del medio físico, si bien su estructura general es prácticamente la misma desde el primer documento. Entre los documentos de Avance (1992) y de Aprobación Definitiva (1997) se aprecian ya cambios en los objetivos, donde se mantienen igual los tres primeros y se añaden otros dos, uno referente al desarrollo rural y otro relativo al establecimiento de un sistema de información medioambiental. Es de destacar por lo tanto la incorporación clara y explícita que se hace en el documento aprobado definitivamente del desarrollo rural, su importancia dentro de la ordenación global e integral del territorio, y su complementariedad con el resto de políticas del medio físico. Lo que sí desaparecen respecto al documento de Avance (1992) son toda una serie de líneas de actuación que ayudaban a concretar y desarrollar los objetivos más generales señalados.

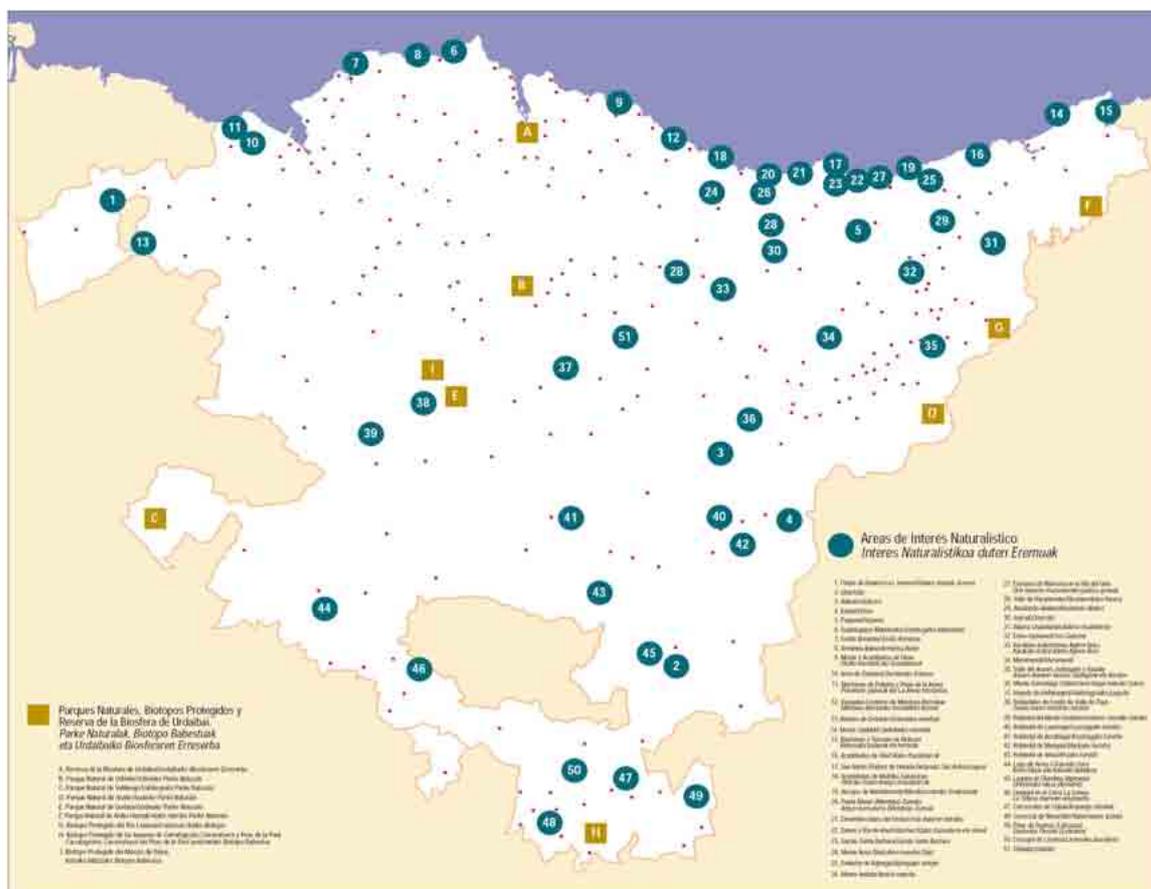
En todos los documentos en el centro de la Directriz se sitúa la matriz de ordenación del medio físico en la que se cruzan por un lado una serie de categorías de ordenación que suponen la imagen ideal u objetivo del territorio con los usos actuales o potenciales del medio físico, quedando éstos regulados en el cruce con cada categoría, señalando si es propiciado, admisible o prohibido, y si es el caso con un asterisco (\*) se indica si debe quedar mejor regulado por el planeamiento de desarrollo. Ya se han

---

<sup>90</sup> Lo cual es cierto si se tiene en cuenta que del primer documento se consideraba vinculante la parte escrita en cursiva de cada capítulo, lo cual en este caso era mucho. Todas las cuestiones comentadas en esta apartado -incluida la matriz y su regulación- referidas al primer documento estaban en cursiva.

señalado las siete categorías de ordenación del documento definitivo, lo que supuso una reducción importante, pues en el primer documento llegaban hasta diez: preservación estricta, conservación activa, regeneración y mejora, forestal existente, forestal a crear, agricultura intensiva, agricultura extensiva, uso ganadero, protección de aguas superficiales, y sin vocación de uso definido. Y eso que en el documento de 1997 aparecía una nueva categoría inexistente anteriormente, la de pastizales montanos, las zonas altas de pasto de montaña tan unidas a la cultura pastoril, y cuya inclusión, por su especificidad y por quedar en muchas ocasiones integradas dentro de otras categorías de protección, podía ser discutible.

**Figura 34:** Áreas de Interés Naturalístico y Red de Espacios Protegidos. Fuente: *Directrices de Ordenación del Territorio*. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



En el caso de los condicionantes superpuestos también cambia el número pero en este caso para aumentar, al introducir los Espacios Naturales Protegidos y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Recordar que dichos espacios tuvieron un mayor desarrollo tras la aprobación de la Ley de Conservación de la Naturaleza de 1994, pues previamente a la misma sólo tenían algún tipo de protección Urdaibai, Urkiola y Valderejo.

La simplificación realizada puede entenderse bien desde un documento de planificación territorial –que no sectorial- y de escala regional, pues en ocasiones supone la agrupación de algunas categorías que bien se podían agrupar (los que distinguían los tipos de agricultura y uso ganadero por ejemplo), y porque mantenía la filosofía de que el planeamiento de desarrollo podía desarrollar cada categoría en diferentes subcategorías, pareciendo suficientes –salvo alguna excepción que será comentada- las existentes tomándolas como categorías básicas. Hubiese sido conveniente el

haber profundizado, aunque fuese de manera orientativa, en las posibles desagregaciones o desarrollo de la propia matriz, pues, como se puede observar en los PTP al agrandar el "zoom" y trabajar a una escala mayor, si la matriz no se desarrolla hay espacios de mayor complejidad que difícilmente se adecuan a la categorización básica de las DOT, haciéndose desde los PTP propuestas forzadas e incluso contradictorias con los planteamientos de las DOT, como veremos más adelante.

Sí sorprende, sobre todo desde un territorio como Euskadi y en especial pensando en su vertiente atlántica, el mantenimiento de la categoría de<sup>91</sup> "Sin vocación de uso definido", que realmente –como veremos posteriormente–, no ha tenido mucho desarrollo en el planeamiento de desarrollo, especialmente en los PTP. Por el contrario –y en parte confirmando el planteamiento de esta investigación–, parece que dicha figura empieza a ser usada con mayor profusión por el planeamiento urbano, especialmente cuando quiere no quiere especiales complicaciones respecto a un territorio con determinadas expectativas.

Otras veces dicha simplificación supone perder una distinción que desde el punto de vista ecológico y de los procesos del medio físico es importante, como es la de bosque protector, además de la de bosque productivo. La primera redacción mantenía esa distinción (Área de Uso Forestal Existente, relacionadas con las áreas de repoblaciones forestales, y Área de Uso Forestal a Crear, relacionada con la recuperación de ecosistemas degradados, tierras marginales y zonas con peligro de erosión), incluyendo además dentro de los usos de conservación de la naturaleza y de explotación de los recursos primarios el de repoblación de bosque protector. En el documento final se pasa a una única categoría en la que se señala la dificultad de distinguir hoy en día las dos funciones, la productiva y la protectora, dentro del uso forestal<sup>92</sup> y desaparece como posible uso el de realizar repoblaciones con bosque protector. Lo curioso es que, como se verá posteriormente, tampoco el PTS correspondiente parece interesado en hacerlo, siendo algo ilógico en un territorio como la vertiente atlántica de este país, con las características de fuertes pendientes y alta pluviosidad que tiene, y, consecuentemente, con los riesgos de intensificación de los procesos de erosión y deslizamiento. Como posteriormente se señala a la hora de analizar los PTP, se echa en falta una categoría tipo a la de Conservación Activa –el PTS del Litoral crea una subcategoría de Especial Protección Compatible que le permite matizar satisfactoriamente la ordenación de algunos espacios– pero con una regulación algo más abierta, que permitiese la compatibilización de determinados usos primarios, incluso agrícolas, en según que zonas con otros valores ambientales importantes pero que no requieren una protección totalmente restrictiva.

---

<sup>91</sup> El autor de la investigación, que colaboró en el Avance del PTP del Goierri *-Plan Territorial del Área Funcional del Goierri- asistencia técnica al Avance (1997)-*, ya proponía su supresión en esta área, caracterizada por tener el 75% del territorio más del 30% de pendiente y existir una gran presión y competencia de usos sobre el 25% restante, lo que hacía algo irreal mantener esta categoría.

<sup>92</sup> Aunque es cierto, tal como se define la primera Categoría de Especial Protección, que muchos bosques pueden quedar acogidos a esta categoría, en el mismo documento de la nota anterior se defendía que en un territorio montañoso y una climatología como el Goierri guipuzcoano, era necesario desarrollar la categoría de bosque protector a partir de ciertas pendientes, o en determinadas zonas con riesgo de erosión, protección de cuencas especialmente de las cabeceras de los ríos, etc.).

Esta categoría además podría incluir perfectamente el concepto de pastos montanos –que parece excesiva su creación específica cuando además en muchos casos quedan recogidos dentro de los espacios de especial protección-, de manera que tampoco supondría ampliar el número de categorías a ordenar.

La simplificación tiene un carácter más claro en la supresión de las especificaciones de ciertas áreas a conservar. Efectivamente, en el documento de 1992, en la Categoría de Áreas de Preservación Estricta se contemplaban trece enclaves considerados privilegiados –la mayoría acantilados o playas costeras o humedales de interior- de reducida dimensión pero muy frágiles. También se contemplaba –esto en el documento DOT de 1994 pues en el anterior sólo aparecía la categoría sin más especificaciones- en la Categoría de Áreas de Conservación Activa otras nueve áreas y enclaves con altos valores naturales. No se acababan aquí las propuestas de espacios protegidos, que se ampliaban en gran medida con lo dispuesto en las medidas de acción positiva, que se comentan más tarde por respetar la estructura de las DOT. Estas dos categorías quedaron en el documento definitivo integradas en una sola denominada de Especial Protección, donde se mantienen la definición en la línea de protección y conservación de la naturaleza pero no se especifican espacios concretos que deban serlo. De una manera ingeniosa y no imperativa pero a la vez intentando cumplir con el mandato de la LOTV sobre las DOT (art. 6.3), se aporta un anexo (Anexo 3 del capítulo 21) llamado “Listado Abierto de Áreas y Espacios de Interés Naturalístico” donde se relacionan 51 espacios que pueden pasar a ser integrados en la Categoría de Especial Protección si así lo considera el planeamiento territorial parcial o el municipal. Hay que considerar que además la planificación ambiental por su lado ya estaba teniendo un importante desarrollo acogiéndose a la protección de espacios bajo las figuras previstas en la Ley de Conservación de la Naturaleza y que también se preveían importantes desarrollos futuros con la definición y estructuración de la Red Natura 2000 o el PTS de Zonas Húmedas, aunque muchas veces sea sobre espacios coincidentes o ya protegidos.

La otra entrada de la matriz, la que contempla los usos, también se ve bastante simplificada: los usos de protección ambiental –antes conservación de la naturaleza- pasan de cinco a dos; los de ocio y esparcimiento de siete a tres; los de explotación de recursos primarios de nueve a seis; las infraestructuras se mantienen en seis; y el único que aumenta son los usos edificatorios, donde se distingue ahora entre el residencial aislado y el residencial aislado vinculado a explotación agraria.

También se simplifica en parte los cruces entre usos y categorías. Se mantienen los tres tipos de usos (propiciado, admisible y prohibido) pero en caso de los usos admisibles ya no se especifican los diferentes casos: sin limitaciones, sometido a EIA, sometido a permisos o controles especiales, regulado por el PTP, regulado por el PTS, y regulado por el planeamiento municipal. En su lugar sólo aparece un asterisco (\*) que indica qué planeamiento de desarrollo en general se ocupará de su profundización.

Por fin, donde también se producen importantes cambios es en las llamadas medidas de acción positiva. El principal cambio del documento de Avance (1992) al del documento de Aprobación Definitiva (1997) es que el primero contenía un apartado denominado acciones de protección (punto 3.6.1 del documento) en el que se relacionaban diecisiete espacios de cierta entidad

(varios serían años más tarde declarados parques naturales) denominados <Propuesta de Espacios Naturales de Protección recomendado>, al que se añadían otros trece espacios de menor entidad considerados como Áreas de Protección Estricta y más de treinta espacios de la Categoría Área de Conservación Estricta y dos espacios de la Categoría de Uso Forestal Existente para integrar la llamada Red de Espacios Protegidos. También se recogía la determinación de que todos estos espacios debían ser regulados por un PORN. La propuesta se basaba en la necesidad de dotar de normas de especial protección a un reducido número de espacios o áreas del País Vasco que mantienen un alto grado de naturalidad y cuyo valor se ve incrementado por su dimensión, singularidad y fragilidad. En este sentido hay que recordar el contexto en el que se redactaron estas Directrices, con sólo tres espacios naturales protegidos (Reserva de la Biosfera de Urdaibai, y Parques Naturales de Urkiola y Valderejo), de los cuales dos -Urdaibai y Urkiola-, habían sido declarados –entre otras razones- por las fuertes presiones que sufrían, como se señala en la exposición de motivos de sus declaraciones. Tanto en el diagnóstico como en el documento se confirmaba la presión que recibían los espacios naturales en un contexto territorial de fuerte urbanización y densidad, y donde las demandas de ocio y esparcimiento iban creciendo de manera importante.

En el documento definitivo –con la Ley de Conservación de la Naturaleza ya en marcha, se recogen los espacios naturales declarados<sup>93</sup> y se hace mención a que el listado queda abierto de cara futuras nuevas declaraciones. De alguna manera -y aunque como se ha visto en el análisis de las partes vinculantes de las DOT, este punto (7.A de las medidas de acción positiva) queda sujeto a vinculación directa-, supone un reconocimiento formal de lo que por ley era una realidad, pues como ya se ha analizado en el marco legal, los instrumentos de protección de la naturaleza se imponen sobre los de ordenación territorial. Dentro de este apartado se vuelve a recoger la posibilidad (punto 7.B) de que a estos espacios se vean incorporados los contemplados en el Anexo 3 del capítulo 21, ya comentados anteriormente.

Un cambio a destacar es que si el primer documento todavía se extendía con otros tres puntos que recogían importantes acciones de conservación activa o fomento, acciones de regeneración, recuperación, restauración o rehabilitación, y acciones para la puesta en valor de recursos ociosos, entre las que se encontraban la redacción de varios PTS<sup>94</sup>, el documento definitivo termina con el punto 7.C. Dicha supresión está relacionada con la anterior ya comentada de las líneas de actuación de cara a conseguir los objetivos. En él se señala que la Directriz del medio Físico se desarrollará con otros instrumentos como los PTS contemplados en el Plan Estratégico Rural Vasco, los PTP y el planeamiento municipal, y Normas y PTS con incidencia

---

<sup>93</sup> Aparte de los tres ya mencionados habían sido declarados tres Parques Naturales más (Aralar, Gorbea y Aiako Harria) y tres Biotopos (río Leizarán, Lagunas de Carralogoño, Carravalseca y Prao de Paul, y macizo de Itxina).

<sup>94</sup> PTS de Prevención de Riesgos Naturales, de Prevención de Inundaciones, de Gestión de Residuos Tóxicos y Peligrosos, de Conservación de Especies Vegetales y Animales Amenazadas, de Ordenación de Cuencas, de Recuperación de Marismas y Zonas Húmedas, de Tierras Marginales Cultivadas, de Ordenación y Recuperación de los márgenes y áreas de influencia de los principales cauces de la CAPV, PTS de Zonas Canterables, de Recuperación de Vertederos, de Regulación de Cotos de Caza y Pesca, etc. En casi todos ellos se daban criterios –vinculantes- para la redacción de los mismos.

en el Medio Físico como son el PTS de Ordenación y Protección del Litoral y el PTS de Protección y Ordenación de Zonas Húmedas.

Otro cambio importante, que tampoco figuraba en el documento de Aprobación Inicial (1994), es la posibilidad de realizar propuestas de alteración del régimen de uso en los espacios incluidos como de "Especial Protección", según lo regulado en el cap. 22 de "Normas de Aplicación de las DOT", dentro del punto 2.2 Análisis del Carácter Vinculante u Orientativo-II Modelo Territorial de las DOT (DOT, 330 y 128). Esto se contempla como una excepción, en el caso de que se justifiquen socialmente las actividades propuestas, y que se presente un estudio de alternativas. Su aprobación definitiva corresponderá al Consejo de Gobierno previo informe de la COTPV. Como se recoge en las DOT "Las propuestas de alteración del régimen de uso en los espacios incluidos por el planeamiento territorial de desarrollo en la Categoría de "Especial Protección" deberán incluir una justificación social de las actividades propuestas y un estudio de alternativas" (6.6.2) e "Igualmente, el planeamiento municipal o, en su caso, los Planes Territoriales Parciales, en el supuesto de permitir "Crecimientos Urbanísticos" posibilitando actividades prohibidas en las DOT en las categorías de "Mejora Ambiental", "Forestal", "Zona Agroganadera y Campiña" "Pastos Montanos" y "Protección de Aguas Superficiales" deberá de contener un estudio de alternativas del que se desprenda su necesidad por interés social y la imposibilidad de su ubicación en suelos incluidos en categorías de menor valor. La aprobación definitiva de tal planeamiento precisará de un informe previo y vinculante de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco al respecto debiendo aplicarse con carácter general un criterio restrictivo en los desarrollos no apoyados en núcleos preexistentes" (6.6.3).

Esta norma puede entenderse de manera positiva, incorporando la nueva filosofía de no establecer normativas proteccionistas a ultranza que a veces implican una visión inmovilista del medio físico y que pueden llevar a "museizar" el territorio, impidiendo una visión más dinámica y positiva del mismo. El problema es que según como se entienda -parece que en ocasiones la excepción se quiere convertir en regla-, puede suponer una interpretación "perversa" de las DOT, llegando a ir en contra de la propia filosofía de las mismas, y suponiendo en abrir la puerta trasera para la regulación de actividades. Nuevamente otra cuestión claramente ligada a la cultura territorial de los agentes implicados en la ordenación y gestión del territorio.

Como se puede apreciar el cambio de un documento a otro es sustancial, y la tan traída y llevada vinculación de la Directriz del Medio Físico fue rebajada de manera muy importante, cuestión que se comprueba al comparar la vinculación directa de cada documento. Tras la aprobación del documento definitivo de las DOT la vinculación queda derivada en gran parte a los PTPs y PTS correspondientes. Es por ello que no se comparte la apreciación de ERQUICIA al realizar la valoración de las DOT y señalar entre sus limitaciones "el gran peso del capítulo relativo a la ordenación del Medio Físico, lo cual tiene un valor positivo pero existe el riesgo de excesiva atención o sacralización del mismo" (2003, 257).

Parte de esta sacralización viene basada en una falta de comprensión metodológica de cómo se definen las Categorías de Ordenación y su carácter de imagen objetivo. La mayoría de profesionales, técnicos y

políticos creen que miméticamente se pasa de las unidades de síntesis basadas en factores naturales o exclusivamente del medio físico a las categorías de ordenación según la capacidad de acogida del territorio. Si bien los criterios básicos para la definición de las categorías es la cartografía de unidades de integración y la tabla de acogida del territorio, existen otros criterios adicionales (accesibilidad externa e interna del territorio, degradaciones y amenazas existentes, afecciones de las normativas y propiedad del suelo, oportunidad derivada de la actitud social, facilidad de gestión y las tendencias de ocupación y uso del suelo, etc.), que tienen un peso decisivo en la definición final de un espacio en una categoría u otra. Es precisamente aquí donde se plantea el apasionante juego de la ordenación, de la integración de los diferentes intereses que sobre el territorio se dan.

Esta sacralización se entiende menos teniendo en cuenta las lagunas y contradicciones que se constataban en el tratamiento que el planeamiento municipal realizaba del mismo en aquellos años: ausencia, salvo excepciones, de un tratamiento homogéneo para espacios geográficamente contiguos y con características ecológicas similares; calificaciones apoyadas fuertemente en curvas de nivel que no siempre se corresponden con necesidades similares; escasa consideración de los valores naturales y/o agrarios productivos; frecuente ausencia de normas generales sobre medio ambiente y protección del paisaje mientras se dan determinaciones innecesarias en cuestiones propias de la legislación sectorial; diferenciación de categorías de protección que no se corresponden a un nivel normativo; escasa consideración del poblamiento disperso, y variedad de tratamiento de núcleos rurales como constataban algunos estudios de aquella época<sup>95</sup>. Aunque ERQUICIA realiza una valoración algo diferente (2003, 186-196), también subraya los límites del planeamiento urbanístico, apuntando unas reflexiones sobre la necesidad de un planeamiento de escala supramunicipal: la propia consideración del suelo no urbanizable que no entiende de límites administrativos sino a sus propias características intrínsecas; serían planes que establezcan pautas generales para ser desarrolladas posteriormente por los municipios; permitirían la incorporación de políticas sectoriales activas por parte de las administraciones competentes; y provocarían una homogeneización en la categoría del suelo no urbanizable evitando las contradicciones a que dan lugar tratamientos diferentes sobre un espacio de iguales características al ser ordenado por dos o más planes municipales (2003, 190).

Precisamente, lo que la Directriz de Medio Físico propone, es un instrumento que da coherencia a la ordenación del suelo no urbanizable de una manera global e integral, cuestión que -como se puede apreciar en el marco teórico- emerge cada vez más con más fuerza como una de las

---

<sup>95</sup> Es justo señalar también los aspectos positivos que se resaltaban del análisis: atención a la regulación de los modelos constructivos en el medio rural con un tratamiento bastante uniforme por parte de todo el planeamiento; creciente preocupación por los temas medioambientales; mayor utilización de la figura del Plan Especial para el tratamiento de algunos espacios, en especial de parques supramunicipales. La valoración -tanto positiva como negativa- se corresponde con el análisis realizado para la redacción de los *Avances de los Planes Territoriales Parciales de las Áreas Funcionales de Gipuzkoa (1994)*. Goierri (Vol. nº3, 10-12) Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y Dpto. de Urbanismo y Arquitectura de la Diputación de Gipuzkoa. ORTEGI, SL (Fernando Oñoro y Alberto Zabala, dtrs.). Esta valoración no es compartida por Erquicia por lo menos para algunos casos (2003, 186- 196).

principales estrategias de ordenación territorial, con mayor fuerza si cabe en las áreas metropolitanas, y que, por su propia naturaleza, trasciende en la mayoría de las ocasiones el ámbito administrativo municipal. Esto parece reconocer el autor más tarde al analizar las problemáticas concretas a resolver por la ordenación del territorio en la CAPV señalando en primer lugar la ordenación y protección del espacio rural y natural, subrayando el papel de las DOT para lograr un mejor desarrollo rural y de la ordenación física del espacio rural y natural, y destacando el instrumento de la Directriz del Medio Físico y sus PTS derivados (2003, 301-304). Afirma que además el reto fundamental del planeamiento territorial –aparte de los citados en las DOT-, es “ir más allá, territorializando las políticas de tipo agrario y coordinando estas políticas con las de tipo medioambiental o de conservación de la naturaleza o con el resto de políticas sectoriales, todo ello en una escala de trabajo a la que esta Área se puede acometer” (2003, 303). Y parece confirmarlo posteriormente en un capítulo sobre las nuevas inquietudes que aparecen en la ordenación territorial al subrayar en primer lugar que la sostenibilidad es un parámetro que debe impregnar toda la acción del hombre sobre el territorio, destacando el papel de la ordenación del territorio en la integración del urbanismo y medio ambiente, especialmente en el control del consumo de suelo, en la ordenación del sistema de espacios libres, y en la ordenación del suelo rural (2003, 327-330). Así mismo recoge ideas parecidas en la síntesis concluyente (2003, 341-362).

Resumiendo sus aspectos vinculantes se reducen a la protección de las aguas superficiales que ha sido desarrollada en el PTS de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV, que parece que ha sido bien recibido incluso en el nivel local municipal (puede ser que exista una conciencia especial y por lo tanto mayor consenso en este tema por los daños ocasionados en los últimos años por las inundaciones, especialmente las famosas de 1983), y a la integración de los Espacios Naturales –que por ley también se imponen sobre otros planeamientos sectoriales y territoriales-, espacios que, eso sí, pueden ser ampliados por las DOT con los aportados en el anexo 3 del capítulo 21 u otros que tanto las DOT como el planeamiento de desarrollo juzgase conveniente. Por lo demás dos aspectos puntuales referidos a la obligación del planeamiento municipal de delimitar las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas, y a la regulación de la edificación de vivienda unifamiliar no vinculada a la explotación agraria, que trata de encauzarse hacia los núcleos rurales en lugar de que se disperse por todo el territorio.

Realmente, en el nivel real y vinculante, el peso de la Directriz del Medio Físico no es tanto, y los intereses por su “sacralización” no tienen base en su propuesta y atenderán a otro tipo de cuestiones. Parte de dicha “sacralización” ha venido también determinada por la falta de una cultura territorial en la que el medio físico contase como una variable o subsistema con peso propio, con un cierto desconocimiento de “qué hacer con esto, con el medio físico” en unos sectores profesionales y de la administración (como siempre no es adecuado generalizar pero en general los sectores que más vinculados han estado al urbanismo –arquitectos, ingenieros, abogados, economistas, etc.) que todavía lo ven –¿o veían?- como muy ajeno, teniendo dificultades para entender las propuestas metodológicas que desde la planificación ambiental se podían realizar, viendo sólo sus aspectos

restrictivos, sin comprender que en la categorización pueden intervenir otros factores. Una cosa es la definición de las Unidades Ambientales o de Síntesis, y otra es el paso de dichas unidades a diferentes Categorías de Ordenación, donde no sólo cuentan los factores ambientales o ecológicos que definen la unidad –y que sí es verdad que se consideran como criterios básicos- sino otros criterios, llamados criterios adicionales: accesibilidad, degradaciones o amenazas existentes, afecciones normativas, oportunidad derivada de la actitud social, facilidad de gestión, tendencias de ocupación y uso del suelo, etc.

A pesar de ello, el proceso de elaboración de todos los instrumentos de ordenación territorial están teniendo como consecuencia un mejor acercamiento y tratamiento de esta temática, ampliando una cultura territorial que hasta ahora enfatizaba las decisiones relativas a las cuestiones urbanas y del sistema relacional y de infraestructuras, sin percatarse que muchas de las decisiones que se producen–o la ausencia de las mismas- sobre dicho medio, pueden repercutir y condicionar futuras decisiones territoriales. Es evidente que la nueva cultura territorial que está surgiendo entorno al desarrollo sostenible también está contribuyendo a que el tratamiento del medio físico sea tenido cada vez más en cuenta. A ello también hay que añadir la sustancial mejora en el análisis y la elaboración de la información de los aspectos territoriales que se deben tener en cuenta desde las perspectivas sectoriales, que cada vez se realizan de manera más operativa, permitiendo una mejor integración en los instrumentos de ordenación territorial. Viendo con perspectiva el proceso – y a pesar de las lagunas señaladas-, y especialmente desde la óptica guipuzcoana si tomamos como referencia los Avances Iniciales de los PTPs de sus Áreas Funcionales de 1995, ha habido una evolución y un avance importante como se constata posteriormente, aunque todavía las insuficiencias son importantes.

### **5.5.2 Los Planes Territoriales Parciales (PTPs).**

Ya se ha señalado cómo se destacaba el papel de la escala intermedia en la LOTV y especialmente en las DOT. Tras la evolución del documento hacia un carácter más prospectivo, estratégico e indicativo, el papel del planeamiento de desarrollo en general -y de los Planes Territoriales Parciales en particular- sufre un cambio, creciendo su importancia a la hora de territorializar las propuestas, de “traducirlas instrumentalmente al territorio” como refleja el PTP de Álava Central (2005, 30). Es la manera en que deben desarrollarse las DOT y que, mientras los PTS –como es lógico- priman en su visión sectorial, el PTP supone el único instrumento de desarrollo que asegura la visión integral, la integración de las diferentes visiones sectoriales y verticales que se dan sobre el territorio. Es decir, se ha reforzado su faceta operativa a la hora de implementar e integrar realmente las diferentes propuestas en el territorio. Esta idea es subrayada también por ERQUICIA, que señala que “dado el proceso de vaciado que se produce en el proceso de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial, el Plan Territorial Parcial ve aumentar su protagonismo” (2003, 258). Esto no ha estado -o está-, exento de dificultades, pues como ya se ha señalado anteriormente, de las 15 Áreas Funcionales que para el año 2006 deberían tener su planeamiento territorial parcial redactado y aprobado, sólo siete han concluido el proceso y tienen

un documento con aprobación definitiva. Las 15 Áreas establecidas eran: Área Funcional de Balmaseda-Zalla; Área Funcional de Beasain-Zumarraga; Bilbao Metropolitano; Área Funcional de Donostia-San Sebastián; Área Funcional de Durango; Área Funcional de Eibar; Área Funcional de Gernika-Markina; Área Funcional de Igorre; Área Funcional de Laguardia; Área Funcional de Llodio; Área Funcional de Mondragon-Bergara; Área Funcional de Mungia; Área Funcional de Tolosa; Área Funcional de Alava Central; y Área Funcional de Zarautz-Azpeitia.

Las propias DOT establecían un primer plazo de revisión a los ocho años de su aprobación, plazo que se cumplía en el año 2005 sin que estuviesen la totalidad de los PTPs aprobados. La aprobación del Programa Ambiental Vasco (2002-2006) integrado en la Estrategia Ambiental Vasca (2002-2020) -y en cuya elaboración también participaron las Diputaciones y Municipios-, parecía que podía suponer un impulso definitivo de los mismos al reconocer la importancia de la ordenación del territorio y sus instrumentos en la consecución del desarrollo sostenible de la CAPV. Además, entre los compromisos concretos que se adquirirían como indicador del avance hacia el desarrollo sostenible, también se señalaba la aprobación de todos los PTPs de la CAPV para el año 2006, objetivo quizás voluntarioso cuando se realizó pero que al final no se ha podido alcanzar ni con la mitad de las áreas funcionales. Y no por lo que le toca a la Consejería y al Dpto. de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco que han guardado una actitud claramente proactiva, de colaboración y cooperación con el resto de administraciones e instituciones para poder desarrollar todos los instrumentos que la LOTV contemplaba y que se consideraban oportunos para lograr en desarrollo equilibrado de la CAPV. El propio mapa de los PTPs aprobados definitivamente es fiel reflejo de la receptividad de las Diputaciones al desarrollo de los mismos. En este sentido cabe indicar que de las 15 Áreas delimitadas, cuatro integraban municipios pertenecientes a otros territorios históricos: la del Bajo Deba, que junto a los municipios guipuzcoanos integraba a los vizcaínos Ermua y Mallabia; la del Alto Deba que incluía al municipio alavés de Aramaio; la de Álava Central que incluía los vizcaínos de Otxandio y Ubide; y la de Llodio que incorporaba tanto municipios alaveses (el propio Llodio, Amurrio, Okondo y Ayala) como vizcaínos (Orduña, Arakaldo, Arrankudiaga y Orozco). Pues bien, de los seis PTPs aprobados cuatro se corresponden con éstos, que por su peculiaridad al abarcar más de un Territorio Histórico -y tal y como preveía la LOTV-, tenían como principal impulsor al propio Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, aunque las Diputaciones también participasen en el mismo<sup>96</sup>. Es necesario señalar que no todos los PTPs han estado igual dotados de presupuesto para su realización, habiendo significativas diferencias entre los tres Territorios Históricos (en general Gipuzkoa ha

---

<sup>96</sup> Por otro lado ERQUICIA también señala que, aunque en un principio podría pensarse que el no respetar las delimitaciones de los Territorios Históricos pudiese significar un obstáculo, el consenso interadministrativo en su definición lo evitó (2003, 263).

**Figura 35:** Escala intermedia de planeamiento: las Áreas Funcionales. Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



dotado con menos presupuesto los PTPs que lo que han hecho Araba y Bizkaia). Anteriormente hubo un intento a comienzos de los años noventa de elaborar los seis PTPs correspondientes al Territorio Histórico de Gipuzkoa de manera conjunta y dirigidos por un mismo equipo<sup>97</sup>, documento en principio llamado de Criterios, Objetivos y Propuestas Generales para la redacción de dichos PTPs. Los documentos se quedaron como documentos de Avance (1995) pero diferentes circunstancias (cambios políticos en los departamentos responsables tanto en el Gobierno Vasco como en la Diputación de Gipuzkoa), y otras discrepancias formales y metodológicas (se habían comenzado a elaborar sin tener las DOT la aprobación definitiva, se veían lagunas en el tratamiento de algunos temas –medio físico, participación más allá de la recogida de información, etc.-), tuvieron como consecuencia que en la siguiente fase se optara por una asistencia técnica más diversa, en la que participaron seis equipos diferentes. Dichos equipos

<sup>97</sup> Los Avances correspondientes a las seis Áreas Funcionales fueron elaborados por el equipo ORTEGI, dirigidos por los arquitectos Fernando Oñoro y Alberto Zabala.

**Cuadro 4:** Tramitación de los Planes Territoriales Parciales.

	AREA FUNCIONAL	REMISIÓN AVANCE	INFORME COTPV	APROBACION INICIAL	APROBACION PROVISIONAL	INFORME COTPV	APROB. DEFINITIVA	
ALAVA	ALAVA CENTRAL	30/03/1999	19/12/2002	Orden del Consejero de OTMA 04/02/2003 (BOTHABOB, 28/02/2003)	Orden de 1 de marzo de 2004	29/03/2004	Decreto 277/2004 de 28 de diciembre	BOPV nº 32, 16/02/2005
	LAGUARDIA (RIOJA ALAVESA)	18/12/2001	19/12/2002	Orden del Consejero de OTMA 04/02/2003 (BOTHABOB, 02/05/03)	Orden de 1 de marzo de 2004	29/03/2004	Decreto 271/2004 de 28 de diciembre	BOPV nº 29, 11/02/2005
	LLODIO	26/02/2002	19/12/2002	Orden del Consejero de OTMA 04/02/2003 (BOTHABOB, 02/05/03)	Orden de 1 de marzo de 2004	29/03/2004	Decreto 19/2005 de 25 de enero	BOPV nº 57, 23/03/2005
BIZKAIA	BALMASEDA-ZALLA (ENCARTACIONES)	En redacción						
	BILBAO METROPOLITANO	En redacción	04/06/2003	Acuerdo de CG de la DFB de 22/07/2003 (BOB, 23/07/2003 )	Orden Foral de 19/04/05	03/06/2005	Decreto 179/2006, de 26 de septiembre.	BOPV nº 212, 07/1/2006
	DURANGO	En redacción						
	GERNIKA-MARKINA	En redacción						
	IGORRE	En redacción						
	MUNGIA	En redacción						
GIPIUZKOA	BEASAIN-ZUMARRAGA (GOIERRI)	20/03/2003	04/06/2003	Acuerdo de CD de la DFG de 14.01.03 (BOG, 30/01/2003)				
	DONOSTIA-SAN SEBASTIAN	20/03/2003	04/06/2003					
	EIBAR (BAJO DEBA)	26/03/1997	14/11/2002	Orden del Consejero de OTMA 14/01/2003 (BOG, 30/01/2003)	Orden de 27/07/2004	30/09/2004	Decreto 86/2005 de 12 de abril	BOPV nº 59, 06/06/2005
	MONDRAGON-BERGARA (ALTO DEBA)	20/03/2001	14/11/2002	Orden del Consejero de OTMA de 14/01/2003 (BOG-30/01/2003 BOTHA 31/01/03 BOE 11/02/03)	Orden de 27/07/2004	30/09/2004	Decreto 87/2005 de 12 de abril	BOPV nº 105, 06/06/2005
	TOLOSA (TOLOSALDEA)	En redacción						
	ZARAUTZ-AZPEITIA (UROLA COSTA)	20/03/2003	14/11/2002	Acuerdo de CD de la DFG de 14/01/2003 (BOG, 30/01/2003)	Orden de 01/02/2005	03/06/2005	Decreto 32/2006 de 21 de febrero	BOPV nº 59, 24/03/2006

Fuente: Dpto. Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>. Elaboración propia. Resaltados en gris los aprobados definitivamente.

comenzaron a trabajar desde principios del año 1997, elaborando para finales de año un primer documento llamado "Criterios, Objetivos y Soluciones Generales del PTP del Área Funcional de...", documentos que en la mayoría de los casos no obtuvo su aprobación hasta cuatro años después y después de haber abierto dos periodos de exposición pública y alegaciones y sugerencias de presentadas por las administraciones públicas y agentes públicos y sociales (Orden de 20 de marzo de 2001 del Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y Acuerdo del Consejo de Diputados de la DFG). Es a partir de este momento en que se comienzan a redactar los documentos para su aprobación inicial. Documentos referidos a las Áreas de Urola Kosta y Alto y Bajo Deba, y Goierri, ya que Tolosaldea y Donostialdea, por diferentes motivos se quedaron descolgadas del proceso y -como se puede apreciar a día de hoy- han seguido diferentes procesos, logrando la aprobación definitiva tan sólo las tres primeras. No se entiende muy bien el parón del resto de Áreas, en especial de la del Goierri, que tenía el documento iniciado y aprobado en sus primeras fases con las otras Áreas. Parece una constante de los instrumentos territoriales su "largo y difícil proceso de elaboración". Por el contrario, y algo sorprendentemente, desde el Dpto. de Ordenación Territorial de la Diputación Foral de Gipuzkoa se han impulsado otro tipo de estudios -no han sido regulados ni se ha sabido muy bien que encaje tenían- llamados Proyectos Integrales de Ordenación Estratégica (PIDOEs) sobre diversos ámbitos guipuzcoanos, pero sin dejar clara su integración en los PTPs correspondientes ni en el planeamiento.

Se intentó conseguir cierta homogeneidad en el tratamiento de los temas a partir de la elaboración de unas "Bases Metodológicas y Conceptuales" comunes para todos los grupos con una orientación de tipo más prospectivo y estratégico, y que adelantaban ciertos aspectos a tener en cuenta en cada Área Funcional, tal como preveían las DOT en el cap. 22 "Normas de Aplicación" (apdo. 7)<sup>98</sup>. Es de destacar que de la revisión del proceso previo (Avances, 1995) hubo unanimidad a la hora de constatar el pobre tratamiento del medio físico que se había realizado en los Avances iniciales, como es recordado en el documento del PTP del Alto Deba en las consideraciones previas que realiza al tratamiento del medio físico (Memoria, 2005, 21)<sup>99</sup>. Como ya se ha señalado anteriormente en la medida en que los PTPs se han ido elaborando ha habido una sustancial mejora del tratamiento del medio físico aunque se puedan señalar también algunas lagunas.

Por otro lado es interesante destacar algunos aspectos de dicho documento *Bases Metodológicas y Conceptuales*, en especial en lo referido a la participación e importancia de la visión prospectiva territorial, una de las lagunas detectadas en el proceso anterior y que ahora se destaca como instrumento metodológico importante en las bases de partida, debiendo el

---

<sup>98</sup> Documento inédito, *Bases Metodológicas para la Redacción de los PTPs de Euskadi (1997)*. Asistencia técnica Taller de Ideas y Prospektiker. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. En parte recogía el capítulo llamado "Claves para la ordenación del territorio de las Áreas Funcionales" del documento de Aprobación Inicial (1994).

<sup>99</sup> Las referencias realizadas para los PTPs de Álava se harán respecto al documento publicado, mientras que en el resto, como es el caso, se harán a los documentos obtenidos vía web.

PTP garantizar los mecanismos operativos y eficaces de participación desde el comienzo. El documento se estructura en dos grandes apartados y tres anexos: Bases de Partida y Metodología para la redacción de los PTPs. Los tres anexos eran: sugerencias sobre el proceso de concertación y desarrollo del PTP de Bilbao Metropolitano; sugerencias sobre el proceso de concertación y desarrollo del PTP de Donostialdea; y fichas metodológicas sobre metodologías participativas. En el primer gran bloque se destaca el nuevo protagonismo de la escala territorial intermedia, la importancia de la participación y la prospectiva territorial, se dan unas pautas generales sobre el enfoque metodológico para la redacción de los PTPs y la organización del proceso, y se destaca la complejidad de su puesta en marcha. En el segundo gran apartado, el de metodología, se concretan los pasos de las tres grandes fases que debe contener el PTP: la fase 1 de exploraciones iniciales, la fase 2 en la que se realiza el diagnóstico y se plantean las "ideas fuerza" de la estrategia, y la fase 3 en el que se debe plantear las hipótesis del modelo territorial para su discusión con los agentes territoriales implicados y la posterior aprobación del modelo decidido. La visión prospectiva y la participación posibilitan que los agentes intervinientes de cada territorio se movilicen para que no sean los agentes y fuerzas externas las que modelen el Área Funcional. Para ello es necesario que el PTP sea un proyecto global de la sociedad y que la sociedad civil de dicho territorio sienta ese proyecto y lo haga suyo.

Para articular el proceso de participación de los agentes territoriales (institucionales, económicos, sociales, culturales, etc.) se plantea la constitución de grupos de reflexión y participación, los llamados ETOR Elkarteak, cuya presencia es destacada en dos fases del proceso. En una primera –la de exploraciones iniciales–, para que ayuden a determinar los problemas y oportunidades, es decir, en la definición de los factores clave del Área Funcional correspondiente. Tras realizar –en una segunda fase– el equipo de asistencia técnica el diagnóstico y la estrategia donde se resaltarán las "ideas fuerza" para el PTP, en una tercera fase se pasaría a la elaboración de propuestas del PTP que, elaboradas por el equipo técnico deberían pasar por la aceptación, el rechazo o la matización en el ETOR Elkarteak. Es más, en el punto 33 del documento "Ajuste de las hipótesis de partida" (1997, 61) se llega a señalar que esta forma de trabajo tiene sentido en cuanto que no es el equipo de asistencia técnica el que decide las propuestas sino el ETOR Elkarteak. Al final, y aunque la participación o el feed-back de los PTPs y los agentes territoriales ha mejorado sensiblemente desde su primera aprobación inicial, no se produjo una articulación como la prevista, lo que en parte ha podido ser fuente de complicaciones en su tramitación, y sobre todo –y aunque es pronto para poderlo evaluar todavía–, a pesar de estar aprobados, en la dificultad para asumir los PTPs de forma proactiva por parte de los ciudadanos y agentes territoriales implicados en su desarrollo.

Una última cuestión a comentar es el esquema metodológico propuesto para la redacción de los PTPs según el pliego de condiciones sacado para la redacción de los PTPs de las seis Áreas Funcionales de Gipuzkoa tras la realización de un primer borrador por parte de casi todas las Áreas Funcionales para la definición de los "Criterios, Objetivos y Soluciones Generales" en 1997 y recogido por ERQUICIA (2003, 265-266). Dicho documento puede considerarse como una síntesis de dichos trabajos y fruto

de esa primera experiencia en las Áreas Funcionales guipuzcoanas. Aunque el autor señala que refleja el equilibrio entre abordar los elementos estratégicos fundamentales por un lado y la idea de superplan por otro, la simple observación del esquema inclina a pensar que todavía pesa más la segunda concepción, o al menos cabría matizarla en el sentido de que sobre todo al nivel de análisis se debería cumplimentar todos estos puntos para descubrir la lógica de un territorio concreto y saber cuáles son sus fortalezas y debilidades. Seguramente es a posteriori, a la hora de las propuestas, donde se puede ser más selectivo y adoptar una visión más estratégica.

Así, dicho documento plantea siete puntos: 0. Objetivos y modelo territorial (donde se debe especificar el papel de los distintos municipios del Área Funcional y los diferentes ámbitos territoriales homogéneos, el modelo de funcionamiento del territorio, o la forma de ocupación del suelo); 1. Espacios a preservar o recuperar con la delimitación de espacios (especial protección, mejora ambiental, forestal y agroganadero y pastizales) y de los condicionantes superpuestos; 2. Infraestructuras y servicios (carreteras, ferrocarril, aeropuertos, obra hidráulica, tratamiento de residuos, telecomunicaciones, infraestructura eléctrica, producción y transporte, gas); 3. Equipamientos y espacios libres de carácter comarcal; 4. Suelos residenciales, que con el objetivo de realizar una oferta coherente de suelo residencial se debería cuantificar la necesidad residencial a 16 años y año a año dando orientaciones sobre su localización (zonas preferentes, zonas de renovación y rehabilitación, cascos históricos, áreas degradadas, zonas de nueva construcción), ámbitos que requieran una actuación específica por parte de la administración en materia de vivienda; 5. Suelo de actividades económicas, que con el mismo objetivo de realizar una oferta coherente debe realizar una cuantificación en función de la demanda y el modelo (en las zonas ya existentes de renovación y regeneración, reubicación de industrias existentes y nuevos desarrollos, polígonos de servicios y actividades innovadoras, polígonos de apoyo al sistema general de comunicaciones, centros de transporte intermodal y logísticos), orientación sobre su localización, ámbitos en los que debiera haber una actuación específica de la administración en materia industrial (de descongestión-renovación o de nuevas empresas), actividades comerciales y terciarias (cuantificación, orientación sobre su localización, ámbitos en los que fuera necesaria una actuación específica de la administración), determinación de los suelos inadecuados para su urbanización por razones del modelo de medio físico o por modelo territorial; y 6. Criterios, principios, y normas generales para la planificación urbanística.

A continuación, se pasan a analizar el tratamiento del medio físico por parte de los PTPs que han obtenido aprobación definitiva, y que son los siguientes. En Álava se han aprobado definitivamente los tres PTP que le corresponden (Álava Central, Laguardia o La Rioja, y el Área Funcional de Llodio). A ellos se añade el Área del Bilbao Metropolitano, el único que ha obtenido la aprobación definitiva en Bizkaia. Mientras tanto, en Gipuzkoa, de los seis posibles se han aprobado definitivamente tres (Mondragón-Bergara o Alto Deba, Área Funcional de Eibar o Bajo Deba y Área de Zarautz-Azpeitia o Urola Costa).

Para poder entender mejor las semejanzas o diferencias entre los PTP, aparte de algunas consideraciones ya realizadas, señalar alguna precisión

respecto a la asistencia técnica que en general se cita en los datos sobre los documentos: el equipo MECSA (en general dirigido por los arquitectos José Luis Burgos y Rafael Gómez) ha tenido una presencia notable al haber desarrollado el PTP de Laguardia y el de Bilbao Metropolitano (en este con la codirección de I3 Consultores -Eduardo Leira y Raimundo Argüeso-). Eduardo Leira, en esta ocasión con S. Jelen y C. Sánchez, han dirigido el PTP de Álava Central. El equipo de Taller de Ideas (no especifican dirección y colaboradores), responsable de las DOT, ha sido el que ha dirigido el PTP de Llodio. Por fin, en el Territorio de Gipuzkoa y como ya se ha señalado ha habido mayor variedad: el PTP del Alto Deba ha sido dirigido por el arquitecto Pedro Toledo y su equipo, el del Bajo Deba por Estudios K (Iñaki Arrieta y Aitor Sarría arquitectos coordinadores) y el de Urola Kosta por los arquitectos Santiago Peñalba y Manu Arruabarrena. En general todos han contado con una amplia lista de colaboradores aunque en el caso de los PTPs guipuzcoanos las colaboraciones son sustancialmente menores, seguramente debido a la menor dotación de recursos económicos de estos PTPs.

#### 5.5.2.1 Criterios de análisis del Medio Físico en los PTPs.

Aunque pudiese pensarse que los PTPs seguirían las líneas marcadas en la Directriz del Medio Físico, esto, en general, ha sido así, pero ofrece matices, y en ocasiones importantes. El esquema seguido para su análisis se corresponde con la secuencia que plantea Domingo Gómez Orea en sus trabajos ya mencionados en el marco teórico y en especial en *Ordenación Territorial* (2002). Las razones son por un lado la cercanía y conocimiento de la metodología que a juicio del autor de esta investigación supone una opción operativa y fácilmente integrable desde la planificación u ordenación territorial. Por otro fue este mismo autor el que participó y dirigió los trabajos de la Directriz del Medio Físico para las DOT al principio, conservando en lo sustancial la propuesta definitiva la propuesta metodológica inicial salvo en los cambios ya señalados anteriormente en su análisis. Aunque el análisis se centra en el tratamiento del Medio Físico se intenta dar una visión de la propuesta general de cada PTP, de manera resumida para que de esta manera sirva de contexto al sistema del Medio Físico.

En primer lugar se analiza la consideración del Medio Físico a nivel general dentro del AF, es decir, como subsistema del modelo territorial heredado, la existencia o no de una reflexión general sobre el mismo y si se le tiene en cuenta a la hora de fijar los objetivos generales.

También se examina el diagnóstico que se realiza del mismo: análisis de los elementos y procesos naturales del territorio en su situación actual, las afecciones legales del suelo y previsiones de la planificación sectorial, el análisis de las degradaciones de hecho y/o potenciales, y si se señalan también las fortalezas y oportunidades que ofrece el medio físico. Junto al diagnóstico se mira también que grado de integración tiene la información analizada, cuyo mejor indicador sería el ofrecer un mapa con unidades de integración de la misma, las llamadas unidades de síntesis o de paisaje relativas al territorio considerado como no urbanizable. Esto es lo que permite poder realizar una valoración del territorio en sus diferentes dimensiones y poder establecer su capacidad de acogida. Este apartado se termina con la constatación de si se realiza una síntesis de la problemática

del medio físico del AF donde habría que señalar también si se indican los conflictos en relación con la situación actual y las previsibles tendencias. Hay que hacer la salvedad de que en la tabla y los puntos que se siguen para el análisis de los documentos se ha incluido también la parte correspondiente al diagnóstico e integración de la información, siguiendo la secuencia típica de un estudio de este estilo. Los documentos consultados son en su totalidad documentos que se corresponden con la fase propositiva por lo que a veces –comprensiblemente–, no se detienen en la exposición de trabajos previos, a veces citados –estudios monográficos temáticos en su mayoría–, y que sirvieron como diagnóstico. Aún y todo, en general, se echa en falta una síntesis siquiera sucinta del mismo –en la mayoría de los casos no se hace o sólo se dan dos pinceladas genéricas concretando poco en el territorio de análisis–, o por lo menos la presentación de unas unidades de síntesis o de paisaje que reflejen la integración de la información y sirvan de base territorial para definir la capacidad de acogida del territorio. Por otro lado se supone que los PTS relacionados con el medio físico sí que lo habrán hecho aunque sea desde la perspectiva parcial o sectorial objeto de los mismos, pero en pocas ocasiones hay un análisis y contraste exhaustivo de los mismos.

Por fin el último gran bloque se refiere a la parte más propositiva del documento, a las propuestas de ordenación y como se articulan: definición de los objetivos específicos para el medio físico y de una imagen objetivo a través del establecimiento de las categorías de ordenación, la regulación general del medio físico, la regulación general de usos y actividades humanas tanto actuales como potenciales, y la regulación de la zonificación propuesta para la categorización establecida. Así mismo se revisa el carácter vinculante de la propuesta para terminar con el programa de actuaciones positivas. En este sentido insistir en una cuestión que parece haber ido en contra de la definición de las categorías de ordenación, para su aceptación como instrumento de ordenación por parte de algunos profesionales y técnicos. Y es que, como señala GOMEZ OREA (2002, 411), aunque los criterios básicos para la definición de las categorías de ordenación se basan en la cartografía de unidades de síntesis de la tabla de capacidad de acogida del territorio, también intervienen otros factores adicionales que pueden condicionar dicha categorización: accesibilidad interna y externa del territorio, degradaciones y amenazas existentes, afecciones de normativas, oportunidad derivada de la actitud social, facilidad de gestión, y tendencias en la ocupación y uso del suelo. Es precisamente en estas decisiones donde se comienza a optar por un modelo territorial y donde se pueden equilibrar las decisiones entre las diferentes demandas de los tres sistemas territoriales (medio físico, asentamientos e infraestructuras) teniendo en cuenta los tres ámbitos de la sostenibilidad (ambiental, social y económico). El que se parta de unas unidades de síntesis basadas en criterios del medio físico o quiere decir que luego no intervengan otros criterios que puedan llevar a una categorización diferente. Este paso es el que, como ya se ha señalado anteriormente, no parece ser bien entendido por más de un profesional y técnico de la administración, que interpreta que sólo prima lo ambiental, cuando lo que en realidad aporta es claridad, conciencia y racionalidad en las decisiones para territorializar las propuestas.

Para facilitar el análisis de la información se ha optado por respetar el marco de los Territorios Históricos. En general en cada territorio histórico ha habido un ritmo o impulso coincidente en el tiempo y a veces buscando cierta homogeneidad –recordad el ejemplo ya citado para las Áreas Funcionales de Gipuzkoa-, aunque siempre hay alguna excepción o modos diferentes de abordar los documentos.

#### 5.5.2.2. Los PTPs del Territorio Histórico de Álava.

Dentro del Territorio Histórico de Álava encontramos tres PTP con aprobación definitiva. De los tres se puede decir que cada uno sigue una estructura peculiar diferente a otros PTPs y entre ellos mismos, especialmente el PTP de Álava Central, que en parte se sale del esquema propuesto para el análisis del medio físico aunque se mantenga el mismo. Una peculiaridad de estos tres documentos es que -aparte de su posible consulta en la web del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Álava- han sido editados, publicados en papel en una publicación de calidad y que favorece mucho la consulta, especialmente la cartográfica. Curiosamente el tratamiento cartográfico y la escala de detalle han sido muy diferentes en cada caso debido a las peculiaridades y extensión de cada área. Así, el Área de Álava Central, con una dimensión superficial y poblacional mucho mayor ofrece una cartografía a escala 1/100.000, tanto en los planos informativos como en los de ordenación. Por su parte el AF de Llodio trabaja la cartografía a escala 1/50.000 mientras que el AF de Laguardia o Rioja Alavesa, al no tener continuidad física, lo hace a escala 1/25.000 presentando siempre dos planos con cada zona salvo el plano de delimitación del área, a escala 1/50.000<sup>100</sup>.

#### A) Aspectos y planteamiento general.

Dentro del primer punto, el tratamiento los aspectos generales quizás sea el PTP de **Álava Central** el que realice una presentación más singular, siendo, el documento en general el que más claramente se diferencia del resto de PTPs de la CAPV, a excepción del PTP del Bilbao Metropolitano, realizado en parte por el mismo equipo. Dentro de los nuevos temas emergentes en la ordenación del territorio y de la nueva tipología de planes, con reformulación de contenidos y metodologías, el PTP del Álava Central puede considerarse que aporta una visión de tipo estratégico<sup>101</sup> y selectivo,

---

<sup>100</sup> Un pequeño “atrevimiento” con los técnicos de la administración y profesionales sobre el mal empleo del término plano. Plano se considera un mapa a gran escala que refleja una superficie de extensión reducida y en la que se puede prescindir de la curvatura de la tierra sin que se produzcan grandes errores, y que suele oscilar en el caso de los planes urbanos entre las escalas 1/500 y 1/10.000. A partir de esta escala lo normal es hablar de mapa (temático, de información, de ordenación, etc.). Se confirma así que en el lenguaje también se aprecian todavía las influencias del urbanismo, más propicio por lógica a utilizar el primer término que el segundo. Se pueden consultar el Diccionario del grupo ADUAR o el Diccionario de Geografía de Anaya.

<sup>101</sup> Convendría hacer alguna precisión sobre el término estratégico. La planificación territorial, en parte, siempre ha sido estratégica o ha tenido una visión de este estilo, siempre ha “optado” o propuesto opciones en sus propuestas, soluciones, etc. En este sentido sería intentar asegurar la decisión más óptima según el sentido o los objetivos que se proponen. Junto a esta opción –y sin ser contraria a la misma-, está la llamada planificación estratégica, más desarrollada en el ámbito urbano municipal por ahora salvo excepciones, que requiere procesos de participación más amplios por parte de los agentes territoriales -locales o no- implicados en el desarrollo de un territorio concreto, y que subraya

primando casi exclusivamente en la identificación de operaciones estratégicas o estructurantes. El plan sólo se concibe como inductor de operaciones innovadoras que tratan de incrementar la competitividad del territorio, rechazando una concepción más tradicional del plan como instrumento de regulación integral, poniendo el énfasis prácticamente sólo en los designados como espacios de innovación (BENAVENT, 2006, 375-381). En general es la visión socioeconómica la que prima, quedando el modelo funcional del territorio reducido a los sistemas socioeconómicos, sin tenerse en cuenta aspectos ecológicos importantes. Esto se confirma también al reparar en la escala de ordenación que establecen, que como ya se ha señalado es 1/100.000.

Dentro de este contexto se puede entender mejor la reflexión que hacen los autores al analizar las claves para una estrategia del Plan de Álava Central, al que fundamentalmente ven como territorio de oportunidad que goza de bazas exclusivas y diferenciales, pero que como tales son potenciales y, hay que desarrollarlas. Hay otras bazas que son latentes y hay que identificarlas para poder desarrollarlas, lo que es una tarea del PTP, así como traducirlas instrumentalmente al territorio, tanto las bazas potenciales como las latentes. Las bazas más conocidas son su disposición de suelo, su posición estratégica respecto a los ejes de comunicación y la capacidad de atracción de empresas muy impulsada por el papel activo de la Diputación Foral. Pero el PTP subraya que en estos tiempos de alta competitividad de ciudades y territorios hay que encontrar las bazas diferenciales y los posibles handicaps tanto internos como externos. Como baza diferencial destaca la existencia de un aeropuerto especializado en carga que junto a otras bazas (polígonos industriales/CTV, Parque Tecnológico, etc.) puedan dar lugar a un a gran plataforma logística-productiva de nivel europeo, que puede estructurarse o articularse –esta la aportación del Plan- como un Arco de Innovación, integrando otras actuaciones y pequeños núcleos.

Subraya, acertadamente, que estas bazas no se deben entender como exclusivas de Álava Central sino que se pueden extender a toda la Ciudad-Región Vasca. Para conseguir “territorializar” estas bazas señalan diferentes requerimientos, poniéndose el énfasis en el desarrollo de las infraestructuras -grandes ejes transeuropeos de carreteras, desarrollo del proyecto ferroviario “Y”, etc.-, y en un crecimiento económico y demográfico selectivo, en el que se debería buscar un mayor equilibrio territorial, impulsando la posible creación de nuevas ciudades intermedias (¿) y los pequeños núcleos rurales repartidos por la Llanada.

Es por ello, quizás, que el medio físico no tenga un lugar especial dentro de la definición de la estrategia, ni siquiera como escenario de gran valor paisajístico y alta calidad ambiental. Sólo en el siguiente punto, al analizar la propuesta en la que destaca los elementos articuladores del Arco de Innovación señala que se incorporan ámbitos de protección territorial, en razón de su valor ambiental y/o productivo agrario, pero también se verá que se hace de una manera un tanto especial. Hace una alusión muy general a la importancia de no sólo mantener, sino también impulsar la economía agraria y rural siguiendo las pautas de los diferentes Planes de Desarrollo Rural Comarcal, pero en general, en medio físico no aparece claramente definido como sistema dentro del modelo territorial ni siquiera

---

la importancias de realizar los procesos de abajo hacia arriba, buscando el consenso sobre los proyectos y la profundización en la participación de la sociedad civil.

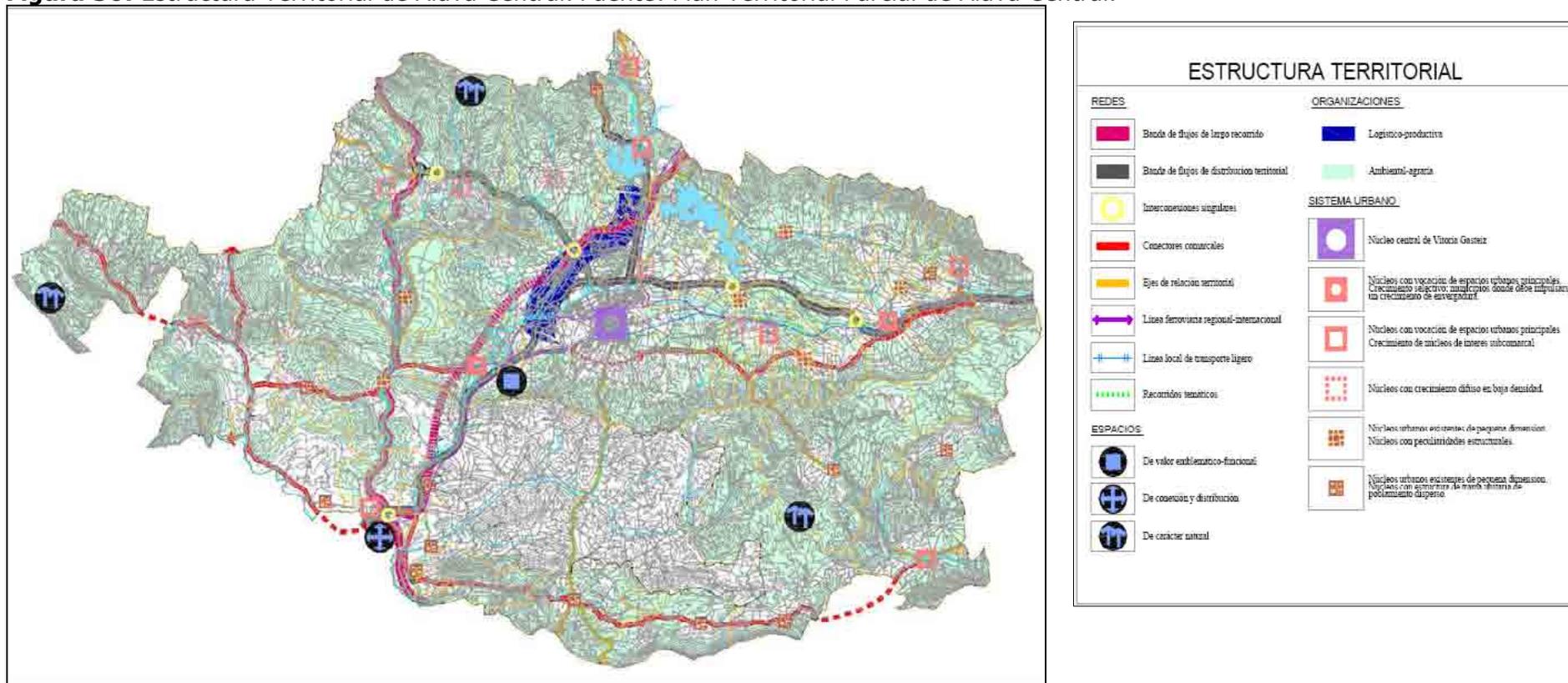
en lo que puede tener como valor potencial de cara a la localización de actividades. Posteriormente sí que se profundizan otros aspectos en la parte más propositiva del PTP, al analizar con más detalle la Estructura Territorial, el Gobierno del Territorio –que no gobernanza- y los modos de intervención donde se concretan diferentes Acciones Estructurales y Operaciones Estratégicas.

Aunque a continuación matice que todo Plan debe tener un cierto componente regulador que permita un cierto control público sobre los procesos territoriales de manera que se eviten acciones y tendencias perjudiciales para las oportunidades y bienestar del territorio, rápidamente reafirma la primera definición, y de alguna manera resume la dialéctica actual del planeamiento: “el Plan se concibe, fundamentalmente, como un plan para impulsar acciones que induzcan las transformaciones y cambios que demanda nuestra sociedad y que vamos a necesitar para responder a los retos de futuro. Se parte de la convicción de que una mera postura de control no solo no resolverá los problemas territoriales, sino que los agudizará en el futuro. Frente a los enfoques en los que priman la prevención y la prohibición el PTP del Área Funcional de Llodio propugna que la innovación y la transformación del territorio son los factores claves para evitar conflictos” y añade que “Estos cambios no se dan de forma espontánea ni se logran mediante normas y regulaciones” (PTP Llodio, 2006, 29).

Desde esta perspectiva sitúan el análisis de los retos y oportunidades del Área Funcional que inevitablemente sitúan en el entorno del Bilbao Metropolitano, del que se pueden beneficiar positivamente, al localizarse la cabecera del AF, Llodio, a escaso 15 minutos por carretera del corazón de Bilbao o 30 minutos en tren. También resalta su posición estratégica y central respecto a dos de los espacios más dinámicos de la Ciudad-Región del País Vasco como son los entornos de Vitoria-Gasteiz y del Bilbao Metropolitano, donde se localizan los dos elementos principales que estructuran las relaciones económicas del País Vasco: el puerto de Bilbao y el aeropuerto logístico de Foronda. Aquí se sitúa el principal reto del AF: aprovechar la magnífica oportunidad de su posición estratégica para desarrollar espacios e infraestructuras que acojan nuevas actividades y desarrollos. Siguiendo la estrategia ya marcada por las DOT este AF puede ejercer un importante papel como elemento de reequilibrio y difusión del proceso metropolitano del Bilbao Metropolitano para lo que se requiere algunas mejoras en las infraestructuras de acceso tanto a Bilbao como Vitoria. Las ideas fuerza para el AF de Llodio se basan en la reinención de la Base Económica Comarcal con la introducción de nuevas actividades (se apuntan algunas) y en algunas actuaciones emblemáticas como el Eje de Crecimiento e Innovación en el Alto Nervión. En este sentido desde un punto de vista de eficacia territorial y sostenibilidad económica y ambiental se aboga por el desarrollo de grandes ejes por los que discurran sistemas de transporte público de alta capacidad (el eje del Nervión ya acoge actualmente el 90% de la población del AF).

Otro punto importante para el PTP sería subrayar las nuevas opciones de desarrollo en el territorio rural en los que respetando criterios ambientales y de compatibilidad de la naturaleza, de sostenibilidad, se aboga por la introducción de nuevas actividades, máxime cuando en los próximos años queden vacantes espacios hasta ahora utilizados por la actividad primaria.

**Figura 36:** Estructura Territorial de Álava Central. Fuente: *Plan Territorial Parcial de Álava Central*.



La calidad ambiental del paisaje y la conservación de espacios descongestionados ofrecen al AF unas oportunidades importantes para la localización de actividades terciarias e industriales avanzadas. A ello se une la presencia de valores naturalísticos y paisajísticos importantes, especialmente en el Parque Natural del Gorbea y Sierra Salvada, que pueden contribuir al desarrollo de un turismo asociado a la naturaleza, reforzado además por la presencia de valiosos elementos de patrimonio arquitectónico.

Por su parte, el PTP de **Laguardia o Rioja Alavesa**, ofrece también cierta peculiaridad por las propias características del territorio, tanto de relieve y disponibilidad de suelo como de actividad económica, con la presencia casi hegemónica de la vid como actividad agraria y su industria de transformación que aporta una gran riqueza a la zona, y tiene una estructura territorial de marcada impronta agraria. La orientación conceptual y metodológica del PTP también es de carácter estratégico aunque en su estructura presenta una ordenación más clásica, en la que tras presentar las bases del modelo territorial va analizando punto por punto diferentes aspectos: medio físico, sistema urbano, políticas de suelo, áreas de esparcimiento y núcleos de acceso, necesidades de vivienda, actividades económicas, etc., así hasta 13 puntos, incluyendo las afecciones municipales.

En esta ocasión -y quizás por las propias características físicas y económicas del territorio del AF-, la atención al medio físico se hace más presente, tanto en la memoria como en la parte más normativa. En este contexto se fijan unos objetivos de carácter general para el PTP: conseguir una ordenación integral de la Rioja Alavesa; consolidar la actual situación de bonanza económica y prosperidad sin olvidar algunos problemas relativos a infraestructuras y servicios así como de población menos favorecida por dicha situación; plantear un futuro para el AF que desde unas bases económicas sólidas busque una estructura social equilibrada y la integración del medio ambiente, tanto en su conservación como en su recuperación; y buscar un equilibrio entre un modelo territorial que vincule a las administraciones públicas y particulares aunque tal vinculación venga por el desarrollo de algunas determinaciones por parte del planeamiento urbanístico.

A continuación señalan unos objetivos particulares en los que la presencia y la importancia del espacio rural y natural del AF se hace más evidente, aunque también se abogue por una mayor diversificación de la economía: ayudar a la consolidación del sector agrícola como base de la económica de la comarca y como consecuencia protección del recurso suelo respecto a actividades extra-agrarias; en el contexto de la globalización diversificación de la economía del AF y preparación de suelo que lo posibilite; protección y puesta en valor tanto del Medio natural como del Patrimonio cultural como algo distintivo del AF; creación de una oferta adecuada a las diferentes realidades sociales del AF, sin olvidar las posibilidades de desarrollo de la segunda residencia.

Y todo ello en un contexto en el que la estrategia de actuación en el AF parece que tiene que ir, nuevamente, más por el carácter estratégico de los proyectos estructurantes que por la solución de problemas. El propio PTP se pregunta si puede la Rioja Alavesa por sí misma ser soporte de estas actuaciones y desde el mismo PTP se responde que no, subrayando que las

actuaciones estructurantes que se propugnen deben enmarcarse en un territorio que supera el AF, estando mediatizado por su carácter fronterizo de la CAPV con otras Comunidades y la existencia de importantes centros urbanos relativamente cercanos como Logroño. En esta situación el PTP constata cómo hay una importante exportación de capital hacia áreas próximas, en parte debido a la satisfacción de diversos servicios y demandas básicas que la propia AF no cubre, pero también ligada a la inversión inmobiliaria fuera de la comarca. En la búsqueda de complementariedades –que es como quedaría definida la Estrategia de manera fundamental-, el territorio más inmediato aporta unas infraestructuras y ejes de conexión de alta capacidad y estratégicos, tanto por carretera como por ferrocarril, una población de más de 175.000 habitantes en un radio de 25 kms. alrededor de la población de la Laguardia, con una de las rentas per capita más altas del Estado, y una importante oferta de servicios. Por su lado ¿qué puede ofrecer la Rioja Alavesa a este territorio próximo? El carácter de área emprendedora y activa así como una idiosincrasia perceptible, basada en una alta calidad de vida y una identidad propia basada en determinados factores culturales, históricos y geográficos.

Sobre esta base se proponen actuaciones claves para un escenario de futuro en el siglo XXI, que tiene como objetivo principal el lograr un aumento de población que ronde las 2.300 personas hacia el año 2020. Cifra que se reconoce modesta desde una perspectiva absoluta pero importante como cifra relativa para el AF que justo supera los 10.000 habitantes. Para ello, el plan admite que siendo necesario no es suficiente la construcción de las viviendas calculadas como necesarias, sino que esta actuación debe complementarse con otras, especialmente de carácter económico: garantizar la competitividad del AF en materia industrial –que especifica que supone algo más que asegurar suelo industrial, cuestión que no parece un problema en el área-, con actuaciones en infraestructuras y el fomento de una adecuada formación; la consolidación de los elementos diferenciales, en especial del sistema de equipamientos no sólo de servicios públicos generales –educación, sanidad, servicios sociales, etc.-, sino también de servicios ligados a la cultura, el ocio, y el turismo; consolidación de la producción agraria, fuente de generación de riqueza fundamental para la zona, y para la que sería fundamental políticas de diversificación. El PTP considera que si se consolidan estos procesos se podrá abordar en el AF un nuevo proceso de especialización terciaria que le permitiría ser un área de referencia en un entorno más próximo y lograr un desarrollo más equilibrado.

Referencia la estructura territorial en torno a cinco conceptos: medio físico, sistema urbano, sistema relacional, políticas de suelo y orientaciones de actuación urbana, haciendo posteriormente una división que se ha hecho clásica en algunos estudios en los últimos años en los que se presentan las determinaciones realizadas para el modelo “blando” del territorio (medio físico, infraestructuras rurales, equipamientos de tipo deportivo y cultural, patrimonio) y del modelo territorial “duro” (infraestructuras viarias, actuaciones urbanísticas).

### B) Diagnóstico e integración de la información.

En el caso de los tres PTPs alaveses es de subrayar que ninguno de los tres hace referencia alguna a ellos. La excepción podría ser la del PTP de Álava Central que incluye en su memoria explicativa los apartados sobre la Estructura Territorial y Gobierno del Territorio, y que aunque no lo mencione como diagnóstico cubre este apartado. Salvo las consideraciones realizadas dentro de los aspectos generales, que ya se han señalado en el apartado anterior, y que de alguna manera pueden considerarse como una reflexión previa a la definición del modelo y al establecimiento de la estrategia, no hay alusión alguna a un diagnóstico más específico del medio físico ni por supuesto a la integración de la información. Como es lógico carecen de cartografía de información ni una integración de la misma a partir de unidades ambientales de síntesis o de paisaje. Tampoco se encuentra, y visto el carácter estratégico de los tres PTPs hubiese sido lógica una aproximación aunque sólo fuese en este sentido, una referencia a las fortalezas y debilidades del territorio desde el punto de vista del medio físico. Por último, el análisis, obligado en este caso, de las afecciones de otros documentos no se realiza de manera directa, sino parcialmente al realizar la regulación de las áreas de protección y señalar en algunas ocasiones si se incluyen espacios –por ejemplo Zonas Húmedas- recogidos en los PTS correspondientes.

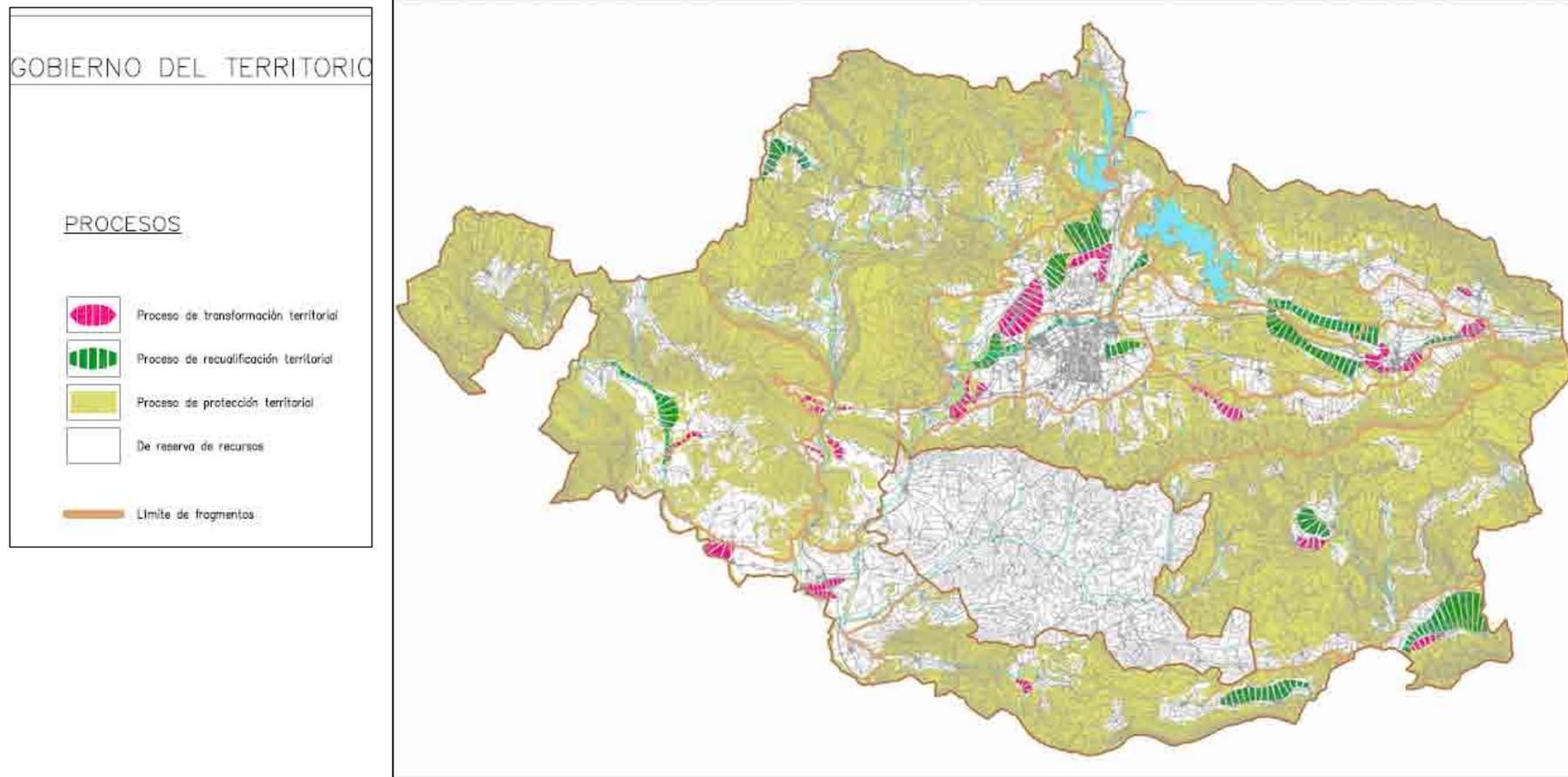
### C) Propuesta de ordenación del medio físico y articulación del modelo territorial.

Entrando ya en el apartado de la planificación y ordenación del medio físico, la articulación del modelo territorial se pueden observar algunas diferencias. En la línea de lo ya señalado el **PTP de Álava Central** se distingue por un tratamiento muy estratégico-en el sentido de muy flexible y poco regulador o normativo-, en especial para el medio físico, aunque a veces, debido al peculiar lenguaje utilizado y a la estructura del documento no se pueda saber con claridad el carácter de las determinaciones. En último caso, como la referencia cartográfica es 1/100.000 ó unos mapas sin escala que se facilitan en la memoria, parece claro el carácter del trabajo. La realidad es que prima una visión esencialmente socioeconómica del territorio, donde el medio físico se interpreta y valora desde una concepción pasiva del mismo.

Dentro de este planteamiento -que quiere ser más original-, en la memoria explicativa del PTP se conciben cinco instrumentos de actuación. Los tres primeros son la Estructura Territorial, el Gobierno del Territorio y los Modos de Intervención –Acciones Estructurales y Operaciones Estratégicas-, mientras que los dos siguientes se refieren a las determinaciones a los municipios según el mandato de la LOTV –fundamentalmente la cuantificación residencial según los tipos de vivienda y su carácter-, y las determinaciones y sugerencias del PTP a los municipios con los documentos de afecciones, de alguna manera son la consecuencia de lo decidido en los tres primeros puntos.

Al presentar la Estructura Territorial propuesta por el PTP, describe sus características esenciales, dando una imagen muy clara del carácter del plan: visión global del territorio, no condicionada por delimitaciones administrativas; escala grande para no “ver” todo sino lo sólo lo significativo; interpretación intencionada de los fenómenos, buscando su

**Figura 37:** Tipos de procesos establecidos en el PTP de Álava Central. Fuente: *Plan Territorial Parcial de Álava Central*



proyección futura; reconocimiento del soporte físico como recurso, no restringido solamente a su significación económica; y ser selectivo, para poder ser estratégico. La Estructura Territorial propuesta se define a partir del Plano 1 donde distingue entre Redes, Organizaciones, Espacios y Sistema Urbano<sup>102</sup>.

Las Redes son un concepto amplio que incluye diferentes canalizadores de flujos de diversa entidad, y relacionados a distintos medios de transporte, con significación en el conjunto del territorio: bandas de flujos de largo recorrido, bandas de flujos de distribución territorial, interconexiones singulares, conectores comarcales, ejes de relación territorial, línea ferroviaria regional-internacional; línea local de transporte ligero y recorridos temáticos. Estos últimos son definidos como itinerarios de elevado contenido medioambiental, caracterizadores del ámbito por el que discurren: ferroviario del río Bayas; recreativo Ullibarri-Araya; agrícolas del Zadorra; antigua plataforma del ferrocarril Estella-Mekoalde; del sur de Álava sobre la A-2124; alternativo el noroeste buscando integrar mejor el Parque del Gorbeia en Álava Central; Camino de Santiago en su travesía por Álava.

Las Organizaciones comprenden ámbitos identificados por una vocación dominante –de interés para el territorio en su conjunto-, con una continuidad o una cualidad organizativa que les otorga carácter estructural desde la concepción funcional y espacial del territorio. Distingue dos, la logístico-productiva –especializada en las actividades económicas y el control intermodal de las mercancías-, y la ambiental agraria, especializada en el mantenimiento del patrimonio natural y agroforestal. Se corresponde con lo que en otros documentos se suele denominar territorio “duro” y territorio “blando”.

Los Espacios son definidos como aquellas áreas vinculadas a actividades o usos específicos y que constituyen piezas territoriales de gran significación que a su vez refuerzan otros elementos estructurales sobre los que quedan engarzadas, generando enclaves de alta capacidad focalizadora. Pueden ser de valor emblemático-funcional, de conexión y distribución, y de carácter natural (así considera a los ámbitos delimitados como Parques Naturales).

Por fin, en el Sistema Urbano se recoge la jerarquización que se pretende impulsar en el proceso de consolidación, distinguiendo el núcleo central de Vitoria-Gasteiz, los núcleos con vocación de espacios urbanos principales (con impulso de envergadura para Salvatierra-Agurain e Iruña de Oca y con categoría de núcleo subcomarcal para Alegría-Dulantzi, Asparrena, Campezo, Legutiano, Otxandio y Ribera Baja<sup>103</sup>), núcleos con crecimiento difuso de baja densidad –para núcleos de carácter rural cercanos a Vitoria-Gasteiz-, y núcleos urbanos existentes de pequeña dimensión.

El segundo instrumento del PTP se relaciona con diferentes aspectos de los que el propio Plan denomina Gobierno del Territorio, y que

---

<sup>102</sup> Aunque pueda parecer anecdótico –pero subraya el carácter del documento-, los “planos” que se presentan son “mudos”, no se grafían los nombres de los asentamientos ni de los principales elementos del medio físico –red hidrográfica, elementos estructurantes del relieve, etc.- ni de las redes relacionales, etc., de tal manera que un profano del territorio o un profesional que sólo lo conozca superficialmente difícilmente puede localizar las propuestas, o le exige un esfuerzo complementario.

<sup>103</sup> Recordar que la mayoría ya eran citados en este sentido en los estudios y trabajos de los años sesenta y setenta.

fundamentalmente se refiere a tres apartados: los Fragmentos territoriales, Procesos territoriales y Regulación Genérica.

a) Por Fragmentos territoriales entiende espacios homogéneos –sin condicionamiento administrativo-, con una identidad territorial diferenciada pero que cobran sentido en su conjunto y son complementarios. Es por ello que todos los fragmentos valen igual pues las diferencias y heterogeneidad son vistas como una riqueza para el conjunto. Su identificación es intencional, en el sentido que intentan recoger su vocación territorial desde el conjunto del PTP con las posibilidades que dicha vocación puede abrir para operar.

Los criterios para su delimitación han sido diversos aunque se han apoyado en gran medida en elementos topográficos (ruptura de pendientes de laderas, líneas divisorias de las sierras, red fluvial, etc.) o de la red de comunicaciones. En consecuencia sus límites deben considerarse como de geometría variable pues el planeamiento de desarrollo –no especifica cuál y desde esta investigación no se acierta a vislumbrar tampoco cuál podría ser-, y porque las oportunidades futuras de intervención pueden hacer ajustar las actuales líneas de delimitación. Distingue y describe once fragmentos que cubren todo Álava Central y que quedan cartografiados en el Plano 2, también a escala 1/100.000.

En su descripción queda claro que en el análisis e interpretación de las funciones territoriales lo que prima son las relaciones socioeconómicas y las infraestructuras de comunicación que las posibilitan. Aunque hay una consideración de valores ambientales y patrimoniales –que de esta manera quedan identificados y reflejan la riqueza que desde la biodiversidad ofrece Álava Central<sup>104</sup>-, esta se hace desde un punto de vista pasivo en la que sólo se tienen en cuenta desde su fragilidad –aunque ni se analice ni caracterice-, o desde las posibilidades que ofrecen para usos foráneos o vistos desde la perspectiva urbana (itinerarios ambientales, promoción de centros de ocio, desarrollos residenciales, etc.) en los que dichos valores se supeditan a los procesos socioeconómicos.

b) Los Procesos –que con igual escala que el resto de planos se recogen en el Plano 3-, son el principal instrumento del PTP para orientar la dinámica evolutiva territorial pues delimitan el marco para actuar, estableciendo condicionantes a las iniciativas discrecionales y permiten orientar las iniciativas de intervención de manera que se refuerce la Estructura Territorial propuesta. Dentro de los procesos distingue entre:

- Procesos de transformación territorial, es decir aquellos suelos de oportunidad para acoger actuaciones de transformación urbana que

---

<sup>104</sup> Quizás sea Álava Central el espacio más rico de la CAPV desde el punto de vista de la biodiversidad. Situada en la zona de transición bioclimática entre el mundo atlántico y mediterráneo ofrece grandes contrastes y peculiaridades. No es extraño encontrar un valle alavés en el que se puedan encontrar especies tanto mediterráneas como atlánticas. La presencia de diferentes sierras montañosas favorecen esta mayor especificidad. ESPAÑOL (2006) señala hasta cerca de cuarenta espacios de interés natural recogidos en diferentes catálogos e inventarios. Algunos ya han quedado incorporados en la Red Natura o en la Red de Espacios Naturales de la CAPV.

generen sinergias positivas en el territorio y que en general hasta ahora tenían una vocación rural.

- Procesos de protección territorial que incluyen ámbitos de grandes valores ambientales –por sus condiciones topográficas, naturales, su valor forestal o agrícola-, que se consideran deben perdurar y por lo tanto quedar excluidos de transformaciones urbanas.
- Procesos de recualificación territorial, en su mayoría dirigidos a suelos de valor ambiental en la mayoría de los casos por sus valores agrícolas, y que en general se localizan estratégicamente cercanos a espacios propuestos como de transformación territorial.
- Procesos de reserva de recursos, que constituyen la reserva territorial en sentido amplio, englobando tanto suelos que pueden ser edificados como de valor ambiental aunque no estén recogidos dentro de estructuras reconocidas. Es lo que el Plan denomina el “tablero de juego” para localizar las iniciativas municipales no previstas por el PTP.

Luego se volverá sobre el tema, pero ahora se quiere subrayar que el planteamiento, que conceptualmente puede ser bueno, pierde fuerza al territorializar sus propuestas, pues prácticamente todo lo que propone tiene carácter de sugerencia, salvo las consideradas Operaciones Estratégicas que más tarde se comentan. Si a esto añadimos que la escala propuesta es de 1/100.000 y la delimitación tiene también un carácter abierto sin ningún ánimo regulador, se confirma el carácter excesivamente orientador del PTP a juicio de esta investigación.

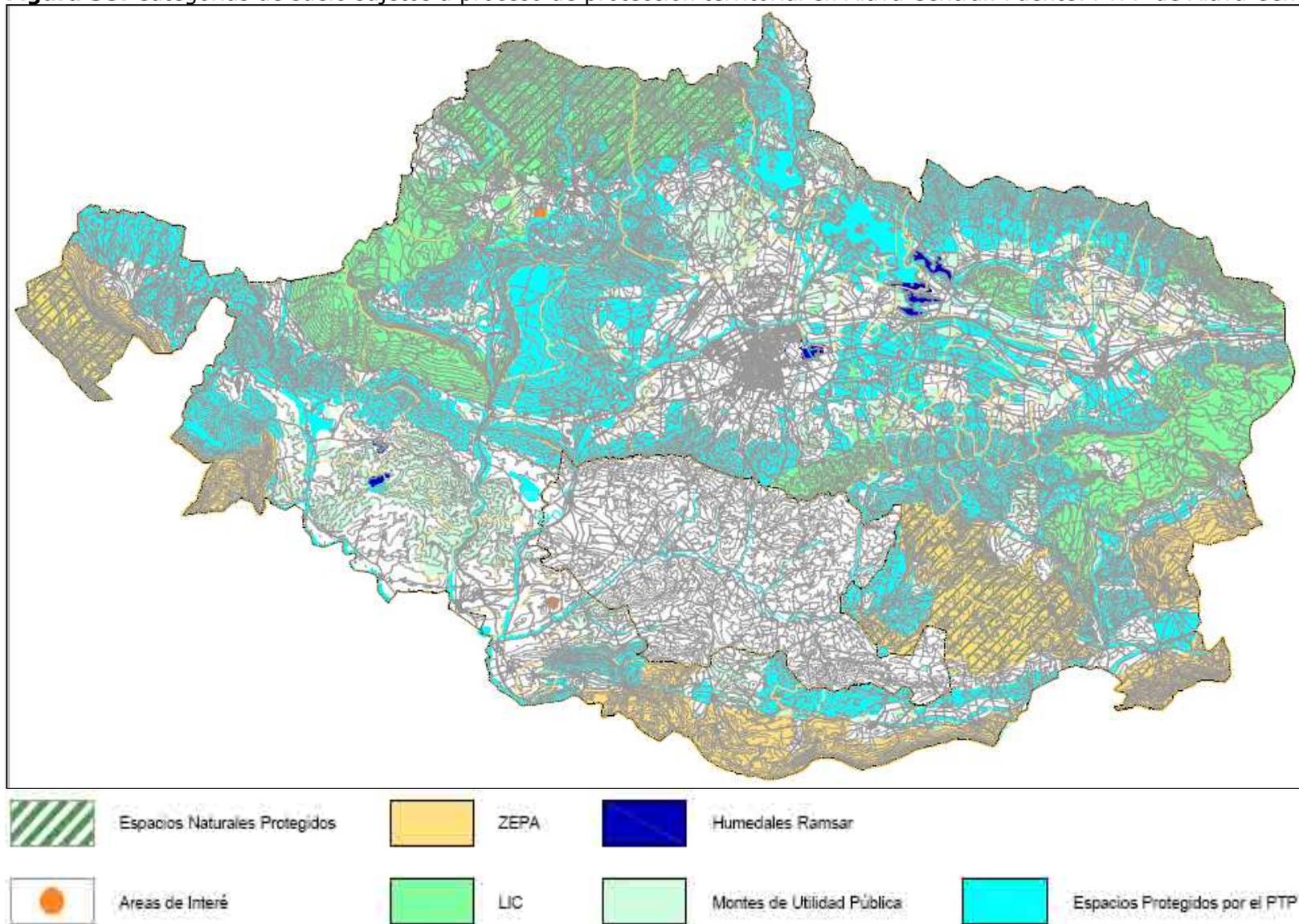
Dentro de los ámbitos definidos como procesos de protección no se especifica el grado ni el tipo de interés que tiene cada uno, que prioridad tienen sus valores o que grado de importancia –regional, internacional-, su grado de capacidad de acogida o de qué depende el mantenimiento de estos valores en el contexto de más general de las pautas territoriales del AF. Se echa en falta el que no se mencione en ningún momento los impactos que los diferentes procesos o actuaciones pueden tener, ni ningún tipo de recomendación al respecto de cara a su mitigación o cuestiones a tener en cuenta desde la conectividad ecológica.

Añadir que aceptando el carácter flexible del PTP, se puede entender que para la localización de muchas de sus propuestas pueda valer la escala empleada, pero desde esta investigación se entiende que el tratamiento de determinadas cuestiones del medio físico requiere una escala de detalle mayor.

- a) La Regulación Genérica: como su propio nombre indica es general y orientativa y se realiza sobre diferentes ámbitos: la regulación ambiental, la regulación dotacional, la de movilidad, la de nuevos crecimientos, sobre organización espacial de los usos, y la regulación de la acción municipal. Al tratar la parte normativa se volverá sobre ella.

El tercer instrumento del PTP se establece a partir de los modos de intervención basados en Acciones Estructurales y Operaciones Estratégicas. Las primeras, las Acciones Estructurales son intervenciones de carácter infraestructural o medioambiental cuyo objetivo es complementar la red de elementos –en general infraestructura de comunicación- que constituyen el

**Figura 38:** Categorías de suelo sujetos a proceso de protección territorial en Álava Central. Fuente: *PTP. de Álava Central.*



almazón de la Estructura Territorial, y que se incluyen dentro del concepto de redes del Plano 1. Son necesidades detectadas desde el territorio en su conjunto pero que tampoco se pueden predeterminar desde la competencia genérica de la ordenación territorial, por lo que se consideran recomendaciones a las administraciones sectoriales con competencias en su desarrollo, distinguiendo tres tipos: viarias, ferroviarias, y paisajístico-ambientales. Por su parte, las Operaciones Estratégicas es el instrumento del PTP para concretar las intervenciones incluidas dentro de su marco competencial, considerándose intervenciones estratégicas al localizarse en las áreas de oportunidad que deben dinamizar y crear sinergias positivas en esos ámbitos. Por otro lado buscan consolidar la identidad del fragmento territorial donde se localizan, y en ocasiones se apoyan en piezas o elementos preexistentes. La delimitación concreta no se aborda desde el PTP, dejándolo para el momento en que se haya alcanzado el consenso sobre su actuación y en general escapan a la acción municipal. Tanto las Acciones como las Operaciones Estratégicas serán comentadas nuevamente al analizar la parte normativa del documento.

La memoria explicativa finaliza con las determinaciones realizadas a los municipios respecto a la cuantificación residencial en sus diferentes ámbitos, como exige la LOTV, y con un quinto y último punto donde se relacionan las determinaciones y sugerencias del PTP a los municipios, el llamado documento de afecciones a los municipios. En este último, municipio a municipio, tras señalar el fragmento al que pertenece y como queda clasificado dentro del sistema urbano que propone el PTP señala primero como determinaciones vinculantes las Operaciones Estratégicas que se localizan en ellos. A continuación las Acciones Estructurales que como recomendaciones a las administraciones sectoriales se realizan dentro de cada municipio, y por último unas observaciones de lo más variado. Estas pueden ir desde recomendaciones sobre infraestructuras o nuevos espacios residenciales hasta cuestiones medioambientales como los procesos de erosión o vulnerabilidad de acuíferos, recomendación sobre la protección de suelos agrícolas, recuperación de canteras, regeneración de espacios, etc. Todas estas observaciones se concretan en el texto pero no se localizan más detalladamente en un mapa, reforzándose de esta manera su carácter general y orientativo.

Una vez analizada la memoria explicativa se pasa a examinar la parte más normativa de la ordenación, donde nuevamente vuelve a quedar claro el carácter estratégico y altamente indicativo del PTP, a pesar del lenguaje un tanto confuso que a veces emplea. Así, en el art. 6.1 comienza diciendo rotundamente que las determinaciones del Plan son vinculantes para sus destinatarios, expresándose esta vinculación "mediante la imposición de criterios de ordenación y de usos del espacio, la exclusión de criterios que se consideran incompatibles con el análisis y valoraciones que el propio Plan incorpora, o la simple recomendación de líneas de actuación, obligando en este último caso a la administración competente que se aparte de las mismas a justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos que informan la recomendación". Del análisis posterior de los diferentes modos de intervención previstos en la memoria explicativa, se deduce que tal rotundidad queda bastante desdibujada a la hora de territorializar las propuestas, quedando la mayoría de ellas en sugerencias y recomendaciones, en "marco de referencia" para

el resto de actuaciones. Volver a insistir que en general, cuando se refiere a la cartografía de ordenación lo está haciendo a planos a escala 1/100.000, por lo que el nivel de detalle es mínimo.

Mayor interés ofrece el Capítulo dedicado al Gobierno del Territorio. El primer instrumento contemplado es el de los Fragmentos Territoriales (art. 12) que se reflejan en el Plano 2 con carácter vinculante, aunque posteriormente, a la hora de implementar las operaciones o acciones del PTP, de territorializarlas, no se sabe muy bien que aportan, por lo menos de manera significativa. En este sentido tampoco hay una valoración de lo que las propuestas aportan en cada fragmento ni de los impactos que puedan producir. El artículo que debería regular o "decir" algo al respecto prácticamente se limita a recoger los municipios que integran cada fragmento.

Respecto a los Procesos Territoriales (art. 13 a 17), tanto los relativos a la transformación territorial como a la recualificación territorial son reflejados en el Plano 3 pero de manera indicativa, sin suponer una delimitación concreta territorial. Aunque en un primer golpe de vista puede parecer que gran parte del suelo queda englobado dentro de los procesos de protección, la realidad es que si a los procesos de transformación y recualificación se le añade los espacios considerados como de reserva de recursos –en la mayoría de los casos se han localizado en los envolventes de los principales núcleos urbanos o donde se han localizado los procesos de transformación o recualificación y que constituyen el ámbito disponible para localizar las iniciativas no previstas en el PTP-, el espacio que puede ser objeto de transformación real es muy importante.

En el caso de los llamados propiamente procesos de protección señala los criterios o aspectos que desde el marco legal tienen que asumir, es decir, el tipo de espacios que se incluyen, y que prácticamente son los que el PTP se ve obligado a recoger en tanto en cuanto se consideran condicionante superpuesto y que aquí todavía ni relaciona: los integrantes en la Red de Espacios Naturales; los incluidos en la Red Natura 2000, tengan el reconocimiento como Humedales Ramsar o sean de importancia internacional, y los espacios recogidos en el listado de Áreas de Interés Naturalístico de las DOT; los Montes de Utilidad Pública; y aquellos espacios que por su interés –topográfico, natural, agrario/forestal- hayan sido considerados por el PTP como susceptibles de protección. Sólo más tarde, en la llamada Regulación Genérica señala los espacios de especial protección incluidos, mientras que ahora, lo más que aporta es un plano –mejor sería decir gráfico-, sin escala, en un Anexo. De la mera observación de dicho plano se deduce la importancia de las manchas, incluso de las propuestas por el propio PTP, que parece que merecerían un grado de análisis y comentario mayor que lo que el propio PTP hace. Si bien quizás podrían obviarse las consideraciones de espacios que tienen o tendrán una figura de protección propia que les regula o les regulará, no estaría de más señalar algunos criterios para los espacios "protegidos" por el PTP. Así mismo no hay ninguna consideración al funcionamiento en red de los espacios y la conectividad ecológica de los mismos, ni sobre su interrelación con los fragmentos territoriales antes definidos.

El último apartado del Gobierno del Territorio es la Regulación Genérica que se da para los ámbitos ambiental, dotacional, de movilidad, de nuevos crecimientos y de acción municipal, y que como su propio nombre indica

quieren ofrecer un marco orientador para los diferentes agentes que intervienen en el territorio, que ayude a regular su intervención en el territorio. Esta redacción, a su vez, va acompañada de frases como "en función de su objeto la Regulación Genérica reviste carácter vinculante" (art. 18.2), que no se sabe muy bien que aporta al no especificar en qué sentido o grado se señala la vinculación. Quizás si esta regulación genérica se hubiese visto reforzada en los modos de intervención con algunas acciones estructurales u operaciones estratégicas de cierto calado en el aspecto ambiental podrían ofrecer otra consideración, pero formuladas así y sin este complemento quedan excesivamente genéricas.

En el caso de la regulación ambiental se hace referencia a las grandes cuestiones que afectan al medio ambiente de Álava Central señalando en cada caso el objeto de la regulación y los criterios de aplicación, siendo estos los aspectos regulados: Biodiversidad, Cauces y Riberas, Forestal, Agropecuario, Zonas Húmedas, Parques Naturales y Espacios Protegidos, Paisaje, Vulnerabilidad de acuíferos, Riesgo de inundación, Riesgo de erosión, Calidad del suelo, Recursos minerales del suelo y del subsuelo, y Energías.

Es ahora cuando en lo referente a las Zonas Húmedas se recogen las integradas en el grupo II del PTS de Zonas Húmedas (Lago de Arreo-Caicedo-Yuso, Lagunilla de Bikuña, Encharcamientos de Salburúa; Laguna de Lacorzana, Salinas de Añana, Laguna de Olandina y Colas del Embalse de Ullibarri) y dentro de los Espacios Naturales Protegidos y Áreas de Interés Natural las que gozan de una figura de protección por la Ley de Conservación de la Naturaleza (Parques Naturales de Valderejo, de Gorbeia y de Izki), están incluidos en la Red Natura 2000 (Valderejo-Sierra de Arcena, Sierras Meridionales de Álava e Izki como zonas ZEPA, y Aizkorri-Aratz, Sobrón, Robledales isla de Urkabustaiz, Arkamo-Gibijo-Arrastaria, Río Omecillo-Tumecillo, Río Baia, Lago de Arreo-Caicedo-Yuso, Río Zadorra, Embalses del Zadorra, Río Ayuda, Robledales islas de la Llanada, Salburúa, Montes altos de Vitoria, Montes de Aldaia, Río Barrundia, Sierra Cantabria, Río Ega-Berrón, y Entzia como LICs). O son reconocidos como humedales de importancia internacional (Colas de los embalses, Salburúa, Salinas de Añana, Lago de Arreo-Caicedo-Yuso), o estaban recogidos en el listado de Áreas de Interés Natural (Robledales de fondo del valle de Zuia, Laguna de Olandina, Qujigal en el cerro La Solana).

Para el resto de temas se remiten a los PTS si están aprobados o están en camino de serlo (por ejemplo al PTS de Ordenación de márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV para los Cauces y Riberas o las Áreas inundables, o el PTS de Zonas Canterables –todavía no existe ni Avance- para los recursos minerales), o a la información temática (Mapa Hidrogeológico de la CAPV para la vulnerabilidad, Inventario de suelos contaminados para la calidad de suelo, etc.), o simplemente señala unas orientaciones muy generales (agropecuario, forestal, riesgo de erosión, etc.). En todos los casos los criterios de aplicación tienen un carácter general.

Los modos de intervención previstos se terminan con las llamadas Acciones Estructurales (art. 22) y Operaciones Estratégicas (art. 23). Las primeras, como ya se ha señalado, se definen como actuaciones de carácter infraestructural o paisajístico ambiental, de alcance territorial, propuestas por el PTP, y tienen el carácter de recomendación para las Administraciones sectoriales competentes. Conforman elementos de la Estructura Territorial

propuesta explícita o implícitamente, aunque al final se concretan en unas fichas. De las nueve propuestas realizadas siete se relacionan con el ámbito paisajístico-ambiental, teniendo todos el carácter de recorridos ambientales: el recorrido ferroviario del río Bayas, el recorrido recreativo Ullibarri-Araya, los recorridos agrícolas del Zadorra, el itinerario del aprovechamiento del medio, el recorrido intercomarcal del sur de Álava, el itinerario alternativo del Noroeste, y el camino de Santiago. Para cada uno de ellos se realiza la localización tanto respecto al fragmento territorial como a los municipios implicados, se señala la clasificación del suelo afectado según el planeamiento, el objeto de la acción propuesta, los criterios de aplicación, y el o los organismos impulsores.

Por último se señalan las Operaciones Estratégicas, once en total, de las que sólo una –y además de carácter constructivo-, se puede considerar incluida en el ámbito medioambiental: la construcción de un centro de interpretación ambiental de Izki. Se entiende por estas operaciones actuaciones que organizan grandes ámbitos o áreas del territorio para asegurar su mejor funcionamiento integrado, persiguiendo la concreción de actuaciones dotacionales, de organización de la actividad económica, y de la diversificación residencial. Sólo las Operaciones Estratégicas tienen carácter de determinación vinculante aunque no se llegan a delimitar suelos con exactitud. Para cada una de ellas se señala su localización respecto al fragmento y a la clasificación del suelo afectado por el planeamiento, el objeto de la operación, los criterios de aplicación – entre los que distingue los de carácter obligatorio y las recomendaciones-, y el o los organismos impulsores.

El carácter de las actuaciones propuestas tanto en las Acciones Estructurales como en las Operaciones Estratégicas son reflejo de los aspectos que ha primado en el PTP y que fundamentalmente han sido de tipo socioeconómico y funcional respecto a la infraestructuras de comunicación. Dada la riqueza en biodiversidad, la propia estructura territorial de Álava Central donde la atracción de Vitoria-Gasteiz ha jugado un papel relevante, la calidad ambiental que han mantenido tanto sus espacios más naturales como los de transformación agrícola y ganadera, parece que se merecía unas propuestas de más calado en este ámbito. Como señala ESPAÑOL (2006, 187) las actuaciones propuestas prácticamente se quedan en intervenciones dirigidas al ocio ambiental, sin realizarse ni recogerse ninguna propuesta de tipo más estructural como podrían ser los planes de manejo de especies en peligro, recuperación de espacios degradados, acciones que aseguren los sistemas de conectividad ecológica, o la protección y promoción de hábitats considerados estratégicos (como los robledales isla de la Llanada, que en el AF. de La Rioja sí quedan destacados).

En definitiva, como se puede deducir del análisis, el grado de vinculación del documento es mínimo, pues como tales determinaciones vinculantes prácticamente sólo propone las llamadas Operaciones Estratégicas, siendo el resto sugerencias, recomendaciones o regulaciones generales. Aunque se puedan considerar positivas más de una de sus propuestas, desde el punto de vista del medio físico su tratamiento es demasiado general, y en ocasiones se tiene la impresión de que se ha introducido como un documento realizado a posteriori y poco integrado con el documento global. No sólo no desarrolla las DOT –categorización, matriz del medio físico, etc.-

y sus previsiones, sino que hasta en la cuestión que por ley y su carácter de mínimo debería de desarrollar o profundizar más tras el "vaciado" de las DOT, como es la delimitación y definición precisa de los espacios objeto de especial protección, tampoco la realiza<sup>105</sup>. Aunque se pueda entender –que tampoco lo explicita el documento– que la delimitación de los espacios protegidos que se acogen a alguna figura de protección de planificación ambiental de la Ley de Conservación de la Naturaleza, de la Red Natura 2000, o los que desde el PTP se asuman a propuesta de los PTS (PTS de Zonas Húmedas) el PTP opte por dejarla en sus manos, los espacios que propone el propio PTP deben quedar definidos y delimitados por el PTP.

Dado el "metalenguaje" empleado en el propio PTP y teniendo en cuenta el tiempo en el que se ha elaborado y el territorio objeto de estudio, no se ve que la "innovación" haya llegado al tratamiento del medio físico, a una propuesta original de desarrollo territorial sostenible para Álava Central.

Pasando al PTP de **Llodio**, la propuesta de la memoria explicativa se concreta en cinco puntos, pudiéndose decir que aún primando también el carácter estratégico de la misma guarda un equilibrio algo mayor entre su faceta estratégica y reguladora. Por comenzar por un detalle, la cartografía se presenta a escala 1/50.000, lógico por un lado al comparar el tamaño de las AF, pero que también significa un cambio respecto al PTP anterior. Se analizan a continuación los cinco instrumentos de actuación propuestos.

El primero hace referencia al Medio Físico y a la calidad ambiental del mismo, que considera las bases del modelo territorial propuesto. En primer lugar –y siguiendo la línea marcada por las DOT–, analiza el territorio según su vocación de la que destaca el carácter de relieve montañoso y abrupto con grandes pendientes que han determinado los usos y desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales así como la localización de asentamientos e infraestructuras de transporte. Subraya que tener en cuenta la vocación del territorio a la hora de la propuesta de ordenación es la base para conseguir un crecimiento sostenible en todos los aspectos y asegurar una elevada calidad ambiental, que puede convertirse en una baza diferenciadora y competitiva de este territorio. Desde este punto de vista el PTP identifica los ámbitos del suelo no urbanizable que por su singularidad física o su papel estratégico en el modelo territorial propuesto deben ser objeto de protección y que son señaladas posteriormente en la normativa. Dentro del análisis de la vocación del territorio se distinguen los siguientes espacios:

- a) Áreas de Interés Natural: se corresponden con las áreas de especial valor ecológico y ambiental que albergan ecosistemas singulares y poco alterados, y que a su vez constituyen la mejor representación de la biodiversidad del territorio, es decir con las Áreas de Especial Protección. En ellas se recogen los Espacios Naturales (Parque Natural de Gorbeia, Biotopo de Itxina), los espacios integrados en la Red natura 2000 (Sierra Salvada), y otros enclaves de Interés Natural (garganta y salto de Delika en el nacimiento del Nervión, y los enclaves de vegetación mediterránea como los encinares del noroeste

---

<sup>105</sup> Se supone que era labor de los PTP como se les reconoce de manera genérica en el art. 11 de la LOTV cumplir o desarrollar el art. 6 de la LOTV que fija las determinaciones de las DOT y que en su punto 3 señala como determinación la "delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección". Al final las DOT aportaron la definición pero no la delimitación precisa de los mismos, que quedó en manos de los PTPs.

de Ludio). También se incluyen las Zonas Húmedas del PTS (el embalse de Llodio y de Maroño, balsas del alto de Erbi, lagunas y charcas del Alto Nervión en Orduña y sistemas de vegetación acuática del Izalde en Orozco) y los Árboles Singulares (encina de Artzeniaga). Por su fragilidad se deberían de regular los usos recreativos, principal riesgo para el deterioro de estas zonas. Para su correcta gestión la principal herramienta es el Modelo Territorial propuesto que debe ofrecer otros espacios alternativos más accesibles y menos vulnerables, pudiendo satisfacer así la demanda de ocio de naturaleza sin dar lugar a procesos de degradación. Esto debe ir acompañado de la regulación de flujos de visitantes de estos espacios, de la ordenación de sus recorridos con senderos balizados, correcta localización de equipamientos y servicios, etc.

- b) **Áreas de Interés Forestal:** se consideran los ámbitos así señalados en el mapa de Ordenación del Medio Físico y que se corresponde con zonas culminantes de las zonas montañosas principales –en general con cotas superiores a 1.000 metros de altitud-, así como los espacios de ladera ocupados por formaciones forestales de frondosas y coníferas. Las zonas más elevadas se corresponden con vértices agudos en forma de picos o divisorias claramente delimitadas y en la mayoría de los casos dominadas por crestas rocosas y paredes verticales. Constituyen hitos paisajísticos muy importantes debido a que dominan un horizonte visual lejano del territorio, por lo que se constituyen en elementos de referencia en la percepción del paisaje. Esta elevada incidencia visual se compensa a su vez por su gran potencial de vistas, siendo auténticos miradores naturales con vistas espectaculares sobre el AF y en ocasiones del Bilbao Metropolitano y el mar. La cubierta vegetal es variable aunque predominan las masas forestales de frondosas y pinar, y en las zonas de más pendiente y altitud aparecen los matorrales, praderas de montaña, y vegetación rupícola en las crestas.

Al ser zonas poco accesibles por lo que su grado de integridad natural es alto, habiendo sido aprovechadas como zonas de pastos estivales las cotas más altas y como zonas forestales las cotas más bajas. Todos estos factores definen para esta área un a clara vocación ligada a los usos tradicionales del sector primario y a actividades de ocio blando, como puntos de disfrute del paisaje integrados en Áreas Recreativas e itinerarios de la llamada Malla Verde. Por su altitud también presentan un alto potencial eólico, aunque para estas instalaciones habría que vigilar su posible impacto paisajístico buscando los emplazamientos menos visibles o que afecten a roquedos con vegetación singular.

En la transición entre los fondos de valle y las zonas culminantes aparecen espacios de ladera con pendientes pronunciadas que constituyen el horizonte visual cercano y que por su topografía han visto limitado su posible usos agrícolas o edificatorios, siendo los ganaderos y forestales los que priman. Junto a prados y pinares, todavía se conservan bosquetes de frondosas que ofrecen un mosaico de gran interés desde el punto de vista paisajístico, cumpliendo su cobertura vegetal una importante función ecológica al preservar estos suelos de gran pendiente de procesos erosivos y escorrentía, notables cuando dicha vegetación desaparece.

Hacia el futuro es de interés mantener estos espacios para lo que sería fundamental incentivar las actividades tradicionales y complementarlas con nuevas iniciativas ligadas a ellas, sobre todo ahora que se constata que por el abandono de las actividades primarias se está dando una mayor degradación del paisaje, con mayor peligro de incendios, etc.

c) Áreas de Interés Agrario: se corresponden con zonas de fondo de valle y que en general no coinciden con los cursos de los ríos sino con depresiones de cierta extensión en sentido noroeste-sudeste entre las alineaciones montañosas del AF. La calidad de sus suelos y su topografía plana ha favorecido su intensa ocupación por cultivos, núcleos de población y otras edificaciones, infraestructuras, etc. Es aquí donde se ve la principal amenaza de cara al futuro, pues sus buenas condiciones favorecen su ocupación dispersa y desordenada como en el valle de Ayala, el corredor Llodio-Orozko y el entorno de Amurrio y Urduña-Ordoña. A veces coinciden con pasillos naturales imprescindibles para las comunicaciones internas del AF y su comunicación exterior. Aunque son los ámbitos preferentes para la localización de los nuevos crecimientos, estos deben apoyarse en los núcleos existentes, evitando procesos difusos de urbanización. Fuera de estos ámbitos de nuevo crecimiento el objetivo es mantenerlos como espacios libres ligados a los usos agropecuarios y en los terrenos que vayan siendo abandonados favorecer su ocupación con arbolado para lograr una mayor diversificación del paisaje y la localización cuidados de usos recreativos ligados al medio natural.

d) Protección de Aguas Superficiales. Los cursos fluviales del AF son cortos y tienen un perfil agudizado por la proximidad de las montañas donde nacen, y juegan un importante papel tanto como pasillos naturales que favorecen las comunicaciones como los por su papel de corredores ecológicos entre las zonas de alta montaña y las llanuras de cotas más bajas. Presentan alto riesgo de inundabilidad y determinados factores –falta de depuración de los efluentes de los principales centros urbanos, la contaminación difusa de los núcleos dispersos y de la actividad agropecuaria, la desaparición de la vegetación de ribera, etc.- han empeorado su calidad ambiental, aunque quedan algunos tramos muy bien conservados (destacan Artziniega, Ibalzibar, Izadle y Arnauri). Son espacios que se deben conservar y/o recuperar con el objetivo de mantener sus recursos ambientales, y en todo caso para la localización de usos recreativos blandos. La referencia fundamental para su ordenación la constituye el PTS de Ordenación de Márgenes de ríos y arroyos de la CAPV (vertiente cantábrica), recogiendo de este modo las bandas de protección para el suelo no urbanizable propuestas por dicho PTS. Para el resto de la cuenca hidrográfica se remite al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Aguas.

e) Regeneración y mejora en el valle del Nervión<sup>106</sup>. El Nervión es el río principal del AF y uno de sus elementos ambientales más importantes, aunque está urbanizado en tramos muy importantes, especialmente en el de Arakaldo-Amurrio, presentando los fondos de valle colmatados por usos urbanos e infraestructuras, pérdida de la vegetación de

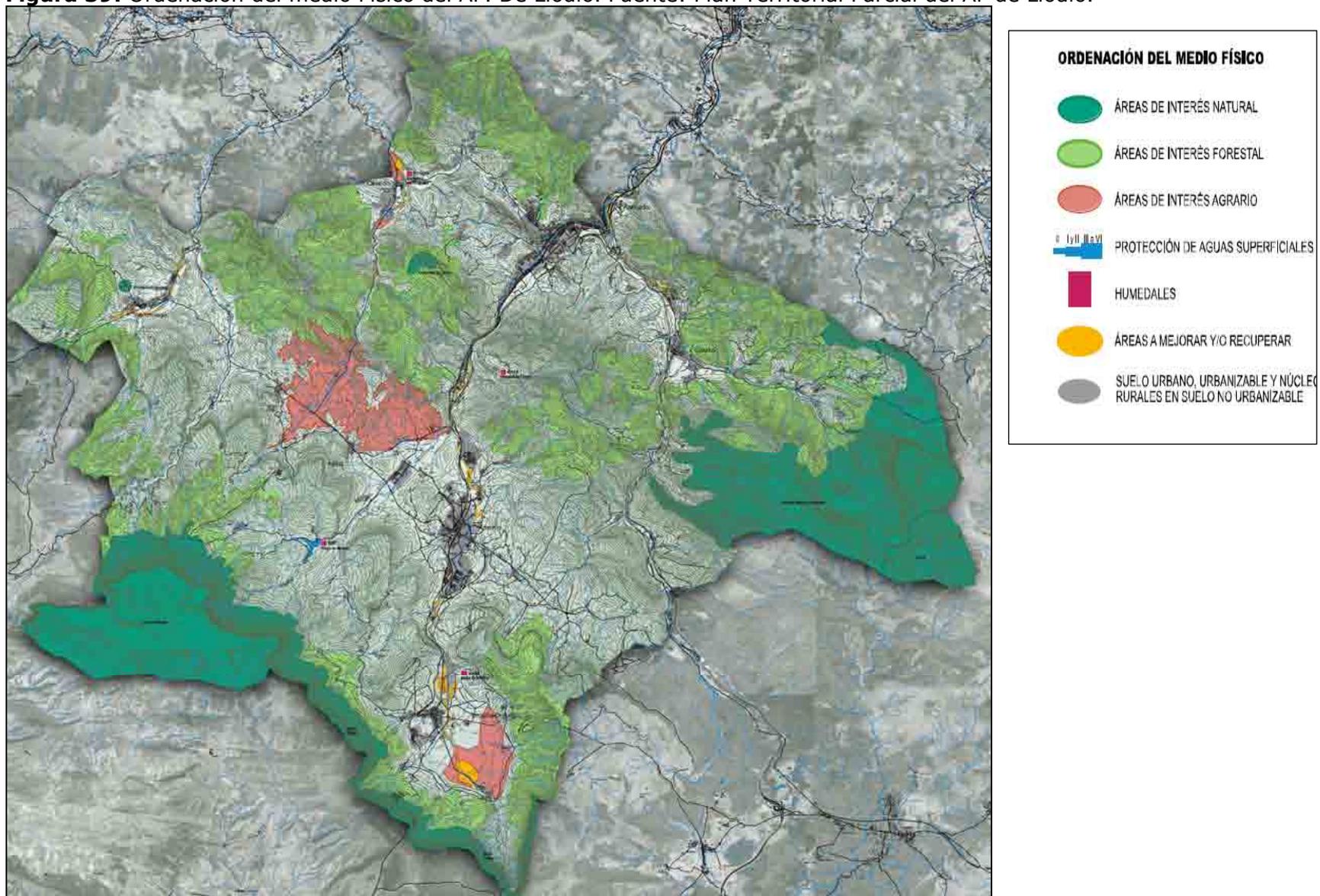
---

<sup>106</sup> Metodológicamente es discutible el marcar este ámbito como vocación del territorio. Otra cosa es lo que se decida como ámbito de ordenación o como propuesta de actuación.

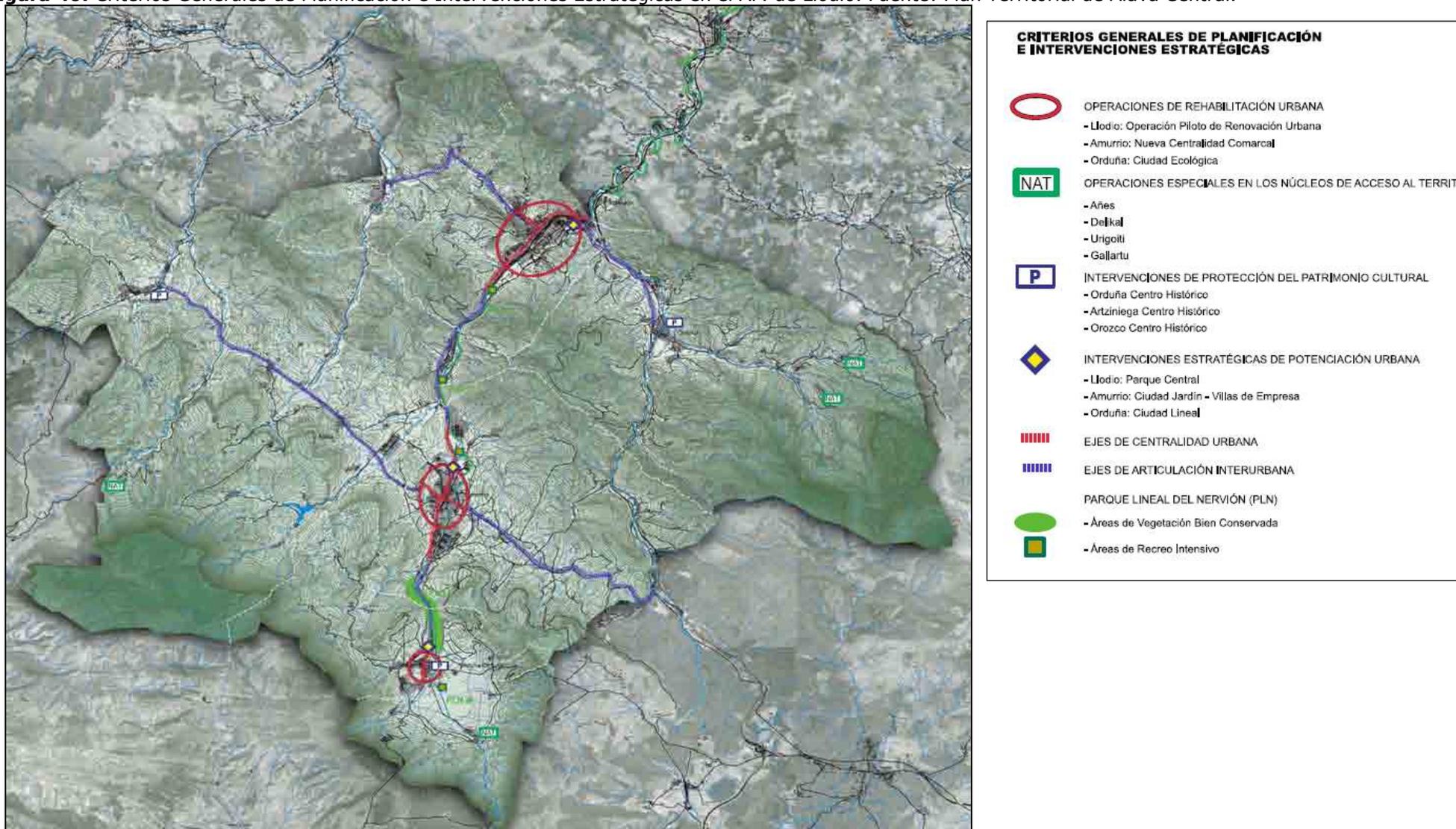
ribera, alta contaminación de las aguas, riesgo de inundación, etc. La vocación de este espacio viene determinada por su doble función como corredor urbano fuertemente antropizado y de elemento ambientalmente significativo, con capacidad de convertirse en un importante activo natural. Es por ello que se plantean la recuperación ambiental del cauce, la mejora del paisaje y la ordenación de usos en las zonas inundables como acciones básicas para la recualificación urbana y la potenciación del río Nervión como eje ambiental y paisajístico, siendo esta una de las cuestiones clave en el futuro del AF.

Dentro del tratamiento del Medio Físico se incluyen una serie de cuestiones agrupadas dentro del epígrafe de iniciativas para la calidad ambiental -lo que en otros documentos se menciona como medidas de acción positiva-, aunque no van dirigidas tanto al desarrollo de cuestiones relacionadas con las anteriores zonas o ámbitos como al logro de otros objetivos ambientales. Aunque en algunas ocasiones realizan propuestas concretas y contextualizadas en el área, la mayoría tienen un carácter general. El primer punto se refiere a la gestión del agua señala como prioritario la mejora de la calidad del agua que debe abordarse a partir de acciones blandas en los núcleos pequeños, la recuperación de los bosques de galería y la construcción de tres plantas EDAR o plantas depuradoras (Urduña-Orduña, Markinaja y Laudio). También señala que se ha de realizar una gestión eficaz del uso del agua que asegure el suministro del Alto Nervión en época de sequía. El segundo hace referencia a asegurar una calidad del aire y un confort sonoro para lo que el PTP plantea diferentes medidas de renovación y mejora urbana en el eje del Nervión junto a otras medidas de ámbito energético y de movilidad. Especial importancia se le da a la creación de pantallas vegetales a partir de la recuperación de la superficie forestal en las zonas bajas por su doble contribución para atrapar contaminantes y limpiar la atmósfera, y por su función de reducción de ruidos en las áreas urbanas. Un tercer punto es el relativo a la eficacia energética donde señala la cogeneración para disminuir el consumo en los procesos industriales, el uso de vehículos eléctricos y de combustibles de bajo nivel de contaminación (biodiesel, gas natural, etc.) en el transporte público y de servicios, aplicación de nuevas tecnologías -no concreta cuales-, el aprovechamiento del potencial eólico o de la biomasa -importante en la zona por sus recursos forestales no maderables- en la producción de energía alternativa. Por último, también se trata el tema de la recuperación paisajística del valle del Nervión, donde se han concentrado los principales desarrollos urbanos e industriales así como las infraestructuras de comunicación, y que especialmente en sus laderas más visibles acumula elementos o procesos de degradación del paisaje que contribuyen a una percepción más negativa y distorsionada del mismo (áreas de borde de carreteras y ferrocarriles, taludes desnudos, fincas abandonadas y terrenos de fuerte pendiente, mezcla de usos residenciales e industriales, edificaciones aisladas en ocasiones muy deterioradas, procesos de erosión y escorrentía, vertidos incontrolados, etc.).

**Figura 39:** Ordenación del medio físico del AF. De Llodio. Fuente: Plan Territorial Parcial del AF de Llodio.



**Figura 40:** Criterios Generales de Planificación e Intervenciones Estratégicas en el AF. de Llodio. Fuente: Plan Territorial de Álava Central.



Se propone un Programa de Recuperación Paisajística que a partir de algunas actuaciones selectivas contribuya a mejorar la calidad ambiental del corredor especialmente en su tramo central. La segunda estrategia o instrumento planteado es el desarrollo del Eje Tecnopolitano del Nervión, concebido como un gran eje de renovación y desarrollo, como el gran difusor del cambio en el AF, apoyado en el llamado Parque Lineal del Nervión que debe ser regenerado ambientalmente, siendo esta la base para el desarrollo de nuevas funciones. Otro elemento básico es el de desarrollar y completar una sólida base infraestructural para lo que propone la mejora de la carretera que de norte a sur recorre el AF con la construcción de variantes que eliminen los tráficos de las áreas urbanas y reduzcan los tiempos de viaje así como la carretera que recorre el Valle de Ayala. La segunda cuestión clave que señala es la mejora de la línea de cercanías Bilbao-Urduña-Orduña para convertirlo en un sistema de transporte público ferroviario de alta capacidad, tanto en la comunicación de los tres principales núcleos del eje como de éstos con Bilbao.

Para cada uno de estos núcleos propone diferentes actuaciones. En Llodio propone como actuación fundamental el soterramiento del ferrocarril, lo que permitiría crear un nuevo espacio de centralidad y el desarrollo de un gran intercambiador comarcal mejorando la centralidad de la estación ferroviaria además de la recuperación ambiental de un gran Parque Central en el cauce del Nervión. También se propone la renovación de espacios industriales, especialmente los del norte del municipio. Se mejoraría así de gran manera la centralidad este núcleo que permitiría la creación de nuevas áreas de equipamiento comarcal y el desarrollo de nuevas áreas residenciales. Para Amurrio, con mayor disponibilidad de suelo y una posición central respecto al AF, propone actuaciones que ayuden a estructurar mejor su trama urbana, hasta ahora muy dispersa al apoyarse en los ejes de comunicación y tener una topografía llana que no condiciona tanto. Para ello propone como estrategia fundamental la creación en el centro del pueblo la creación de una Ciudad Jardín de media densidad que ayude a cohesionar los hasta ahora asentamientos dispersos y conecte con eficazmente con el núcleo principal. En este sentido una actuación importante es reforzar la centralidad de la estación como gran intercambiador del transporte colectivo y de centralidad en Amurrio. Todo esto se completa con propuestas respecto a las actividades económicas como los parques industriales, la creación de una zona mixta de Villas de Empresa y un parque especializado en el comercio electrónico. Por fin para Urduña-Orduña se plantean diferentes actuaciones que la conviertan en un centro de referencia de la CAPV en la aplicación de tecnologías y sistemas de gestión ambiental, dando lugar a la llamada Ciudad Ecológica de Urduña-Orduña en el marco de un espacio de gran calidad ambiental y paisajística, y que debería ayudar al reequilibrio del AF. Los principales componentes de esta ciudad serían su núcleo histórico tradicional, la mejora de las comunicaciones hacia el norte del AF y con el Bilbao Metropolitano basadas en la mejora de la carretera norte-sur y la frecuencia de los servicios del ferrocarril, la consolidación de su actividad industrial, la creación de nuevas actividades agropecuarias dentro de un gran Parque Forestal y el desarrollo de la ciudad lineal en la zona de acceso al valle, y que es la que debe recoger los principales nuevos asentamientos residenciales.

El tercer instrumento de intervención se dirige hacia lo que el PTP llama los Ecosistemas Minipolitanos, los espacios que se extienden a ambos lados del

Eje del Nervión, de carácter predominantemente rural y con gran atractivo paisajístico, con un rico patrimonio arquitectónico y natural. Es el área más deprimida demográficamente en los últimos años pero que puede ser un gran activo territorial para el AF y el Bilbao Metropolitano: territorio poco denso y de gran potencial tanto para las actividades de ocio y turismo de la naturaleza como ámbitos residenciales de gran calidad de vida, quedando además muy accesible a las densas zonas del Área Metropolitana de Bilbao. La propuesta busca más una transformación funcional, que aproveche tanto el patrimonio ya construido como los valores y singularidades propias de la zona que el crecimiento físico. No se descarta tampoco el crecimiento residencial, incluso crecimiento de segunda residencia pero siempre muy limitado y apoyado primero en la rehabilitación del patrimonio existente. Para el desarrollo de la propuesta se presentan tres estrategias:

- La primera está ligada a la revitalización de algunos núcleos, llamados *Betiko herriak*, donde se deberían de concentrar preferentemente las actuaciones de rehabilitación del patrimonio y algunos nuevos crecimientos para la localización de primera y segunda vivienda y nuevas actividades, con especial impulso de las ligadas al teletrabajo. Se proponen los núcleos de Artziniega, Okondo y Orozko, además de los núcleos de mayor dimensión del valle de Ayala (Murga, Respaldiza y Menagarai). Se proponen acciones que mejoren su accesibilidad, calidad de los equipamientos, dotaciones y servicios básicos ofrecidos, potenciación de las infraestructuras de telecomunicación, y acciones de mejora urbana que mejoren la imagen de los núcleos y la puesta en valor de sus activos naturales y patrimoniales.
- La segunda estrategia se dirige al impulso de programas de desarrollo turístico para la zona, con indudables potencialidades para situarse a la vanguardia del turismo de interior pero al que le falta organizar el producto. Se señalan unos criterios para un plan de acción que lo dinamizase, destacando el aprovechamiento del patrimonio edificado y actualmente desocupado, calculado en unas 12.800 plazas excluidos Amurrio y Llodio. Se proponen como nodos principales para la oferta turística a Urduña-Orduña y Orozko, y como complementarios Okondo Artziniega y Respaldiza. Esta oferta se completa con los llamados núcleos de acceso al territorio que actúan como "puertas" de los Espacios Naturales, y que tienen la doble función de localizar en ellos los centros de gestión y servicios asociados a los espacios naturales salvaguardando espacios más frágiles, y a la vez servir de dinamizadores en base a las nuevas actividades y servicios de ocio ligadas a la naturaleza. Se proponen Añes para la zona de Sierra Salvada, Délika para la Sierra de Gibijo y alto Nervión, y Urigoiti y Gallartu para el Gorbea. Por fin se identifican las llamadas Áreas de ecoturismo, que se corresponden con extensiones de superficie variable constituidas por los de asentamientos de alojamientos que se dispersan por el AF en pequeños núcleos y barrios rurales. Se propone realizar un censo de caseríos y viviendas unifamiliares aisladas que se encuentran desocupadas, proponiendo su rehabilitación y reforma para el uso turístico.
- La tercera y última estrategia dentro de los Ecosistemas Minipolitanos es la creación de una Malla Verde del Territorio basada en las Áreas Recreativas (distingue entre áreas de recreo concentrado, áreas de los

espacios naturales que deberían concentrarse en los núcleos de acceso para no ocasionar nuevas afecciones, y áreas de recreo más extensivo y blando), y en la unión de dichas áreas y núcleos por itinerarios de gran atractivo ambiental y paisajístico, aprovechando la red fluvial, carreteras y caminos rurales, que deberán de ser convenientemente acondicionados, señalizados, y en su caso acompañarlos de una restauración vegetal. Se identifican once circuitos en el AF que llegan a sumar 60 km de longitud y que deben tener un protagonismo especial en la oferta turística.

El cuarto instrumento planteado por el PTP para el AF hace referencia a las infraestructuras y equipamientos. Respecto a las redes de comunicación ya se han señalado la necesidad de mejorar el eje norte-sur del Nervión por la A-625, y la A-624 que comunica Artziniega y la parte más occidental del AF con dicho eje. Hacia el exterior se señala también la necesidad de mejorar la accesibilidad con Vitoria y mantener la buena conexión con Bilbao. Pero quizás la actuación que más se destaca es la consolidación del ferrocarril Bilbao-Orduña como gran opción de transporte público del AF, tanto de comunicación interna como externa con el Bilbao metropolitano. Esto puede verse favorecido en el futuro con el desarrollo de la intermodal de Abando de Bilbao y la liberación del tráfico de largo recorrido una vez que se construya el Tren de Alta Velocidad entre Bilbao y Vitoria-Gasteiz. Las mejoras deben ir tanto en la reducción de tiempos del trayecto y mayor frecuencia, como en la mejora de los servicios, en especial de las estaciones y apeaderos. Dentro de las infraestructuras también destaca la importancia estratégica del desarrollo de las telecomunicaciones, contando además el AF con una potente infraestructura de base (red de fibra óptica y nodo de telecomunicaciones de Amurrio). Respecto a los equipamientos destaca la importancia de su recualificación y mejora –más sofisticada y compleja- de su oferta, para lograr un mayor atractivo urbano, tanto para la población residente actual como para futuros desarrollos.

El quinto instrumento planteado está ligado al Gobierno del Territorio. En ella se plantean nuevas formas de gestión del territorio destacando tres aspectos: la creciente importancia del “management” territorial y urbano que ayude a la aparición de una nueva cultura de gestión del territorio y a una mayor eficacia a la hora de articular la innovación, lo que significa que el sector público asuma tareas de liderazgo –que no de monopolio- de las iniciativas territoriales, y que convierta la dinamización en uno de los aspectos básicos de su actuación, convirtiéndose a su vez en un factor de cambio. Apuntan las estrategias de cooperación y el partenariado público-privado como fórmulas más eficaces y dinámicas. En este contexto destacan la importancia de desarrollar operaciones piloto que produzcan el “efecto demostración”, operaciones que deben ser de carácter selectivo, de calidad y a la vez tractoras de otras actuaciones de la estrategia territorial (no señalan cuáles podrían ser en el AF). También subraya la importancia de la gestión pública del suelo que supere los esquemas convencionales de ocupación de suelo que no garantizarían ni el acceso a la vivienda ni el desarrollo del modelo territorial propuesto. Como punto novedoso también propone la creación de una Agencia de Desarrollo Comarcal del AF, cuya función básica sería gestionar el proceso de cambio territorial propuesto por el PTP revalorizando el potencial endógeno, elevando el dinamismo de los

recursos autóctonos y favoreciendo el aprovechamiento de nuevas oportunidades de desarrollo económico para el AF.

Entrando ya en la parte normativa de la propuesta referida al medio físico es de destacar que dentro de los objetivos territoriales para el AF (art. 7) señala en segundo lugar "preservar y mejorar la calidad ambiental y paisajística del territorio como activos clave para su futuro". Al señalar los elementos de referencia del modelo territorial (art. 8) destaca tres: el Medio Físico, el Eje Tecnopolitano del Nervión y los Ecosistemas Minipolitanos. Dentro del Medio Físico, de cara a asegurar tanto el desarrollo como la sostenibilidad del AF plantean tres líneas de acción: la identificación de los ámbitos del suelo no urbanizable que se corresponden a espacios a proteger o preservar por su interés natural, forestal, agrícola o hidrológico o por presentar oportunidades para su regeneración y mejora que contribuyen decisivamente a la propuesta territorial; el establecimiento de un régimen de usos en el suelo no urbanizable para los terrenos identificados por el PTP como espacios a proteger o preservar como para aquellos otros cuya ordenación corresponde al planeamiento municipal; la identificación y caracterización de las acciones relativas a las infraestructuras básicas para la calidad ambiental el territorio y la gestión de los recursos naturales, estableciendo los criterios necesarios para su desarrollo desde la perspectiva territorial.

En el Capítulo 2 de la normativa (art. 9 a 13) se señalan las determinaciones relativas al suelo no urbanizable, distinguiendo (art. 9) dos ámbitos de actuación sobre el suelo no urbanizable: los ámbitos que desde el PTP deben tener una protección específica y el resto del territorio, ámbito no protegido por el PTP. En el art. 10 se recogen los ámbitos considerados como protegidos –que no de Espacial Protección-, y que tienen como referencia la Matriz de Ordenación del Medio Físico que establece categorías y criterios generales de regulación de usos y la cartografía del plano 1. Ordenación del Medio Físico a escala 1/50.000. En el se recogen las Áreas de Interés Natural, que se corresponden con las identificadas en la memoria explicativa y que son las que se podrían equiparar a la Categoría de Especial Protección de las DOT; las Áreas a Mejorar y/o Recuperar, que incluyen las zonas señaladas como de principal riesgo de inundación actual del Nervión y añade otros cursos fluviales señalados como de regeneración y mejora, y que se relacionan pormenorizadamente por tramos distinguiendo las acciones sobre la vegetación bien conservada, los riesgos o de regeneración propiamente dicha en el Anexo I; las Áreas de interés Forestal que recogen las zonas forestales que actualmente juegan un papel fundamental en la protección de los suelos en pendiente, en la regulación hidrológica y la calidad del paisaje sin perjuicio de que se desarrolle un aprovechamiento forestal ordenado; las Áreas de Interés Agrario, que selecciona los terrenos de mayor potencialidad para la producción primaria situados en los fondos de valle; y la protección de Aguas Superficiales en

**Cuadro 4:** Matriz de Ordenación del Medio Físico en el AF. De Llodio. Fuente: Plan Territorial Parcial de Llodio.

MATRIZ PARA LA ORDENACION DEL MEDIO FISICO/INGURUNE FISIKOAREN ANTOLAMENDU-MATRIZEA

		USOS/ERABILERAK																										
		Protección Ambiental <i>Ingarugintzeren baldintza</i>		Ocio y Esparcimiento <i>Aloia eta auzialdiak</i>			Explotación de Recursos Primarios <i>Lehoi sektoreko baldintzen arauak</i>						Infraestructuras <i>Auzoak</i>					Usos Edificatorios <i>Erakunde multzoak</i>										
		Conservación/ <i>Kontserbazioa</i>	Mejora Ambiental <i>Ingarugintzeren baldintza</i>	Recorrido Extensivo <i>Indar-eremuko zirkulazioa</i>	Recorrido Intensivo <i>Auzo-eremuko zirkulazioa</i>	Actividades Cinematográficas y Recreativas <i>Elizko eremuko zirkulazioa</i>	Agricultura/ <i>Landaketa</i>	Invernaderos/ <i>Abeltzaintza</i>	Ganadería/ <i>Abeltzaintza</i>	Forestal/ <i>Abeltzaintza</i>	Industrias Agrarias/ <i>Abeltzaintza-industriak</i>	Actividades Espectaculares <i>Elizko eremuko zirkulazioa</i>	Vías de Transporte/ <i>Garraio-bideak</i>	Lineas de Tendido Aéreo <i>Aireko lineak</i>	Lineas Subterráneas <i>Lehoi-eremuko</i>	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no lineal. Tipo A/ <i>Zirkulazio-bideak erabiltzen diren instalazio teknikoak, A eremukoak</i>	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no lineal. Tipo B/ <i>Zirkulazio-bideak erabiltzen diren instalazio teknikoak, B eremukoak</i>	Escenarios y Verdaderos de Relevo <i>Sailak/ Irudi-aldaketak erabiltzen diren eremukoak</i>	Casamientos Municipales o privados en Núcleos Preexistentes/ <i>Irudi-aldaketak erabiltzen diren eremukoak</i>	Casamientos Municipales o privados en Núcleos Preexistentes/ <i>Irudi-aldaketak erabiltzen diren eremukoak</i>	Edificios de Utilidad Pública e Interés Social/ <i>Irudi-aldaketak erabiltzen diren eremukoak</i>	Instalaciones Vinculadas a Explotación Agraria/ <i>Landaketa-eremukoak</i>	Residencial Aislado <i>Abeltzaintza-eremukoak</i>	Instalaciones Peligrosas <i>Irudi-aldaketak erabiltzen diren eremukoak</i>				
CATEGORIAS DE ORDENACION ANTOLAMENDU-KATEGORIAK	Áreas de Interés Natural <i>Naturaleko intereseko baldintza</i>	1	1	2	3	3	3	2*	2*	3	3	3	2*	2*	3	2*	3	3	3	2*	3	3	3	3				
	Áreas a Mejorar y/o Recuperar <i>Habitatu eta hobetzeko baldintza</i>	1	1	2	2	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	3	3		
	Áreas de Interés Forestal <i>Basamutzearen baldintza</i>	2	2	2	2	2*	2*	3	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	3	
	Áreas de Interés Agrario <i>Naturaleko intereseko baldintza</i>	2	2	2	2	2*	1	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	2*
	Protección de Aguas Superficiales <i>Luzealdetako uraren baldintza</i>	1	1	2	2	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3	2*	3	3	3	3	3	3	
CONDICIONANTES SUPLENTIBOAK BALDINTZATZAZILE GAIJARRIAK	Vulnerabilidad de Acuíferos <i>Abeltzaintza-eremuko baldintza</i>	2			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	2*	2*	
	Áreas Erosionables/ <i>Abeltzaintza-eremuko baldintza</i>	2			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	2*	2*	
	Áreas Inundables <i>Uraren gain dagoen baldintza</i>				2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	2*	2*	
	Espacios Naturales Protegidos <i>Espazio Natural Baldintza</i>	1	1		2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	2*	

- 1 Propiciado/ *Egoia*
- 2 Admisible/ *Oinarria*
- 3 Prohibido/ *Debetatua*
- \* Planeamiento de Desarrollo/ *Garapen-plangintza*

donde se recoge la propuesta del PTS de Ordenación de Márgenes de los ríos y arroyos de la CAPV.

En la regulación de usos frente a categorías de la matriz se sigue lo marcado por las DOT, no apreciándose ningún cambio de importancia, salvo que no se incluye el uso de líneas subterráneas dentro de las infraestructuras y, lo que parece una errata, el que queda en blanco la casilla del cruce del uso de residencial aislado dentro de los usos edificatorios y la categoría de Áreas de Interés Natural, que en las DOT está prohibido en todas las categorías (y aquí también salvo esa errata). Sí señalar, por confirmar anteriores comentarios al analizar la matriz de las DOT, que en el desarrollo práctico de dicha matriz en este PTP -como en la mayoría de los que se analizarán posteriormente-, no se utilizan ni la categoría "Sin Vocación de Uso Definido" ni la de "Pastos Montanos". Aunque pueda tenerse la sensación de que se amplían la concepción de espacios a proteger -al desarrollar el concepto de ámbitos de protección más allá de los espacios definidos como de Especial Protección por su interés natural-, la realidad a la hora de regularse en la matriz es otra, pues para el resto de ámbitos considerados como protegidos no utiliza una regulación más estricta que la de las DOT, de manera que tampoco se sabe muy bien qué aportación más específica o de tipo cualitativo realizan, siendo esta protección más aparente que real. En parte puede deberse a que no se ha realizado un desarrollo de la matriz y de las categorías de las DOT, desarrollo que permitiría realizar mayores matices.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el equipo de este PTP fue el encargado de elaborar las DOT, se podía esperar una propuesta más ambiciosa, que realizase mayores aportaciones cualitativas y supusiese un mayor desarrollo de la Directriz del Medio Físico de las DOT.

También se contemplan los condicionantes superpuestos, aunque hay que subrayar que no se cartografían, salvo los que se recogen de otros PTS como el de ríos y arroyos o los espacios naturales protegidos: la vulnerabilidad de acuíferos que queda recogida en el texto en el Anexo I antes citado, las Áreas Erosionables en las que se recogen también las señaladas en ese Anexo y en general la totalidad de terrenos con una pendiente superior al 15%; las Áreas Inundables que marca el PTS de ríos y arroyos; y los Espacios Naturales (Parque Natural de Gorbea y Biotopo de Itxina).

En el art. 11 se menciona que el resto del territorio, el no integrado en ninguna de las categorías anteriores, no queda protegido por el PTP y deberá ser regulado por el planeamiento municipal de acuerdo a la Matriz de Ordenación del Medio Físico establecida en las DOT. También señala la obligación del planeamiento municipal de incluir la delimitación de las zonas afectadas por las actividades extractivas actuales o futuras (art. 12) y los ámbitos señalados como suelos contaminados en los diferentes inventarios y catálogos.

En el Capítulo 3 se indican las determinaciones relativas a las infraestructuras de calidad ambiental, dándose criterios relativos al abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas, y a la gestión de los residuos, donde destaca la recomendación de extender el uso de la planta de compostaje del ayuntamiento de Amurrio para los residuos orgánicos y vegetales a todo el AF. Dedicar especial atención a la regulación de los tendidos eléctricos, que tienen un fuerte impacto en el medio físico del AF y que por ahora carecen de una regulación sectorial. Así

mismo, señala como emplazamientos preferentes o de alta capacidad para la producción de energía eólica los de Ganekogorta y Kolometa.

En posteriores capítulos y artículos se realiza la regulación y recomendación sobre otras cuestiones ya citadas como el desarrollo turístico y de otras áreas recreativas, la estructuración de la Malla Verde, etc.

Ya se ha señalado que el PTP de **Laguardia/La Rioja** presenta una estructura de memoria más tradicional. Distingue entre las propuestas del llamado modelo blando y del modelo duro del territorio. Las primeras engloban al conjunto del medio físico y se refieren a las calificaciones para la ordenación del suelo no urbanizable, a las recomendaciones sobre las llamadas infraestructuras del soporte físico (corredores, caminos rurales, áreas de esparcimientos, etc.), y sobre patrimonio cultural. La parte fundamental se trata en el cap. 2 al tratar la ordenación del medio físico, complementándose con el cap. 3 sobre las Áreas de Esparcimiento y los Núcleos de Acceso al Territorio, y el cap. 12 sobre la ordenación del Patrimonio Cultural. Son las que posteriormente se analizan con mayor detenimiento.

Dentro del modelo duro se incluyen las propuestas referentes al sistema urbano, a las infraestructuras y servicios, y a los suelos para actividades económicas fundamentalmente. Respecto al sistema urbano propone reforzar la jerarquía urbana existente formada por cuatro niveles, confirmando a Labastida, Laguardia y Oyón-Oion como cabeceras comarcales; a Elciego, Lapuebla de Labarca, Lanciego y Villabuena de Álava como subcabeceras; Baños de Ebro, Elvillar, Kripan, Leza, Moreda de Álava, Navaridas, Samaniego y Yécora como núcleos principales, y al resto de pequeños asentamientos como resto de núcleos.

Conforme a esta visión y a las estrategias definidas con anterioridad, se dan el resto de propuestas referidas a otros aspectos (suelo residencial, suelo para actividades económicas, equipamientos y servicios, etc.), buscando en todas ellas las complementariedades, tanto interna-externa (Labastida con Haro, Elciego Lapuebla de Labarca con la margen derecha del Ebro buscando aprovechar el desarrollo industrial de la zona, Oyón-Oion con Logroño) como internas, en este caso para conseguir sinergias y umbrales de población que permitan el desarrollo de determinados servicios y equipamientos. Así, las principales propuestas de desarrollo residencial se dan en Elciego, Labastida, Laguardia, Lanciego, Lapuebla de Labarca, u Oyón-Oion. En las actividades económicas se propone consolidar los enclaves industriales de Oyón-Oion y Casablanca-El Campillar (Laguardia-Lanciego) y un nuevo enclave en Labastida aprovechando un nuevo viario propuesto. Dentro del suelo dedicado a las actividades terciarias destaca el enclave comercial y de ocio de escala comarcal a impulsar en Laguardia, donde se propone la creación de un Museo de Rioja Alavesa. Todo ello se complementa con diferentes propuestas sobre los centros históricos, el tratamiento y recuperación de riberas en algunos núcleos urbanos, la ordenación de conjuntos paisajísticos industriales (Oyón-Oion, áreas industriales de Laguardia, etc.), dotación de equipamientos especialmente en las cabeceras, y la creación de nuevas áreas verdes urbanas (Labastida, Elciego, Lapuebla de Labarca, lagunas de la Laguardia, y laguna de Navaridas). Respecto a las infraestructuras y servicios se proponen una mejora generalizada de la accesibilidad a determinadas áreas del territorio –especialmente en el noreste de la comarca- con propuestas de nuevo viario, y la implantación y extensión de servicios comarcales a todos los municipios. En el sistema relacional distingue

entre las propuestas realizadas para el viario estratégico (viario básico de conexión entre cabeceras y de conexión exterior), viario estructurante (tanto de reparto como de distribución) y las vías rurales, que se consideran dentro del modelo blando del territorio.

La memoria comienza como se ha dicho con el análisis del medio físico del AF, para la que propone como principales objetivos la conservación, protección y recuperación de los escasos enclaves naturales que aún persisten en el territorio y de sus valores paisajísticos u científico-culturales; la detención de los procesos degradativos así como la recuperación y regeneración de las áreas degradadas; inventariar los suelos potencialmente contaminados para posteriormente ser regenerados de manera integral; conseguir una vinculación de las actividades tradicionales y de la población rural con la conservación de los recursos planificando una explotación racional de los mismos; distribuir las actividades a desarrollar de acorde a la protección de los recursos naturales estableciendo limitaciones de uso y actividad; dentro del espacio rural reservar los suelos de mayor potencial para la producción agraria; y mejorar la oferta de áreas de esparcimiento y recreo al aire libre e itinerarios naturalísticos para satisfacer la demanda de la población.

En la categorización optan por respetar la de las DOT para guardar coherencia y no dispersar aún más las propuestas que sobre el suelo no urbanizable se realizan. Se distinguen dos grandes ámbitos, los Espacios a Proteger o Recuperar por su relevancia natural, paisajística o científico-cultural por un lado -y que son objeto de regulación por parte del PTP-, y el Resto del Territorio para los que se dan unos criterios muy generales que deberán de ser desarrollados por el planeamiento municipal. Esta división da pie a alguna confusión, pues en el ámbito Resto del Territorio se repite en parte la categorización anterior -o con un nombre muy parecido como veremos más adelante-, pero no aparece tan clara la distinción que se establece entre ellas. Si, como parece, el primer ámbito supone una opción selectiva de espacios de todo el territorio, parece más bien escaso para conseguir los objetivos señalados anteriormente como se aprecia del mero examen visual de la cartografía presentada, sobre todo teniendo en cuenta la categorización que se realiza posteriormente en el segundo ámbito, en el llamado Resto del Territorio.

La categorización de los espacios a proteger o recuperar es la siguiente, quedando recogida en los planos 1A-1 y 1A-2 realizados a escala 1/25.000<sup>107</sup> y teniendo como objetivo fundamental en general la conservación y/o protección de los valores de estos espacios, y en su caso, de su recuperación:

- a) Áreas de Especial Protección por su Interés Natural: en el se identifican y delimitan los Espacios Naturales Protegidos según la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (Biotopo Protegido del complejo lagunar de Laguardia); las Áreas e Interés Naturalístico recogidos en el anexo 3 de las DOT (Carrascales de Kripan y Navaridas, Pinar de Dueñas en Labraza, y Coscojar de Laserna en Laguardia); espacios integrados en la Red Natura 2000 (Sierra de Cantabria, Río Ebro incluyendo los Sotos del Recodo de Gimielo y Lagunas de Laguardia); así como otros enclaves de interés

---

<sup>107</sup> En sentido positivo es de destacar que aunque la mayoría de planos de ordenación de otros aspectos se han realizado a escala 1/50.000 -seguramente una escala suficiente-, los planos sobre el medio físico, tanto los que cartografían los espacios de especial protección como los de la categorización general se han realizado a escala 1/25.000.

identificados y delimitados por el PTP (Quejigal y Carrascales de Leza, Área del Esperal, en Lapuebla de Labarca, Sotos de Labastida, Laguna de Navaridas, Área de las lagunas de Cuatro Encinas y San Gregorio, Laguna de El Aguarchal, Laguna de Elciego.

- b) Áreas Forestales de Interés: se incluyen otras masas forestales y pequeños bosquetes –cuantitativamente no representan mucha superficie- distribuidos en la zona central del AF así como en las laderas de la Sierra de Cantabria y la llanura aluvial del Ebro, y que contribuyen a la diversificación del paisaje, muy marcado por su carácter agrícola. Se plantea tanto la conservación y la restauración de los degradados como la ampliación de dichas manchas cuando ello sea posible. El planeamiento municipal clasificará estas zonas como Suelo No urbanizable de Protección Forestal.
- c) Áreas de Interés Hidrológico: se consideran tanto las aguas superficiales, es decir, el río Ebro y sus afluentes tributarios recogiendo las determinaciones del PTS de Ordenación de Márgenes de ríos y arroyos (Vertiente Mediterránea) debiendo el planeamiento municipal integrar estas zonas en la categoría de Protección de Aguas Superficiales, como las aguas subterráneas. Éstas últimas son de especial importancia pues son numerosos los municipios que realizan captaciones para su abastecimiento, en especial aprovechando las de la unidad hidrogeológica de la Sierra de Cantabria. Para su delimitación y regulación se remiten a lo previsto por la legislación de aguas, debiendo el planeamiento municipal recoger dichas áreas como condicionante superpuesto.
- d) Áreas de Interés Geológico-Geomorfológico incluye principalmente los sistemas de terrazas aluviales altas del río Ebro de alto interés geológico y geomorfológico y también didáctico y científico, pero que soportan un uso agrícola importante que el PTP cree importante mantener. El planeamiento municipal considerará estas zonas como condicionante superpuesto del Suelo No Urbanizable.
- e) Áreas a Mejorar y/o Recuperar: en estas zonas se recogen aquellas áreas naturales (bosques autóctonos) actualmente degradadas, en fase juvenil o modificadas antrópicamente pero reversibles, y que presentan un alto potencial de recuperación, u otras zonas degradadas, con peligro de erosión, etc. Aunque se distribuyen muy irregularmente por toda el AF destacan el Tamarizal de Mantible y las Canteras y Graveras de la vega del Río Ebro localizadas en Labastida, El Esperal, y El Campilar. El planeamiento municipal clasificará estas zonas como Suelo No urbanizable de Mejora Ambiental.

El segundo ámbito, el Resto del Territorio, es el ámbito no protegido específicamente por el PTP, debiendo ser el planeamiento municipal el que lo categorice y regule, aunque respetando los criterios y normas generales establecidos por el PTP. Añade que estos suelos deben preservarse del desarrollo urbano –salvo en algún caso restringido del sistema de infraestructuras o dotaciones-, siendo el instrumento de referencia el PTS Agroforestal, y correspondiendo al planeamiento municipal su delimitación que en todo caso deberá respetar las categorías de las DOT que a su vez hace suya el PTP, y concreta y delimita en los planos 1B-1 y 1B-2. Como puede observarse la confusión es grande, pues si bien comienza diciendo que es el planeamiento municipal el que debe categorizar y regular dicho suelo, posteriormente señala

que el instrumento de referencia para la ordenación y gestión del suelo es el PTS Agroforestal -no especifica que relación establece con el PTP-, y termina señalando que el planeamiento municipal delimitará el suelo utilizando la categorización de las DOT<sup>108</sup>, que a su vez hace suya el PTP y se especifica a continuación:

- a) Áreas de Mejora Ambiental: recoge las zonas (bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales) delimitadas por el PTP y aquellas que el planeamiento municipal considere beneficiosas para su posterior evolución. Por un lado no se especifica el criterio diferenciador -siendo en parte muy parecidas en su definición- para incluir unas zonas en la Categoría de Áreas a Mejorar y/o Recuperar del ámbito anterior y de éste. Por otro, no señala que las delimitaciones del PTP podrán ser mejor definidas por el planeamiento municipal, sino que, además de las planteadas por el PTP, el planeamiento municipal podrá plantear otras.
  - b) Áreas Forestales: en esta categoría se deja en manos del planeamiento municipal que, defina las zonas de acuerdo a lo definido por las DOT para dicha categoría. No queda muy clara su diferenciación respecto a la anterior categoría Áreas de Interés Forestal
  - c) Áreas Agroganaderas y de Campiña: un rasgo identificativo y representativo del AF desde el punto de vista paisajístico es el viñedo, que el PTP cree prioritario mantener y preservar, cartografiando en los planos aunque de manera muy general y sin discriminar excesivamente, realizando aparte otras consideraciones generales. Es por ello que deja en manos tanto del PTS como del planeamiento municipal la concreta delimitación, ordenación y regulación de esta categoría. El objetivo general marcado por el PTP es el mantenimiento de la actividad agrícola, la preservación de sus elementos naturales existentes -ya incluidos en las Áreas de Especial Protección- de las actividades, y la potenciación de los valores de su patrimonio paisajístico.
  - d) Áreas de Pastos Montanos: como en el caso de la Categoría de Áreas Forestales se deja en manos del planeamiento municipal que defina las zonas de acuerdo a lo definido por las DOT para dicha categoría.
- Áreas de Protección de Aguas Superficiales: se vuelve a remitir a las definidas por el PTS de Ordenación de Márgenes de ríos y arroyos (Vertiente Mediterránea) de la CAPV, dejando abierto que el planeamiento municipal defina otras zonas que -siguiendo los criterios marcados en el PTS- crea convenientes. Este caso sería otro ejemplo de confusión. Por un lado no se explicita qué diferencia se establece entre esta categoría y la anteriormente definida como de Áreas de Interés Hidrológico de Especial Protección. Por otro, el PTS es de obligado cumplimiento para el planeamiento municipal por lo que si el PTP no dice nada sobre él -que sería la única manera de modificarlo o adecuarlo-, al final, de "facto", se le impone de igual manera al planeamiento municipal, por lo que sería más interesante que el PTP de Laguardia -en otros PTPs se ha hecho-, hiciese una lectura reflexiva o

---

<sup>108</sup> La "tensión" entre la necesidad de regular desde el PTP y respetar la autonomía municipal se mantiene presente en casi todos los PTP y este es un ejemplo. Al final de la lectura del párrafo anterior uno se puede preguntar ¿quién hace qué y con qué consecuencias? Seguramente en el análisis de la parte normativa de la memoria queden más claras las cosas.

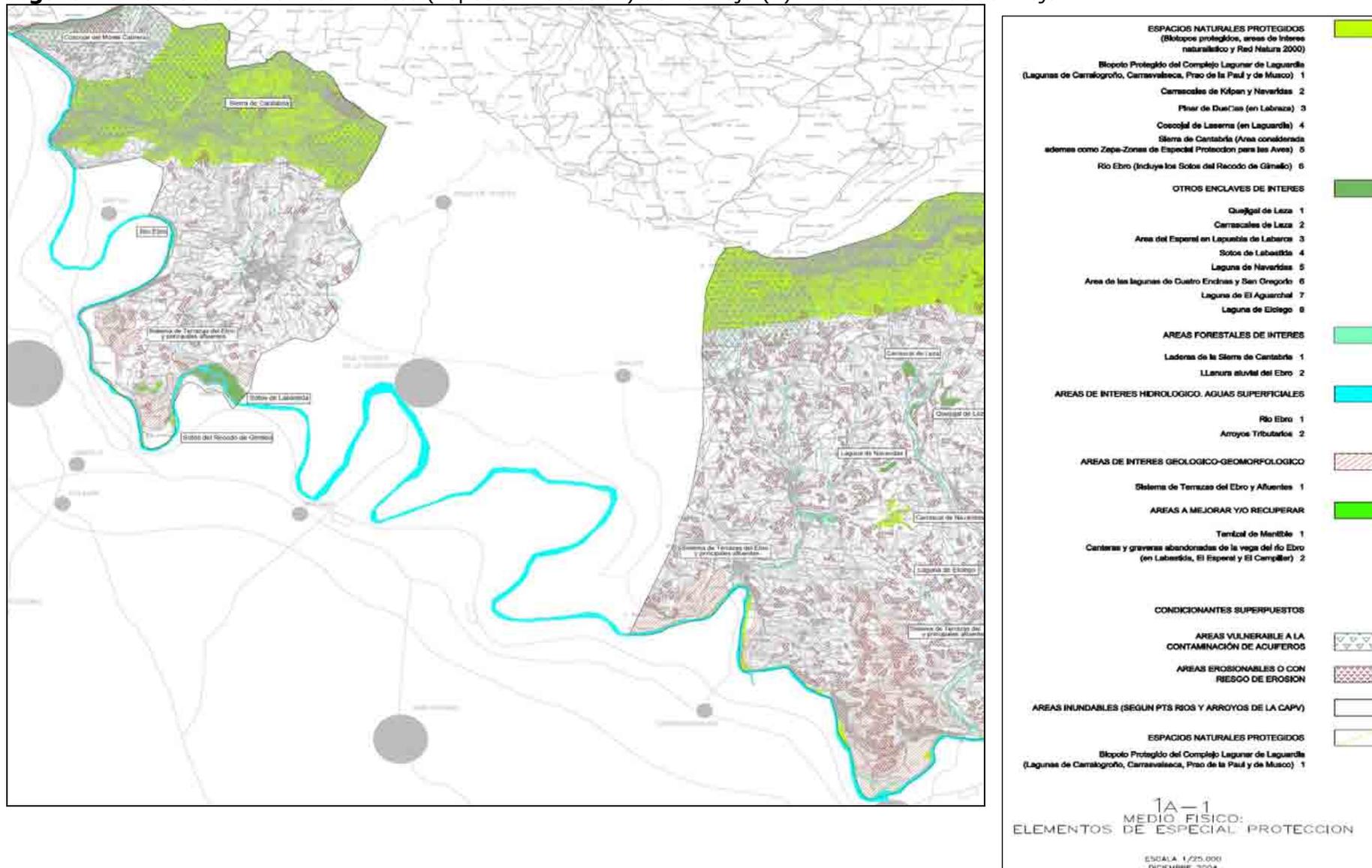
valorativa del mismo y lo asumiese o plantease sus discrepancias<sup>109</sup>. No se entiende muy bien –si en el PTP no se explicita- porqué se ha tenido en cuenta dentro de la categoría de Especial Protección las Áreas de Interés Hidrológico (¿se refiere a la componente hidráulica del PTS? ¿y las demás?), cuando, como se ha señalado, si no se realiza ninguna otra consideración, la regulación y ordenación que realiza el PTS va a tener que ser asumida por los municipios. Respecto a los Condicionantes Superpuestos asume los cuatro que se señalan en las DOT y la regulación que establecen las mismas. Aunque los cartografía en los planos 1A-1 y 1A-2, no señala las fuentes de información no los criterios seguidos en sus delimitaciones, lo que es importante pues en algunos casos –zonas erosionables por ejemplo- las zonas delimitadas son diferentes al seguirse también metodologías diferentes.

- e) Dentro de aspectos que dentro de lo que otros PTPs han venido llamando Malla Verde, el PTP de Laguardia también realiza sus propuestas, que en este caso denomina infraestructuras del territorio blando y entre los que distingue los corredores verdes (principalmente los cauces fluviales más importantes con orientación norte-sur que descienden desde la Sierra Toloño-Cantabria hacia el Ebro); la red de caminos rurales que por su continuidad, interés, potencial de conexión y funcionalidad constituye un extensa malla que da acceso al conjunto del Medio Natural; las Áreas de Esparcimiento (San Ginés en Labastida, Samaniego, Berberana y las Lagunas en Laguardia, Bercijana en Yécora y San Justo en Oyón-Oion); los itinerarios naturalísticos que unen entre sí las áreas de esparcimiento; y los equipamientos propios del llamado “territorio blando”, es decir los de tipo deportivo y cultural. La mayoría de estas propuestas quedan cartografiadas en el plano 3 de Equipamientos, Espacios Libres y Patrimonio, realizado a escala 1/50.000. Por otro lado, en la línea de las DOT, también se definen los llamados núcleos de acceso al territorio –aparte de otros núcleos con valores propios- (Salinillas de Buradón en Labastida, Samaniego, Leza, Elvillar, Viñaspre en Lanciego, Barriobusto y Labraza en Oyón-Oion), núcleos que quizás no tienen tantos valores como otros pero que por su localización permiten una buena accesibilidad a espacios de gran valor

---

<sup>109</sup> De hecho es una de las principales funciones que deberían realizar los PTPs, la integración de las políticas sectoriales –reflejadas en los PTS- en el AF. Si esto se realiza con seriedad y rigor puede significar una fuente de legitimación de los PTPs respecto a los municipios, en el sentido de que el PTP –si lo considera razonable o adecuado para ese territorio- es el único instrumento que podría utilizarse para modificar las determinaciones que para los municipios realizan los PTS y que para ellos resultan vinculantes.

**Figura 41:** Ordenación del Medio Físico (Especial Protección) de La Rioja (1). Fuente: *PTP. de La Rioja.*



natural y cultural. La visión del llamado territorio blando se completa con el tratamiento y propuesta de ordenación del patrimonio cultural, donde se dan unos criterios generales para su conservación y revalorización y se propone la creación de itinerarios o rutas de interés cultural entre las que se proponen las de interés arqueológico, de interés arquitectónico e interés etnográfico.

Todo este conjunto de propuestas sobre el medio físico quedan recogidas globalmente en un único plano, el plano 6 Modelo Blando del territorio realizado a escala 1/50.000.

Esta parte de la memoria concluye con otras recomendaciones para lograr los objetivos del medio físico, propuestas que en otras ocasiones (DOT, otros PTPs) se engloban dentro de las medidas de Acción Positiva. El PTP de Laguardia propone la definición de figuras de protección para los espacios protegidos o la redacción de PORNs, repoblaciones y/o reforestaciones de los suelos agrícolas abandonados, de los suelos con riesgo de erosión, de la vegetación de ribera, etc.; creación de zonas recreativas con la infraestructura básica; prevención de incendios con un retén permanente en época estival; aprovechamiento de la red de caminos parcelarios para la definición de recorridos a pie o en bicicleta; ante el deterioro de la Comarca<sup>110</sup> propone una firme actitud en la conservación del medio natural y de sus estructuras estables, incluso de los pequeños enclaves que contribuyen de manera importante a la diversidad ecológica; concienciación de la población rural sobre la importancia de la vegetación arbustiva tanto en su función protectora como paisajística; restauración y/o recuperación de encinares y quejigales en la Sierra (¿de Cantabria?), de cerros semidesnudos, de espacios lineales como caminos parcelarios y agrícolas) y de las canteras del pie de la Sierra y de las terrazas del Ebro.

El modelo blando se completa con las cuestiones relativas a las Áreas de Esparcimiento y Núcleos de Acceso al Territorio, y la ordenación del patrimonio cultural ya comentados.

Entrando en la parte más normativa de la ordenación del medio físico se realiza una regulación clásica (art. 7 al 15) que en general sigue la propuesta de las DOT, es decir la de la protección y conservación de dichos espacios o la potenciación de los valores recogidos en la caracterización realizada en la memoria, concretando los usos propiciados, admisibles y prohibidos, no encontrándose diferencias respecto a lo establecido en las propias DOT, salvo algunos detalles que se concretan más adelante. En el caso de que haya una normativa que desarrolle estos aspectos (PTS o Planificación de Espacios Naturales) se remite a lo que marquen los mismos, fundamentalmente en este caso el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV y el PTS de Zonas Húmedas. En cada categoría señala el nombre con el que el planeamiento municipal debe clasificar dicho suelo (Suelo No Urbanizable de Especial Protección, Suelo No Urbanizable de Protección Forestal, de Mejora Ambiental, de Protección de Aguas Superficiales, etc.). Así para las Áreas de Especial Protección, se remite a los PORN y PRUGs en los casos que haya una figura de protección que así lo contemple. En caso de que no exista establece una regulación

---

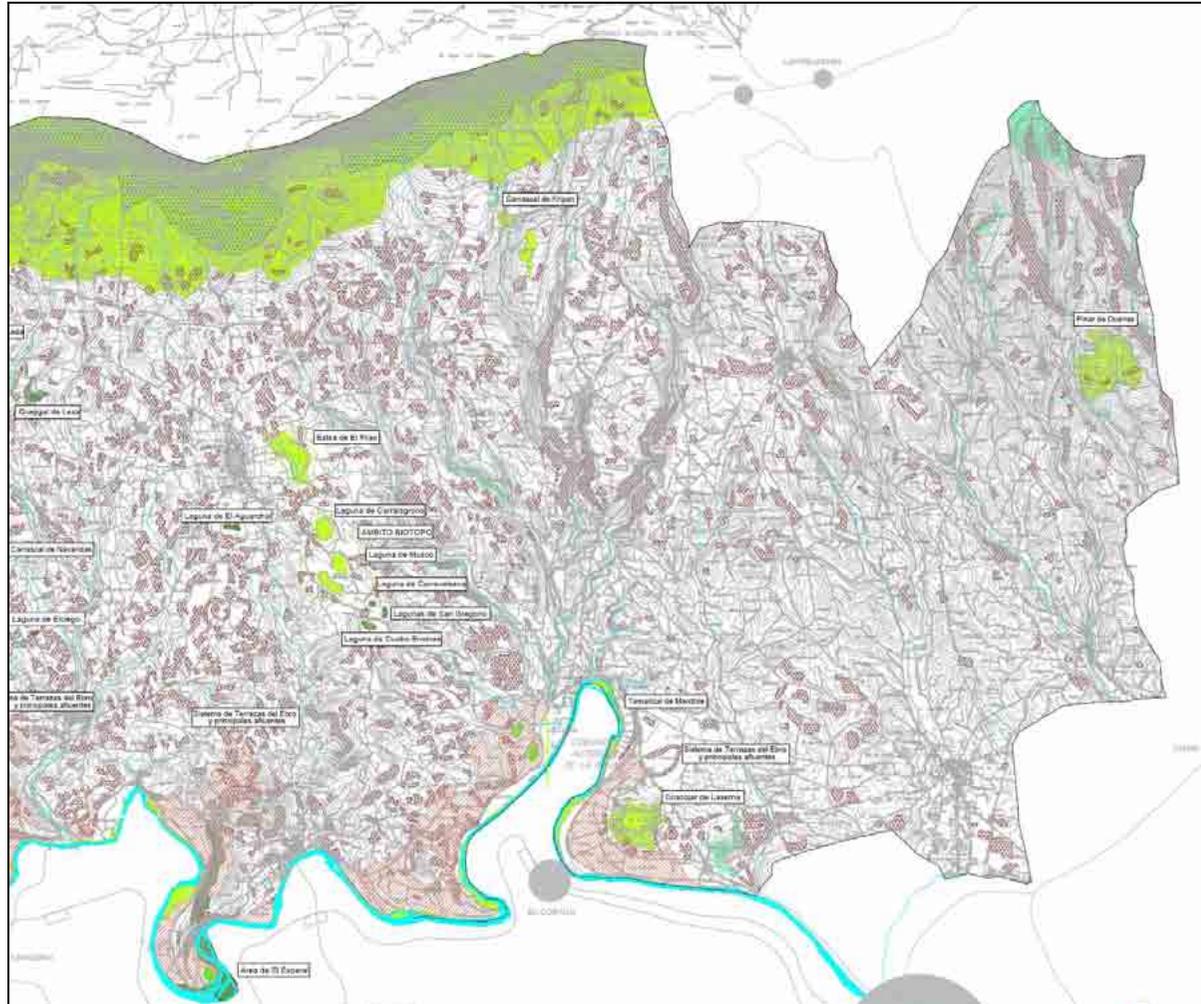
<sup>110</sup> Sorprende –aunque se entiende al no haber una síntesis del diagnóstico o una valoración general sobre el territorio– una expresión un tanto categórica y de este estilo al final del capítulo dedicado al medio físico sin haber realizado anteriormente ninguna referencia a dicho deterioro, o en que sentido se realiza.

tipo DOT según usos propiciados, admisibles y prohibidos. En el caso de los humedales se remite al PTS de Zonas Húmedas y si son humedales del grupo III, tal como hace el PTS, delega en los ayuntamientos la decisión de su protección y ordenación si es el caso. Dentro de este grupo sólo hace la excepción de las lagunas relacionadas con el sistema endorreico del Valle del Ebro para las que propone la recuperación de su dinámica funcional por ser de gran interés.

Dos cuestiones que merecen un comentario son la regulación de las Áreas de Interés Hidrológico, en especial de las Aguas Superficiales, y la regulación de las Áreas de Interés Geológico-Geomorfológico. Como ya se ha señalado, en el primer caso se remite al PTS de Ordenación de Márgenes de ríos y arroyos lo que en principio no plantea problemas. La confusión llega cuando al categorizar los espacios del Resto del Territorio propone una categoría que llama de Protección de Aguas Superficiales y que no se entiende que aporta respecto a la definida como de Especial Protección. Por otro lado, al tratar las áreas inundables e vulnerables opta por asumir la regulación del PTS pero señala que el planeamiento municipal deberá recoger dichas zonas como condicionante superpuesto, lo cual, aunque condiciona o limita los usos, no lo hace de la manera que si quedasen regulados como espacios de Especial Protección. En el caso de las Áreas de Interés Geológico-Geomorfológico, se produce también una contradicción de este estilo, que el PTP parece no resolver muy afortunadamente y de manera forzada. Dichas Áreas, además de su alto valor geológico, científico y didáctico, soportan unos aprovechamientos agrícolas importantes que el PTP quiere respetar, y que si se categorizasen como Espacio de Protección Especial no podrían desarrollarse. El PTP opta por mantener sus rasgos geomorfológicos sin impedir el aprovechamiento agrícola, proponiendo como regulación que el planeamiento municipal considere dichas áreas como un condicionante superpuesto y que se evite cualquier actividad (extractiva, escombreras y vertederos, infraestructuras de transporte, crecimientos urbanísticos, etc.) que modificasen sus características geomorfológicas. Desde esta investigación se cree más lógico haber desarrollado las categorías de ordenación de las DOT, como prevén las propias DOT. La propuesta del PTP viene forzada en parte por esto y en parte porque se asimila la categoría de diagnóstico a la de ordenación. Esta zona perfectamente podía haberse considerado como área de interés

**Figura 42:** Ordenación del Medio Físico (Especial Protección) en La Rioja (2).

Fuente: *Plan Territorial Parcial de La Rioja.*



<b>ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS</b> (Biotopos protegidos, áreas de Interés naturalístico y Red Natura 2000)	
Biotopo Protegido del Complejo Lagunar de Laguardia (Lagunas de Carralogoño, Carrascales, Pinar de la Paul y de Musco) 1	
Carrascales de Krizan y Nevaridas 2	
Pinar de Duena (en Labrasca) 3	
Coscojal de Laserna (en Laguardia) 4	
Sierra de Cantabria (Área considerada además como Zona Especial de Protección para las Aves) 5	
Río Ebro (Incluye los Sotos del Recodo de Gimale) 6	
<b>OTROS ENCLAVES DE INTERES</b>	
Quejigal de Leza 1	
Carrascales de Leza 2	
Área del Espenal en Lapuebla de Labarca 3	
Sotos de Labastida 4	
Laguna de Nevaridas 6	
Área de las lagunas de Cuatro Etnas y San Gregorio 6	
Laguna de El Aguarchal 7	
Laguna de Eldego 8	
<b>AREAS FORESTALES DE INTERES</b>	
Laderas de la Sierra de Cantabria 1	
LLanura aluvial del Ebro 2	
<b>AREAS DE INTERES HIDROLOGICO, AGUAS SUPERFICIALES</b>	
Río Ebro 1	
Arroyos Tributarios 2	
<b>AREAS DE INTERES GEOLOGICO-GEOMORFOLOGICO</b>	
Sistema de Terrazas del Ebro y Afluentes 1	
<b>AREAS A MEJORAR Y/O RECUPERAR</b>	
Terrazas de Marceña 1	
Carteras y graneras abandonadas de la vega del río Ebro (en Labastida, El Espenal y El Campilar) 2	
<b>CONDICIONANTES SUPERPUESTOS</b>	
<b>AREAS VULNERABLE A LA CONTAMINACIÓN DE ACUIFEROS</b>	
<b>AREAS EROSIONABLES O CON RIESGO DE EROSION</b>	
<b>AREAS INUNDABLES (SEGUN PTS RIOS Y ARROYOS DE LA CAPV)</b>	
<b>ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS</b> Biotopo Protegido del Complejo Lagunar de Laguardia (Lagunas de Carralogoño, Carrascales, Pinar de la Paul y de Musco) 1	

**1A-2**  
**MEDIO FISICO:**  
**ELEMENTOS DE ESPECIAL PROTECCION**

ESCALA 1/25.000  
DICIEMBRE 2004

ambiental proponiendo su conservación activa<sup>111</sup>, lo que posibilita lograr los objetivos propuestos para este espacio.

Respecto a la regulación del ámbito considerado como Resto del Territorio (art. 16 y 17), en la normativa se le considera como suelo preservado, recogiendo la categorización que había sido establecida en la memoria explicativa. Señala que su categorización y regulación corresponde al planeamiento municipal pero respetando las normas y criterios generales señalados por el PTP para cada categoría del suelo no urbanizable. Como criterio general el PTP propone que estos suelos se preserven de desarrollos urbanos y se mantengan sus usos más idóneos, los agropecuarios. Algo contradictoriamente señala que el documento de referencia para la ordenación y gestión de este suelo será el PTS Agroforestal, todavía en situación de Avance<sup>112</sup>.

Termina la regulación del medio físico con la consideración de los Condicionantes Superpuestos (art. 18), remitiéndose a lo que regulan las DOT sobre ellos. Como ya se ha comentado faltaría especificar más las opciones realizadas –sólo realmente clara en los casos que se remite a la planificación sectorial aprobada-, especialmente en las áreas de vulnerabilidad de acuíferos y erosionables. Como último punto se recoge la tipología de la malla conformada por las infraestructuras del medio físico ya relacionadas en la memoria explicativa (art. 19).

En posteriores artículos se regulan las cuestiones referentes a las Áreas de Esparcimiento (art. 28), los Núcleos de Acceso (art. 29) y Patrimonio Cultural (art. 43), en la línea de lo ya comentado en la memoria explicativa.

#### 5.5.2.3 Los PTPs del Territorio Histórico de Bizkaia.

Dentro del Territorio Histórico de Bizkaia, sólo se analizará el PTP del Bilbao Metropolitano, único que goza de la aprobación definitiva lograda a finales de septiembre del año 2006 en el momento en que está finalizando la redacción de esta investigación. El recorrido hasta esta aprobación provisional tampoco ha sido fácil, comenzando en octubre de 1997 con la primera exposición pública del Avance, que no obtuvo su aprobación inicial hasta julio del año 2003. Entre el documento de aprobación inicial y el de aprobación definitiva, y aunque la base y el enfoque general son muy parecidos, hay algunos cambios significativos, especialmente en el tratamiento del medio físico. El último documento se estructura en dos partes – la memoria explicativa y la parte normativa-, al que se acompaña de dos anexos que incorporan una relación de 24 Acciones Estructurantes y 27 Operaciones Estratégicas que se comentarán posteriormente. En el

---

<sup>111</sup> En estas ocasiones, en las que la ordenación ofrece mayor complejidad y las contradicciones metodológicas se hacen más evidentes, es cuando se echa más en falta una buena integración de la información en unidades de síntesis, que permite dar el paso a las categorías de ordenación de manera más coherente.

<sup>112</sup> Se apunta la contradicción porque como ya se ha señalado, el PTS se impone sobre el planeamiento municipal, por lo que si se reconoce a dicho instrumento su capacidad de ordenación y gestión de estos suelos –y además se fijan ciertos criterios generales desde el PTP-, la posibilidad de maniobra del planeamiento municipal es prácticamente nula. Otra cuestión es que dijese que mientras se aprueba el PTS Agroforestal, estos suelos serán regulados por los municipios siguiendo los criterios generales del PTP. Por otro lado, metodológicamente, y aunque se supone que el PTS no entrará en contradicción con el PTP, estaría bien introducir una cláusula de salvaguarda a favor del PTP, pues todavía no se conoce la regulación definitiva del PTS.

análisis del medio físico se sigue el mismo esquema que en el resto de Territorios Históricos y que ya se ha comentado en la introducción de este capítulo.

#### A) Aspectos y planteamiento general.

Respecto al tratamiento del medio físico dentro de los aspectos generales hay que señalar que dentro del marco de referencia de la ordenación del territorio se realiza una reflexión sobre el concepto de desarrollo sostenible y de desarrollo equilibrado, relacionándolos con la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible y el nuevo enfoque que las DOT dan al medio físico. Tras este análisis extraen una serie de criterios que pueden ayudar a planificar la política ambiental de la administración pública vasca:

- utilizar de un modo eficiente y racional los bienes y recursos naturales.
- conocer, valorar y proteger la biodiversidad y el medio natural.
- no superar la capacidad de carga ni la capacidad de regeneración del medio.
- garantizar una movilidad y accesibilidad al territorio respetuosa con el entorno.
- promover una ordenación y planeamiento basado en un uso equilibrado del suelo.
- potenciar la diversificación de la economía y el empleo de los recursos locales.
- fomentar una gestión municipal dinámica, accesible y eficaz.
- solidaridad intra e intergeneracional ante los problemas del ámbito global.
- construir una sociedad justa, equitativa, cohesionada e integradora.
- facilitar la implicación y participación social, así como el acceso a la información.

Por otro lado dentro de los objetivos generales del Plan se señala uno concretamente dirigido al medio físico y que va en la línea del nuevo valor que adquiere dicho medio dentro especialmente en las áreas metropolitanas como ya se ha visto en el marco teórico.: e) Integrar el espacio medioambientalmente valioso, componente esencial, hoy más que nunca, de una metrópoli moderna y competitiva. Con este objetivo se asume una concepción integral del suelo no urbanizable, superando las anteriores visiones residuales y propiciando el mantenimiento de usos ligados al sector primario u otros usos actuales. Además también señala otros aspectos de indudable relación con el mismo como es el de potenciar el transporte público como base de la movilidad metropolitana, y el proponer crecimientos espaciales concentrados para paliar la escasez de suelo.

#### B) Diagnóstico e integración de la información.

Prácticamente no se señala nada correspondiente al diagnóstico e integración de la información, aunque al comentar los antecedentes del documento sí señala que previamente a la aprobación inicial, el documento que sirvió de base para el Avance estaba formado por tres volúmenes, siendo el primero "Información, Análisis y Modelo Territorial", suponiendo que en él se incluía el diagnóstico del medio físico.

En el capítulo 2 de la memoria explicativa dedicado a la Ordenación del medio Físico, al hablar del ámbito de actuación y objetivos específicos, hace una breve consideración sobre la enorme presión que ha sufrido esta AF, especialmente en los últimos 150 años, lo que ha llevado a una pérdida muy importante de la cobertura vegetal original y al deterioro medioambiental, al basarse el desarrollo en una concepción en el que las actividades humanas se desligaban del medio físico. A pesar de ello todavía se conservan representaciones valiosas y diversas de los paisajes naturales y rurales. Señala que una nueva visión sobre el medio se va desarrollando, habiendo calado profundamente la concepción del desarrollo sostenible en el subconsciente colectivo de las sociedades modernas del mundo occidental, aunque reconoce que esto no se ve reflejado en la forma de operar en el territorio<sup>113</sup>. Por lo tanto el documento carece de los elementos recogidos en la tabla y que se corresponderían con la secuencia de diagnóstico y de la integración de la información, salvo estas consideraciones generales señaladas y que pueden servir como síntesis muy general del AF. Sí que de manera puntual, y en especial en el análisis y regulación del medio físico, hace referencia a los PTS que mayor incidencia tienen en él, pero sin realizar un contraste completo de las afecciones o de las contradicciones que ofrecen más que de una manera puntual en contraste con otros PTPs que le dedican un capítulo.

Esto tiene su reflejo en la cartografía<sup>114</sup>, que se resume en un plano de pendientes y en otros tres en los que se recogen de manera informativa cuestiones sectoriales de diferentes PTS (Agroforestal, de Ordenación del Litoral, y de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos).

#### C) Ordenación del Medio Físico y articulación del modelo territorial.

Es a partir de estas consideraciones generales que se plantea en la memoria explicativa la planificación y ordenación del medio físico, la articulación del modelo territorial que sigue una estructura más o menos convencional, parecida a otros PTPs, situando la ordenación del Medio Físico en primer lugar aunque se analizará más adelante. En sucesivos capítulo trata diferentes estrategias para conseguir el modelo territorial propuesto.

Comienza por analizar los criterios y políticas de ordenación del suelo, constatando como las dinámicas anteriores no han sido sostenibles ni se ha tenido en cuenta que era un bien escaso, propiciando en ocasiones modelos de ocupación despilfarradores para un área con las limitaciones del Bilbao Metropolitano. Primero define los suelos que quedan excluidos (los clasificados por el planeamiento municipal como residencial, actividades económicas y sistemas generales; los de pendiente mayor del 15% salvo excepciones muy concretas; los afectados por el PTS de Márgenes de ríos y arroyos, por Espacios Naturales Protegidos, o por la propia protección del PTP; y la zona afectada por la contaminación acústica del aeropuerto que más que exclusión supone un condicionante para según que actividades. La estrategia que se plantea es de reequilibrio espacial y sectorial, en la que

---

<sup>113</sup> ¡Ojalá! lleven razón los autores, pero como parece deducirse de este trabajo y del continuo cuestionamiento de la regulación de incluso los Espacios Naturales Protegidos si hay otros intereses por medio, todavía queda camino por recorrer y cultura territorial en la que profundizar manteniéndose viva la segunda parte de la afirmación.

<sup>114</sup> Tanto la cartografía de información como de ordenación se da a escala 1/35.000.

también serán importantes las políticas de transporte, apostando decididamente por el ferrocarril.

Dentro de las políticas de suelo –tanto para los suelos para actividades económicas como residenciales– se proponen diferentes modos de intervención. El primero es el de regeneración y es específico para las actividades económicas. El segundo es el de renovación, que fundamentalmente se dirige a los espacios urbanos obsoletos también ligados actividades económicas y que según los intereses del PTP pueden orientarse a nuevos espacios residenciales (Olaveaga-Basurto, Zorrozaurre, y Galindo), a espacios industriales (Punta de Zorroza y Lutzana-Burtzeña), o a espacios mixtos. El tercer modo de intervención es la actuación sobre el patrimonio edificado, que se extiende por toda el AF y su objeto es específicamente residencial. Como cuarto modo de intervención se plantea la redensificación de áreas residenciales o áreas industriales contempladas en las áreas urbanizables u aptas para urbanizar y en las que las propuestas del planeamiento municipal se realizan con densidades demasiado bajas. El último modo de intervención hace referencia a los nuevos desarrollos urbanos.

De un modo un tanto peculiar, el PTP, aunque dedica sus apartados concretos a las actividades económicas (cap. 5) e infraestructuras de transporte (cap. 8), al hablar de los equipamientos supramunicipales en el cap. 6 hace una presentación de sus principales propuestas no sólo en cuanto a los elementos culturales, deportivos y de ocio, sino también de las infraestructuras de transporte y de las actividades económicas. Esto lo justifica el PTP porque cree que el concepto de equipamiento del propio PTP va más allá, es más amplio que el tradicionalmente empleado por el planeamiento municipal, situándose a menudo entre el equipamiento, la infraestructura, la actividad económica, etc. Desde esta perspectiva distingue tres grandes grupos de propuestas: las referentes a la infraestructura de transporte, la referente a las actividades económicas, y los elementos culturales, deportivos y de ocio.

Dentro de la infraestructura de transporte el PTP apuesta por el desarrollo y potenciación del ferrocarril tanto para corregir situaciones actuales no deseadas (uso excesivo y poco racional del coche privado, existencia de barreras urbanísticas, etc.) como elemento básico en la configuración del modelo territorial. Distingue entre las propuestas para la red de transporte ligada a la movilidad de mercancías y la ligada a la movilidad de viajeros. Respecto a la primera propone la creación de una red específica para tráfico de mercancías en el ámbito metropolitano, desligada de los trazados que actualmente comparte con el transporte de viajeros, para la que señala los siguientes criterios: trazado de dicha red por el exterior de los ámbitos urbanos previstos; accesibilidad al Puerto Exterior así como a la ACB en todos los anchos de vía actualmente operativos (ibérico, métrico y UIC); estudio de la posibilidad de un punto de intermodalidad entre los distintos anchos de vía accesible desde el Puerto Exterior y el Puerto de Bermeo en modo ferroviario; una vez solucionado el tráfico de mercancías por el interior, supresión de la barrera urbanística de la Margen Izquierda que permita mayor permeabilidad urbana y una mejor accesibilidad al frente de la Ría.

Respecto a la movilidad de viajeros en la red metropolitana plantea la coordinación de las propuestas de líneas ferroviarias, tranviarias y de

metro, de cara a establecer un sistema de transporte público de viajeros que llegue a todo el ámbito metropolitano con índices de movilidad relevantes. Para ello propone: la cumplimentación de las terminales previstas en las dos líneas (Santurtzi, Basauri y Galdakao); la eliminación – dentro del ferrocarril de ancho ibérico- del tramo San Mamés-Santurtzi por la barrear urbanística que provoca; en el ferrocarril de ancho métrico nueva conexión en túnel entre Bilbao y Txorierri y nuevas estaciones en Bilbao (Casco Viejo y Abando) para los nuevos accesos (de Amorebieta en el primer caso y de Balmaseda en el segundo); por último, para el tranvía propone nuevas líneas Paseo Metropolitano, Urbinaga-UPV, Ría-Órtuella, Ría-Sondika) y la ampliación de las líneas internas de Bilbao . Más a futuro prevé la incorporación del aeropuerto y el norte del Txorierri a la red de transporte público. En cuanto a la movilidad ligada a ámbitos externos del Territorio Histórico destaca la implantación de la “Y” vasca que mejorará de gran manera la conexión con las capitales vecinas. Termina este apartado con la propuesta de una red de aparcamientos intermodales situados en lugares estratégicos en las inmediaciones de los ejes vertebradores del AF.

En relación a las actividades económicas, en la transformación de áreas urbanas se apuesta más por la renovación que por la regeneración, centrándose en ámbitos urbanos de gran centralidad dentro del modelo territorial y en los que se propone en general una ocupación con usos mixtos. Destacan el centro de empresas de actividades tecnológicas e innovadoras de Zorrozaurre, y los centros de Punta Zorroza y/o Burtzeña. También se contemplan nuevos desarrollos, reservas de suelo a gran escala concebidos como operaciones de promoción pública entre los que destaca la ampliación del Parque Tecnológico de Zamudio, el Polígono de Martiturri en Getxo y el Polígono industrial de Urduliz. También señala la Reserva Estratégica de Aretxalde y el Área de Actividades Mixtas en Abanto-Zierbana y en Ortuella.

Por fin como elementos culturales, deportivos y de ocio propone el Parque Científico de la Universidad del País Vasco, el Parque de Ocio de Lemoiz, el Parque cultural, deportivo y de ocio de Galindo, el Centro de Documentación de Zorrozaurre, y el Centro Deportivo de Alto Rendimiento en la UPV.

Estas y otras propuestas son recogidas o desarrolladas de manera más detallada en un Anexo II de la memoria del PTP que propone cerca de 24 Acciones Estructurantes y 27 Operaciones Estratégicas para el Modelo Territorial.

Respecto al tratamiento más específico del Medio Físico, desde el PTP –en la línea marcada por las DOT de las que recoge sus principales ideas e instrumentos-, se quiere hacer una fuerte apuesta para que el componente ambiental sea un criterio a la hora de discriminar actuaciones en el territorio, fijándose para ello los siguientes objetivos específicos del medio físico, que integran anteriores objetivos y criterios:

- Garantizar para cada punto del territorio la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico culturales.

**Figura 43:** Ordenación del Medio Físico del Bilbao Metropolitano (Ver Mapas Medio Físico PTP).

- Proteger y regular los usos y acciones en aquellas áreas del territorio que aún conserven un alto valor natural o sean susceptibles de recuperar el que tuvieron algún día.
- Mejorar, recuperar y rehabilitar, mediante acciones concretas y positivas, los elementos y procesos del medio natural que se encuentren degradados por actividades incompatibles con su capacidad de acogida.
- Proponer un modelo territorial coherente con estos principios en el que los nuevos desarrollos urbanos satisfagan las necesidades de la población con la mínima ocupación posible de suelo, limitando los fenómenos de expansión extensiva y de baja densidad a zonas muy concretas del territorio.
- Vinculado al sistema de asentamientos proponer un sistema relacional que priorice el uso del transporte público y el transporte alternativo (ciclable) sobre el automóvil privado de manera que se limite y reduzca la emisión de gases contaminantes a la atmósfera y se frene el crecimiento constante de necesidad de nuevas vías de alta capacidad que suponen un gran consumo de suelo.

Tras esto, en consonancia con las DOT, establece las Categorías de Ordenación conforme a su grado de naturalidad, capacidad de acogida y usos vocacionales. Según el grado de protección o valor natural se establecen las siguientes categorías agrupadas en tres grandes grupos, Especial Protección, Protección de Aguas Superficiales, y Protección del Medio Rural:

1.- Especial Protección: integra los siguientes espacios:

- Bosques de especies autóctonas y asimilados tanto los bien conservados como los degradados que pueden recuperarse, con una delimitación cartográfica que deberá actualizarse en el momento de desarrollo del planeamiento, y que en parte ya se encuentran sujetos a la reglamentación establecida en la Norma Foral de la Diputación Foral de Bizkaia nº 11/97, de 14 de octubre.
- Espacios Naturales Protegidos: en este caso parte del Parque Natural de Gorbea, cuya regulación de usos viene determinada por el PORN correspondiente.
- Lugares de importancia Comunitaria (LICs) incorporados a la Red Natura 2000: Gorbeia (Zeberio), Ría de Barbadún (Muzkiz y Zierbana), y Dunas de Astondo (Gorliz):

Áreas de Interés Naturalístico: se recogen las Áreas de Interés Naturalístico del Anexo de las DOT "Listado Abierto de Espacios de Interés Naturalístico", que no aportaba una delimitación cartográfica precisa que dejaba en manos de los PTPs o del planeamiento municipal, y aunque no hayan sido seleccionadas para la Red Natura 2000: Área de Zierbana, Gorliz-Armintza, Armintza-Bakio, Marismas de Pobeña y Playa de la Arena (Muzkiz y Zierbana). Todas ellas eran consideradas como Áreas Ambientalmente Sensibles según la LMA de 1998. Respecto a la delimitación cartográfica el PTP recoge la establecida en el Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural, con dos salvedades: en el Área de Zierbana se ha sustraído la parte del Plan Especial del Puerto de Bilbao al ser un puerto de interés general con legislación específica, y tampoco considera las Marismas

de Pobeña y la Playa de la Arena como tales al quedar protegidas y reguladas tanto por el PTS del Litoral como el PTS de Zonas Húmedas.

- Humedales: en este AF no existen humedales del grupo I (afectados actualmente por una declaración de Espacios Naturales). Sí se incluyen las zonas del grupo II correspondientes al planeamiento especial urbanístico o a aquellas pormenorizadas por el PTS de Zonas Húmedas: Ría del Barbadún, Ría del Butrón, Zona Húmeda de la vega de Astrabudua, Encharcamiento del valle de Bolue, y Charca de Etxerre. Todos los humedales del grupo III (humedales artificiales) quedan en manos del planeamiento municipal que deberá decidir su ordenación, facilitándose su listado.
- Litoral: el PTP adecua la propuesta que se realiza en el PTS del Litoral, aunque distingue los espacios de Especial Protección del PTS en dos tipos. Por un lado los espacios de Especial Protección Estricta, es decir, las áreas de máximo valor para la conservación, como los acantilados costeros de inclinación superior a 60º, plataformas de abrasión, dunas, islas del mar territorial, playas naturales y áreas singulares de alto valor ambiental. Por otro los de Especial Protección Compatible, que serían aquellos espacios de alto valor ecológico, ambiental y/o paisajísticos muy relevantes que deben compatibilizar su conservación con el aprovechamiento de sus recursos primarios, especialmente ganaderos y agrícolas. Aquí también se incluyen los acantilados con menos de 60º. El PTP incorpora todos los espacios de Especial Protección del PTS siempre que no estén previamente afectados por los sistemas generales del planeamiento vigente o por la planificación del Puerto de Bilbao. Además, también tiene en cuenta las servidumbres legales de la Ley de Costas y recoge la línea de deslinde del dominio público marítimo terrestre.

2.- Protección de Aguas Superficiales: asume los criterios establecidos por la normativa del PTS de Ordenación de Márgenes de los ríos y arroyos de la CAPV.

3.- Protección del Mundo Rural: como tales se consideran los suelos no incluidos en las Categorías de Ordenación anteriores. Plantea su ordenación de una manera abierta respecto a su cartografía y delimitación pero manteniendo su carácter básico de ordenación. Por un lado dice que la delimitación de estas áreas propuesta por el PTP tiene carácter abierto, debiendo ser el planeamiento municipal quien lo delimite de manera concreta de acuerdo a lo que determine la planificación sectorial. Por otro señala que la ordenación y régimen de intervención recogidos en el PTP son básicos, y deberán ser respetados por los planeamientos municipales que serán los encargados de pormenorizarlos. En todo caso, añade, los instrumentos de planeamiento de desarrollo deben excluir estos suelos de posibles desarrollos urbanos y nuevos asentamientos, preservando sus valores agropecuarios y forestales u otros a ellos vinculados.

Distingue dos áreas, la forestal y la agroganadera y campiña, pero antes realiza unas consideraciones sobre los núcleos rurales, definidos en la ley 5/1998 ya examinada en el marco legal, y que están sufriendo gran presión por parte de la construcción de viviendas unifamiliares, al quedar

estas prohibidas en el suelo no urbanizable si no están vinculadas a una explotación agraria. De manera un poco confusa, aunque advierte que respetando la normativa legal que lo regula, se permiten las ampliaciones de estos núcleos rurales en las tres categorías de protección del Medio Rural, cuando en realidad son dos, la Forestal y la Agroganadera, a no ser que incluya como categoría la propia de núcleos rurales, lo que contribuye a sembrar la confusión. Añade que siempre se deberán tener en cuenta dos criterios: evitar el consumo excesivo de suelo y limitar el tamaño de las parcelas, promoviendo la densificación. Las dos áreas definidas serían:

- Forestal: son áreas que bien por su uso actual y/o por razones de vocación de uso (pendiente, riesgos de erosión, protección de cuencas, etc.) presentan claras orientaciones hacia el uso forestal. No se han incluido las masas forestales de las zonas bajas y campiñas que son elementos integrantes de las mismas y pueden rotar con usos agrarios y ganaderos, aunque admite la creación de subzonas. Su delimitación en el PTP tiene un carácter abierto que deberá ser concretado por el planeamiento municipal de acuerdo a lo que determine la planificación sectorial, aunque sí se establece un régimen básico de protección que el planeamiento municipal deberá desarrollar. Así considera que los suelos comprendidos en esta categoría deberán preservarse de desarrollos urbanos, admitiendo expresamente sólo el recreo extensivo y prohibiendo el recreo intensivo 2 y los crecimientos urbanísticos, tanto los apoyados en núcleos ya existentes como los que no lo hacen así.
- Agroganadera y Campiña: se corresponde con los suelos de mayor valor agrícola y que sirven de base para la actividad agropecuaria con una configuración no homogénea, con mezcla de usos y cultivos. Su delimitación también es abierta y deberá concretarse por el planeamiento municipal de acuerdo a lo establecido por la planificación sectorial. El régimen básico de protección que se establece es el mismo que para la categoría de forestal.

Como se puede apreciar, en comparación con la mayoría de PTPs, opta por un tratamiento diferente, al no incluir dentro de la categoría de especial protección una subcategoría de suelo agrícola de especial valor a proteger, pero determina un régimen básico de protección en los que establece como criterio general la permanencia de los usos actuales aunque deja abierta la delimitación concreta de estos espacios al planeamiento municipal y sectorial.

Siguiendo el planteamiento de las DOT también establece las limitaciones o condiciones para usos y actividades en los suelos afectados por los condicionantes superpuestos. Deja en manos del planeamiento municipal la delimitación más concreta de cada condicionante. Distingue cuatro condicionantes como en las DOT, aunque hay una diferencia que a juicio de la investigación es correcta y clarificadora: si en las DOT el cuarto condicionante son los Espacios Naturales Protegidos y la Reserva de la Biosfera, aquí se sustituye por las llamadas áreas de interés cultural, pues dichos espacios ya han quedado recogidos en la categoría de Especial Protección. En el caso de las áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos sólo contempla a las de alto grado de vulnerabilidad, dejando en manos del planeamiento municipal la concreta delimitación. En las áreas

inundables sin embargo, las delimitaciones y regulaciones se extraen del PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV. Advierte que en el caso de las zonas inundables las previsiones del PTS pueden verse alteradas por los cambios introducidos posteriormente en el cauce. Respecto a las áreas erosionables y con riesgos de erosión aunque señala que sigue los criterios del mapa geomorfológico sintético de la CAPV -como se indica en las DOT- la delimitación cartográfica la extrae del Avance del PTS Agroforestal y del medio Natural, que tiene contradicciones respecto al primero. En todos los casos señala que la delimitación definitiva será establecida por el planeamiento municipal y/o el planeamiento de desarrollo. Las áreas de interés cultural las recoge de los diferentes inventarios seleccionando aquellas que están inventariadas, calificadas o con expediente de declaración incoado: Cascos Históricos (Bilbao, Portugalete, Larrabetzu, Área Singularizada de Getxo)); Zonas Arqueológicas (del casco histórico de Ugao-Miraballes y de Plentzia, de Hirumugarrieta en Artxanda, del Castro de Malmasín); Talleres de Zorroza; y Camino de Santiago.

De una manera algo peculiar el PTP distingue a continuación los llamados Componentes Notables del medio natural, no explicando muy bien por qué no son incluidos en la Categoría de Especial Protección, aunque la mayoría quedan integrados en los mismos como se aprecia en la cartografía que se adjunta. Recoge por un lado los puntos de interés faunístico y florístico extraídos de diferentes catálogos de la CAPV y del Anexo de la Directiva Hábitats, dejando en manos del planeamiento de desarrollo la posibilidad de establecer un régimen de protección o condicionantes que estime oportunos. Por otro recoge los puntos de interés geológico de nivel 5 -nivel de máximo valor- catalogados así en los Estudios Geomorfológicos Analíticos para que sean recogidos y delimitados para su protección por el planeamiento municipal. Recomienda al mismo el tener en cuenta los puntos integrados en el nivel 4 para su posible protección.

Por fin como último punto recoge los Montes de Utilidad Pública y Montes Protectores, cuyo régimen jurídico está establecido por la Norma Foral 3/1994, de 2 de junio de la Diputación Foral de Bizkaia.

Aunque no está directamente relacionado con la categorización por ámbitos de ordenación es de subrayar la propuesta que se realiza sobre la llamada "Malla verde" del territorio, lo que en otros PTPs se recoge como parte del "territorio blando". Dentro de la malla verde se distingue el sistema integrado de equipamientos de espacios libres y parques metropolitanos en su mayoría recogidos del planeamiento municipal, y -esta la principal novedad-, las llamadas Áreas Rurales de Interés Paisajístico<sup>115</sup>. Se definen como áreas rurales con transformación antrópica moderada basada en formas tradicionales de uso y que han sido beneficiosas para la conservación de la biodiversidad. Tanto las conexiones de estas áreas entre sí como entre ellas y los núcleos urbanos a través de senderos y caminos tradicionales les hacen constituir un mallado de corredores de gran importancia ambiental.

---

<sup>115</sup> Esta es una de las principales novedades respecto al Avance Inicial, que distinguía entre espacios libres, parques metropolitanos y los llamados entonces "vacíos naturalísticos", que eran grandes áreas con valor ambiental -líneas de cumbre, topografías culminantes, zonas de valor paisajístico, etc.-, que en general han sufrido una transformación antrópica moderada y que contienen elementos que pueden considerarse hitos, red de senderos, etc.

Este tratamiento de la "Malla verde" se completa con una relación de itinerarios naturalísticos que constituyen su trama lineal y que sirven tanto de conexión entre áreas como de internamiento y conocimiento de las mismas. También se relacionan diferentes elementos o puntos de interés desde el punto de vista medioambiental, científico, cultural, histórico, etc., que sirven pueden servir de hitos.

Sobre esta base se plantea la normativa general y la normativa particular de las categorías de ordenación y condicionantes superpuestos, en la que introduce algunos cambios respecto al Avance Inicial, al presentar una categorización algo distinta y, lo que es más importante, una regulación de las categorías más flexible y laxa que puede dar lugar a equívocos, como se analiza posteriormente. Comienza por explicitar que aunque entienden el medio físico como la totalidad del suelo del AF sólo ordenan y categorizan como tal el considerado como no urbano ni urbanizable por el planeamiento municipal ni aquellos suelos ocupados por el propio Plan. Tampoco incluyen los núcleos rurales y espacios sujetos a reservas para infraestructuras por los municipios. Su ordenación se basa en la propuesta de ordenación de la memoria explicativa y el plano 0.1 "Ordenación del Medio Físico". Como Categorías de Ordenación general establece (art. 13) la de Especial Protección -en las que luego distingue subcategorías-, Protección de Aguas Superficiales y otras de Protección del Medio Rural, la Forestal y la Agroganadera y Campiña. Respecto a la regulación de usos y actividades (art. 14) -en este PTP sí que se realiza- se asimilan con los de las DOT aunque especifican y distinguen mejor lo que en el PTP se entiende por recreo intensivo, creando dos tipos: el Recreo intensivo 1 que comprende el recreo concertado y consiste en la adaptación de un espacio localizado para el recreo concertado dotándolo del tipo de mesas, barbacoas, fuentes, servicios sanitarios, papeleras, juegos o alguna edificación de pequeña entidad; y el Recreo intensivo 2 que comprende los camping, campos de golf y cualquier otra actividad recreativa que implique la construcción de edificios o grandes instalaciones. Para esta investigación esta distinción parece adecuada pues da más juego y capacidad de matizar los usos, especialmente en los espacios de Especial Protección respecto al primer tipo de recreo, siempre y cuando se haga de manera controlada y racional.

En el art. 15 se regulan lo relativo a los montes de utilidad pública y protectores remitiéndose a lo dispuesto por las normas forales de la Diputación de Bizkaia y los acuerdos del Dpto. de Agricultura. En el art. 16 se hace la regulación de los núcleos rurales que parece querer reforzar la filosofía de las DOT y se ciñe a la legislación vigente. En este sentido señala como determinación decidida y vinculante del PTP la protección del medio físico y la exclusión de nuevos desarrollos urbanos de acuerdo a lo establecido en las DOT, por lo que prohíben nuevos crecimientos urbanísticos en las Categorías establecidas anteriormente. Lleva a la confusión el punto 2 del art. 16 al señalar que "como excepción a lo dispuesto en el punto anterior, en las categorías de protección del medio rural y siempre de acuerdo con la normativa legal que regule los núcleos rurales, se permiten ampliaciones de dichos núcleos rurales, que deberán, en cualquier caso tener en cuenta los siguientes criterios: evitar el consumo excesivo de suelo y limitar el tamaño de las parcelas, promoviendo la densificación". Como es algo que ya permitían las DOT y está regulado por la ley 5/1998 -como se reconoce en el punto 3 del mismo artículo-, no se

entiende bien el sentido que se le da a la ampliación. Aún y todo es de subrayar que tiene en cuenta la problemática de los núcleos rurales y comenta cuestiones sobre ellos, cosa que en otros PTPs se echa en falta.

Entrando ya en la normativa más particular relativa a las Categorías de Ordenación, la primera cuestión es aclarar que las Categoría de Especial Protección de la sección II se divide en subcategorías: Bosques de especies autóctonas o asimilados; Espacios Naturales Protegidos (Parque Natural de Gorbea); Lugares de interés Comunitario (LICs); Áreas de Interés Naturalístico; Áreas de protección de humedales; y Áreas de protección del Litoral. En general la normativa establecida para estas subcategorías no se desarrolla demasiado, dejando en la mayoría de los casos su regulación en manos de la administración sectorial (Normas Forales de la Diputación en el caso de los bosques autóctonos, PORN para los Espacios Naturales Protegidos y futuros LICs, PTS de Zonas Húmedas para los humedales del grupo II, y futuro PTS del Litoral y ley de Costas para las áreas de litoral). Puntualmente también delega en los municipios la regulación de los humedales del grupo III, ya comentados en la memoria.

Las dos subcategorías sobre las que señala una regulación algo más desarrollada son la de Bosques autóctonos o asimilados en el art. 18 (la Norma Foral deberá respetar estos criterios) y las Áreas de Interés Naturalístico (art. 21), adoptando la típica regulación en la que se distinguen los usos propiciados, los usos admisibles –distingue entre admisibles “per se” o admisibles si el planeamiento de desarrollo lo considera oportuno-, y usos prohibidos. Nada que objetar en principio, constatándose una buena utilización de la distinción entre los dos tipos de recreo. Sí que queda en el terreno de la ambigüedad un punto importante en espacios considerados como de Protección Especial o en Áreas de Interés Natural, y es la regulación de las actividades extractivas, actividades de gran impacto en un espacio de especial protección y que, “casualidad”, no quedan reguladas en ninguna de estas categorías. Se puede entender que como en el art. 14, al regular los usos y actividades, se asimilan los establecidos por las DOT, dicho uso quedaría prohibido, pero la omisión no hace más que extender la duda. Máxime cuando se puede constatar que en el Avance de aprobación inicial del año 2003 sobre una categorización de los espacios de interés natural a proteger muy parecida, establecía una regulación que si la excluía, al no ser contemplada la actividad extractiva como un uso propiciado ni admisible en estas categorías, quedando prohibidos el resto de usos no incluidos en estos dos tipos<sup>116</sup>.

En este sentido tampoco parece adecuado el punto 2 del art. 21 sobre las Áreas de Interés Naturalístico sobre las que dice que su delimitación es abierta y podrá ser delimitada de forma más concreta por el planeamiento municipal, sin establecer una cláusula salvaguarda de que la delimitación presentada en el PTP es la mínima. Tras el “vaciado” de las DOT, se supone

---

<sup>116</sup> La anterior regulación tenía una estructuración típica, en la que se incluía esa última cláusula –cláusula cautelar- en previsión de algún nuevo uso no previsto o conocido en el momento de realizar la normativa. Por medio de esta cláusula cautelar se prohíben todas los usos y actividades no contemplados entre los usos propiciados o admisibles. Siendo una actividad de especial importancia en el territorio y de gran impacto en el medio, es más extraño si cabe esta ausencia de regulación. El Avance inicial y su documentación puede consultarse en la [www.bizkaia.net](http://www.bizkaia.net) de la Diputación Foral de Bizkaia. También se llega desde la [www.ingurumena.net](http://www.ingurumena.net) del Gobierno Vasco. Ver el documento de normativa, páginas 10 y ss.

que era labor de los PTP –así se les reconoce de manera genérica también en el art. 11 de la LOTV- cumplir o desarrollar el art. 6 de la LOTV que fija las determinaciones de las DOT y que en su punto 3 señala como determinación la “delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección”. Es cierto que una delimitación “precisa” de dichos espacios puede escapar a la escala –y a la dotación económica de los PTPs-, pero debería marcarse unos mínimos o una cláusula que exija una justificación clara en el caso de variación de los límites marcados por el PTP, a la vez que se propongan posteriores estudios o planes (Planes Especiales por ejemplo) que puedan hacerlo con la debida precisión.

En la sección III art. 24 se contempla la Protección de Aguas Superficiales que queda regulada por el PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente cantábrica).

Respecto a la protección del Medio Rural (sección IV y art. 25 a 28) se reitera lo ya expresado en la memoria quedando la delimitación de estas categorías en manos del planeamiento municipal –además de lo que pueda proponer el PTS Agroforestal-, debiéndose respetar una regulación muy básica dada por el PTP. Algo contradictoriamente con lo contemplado anteriormente, en el caso de los núcleos rurales, al regular los posibles crecimientos urbanísticos apoyados en núcleos preexistentes –se supone que en parte entran los núcleos rurales-, queda prohibido. Como curiosidad, al quedar también prohibido el recreo intensivo de tipo 2 en estas dos categorías se supone que queda prohibido en todo el territorio no urbanizable de Bizkaia -a no ser que ya estuviese recogido en el planeamiento municipal-, pues, como es lógico, en las categorías de especial protección ya había quedado prohibido.

Los Condicionantes Superpuestos también son recogidos según el art. 29 en el plano 0.1 de Ordenación del Medio Físico estableciéndose los límites de estas áreas –y siempre dejando abierto-, regulándose de manera muy general en el caso de la vulnerabilidad de acuíferos por su carácter de condicionante respecto al uso en función de un factor determinado. En el caso de las Áreas Inundables y las de Interés Cultural se remite a lo que legislen los PTS respectivos aunque la delimitación concreta vuelve a dejarla en manos de los municipios. Para las Áreas Erosionables sí que regula algo más propiciando los usos de mantenimiento y/o introducción y extensión de la cubierta vegetal y quedando prohibidas las nos incluidas en éstas o que resulten incompatibles con el criterio de protección del área.

Respecto a los llamados componentes notables del medio natural la regulación de los puntos de interés florístico y faunístico los deja en manos de lo establecido en los caps. III y IV de la ley de Conservación de la Naturaleza, siendo los municipios los responsables de delimitar las áreas de especial Protección que considere adecuadas para la gestión de especies catalogadas como amenazadas. En el caso de los puntos de interés geológico los deja en manos del planeamiento de desarrollo. En los dos casos quedan recogidos en el plano de ordenación 0.1.

Ya se ha comentado como dentro de la “Malla Verde” -regulada entre los artículos 37 y 43 y recogida en el Plano 0.3 “Malla Verde”- se destacaba la novedad de las Áreas de Interés Paisajístico ya definidos en la memoria. El PTP sólo hace dos cosas de carácter algo específico. Por un lado delimita estas áreas en dicho plano aunque deja en manos de los municipios el

ajustarla siempre y cuando lo haga justificadamente. Por otro presenta como actuación específica y concreta la Operación Estratégica nº 27 "Revalorización Ambiental del Pagasarri-Ganekogorta". La ordenación y régimen de intervención de estos espacios queda en manos del planeamiento municipal o en su caso supramunicipal.

En este sentido hay que destacar que el PTP contempla diferentes Operaciones Estratégicas (OE), que constituyen operaciones en los espacios estratégicos de la metrópoli en la que se concretan propuestas del PTP para materializar su operatividad, y Acciones Estructurantes (AE), que se definen como las actuaciones encaminadas a vertebrar la estructura metropolitana, concretándose fundamentalmente en nuevos ejes y redes. Entre las primeras se plantean 27 OE, de las que cuatro se pueden considerar en relación con el medio físico: el Parque Cultural-Recreativo de la Arboleda, la recuperación de la Zona Húmeda de la Ría de Barbadún, el Parque de Artxanda, y la revalorización ambiental del Pagasarri-Ganekogorta. Como AE se contemplan un total de 24, de las que cinco tienen relación con el medio físico: conexión peatonal de los parques de las minas de Bilbao, la Red de Itinerarios Naturalísticos de la Malla Verde, los parques de ribera, la Red Ciclable, y la mejora hidráulica de la Ría. En todos los casos se realiza la localización de la actuación y la descripción de su situación inicial, los objetivos y criterios estructurantes para la actuación, los objetivos y criterios para la ordenación, y, en su caso, las determinaciones vinculantes y criterios de compatibilización.

#### 5.5.2.4 Los PTPs del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Como ya se ha señalado las tres Áreas Funcionales (AF) que han aprobado sus PTPs son la de Mondragón-Bergara/Alto Deba, la de Eibar/Bajo Deba y la Zarautz-Azpeitia/Urola Kosta. Se pasan a analizar conjuntamente siguiendo el esquema de los anteriores territorios históricos y a pesar de ser reiterativo, se recuerda la menor dotación financiera de estos PTPs respecto a los otros dos territorios históricos.

##### A). Aspectos y planteamiento generales.

Respecto al tratamiento de los aspectos generales en los tres casos<sup>117</sup> se hace una primera presentación del medio físico como marco aunque de forma muy sintética. En el caso del **Alto Deba** se hace una consideración muy general destacando la poca disponibilidad espacial del Área (3,8% frente al 5,5% de media de Gipuzkoa, lo que representan unas 1600 has. de las cuales unas 800 ya están ocupadas), no incluyéndose ningún objetivo referido al medio físico dentro de los objetivos generales. De hecho sólo se marcan objetivos demográficos y socioeconómicos, y dentro de estos se alude a potenciar el desarrollo sostenible de las actividades económicas tradicionales, sin ninguna referencia al territorio, al medio físico del mismo.

En el caso del AF de **Urola-Kosta**, hay una mayor presencia en los objetivos generales propuestos del Área, partiendo de la concepción de una nueva cultura territorial de aproximación al lugar objeto de ordenación y de la ordenación del territorio, nueva cultura que supone la consolidación de los criterios de sostenibilidad en el desarrollo y protección del medio. A

---

<sup>117</sup> Los tres documentos están estructurados de manera parecida. La mayor parte de los comentarios se refieren a las memorias de los documentos, y en el caso de la vinculación a la normativa de cada documento.

pesar de reconocer las necesidades de transformación del territorio y de preparación de suelo para el desarrollo de nuevas actividades, destacan que debe hacerse salvaguardando el medio, poniendo como objetivo esencial la puesta en valor de la muy alta calidad ambiental del territorio en un ámbito en el que el medio no es tan sólo una cuestión de calidad sino también de cantidad y diversidad. Tanto en las consideraciones generales como posteriormente en la parte normativa del documento se hace una referencia general a la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, a la que pone como marco de la formulación del documento. Así mismo también se hace referencia a la Ley General de Protección del Medio Ambiente de la CAPV, y en su caso a la legislación sectorial (Ley de Aguas, Ley de Costas, etc.). En la memoria también recoge diferentes aspectos de las DOT respecto al tratamiento del medio físico. Aún y todo no hay una reflexión sobre el papel del medio físico en este territorio. Los objetivos por otra parte son expresados de manera muy general, sobre todo teniendo en cuenta que posteriormente no se especifican en base a los diferentes sistemas del modelo territorial.

Globalmente quizás sea el estudio sobre el **Bajo Deba** el más completo de los tres desde el punto de vista del tratamiento del medio físico. En las bases de partida ya indica que la perspectiva territorial debe ser el marco integrador de lo ambiental y lo social, en el que lo natural y lo humano se interrelacionen de manera equilibrada y conjunta, tanto intra como intergeneracionalmente. Esto se confirma cuando plantean los grandes objetivos o ideas fuerza para el diseño del PTP, entre las que destaca el asumir una postura activa y más comprometida con el medio físico en dos sentidos. Por un lado superando actitudes pasivas sólo centradas en evitar los impactos negativos y favoreciendo el desarrollo de posturas positivas. Por otro, se debe valorar la vocación del territorio y su capacidad de acogida para crear un marco para la definición de las actividades urbanísticas, concibiendo la sostenibilidad ambiental como una acción integral que contextualice lo natural con su entorno social y espacial. Por último, y aunque queden integrados en la normativa (art. 9), sí que señalan los objetivos generales para el medio físico que se comentan más tarde en el apartado de planificación y regulación.

#### B) Diagnóstico e integración de la información.

En este punto también se pueden establecer diferencias aunque en general, como ya se ha señalado en la introducción, los documentos no se extienden demasiado. En el caso del **Alto Deba** se señalan las características geográficas generales del AF y se destacan las áreas de interés natural. Anteriormente, en el texto, se señala que la excesiva presión de los usos urbanos ha provocado la pérdida de importantes superficies de suelo fértil para el sector primario. En un mapa de información<sup>118</sup> -plano 1 Medio Físico-, se recogen las áreas de interés natural (no sólo espacios ya protegidos), las áreas de interés agroganadero y forestal, las de interés hidrológico, y áreas y/o puntos con especiales características desde el punto de vista geomorfológico, las áreas degradadas, y el resto del territorio. Termina realizando una valoración de la capacidad de acogida muy general, distinguiendo el valle con los núcleos de polarización de Mondragón-Bergara

---

<sup>118</sup> En general la cartografía elaborada en todas las Áreas Funcionales de Gipuzkoa –caso del Alto Deba y Urola Kosta– ha sido realizada, tanto la informativa como la propositiva, a escala 1/30.000. El Bajo Deba presenta su cartografía a escala 1/25.000.

al que añade Oñati y donde se concentran los principales desarrollos, y el resto del territorio que presenta una vocación de uso forestal productivo y de conservación activa, especialmente en los municipios más meridionales del AF. No se hace un análisis de afecciones o contradicciones con el planeamiento sectorial, aunque en algunos casos se adivina que implícitamente se ha tenido en cuenta (por ejemplo al incorporar dentro de las áreas de interés natural las correspondientes al PTS de Zonas Húmedas), ni un análisis ni tipificación de los procesos y actividades a ordenar. En consonancia con lo anterior la cartografía de información aportada es muy pobre, incluyendo sólo el ya comentado plano de información, que prácticamente es el que va a servir de base para la ordenación posterior de las áreas a proteger.

En el AF de **Urola Kosta** tampoco hay referencias explícitas al diagnóstico del medio físico dentro de la síntesis del mismo que presenta. Además, en el apartado final titulado territorio, asentamientos y su vertebración, donde se sintetizan las principales prioridades a la vista del diagnóstico tampoco hay ningún punto relativo al medio físico. No se realiza una relación ni clasificación y definición de las actividades a ordenar, aunque luego sí figuran en la parte normativa. En este caso sí que se realiza de manera más explícita un análisis de las afecciones o de las propuestas de la planificación sectorial, señalando que salvo puntualmente las propuestas del PTP no afectan sustancialmente al contenido de los PTS vigentes. Respecto al medio físico son analizados los PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV y el PTS de Zonas Húmedas. Respecto al primero se recoge su contenido y lo integra en su propuesta global sin ninguna salvedad. Con el segundo sí que presenta alguna contradicción en las zonas de Artiko y Asti correspondientes al municipio de Zarautz y aunque no en un principio no aclara como resuelve la discrepancia posteriormente se ve que hay una propuesta para el desarrollo de usos terciarios en dichas zonas, por lo que hacen predominar –conforme a la ley- la opción del PTP frente al PTS. Sí es de subrayar que no se haga ninguna referencia al PTS de Ordenación del Litoral, que aunque estaba en ese momento –y todavía hoy- con aprobación inicial, merecería algún comentario, por la importancia del mismo para el AF. Del resto de PTS señalar que recoge la propuesta –sin ningún tipo de comentario- del PTS de Energía eólica para desarrollar un parque eólico en Gatzume, se supone que integrado dentro del Área de interés natural de Ernio-Gatzume y cercano o en paralelo al corredor ecológico propuesto para unir el Parque Natural de Pagoeta y el Área de interés natural de Ernio-Gatzume, que por otra parte está clasificada como LIC. A pesar de que facilita cartografía de información relativa -aunque sea parcialmente- al medio físico (mapas 1.3 Topografía, toponimia y delimitación del área; 1.4 Situación de los asentamientos urbanos, de los espacios naturales protegidos y de los parques rurales; 1.6 Situación del medio físico (hipsométrico); 1.9 Equipamientos y espacios libres de interés común) no realiza ningún comentario sobre el mismo ni ninguna integración de la información, quedando, en conjunto, escasa.

El PTP del **Bajo Deba** sí que incorpora, aunque de manera resumida, el diagnóstico. Primero presenta los factores ambientales, el relieve y las características bioclimáticas que caracterizan el AF, dando las superficies por usos o unidades principales de ocupación del suelo. Añade una síntesis descriptiva del territorio en base a su sectorialización en tres sectores:

frente costero de Mutriku-Deba; Macizo kárstico y estribaciones de Izarraitz-Arno-Andutz; y valles interiores y sus barrancos laterales. Señala las principales especies de flora y fauna y su calificación basándose en los catálogos de flora y fauna de la CAPV. Por último también ofrece una síntesis del diagnóstico centrado en las principales degradaciones encontradas: crítica situación del sistema fluvial y de la calidad de las aguas; importantes riesgos de inundaciones en algunos puntos de la red de drenaje; gran desequilibrio entre las unidades del paisaje vegetal con un exagerado porcentaje de repoblaciones de coníferas exóticas y poco porcentaje para bosques autóctonos; pérdida de los hábitats naturales más valiosos como el sistema estuario de marisma, reducido a su mínima expresión; y escasa vitalidad de la campiña agroganadera como espacio productivo e intervenido por el hombre. Se echa en falta, aunque luego son citados directamente –como los procesos de erosión–, una mayor explicitación tanto de los procesos como de las actividades a ordenar.

Presenta además un mapa con las diferentes unidades ambientales (I Subdivisión del ámbito territorial. Unidades ambientales) –aunque no las explica parecen tener un carácter más territorial que unidad ambiental de síntesis– referidas a los tres grandes sectores anteriormente señalados, distinguiendo dos unidades en el sector litoral, seis en el macizo kárstico y en las estribaciones, y otras siete en el sector de valles interiores. De todas maneras no es en relación con estas unidades que realiza la posterior categorización, aunque las tenga en cuenta.

Por otro lado el PTP del Bajo Deba realiza un análisis más detallado de los PTS y sus afecciones, y en el caso del medio físico además de los dos PTS aprobados definitivamente (el de Protección y Ordenación del Litoral, y el de Zonas Húmedas) también de dos PTS importantes aunque estén en fase de avance, el PTS de Protección y Ordenación del Litoral y el PTS Agroforestal. Respecto a los PTS relacionados con el medio físico y que están aprobados definitivamente no encuentra contradicciones significativas. En el caso del PTS de Ordenación de ríos y arroyos sólo señala –y es más una especificación o ampliación que una contradicción–, que el PTP incluye toda la red de drenaje superficial del territorio, es decir, los cauces fluviales, en alguna categoría de conservación, sea protección de aguas superficiales sea mejora ambiental. Respecto al segundo, el PTS de Zonas Húmedas señala la abundante información respecto al humedal de la ría del Deba en su desembocadura. Al mismo tiempo hace suya la delimitación y la cartografía del PTS porque mejora en detalle de escala y alcance de objetivos la propuesta del PTP. En anexo posterior (Anexo I, Ámbitos de especial relevancia a proteger y mejorar y/o recuperar del Tomo II de Ordenación) recoge también la charca de Larraskanda, también señalada en el PTS. En cuanto al PTS del Litoral señala la gran coincidencia en relación con los criterios generales y con la categorización que realiza para la ordenación, especialmente de la protección del cantil costero que se recoge directamente (frente del acantilado de Mutriku-Saturarán, franja litoral de Punta Aitzuri (Mendata) a Zumaia, macizo costero de Monto Arno-Olatz, y playas naturales del término de Deba). También encuentra discrepancias en el bajo nivel de protección de dos áreas (barranco Arronamendi y áreas próximas a Punta Aitzuri) que otorga el PTS y que el PTP amplía, y en la categorización de los pastizales de Elorritxo, que mientras que el PTP los incluye como pastizales montanos y, por tanto, de interés, el PTS lo

considera como área degradada. Propone contrastar y verificar bien la información. En general subraya que el PTS, cosa lógica por otra parte, aporta información complementaria y una mejor definición y calificación de las áreas de mayor valor naturalístico, por lo que el PTP las incorpora directamente.

Por fin, también analiza el PTS Agroforestal, identificando importantes discrepancias o diferencias, en las que en casi todos los casos hace predominar la propuesta del PTP. Señala la laguna que supone que no recoja la Categoría de Especial Protección (aunque sí recoge diferentes espacios protegidos como condicionantes superpuestos) por valores naturalísticos y ecológicos, y la subdivisión de la Categoría de Campiña Agroganadera del PTS (zonas de Alto Valor Estratégico y Paisaje rural de transición). El PTP hace suyas todas las áreas de la primera subcategoría. Por otro lado hace predominar su propuesta en las áreas categorizadas como de Pastizales Montanos en el PTP y que el PTS considera en ocasiones como Monte Ralo, que el PTP además extiende también a los pastizales costeros, o las consideraciones que se hacen sobre la unidad de roquedo, que el PTP incluye en los espacios de especial protección directamente sin darle un tratamiento específico como sugiere el PTS. Por otro lado constata el diferente entendimiento que existe sobre la categoría de mejora ambiental, mucho más amplio en el PTP –incluye también bosques naturales degradados, barrancos y terrenos con necesidad de medidas de restauración ecológica-paisajística, etc.- que en el PTS, que lo reduce a las zonas de canteras necesitadas de restauración. Respecto a la consideración de condicionantes superpuestos también se producen discrepancias. Mientras que el PTS en la vulnerabilidad de acuíferos sólo considera la vulnerabilidad alta, el PTP incluye las áreas de vulnerabilidad alta y media. Por último también subraya que la consideración de los riesgos erosivos, basados en la metodología utilizada, es menor en el PTS, aportando el PTP más zonas sensibles. Sí asume el PTP la delimitación de los espacios protegidos –las propuestas de espacios a integrarse en la Red Natura 2000 y de áreas de interés naturalístico- que aporta el PTS Agroforestal. Como cartografía de información aporta el plano ya mencionado con la subdivisión del ámbito territorial en unidades ambientales, y tres mapas que reflejan procesos y condicionantes superpuestos del medio físico: vulnerabilidad de acuíferos, áreas erosionables e inundables, y espacios naturales superpuestos.

#### C) Ordenación del Medio Físico y articulación del modelo territorial.

Este punto se corresponde con la parte más propositiva de los documentos. El documento del **Alto Deba**, en su parte propositiva, llega a decir que, aunque parezca contradictorio, ha sido el Medio Físico la clave de nuestra civilización actual, aunque posteriormente parece traslucir una visión a futuro de un mayor intervencionismo. Crean que, respetando el potencial social y cultural de la comarca, hay que ejercer de nuevos “exploradores” y remirar la capacidad de acogida del medio natural para proponer una nueva iniciativa de colonización. Aun reconociendo que no hay que tener miedo a las intervenciones territoriales de transformación, este tipo de lenguaje no parece concordar –a juicio de esta investigación-, con la nueva cultura territorial. Es por ello que en el modelo se establece la estrategia de conservación de los valores ecológicos, productivos, paisajísticos y científico-culturales del territorio del suelo no urbanizable, pero a la vez se

dispone del mismo como oportunidad de desarrollo para la localización de las actividades residenciales y dotacionales más innovadoras y atractivas. El problema – desde la perspectiva de esta investigación-, es cómo se pueden entender estos nuevos desarrollos, o mejor dicho, cómo se territorializa la propuesta, puesto que, aceptando las necesidades de modificación del medio de la propuesta –aparte de la regeneración de otros espacios-, de nuevos desarrollos seguramente necesarios para la comarca, estos crecimientos se pueden realizar de manera muy diferente, con impactos territoriales también diversos.

Antes de entrar de lleno en el análisis del medio físico se pasa a dar una visión general del planteamiento del PTP. La primera consideración es que dada la localización del AF respecto al conjunto de la CAPV se sitúa en el centro geográfico de la misma, centralidad que va a ser reforzada por las próximas actuaciones previstas (nueva autopista A-1 Málzaga-Urbina, autovía Beasain-Durango) y entre las que no destaca especialmente el nuevo trazado ferroviario de la red vasca. Pero esta situación no sería suficiente sino se alcanza otra condición básica, el lograr un tamaño funcional suficiente que le permita al AF superar el rango actual y contrarrestar las actuales tensiones-dependencias. Efectivamente, el AF sufre en mayor o menor medida las influencias cruzadas de las tres capitales, lo que junto a la mejora de las comunicaciones, y a las amplias ofertas de vivienda pública en las capitales, al aumento del tiempo libre, etc. puede provocar un progresivo e imparable flujo regresivo a todos los niveles en el AF. Es por ello que para consolidarse como cuarta ciudad del Sistema Polinuclear Vasco y ejercer un papel estructurador dentro del esquema global de interrelación y complementariedad que constituye la CAPV y su entorno se plantean seis grandes objetivos, y encaminados a su logro se realizan las propuestas fundamentales del modelo territorial.

En el primero se plantea el conseguir una nueva identidad territorial, identidad que supere la hasta ahora característica “identidad resistencia” del AF por la “identidad proyecto”, relacionada con su memoria histórica y que sepa conjugar los nuevos y viejos valores.

El segundo se refiere a completar la vertebración del sistema de interconexiones básicas ya señalado con la mejora de la red a nivel comarcal (red primaria). Junto a ello se propone la implantación de un sistema de transporte público adecuado y de las infraestructuras necesarias a su servicio (aparcamientos, centros de transporte, estación de autobuses, etc.). Se recoge el trazado de tranvía propuesto por el Gobierno Vasco para el que se proponen algunas modificaciones de cara a su mejor servicio y a mejorar su complementariedad con otros modos de transporte.

El tercer objetivo se refiere al peso demográfico del AF, que se quiere que pase de los 63.000 habitantes a los 70.000 en el horizonte del plan (16 años), en base a una oferta adecuada de vivienda y a la creación de elementos de atracción social (laboral, cultural, ambiental, de servicios, etc.).

El cuarto objetivo se plantea unido al anterior y se refiere a desarrollar una política de vivienda capaz de alcanzar las cifras de población previstas. Para ello la política de vivienda debe potenciar las nuevas tipologías residenciales como elementos de atracción (rehabilitación de centros históricos, vivienda de baja densidad, creación de un hábitat alternativo, etc.) asegurando a la vez la oferta de vivienda a precio tasado en todos sus tipos, desde la

protección oficial hasta el propio precio tasado, pero asegurando el acceso a la vivienda.

Como quinto objetivo se plantea el desarrollo sostenible de las actividades tradicionales del AF, apoyando la recualificación industrial y las alternativas de actividad terciaria en detrimento de las instalaciones extensivas que deben tender a localizarse en zonas colindantes al AF y que gozan de mayor disponibilidad superficial. En este sentido proponen ampliar a otros ámbitos comarcales iniciativas similares al Plan Garaia de Arrasate-Mondragón.

En último lugar se plantea complementar las actuales iniciativas dotacionales (Mondragón Unibertsitatea) con equipamientos de carácter recreativo especialmente vinculados con el ocio y de alto atractivo social. De esta manera podría afrontar el AF la fuerte competencia de los espacios costeros cercanos y de las tres capitales.

Volviendo al análisis más sistemático del medio físico del AF, la memoria plantea como objetivo del PTP el ofrecer un documento base para la posterior redacción de los diferentes Planes Municipales, a los que asigna la zonificación pormenorizada del ámbito. Posteriormente, al realizar unas consideraciones previas, se señala que desde el PTP simplemente se realiza una aproximación al medio físico del área a partir del análisis de las variables más significativas (vegetación, recursos hidrológicos, capacidad agrológica de los suelos, valores geológicos-geomorfológicos) que puedan condicionar el uso del territorio y por lo tanto de la ordenación del mismo en su conjunto.

En la memoria especifican la división del suelo, la categorización que propone el modelo territorial, en el que la mayoría del territorio queda categorizado como "Resto del territorio" y para el que no realizan ningún tipo de propuesta o especificación. La otra parte del territorio son los ámbitos que el PTP cree que deben ser objeto de protección y ordenación por sus características, y que quedarán categorizados por el PTP. En este segundo caso, se hace una descripción de cada categoría explicando también sobre la base de que criterios se han delimitado. Dicha categorización queda recogida en el plano de ordenación nº 1, llamado plano del Medio Físico. Aunque no lo especifica, la primera categorización – Resto del territorio- puede considerarse como una categoría relacionada con un nivel de uso del medio físico calificado como de expansión y que queda totalmente en manos del planeamiento municipal –posteriormente matiza algo el tema-, mientras que el resto se corresponden en la mayoría de los casos con categorías de conservación, salvo las Áreas de Interés Agrario que se consideran a conservar pero en su vertiente de explotación agraria actual, como se aprecia a continuación:

- 1.- Áreas de Interés Natural, donde se recogen los espacios protegidos por la Ley de Conservación de la Naturaleza (Parques Naturales –Urkiola y Aizkorri-Aratz, a las que el PTP añade Udalaiz, que se recogía entre las Áreas de Interés Naturalístico de las DOT-; y Árboles Singulares del Área, ya que no se localizan Biotopos Protegidos). También recoge el resto de Áreas de interés naturalístico del anexo de las DOT (monte Gorostiaga, Irukurutzeta-Trekutz y el hayedo de Albinagoia). Como se ha señalado Udalaiz se propone como parque natural mientras que Aizkorri, que en el año 1997 figuraba en esta lista queda recogido como Parque Natural al haber obtenido su declaración y ser propuesto para integrar la red Natura 2000. Por último señala la subcategoría de otros enclaves de interés

referidos a áreas aisladas e inconexas entre sí pero con singularidades desde el punto de vista natural y en la que integra los ecosistemas climáticos fluviales de aliseda, áreas de vegetación singular –juncales, trampales, etc.-, pequeños bosquetes de vegetación arbórea de escasa presencia en la CAPV (encinar, marojal), y manchas aisladas de vegetación arbórea autóctona que rompen con la monotonía del monocultivo de coníferas, especialmente el pino.

2.- Áreas de Interés Agrario, que recogen los suelos con alto valor agrológico normalmente localizados en las tierras aluviales de los principales cauces y los suelos con limitaciones permanentes pero aptos para el cultivo y que se localizan en zonas de relieve suave, lomas y laderas con cierta pendiente. La mayor parte de estos suelos se localizan en el municipio alavés de Aramaio, siendo poco relevante su presencia en los municipios guipuzcoanos del AF debido a la presión histórica que han sufrido por usos urbanos, aunque también se señalan algunos.

3.- Áreas de Interés Hidrológico. En esta categoría se integran tres tipos de zonas: las aguas superficiales asumiendo la propuesta del PTS de Ordenación de márgenes y arroyos de la CAPV; las aguas subterráneas, es decir, las áreas de recarga de los acuíferos pero teniendo en cuenta también su vertiente superficial (flujos de base desde los acuíferos) y que en su mayor parte se localizan en el sur y oeste del AF, y en menor medida en tramos del río Deba (Arrasate-Mondragón y Aramaio) y los cursos del Iñola y Olaeta (Aramaio).

4.- Áreas de Interés Geológico-Geomorfológico: recoge los puntos y pequeñas áreas de interés por sus valores geológicos y/o geomorfológicos.

5.- Áreas a mejorar y recuperar: principalmente señala los vertederos que deben ser objeto de mejora, y recoge también los tramos de ríos que se indicaban en el PTS de Ordenación de márgenes.

6.- Yacimientos arqueológicos y paleontológicos. De las innumerables muestras se recogen dos estaciones megalíticas (Aizkorri y Elgea-Artia) que están incluidas en el registro de Bienes Culturales como Conjunto Monumental y cuyo decreto regula su protección.

Hay que señalar que no se realiza ningún comentario sobre los condicionantes superpuestos. Se supone que los referidos a la vulnerabilidad de acuíferos y de áreas inundables ya están tratados en las categorías respectivas. Sobre los espacios naturales no realiza ningún comentario aunque también se supone que se recogen en la categoría definida como tal y también son relacionados en las medidas positivas. Quedarían las áreas consideradas como erosionables, sobre los que el PTP no dice nada, a pesar de reconocer el carácter montañoso y la importancia de las pendientes del AF.

Respecto a la parte más normativa de la planificación del medio físico no se da ninguna norma general relativa a procesos del medio o a actividades

**Figura 44:** Ordenación del Medio Físico del Alto Deba (Ver Mapas Medio Físico PTP)..

humanas actuales o potenciales, salvo la consideración general realizada en el art. 23, por el cual establece que el territorio no protegido por el PTP (la ya mencionada categoría "Resto del Territorio") será categorizado por el planeamiento municipal de acuerdo a las categorías establecidas por las DOT. Es decir no hay definición de los usos actuales y potenciales a regular, aunque luego los regule en la normativa particular. Sí que se establece en la normativa particular relativa a las categorías, las que el PTP considera de especial protección por criterios de interés natural, agrario, hidrológico y geológico-geomorfológico –y recogidas en su correspondiente plano-, en la que en general regula el régimen de edificación por un lado y el régimen de uso por otro. En este último distingue entre usos propiciados, usos admisibles y usos prohibidos. El PTP opta por no ofrecer una matriz del medio físico tipo las DOT pero tampoco realiza una definición de la regulación de los elementos y procesos del medio y de las actividades humanas que regula, por lo que se entiende que aceptan la dada en las propias DOT.

Desde este punto de vista se detectan algunas contradicciones, que pueden dar lugar a algún conflicto. Al no realizar ningún tipo de categorización del territorio siguiendo la línea de las DOT, se interpreta que los espacios que el PTP delimita que definen deben ser objeto de protección se integran o asimilan dentro de la Categoría de Especial Protección de la matriz del Medio Físico de las DOT. Extraña por lo tanto que en el art. 9, al regular el régimen de uso de las áreas de interés natural de especial protección, establece entre los usos admisibles el extractivo, cuando en las DOT, tanto en el texto como en la matriz se establece claramente que es un uso prohibido. Aunque el PTP hace la salvedad de que es admisible "sin perjuicio de lo que establezca la legislación específica en la materia" -que además por ley es la que va a prevalecer en caso de que el espacio que fuese se acogiese a una figura de protección regulada en la Ley de Conservación de la Naturaleza-, parece una contradicción importante. Como ya se señalaba a la hora de analizar las DOT y su parte normativa, entre las determinaciones vinculantes de aplicación directa<sup>119</sup> se recoge el punto 6.8.1 referido a la Categoría de Especial Protección, donde se especifica que "la regulación de usos establecida en la Matriz de Ordenación del Medio Físico, así como el contenido del texto del capítulo serán de obligado cumplimiento para las áreas incluidas en dichas Categorías. Los espacios que el planeamiento territorial de desarrollo declare como de Especial Protección, y los que en el futuro pudieran alcanzar dicha categoría por aplicación de los criterios del apartado 6.8.1 deberán, necesariamente ser incluidos en dichas categorías de ordenación por el planeamiento municipal correspondiente (DOT, 330). Es cierto que a continuación reconoce la posibilidad de alterar el régimen de uso en estas áreas, pero señala que con carácter vinculante debe hacerse conforme a lo establecido en el apartado 6.6.2 de la Directriz del Medio Físico (DOT, 128), que establece lo siguiente: "las propuestas de alteración del régimen de uso en los espacios incluidos por el planeamiento territorial de desarrollo en la Categoría de "Especial Protección" deberán incluir una justificación social de las actividades propuestas y un estudio de alternativas. Su aprobación definitiva corresponderá al Consejo de gobierno

---

<sup>119</sup> Capítulo 22 "Normas de aplicación de las DOT", punto 2.2 "Análisis del Carácter Vinculante u Orientativo" apartado II.a "Modelo Territorial de las DOT. Determinaciones vinculantes, de aplicación directa".

previo informe de la COTPV" (DOT, 128). Se entiende que esto se puede producir de manera puntual o excepcional por un uso o actividad concreta que puede justificar en ese caso la excepción de la normativa pero que como regulación general está vigente la prohibición de actividades extractivas con carácter vinculante. En definitiva, una importante contradicción con la regulación establecida en la Matriz y el texto de las DOT relativo a la Categoría de Especial Protección, que le puede restar credibilidad al documento, y que podría tener consecuencias jurídicas. En todo caso en el PTP no se presenta ni se explicita ninguna de las cuestiones previstas en el punto 6.6.2 para alterar de este modo la regulación de usos en esta categoría.

Otra contradicción –esta de carácter metodológico y menor relevancia que la anterior-, nace de la falta de desarrollo de la matriz del Medio Físico de las DOT. Dicha falta lleva a intentar adecuar la realidad territorial a las categorías establecidas en las DOT. Así, contradictoriamente con lo regulado en la matriz y en el texto de las DOT, cuando se quiere proteger espacios con otros valores que los naturales, paisajísticos o ecológicos, en vez de desarrollar la matriz con nuevas subcategorías que posibilitasen su mejor adecuación y regulación de la realidad territorial, opta por intentar “casar” la realidad territorial con las categorías. Así, dentro de la Categoría de Especial Protección integra las Áreas de Interés Agrario, uso que en principio no está permitido por la regulación de las DOT en la Categoría de Especial Protección.

En sucesivos artículos (art. 10 al 14) regula el resto de categorías, añadiendo en el art. 66 la regulación de las zonas arqueológicas de interés incluidas dentro del patrimonio cultural.

En cuanto a las medidas de Acción Positiva no realiza aportaciones de importancia, y repite la categorización ya señalada de áreas de especial protección señalando que quedan recogidas en el plano 1 de ordenación. En el caso de dos subcategorías –Áreas de Interés Agrario y Áreas de Interés hidrológico- remite a lo que puedan regular el planeamiento sectorial y, en su caso, municipal.

Fuera del tratamiento del medio físico en sí pero en clara relación con el mismo se han detectado otras cuestiones también discutibles o por lo menos que pueden dar lugar a confusión entorno a la regulación de algunos espacios libres integrados en espacios naturales protegidos, cuando no a regulaciones contradictorias. Si bien en la memoria al tratar los espacios libres comarcales señalaba una serie de áreas de esparcimiento (parque fluvial de Leintz-Gatzaga, Besaide, Gorla, Asentzio, etc. incluyendo también las rutas blandas y bidegorris), en la normativa, además de éstas, se encuentra una nueva figura denominada Espacios Libres vinculados a las Áreas de Interés Natural (art. 46) en la que se incluyen siete espacios anteriormente considerados de especial protección: el Parque Natural de Urkiola, el de Aizkorri-Aratz, el hayedo de Albinagoia, Udalaitz, Karakate-Irukurutzeta-Agerre Buru, Monte Gorostiaga, y embalse de Axiola. Estos espacios son recogidos también en el plano 3 de ordenación correspondiente a equipamientos y espacios libres municipales, limitándose a colorear los límites de dichos espacios sin mayor concreción dentro de los mismos, por lo que se supone que la regulación se refiere a toda la zona protegida. Al regular los usos de estos espacios en el art. 48 establece entre los usos propiciados el de recreo intensivo y las explotaciones agrarias. Esto

contradice de manera importante lo establecido previamente en el propio documento en el art. 9 sobre el régimen de usos de los espacios de especial protección lo que puede dar lugar a confusión, pero también vuelve a contradecir lo establecido por las DOT en su matriz y correspondiente regulación de usos de las categorías.

En otro ámbito, la regulación del suelo residencial y de actividades económicas, también se quiere realizar algunos comentarios. El primero señalar que en la memoria se señala la delimitación de diferentes corredores sin desarrollo urbano, distinguiéndose dos tipos: los de tipo A (vinculados a las principales vías de comunicación y que se distinguen por discurrir por zonas muy angostas o por su especial relación con el medio físico, y que se quieren preservar de cualquier tipo de desarrollo), y los de tipo B (del mismo estilo pero localizados en la red secundaria de accesibilidad pero que también se quieren preservar de nuevos desarrollos). Aunque en la memoria se citan pero no se explican, en la parte normativa del documento aparecen dos categorías (Reservas espaciales y Otros espacios reservados) que quedan exentos de desarrollo urbano en el horizonte del Plan bien porque quedan reservados para futuras infraestructuras bien sin mayor razonamiento. Sin más, estaría bien una mayor explicitación de estas propuestas. Todas estas actuaciones quedan recogidas en el plano 4 de ordenación denominado "Asentamientos urbanos. Suelos residenciales e industriales. Dentro de los criterios señalados en la memoria para el desarrollo residencial el PTP señala -nuevamente con un lenguaje no muy apropiado desde esta investigación-, la necesidad de abordar la "colonización" de las laderas<sup>120</sup> con suaves pendientes que ofrecen unos niveles de calidad ambiental altos, especificando que no tiene porqué significar promover viviendas de lujo, aunque tampoco señala las estrategias para conseguirlo. Faltaría poner esta propuesta en relación con las otras propuestas de regeneración urbana, sobre qué superficie se extiende, qué propuestas se priorizan, etc.

Otro comentario merece el tratamiento -o ausencia del mismo- de los asentamientos rurales. Aunque ni en la memoria ni en la normativa se realiza ningún comentario, en el ya referido plano propositivo nº 4 sobre asentamientos urbanos se llegan a localizar hasta más de 40 asentamientos rurales, la mayoría -más de treinta-, en el entorno de Aramaio, Eskoriatza y Aretxabaleta, y que puede ser una peculiaridad del área (Urola Kosta por ejemplo tan sólo recoge unos quince asentamientos de este tipo). Sin ningún comentario realizado en el texto no se interpreta muy bien si se señalan dichos asentamientos a modo informativo -podrían haberlo hecho en otro plano, no en el propositivo-, o realmente se incluyen de una manera propositiva. Aunque la definición de núcleo rural y sus posibilidades de desarrollo quedaron reguladas por la Ley 5/1998 sobre Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de la CAPV y nuevamente por la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo (ver marco legal), sí parece que su cartografiado merecería un comentario sobre si se considera oportuno el desarrollo de todos ellos o no respecto al modelo territorial propuesto, cuáles podrían priorizarse, etc. Según que interpretaciones se le

---

<sup>120</sup> ERQUICIA (2003) también recoge entre sus conclusiones que, ante la escasez de suelo llano, uno de los retos más importantes del planeamiento territorial y urbano -especialmente de la vertiente atlántica de la CAPV y particularmente de Gipuzkoa-, será la necesidad de abordar los desarrollos urbanos en ladera.

dé se puede favorecer un crecimiento diseminado y disperso que obstaculizaría los objetivos de sostenibilidad.

Pasando al AF de **Urola Kosta** se analiza en primer lugar las propuestas generales del PTP, que se agrupan entorno a cinco grandes puntos. El primero hace referencia a la dotación de las infraestructuras adecuadas lo que permitirá el doble objetivo de lograr la vertebración interna del territorio y poder responder a los futuros retos que la incipiente extensión metropolización en torno a Donostia-San Sebastián puede plantear al AF. Desde el PTP se apoyan las soluciones que desde la administración sectorial se empiezan a plantear para que, basándose en la red viaria y ferroviaria preexistente, se desarrollen nuevas redes en torno a dos ejes fundamentales: el eje este-oeste paralelo a la costa y el eje norte- sur del valle del Urola. Dicha vertebración contribuiría a otro reto fundamental del AF, consistente en consolidar la identidad global del AF. De cara a la conexión exterior se considera fundamental la mejora de la comunicación del valle de Iraurgi con el alto Urola, en especial con la conexión con el eje Beasain-Zumaia.

Sobre estas dos premisas básicas, el PTP propone el fortalecimiento de las cuatro áreas urbanas principales de AF, considerándolas como cabeceras de cuatro ámbitos territoriales diferenciados dentro del AF: Orio en la costa este, Zarautz en la costa central, Zumaia en la costa oeste, y Azpeitia y Azkoitia en el interior, en el valle de Iraurgi. La consolidación de estas cuatro áreas permitirá el doble objetivo de aproximar la población a las nuevas redes de transporte y favorecer la preservación del territorio en general y de su alta calidad ambiental, importante activo del AF.

En este contexto se prevé una población para el AF que en el horizonte del PTP (2018) de 75.000 habitantes. Para ello es necesario mantener el esfuerzo constructor actual pero con una mayor implicación del sector público en la producción de vivienda en condiciones asequibles para la población, problema no exclusivo de esta AF pero sí muy importante.

Desde la perspectiva socioeconómica, partiendo del actual equilibrio del AF se plantea reforzarlo –en base a la actividad industrial tradicional (sectores metálicos e industria de la madera) y los sectores agroforestal y pesquero, y equilibrarlo con la potenciación de nuevas actividades que ya tienen cierta presencia en la zona como las técnicas ferroviarias, medicina y gerontología, cultura y yacimientos arqueológicos y técnicas medioambientales, y otras de gran futuro como son las técnicas de la comunicación. A todo ello debe sumarse la apuesta de un sector turístico de importante presencia y posibilidades (oferta dotacional, cultural y ambiental) pero que debe el reto de la iniciativa pública para lograr la oferta de suelo de para actividades económicas de mediana y gran dimensión, con propuestas de nuevos desarrollos en Zarautz y especialmente en el eje Zumaia-Azpeitia/Azkoitia.

Como último objetivo se plantea el reto esencial de la puesta en valor de la alta calidad ambiental del territorio como activo territorial diferenciador.

Respecto a la ordenación y regulación del medio físico en el AF, en general ofrece menos contradicciones que el anterior. No se concretan objetivos específicos para el medio físico, salvo el criterio de establecer “medidas de protección especial del medio” que se incluye en el art. 2.1 de las normas

básicas para la definición del modelo territorial. Realiza una Categorización parecida aunque con alguna matización en parte debida a su condición de AF costera y algunos cambios de denominación que propone respecto a la matriz de las DOT. Dichos cambios (la categoría denominada en las DOT como agroganadera y campiña se pasa a llamar sólo de interés agrario mientras que la forestal pasa a denominarse forestal-ganadera, desagregación de las áreas de interés geológico y geomorfológico), pueden generar confusión, máxime si no se razonan ni se explican. Previamente a la regulación en la parte normativa, en la memoria se realiza la definición y descripción de estas categorías que quedan como siguen:

1.- Áreas de Interés Natural. Se corresponden en general con áreas que destacan por su patrimonio natural, es decir, especies endémicas o amenazadas, bosques autóctonos de entidad y bosques galería o alisedas bien conservadas, roquedos, arenales costeros acantilados, marismas, dunas, playas, estuarios y áreas de interés geológico-geomorfológico y paisajístico. Se señalan como objetivos la conservación de los valores naturales y paisajísticos de estos espacios, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los hábitats, y la capacidad productiva de los mismos. Es por ello que esta categoría comprende tanto los espacios correspondientes a la Red de Espacios Naturales Protegidos de la CAPV -Parques Naturales (Pagoeta), Biotopos Protegidos (Inurritza en Zarautz) y Árboles Singulares-, como los espacios que se integran en la Red Natura 2000 (Hernio-Gatzume e Izarraitz) y otras Áreas de Interés Naturalístico, donde se recogen algunas de las áreas que como tales se proponían en el Anexo de las DOT. De las nueve áreas que proponían las DOT el PTP selecciona e incorpora en esta categoría tres de ellos (desembocadura del Urola, enclaves de la marisma del Oria, y la franja litoral de Zumaia/rasa y ensenada de Aitzuri). Un poco incompresiblemente, posteriormente, en las medidas de acción positiva, integra las nueve áreas del anexo. Quizás la razón pueda estribar en que en el caso de los tres seleccionados se propone su integración en la Red de Espacios Protegidos de la CAPV para los que indica que deberán redactarse los correspondientes PORNs y recomienda su protección bajo la figura de biotopos protegidos. El resto de áreas mencionadas se consideran parajes singulares proponiendo en la memoria unas consideraciones generales pero sin valor normativo pues no se incluyen posteriormente en las normas particulares sobre las categorías, ni aparece la figura de parajes singulares como subcategoría.

También se integran dentro de esta categoría los llamados "Otros enclaves de interés", pequeñas áreas aisladas e inconexas entre sí pero que presentan valores naturales, paisajísticos o ecológicos de interés. Entre ellos se incluyen acantilados y playas -ya regulados por la Ley de Costas-, los ecosistemas climáticos fluviales de aliseda cantábrica -y que en general ya recogía el PTS de Ordenación de márgenes y ríos-, pequeños bosquetes de encinar cantábrico, y los humedales interiores recogidos en el PTS de Zonas Húmedas (recoge la charca de Sakonburu en Azkoitia, sin mencionar -aunque ya están integrados en otros espacios- los humedales de la ría del Urola y del Oria e Inurritza).

2.- Áreas de Interés Agrario. A partir de la cartografía de Clases Agrológicas selecciona los suelos más aptos para la práctica agrícola, los

**Figura 45:** Ordenación del Medio Físico de Urola Kosta (Ver Mapas Medio Físico PTP)..

de mayor capacidad agrológica. Al ser muy reducidos los de clase II y III incluye también la clase IV, suelos con limitaciones permanentes y que requieren mejoras para su utilización. Las razones van más allá que las exclusivas de la perspectiva agraria –aunque no las explicitan-, aunque sí comentan la escasez de este tipo de suelos en el AF ante la presión de los usos exógenos al agrario. La mayor parte de este tipo de suelos se da en la mitad septentrional del AF. Señala la conveniencia de controlar la actividad agrícola y ganadera en las áreas con peligro de contaminación acuífera. Por otro lado remite al PTS Agroforestal y/o al planeamiento municipal para el establecimiento de estrategias que permitan la reposición de aquellos suelos agrarios de interés que por presiones de otros usos sean colonizados por los mismos.

3.- Áreas de Interés Geológico-geomorfológico. En esta categoría se recogen los espacios que por sus valores geológico-geomorfológicos destacan por ser representativos de determinados procesos. En su selección –a parte de sus valores intrínsecos-, también se han tenido en cuenta su estado de conservación, representatividad, accesibilidad, valor didáctico, etc. Advierten que otros espacios que además de estos valores comparten otros valores ya han sido recogidos en las Áreas de Interés Natural por lo que las obvian aquí. Se recogen desde puntos como las cuevas de Ekain hasta áreas como el polje de Aizarna-Akua o las dolinas de Ibarrola erreka.

4.- Áreas de Interés Hidrológico. El creciente interés por asegurar no sólo la conservación de los recursos hídricos, sino también su calidad lleva al PTP a establecer esta categoría con el objetivo de conservar las aguas superficiales y subterráneas de gran complejidad en la zona, distinguiendo estas dos categorías. La primera recoge lo previsto por el PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la vertiente cantábrica y la legislación derivada de la Ley de Costas. En el caso de las aguas subterráneas se recogen las tres grandes unidades hidrogeológicas correspondientes al Dominio Hidrogeológico del Anticlinorio Norte y parte del sector occidental y central del Dominio Hidrogeológico de la Cadena Costera. En todos los casos se señala la necesidad de regular los usos y actividades de manera que se asegure la ausencia de impactos en dichos recursos.

5.- Áreas de potencialidad Forestal-Ganadera. No se considera que bajo este concepto se deban de proteger determinadas áreas, aunque se señala como vocación de gran parte del territorio hasta ahora no integrado en otras categorías la forestal-ganadera. Recogen la conveniencia –como señala la LMA- de protección del suelo, por lo que recomiendan la orientación a uso forestal de las zonas con fuertes pendientes y/o con problemas de erosión y de inestabilidad de laderas. De manera algo confusa –se propone otra categoría para ello-, se señalan acciones puntuales de mejora ambiental para recuperar zonas degradadas o sin uso productivo y que por vocación podrían pasar a esta categoría.

6.- Mejora ambiental y recuperación ambiental. En algunas zonas degradadas –sólo señalan el vertedero de residuos industriales de Oñartxo en Azkoitia-, se proponen acciones para recuperar los valores naturales pasados o lograr su recualificación ambiental.

Respecto a la instrumentalización de la ordenación propuesta el PTP de Urola Kosta tampoco desarrolla ni refleja la ordenación en una matriz de ordenación del medio físico y obvia una definición de los usos actuales y potenciales que posteriormente regula. En este sentido se supone –pero estaría bien señalarlo–, que se asumen los usos y actividades recogidos en la matriz de las DOT. Los condicionantes superpuestos no se comentan en la memoria como tales y sólo hay una alusión a los mismos en la normativa particular, en el art. 2.10 sobre Ordenación del medio rural y otros condicionantes superpuestos. En dicha alusión tan sólo señala los criterios a tener en cuenta en caso de contaminación de acuíferos por un lado, y recoge la previsión del Parque Eólico de Gazume por otro. Se sobreentiende que el condicionante superpuesto de los Espacios Protegidos ya queda recogido en la primera categoría y por lo establecido posteriormente en las medidas de acción positiva. Sigue quedando pendiente el tratamiento de las áreas erosionables sobre las que sólo se dicen algunas generalidades en la memoria dentro de la categoría forestal-ganadera.

Sobre la ordenación del medio rural señala que tanto el planeamiento municipal como el PTS deberán establecer las estrategias de reposición de tierras agrícolas de las explotaciones agrarias prioritarias que se transformen a usos urbanos, indicando al planeamiento municipal que deberá respetar las propuestas de categorización del PTP (plano II.2.1) y hacer propuestas para la zonificación del plano II.2.2 respetando la siguiente categorización: interés forestal, agroganadero, de campiña y/o de pastizales montanos aunque pueda desarrollar otras debidamente justificadas<sup>121</sup>. También señala que será el PTS Agroforestal el que pueda establecer la normativa sobre este territorio.

Respecto a la regulación de la normativa particular referente a las categorías de ordenación establecidas (art. 2.6 a 2.10) no se detectan especiales contradicciones, salvo las señaladas anteriormente relativas a los cambios de denominación y alguna consideración en relación a las áreas de interés geológico-geomorfológico. En todas las categorías, salvo en esta, se hace una regulación estableciendo el régimen de edificación, los usos admisibles y los propiciados. A pesar de que –tanto en la memoria como en el art. 2.4 de la normativa referente a la categorización general del AF se señala que son áreas a preservar por sus valores geológicos y geomorfológicos que además están asociados a acuíferos subterráneos importantes, integrándose dentro de los espacios a proteger o recuperar–, sólo se señala la propuesta de limitar la intervención antrópica asegurando la renovación del recurso pero sin proponer ninguna regulación de usos, remitiéndose al control que deberán ejercer los organismos públicos sobre los usos y actividades propuestas. No parece muy adecuado el considerar zonas de especial protección para posteriormente regularlas como condicionante superpuesto. En el mismo sentido de lo señalado para el Alto Deba, se produce la confusa integración de los suelos considerados como de Áreas de Interés Agrario dentro de la Categoría de Especial Protección, lo que en sí mismo es una contradicción según la regulación de las DOT. Más tarde, en el art. 2.40, dentro de la regulación del patrimonio cultural, se regulan también las zonas arqueológicas de interés. También es de resaltar que sobre la categoría de mejora y recuperación ambiental no se realiza

---

<sup>121</sup> Curiosamente estas categorías se corresponden con las de las DOT, creando confusión en parte con la categorización establecida anteriormente por el PTP.

ningún comentario ni en la parte de la regulación ni en la de las medidas positivas, aunque sí queda recogida en el mapa dentro de las determinaciones vinculantes.

Las categorías consideradas como de especial protección, la 1, 2, 3, 4 y 6 quedan recogidas con carácter de determinaciones vinculantes para el planeamiento municipal y sectorial en el plano II.2.1, mientras la más extensa, la categoría 5, queda reflejada en el plano II.2.2, y como ya se ha señalado no tiene carácter vinculante, quedando en manos del PTS correspondiente y del planeamiento municipal su ordenación. En este sentido hay que señalar una pequeña contradicción. Aunque como se explica en la memoria parece que la categoría forestal se recoge en el plano II.2.2, tanto en el plano II.2.1 que recoge las determinaciones vinculantes para el medio físico –la categorización–, como en el plano II.1 donde se recoge el Modelo territorial, se señala –aunque luego no se distingue en el mapa– una categoría denominada Áreas de Interés Forestal. Seguramente serán áreas incluidas dentro de otros espacios ya cartografiados como espacios naturales protegidos u otros enclaves de interés y que no se pueden distinguir cartográficamente, pero con el objetivo de evitar confusiones estaría bien que quedase especificado, o que incluso se suprimiese de la leyenda siempre y cuando se especificase en el texto y en la normativa la existencia de dichas áreas dentro de esos espacios.

Dentro de las medidas de acción positiva se recogen los espacios que tienen alguna figura de protección, y –algo contradictoriamente como ya se ha señalado–, se incluyen todas las áreas de interés natural del anexo de las DOT aunque el PTP en la memoria seleccionaba tres de las nueve, así como otros enclaves de interés propuestos por el PTP (art. 2.11), las áreas de interés geológico-geomorfológico (art. 2.12), las áreas de interés hidrológico y litoral (art. 2.13), y las áreas de interés agrario (art. 2.14). En el art. 11.6 se realizan diferentes propuestas de actuación, bastante acertadas desde la nueva concepción en red de los espacios naturales protegidos, entre las que destacan la inclusión en la Red Natura 2000 de algunos espacios que no estaban previstos y que son propuestas propias del PTP como son el corredor de Granada erreka hasta Pagoeta, ampliando así el LIC previsto para Hernio-Gazume y la franja litoral de Zumaia correspondiente a la rasa y a la ensenada de Aitzuri. Por otro lado también propone la inclusión dentro de la Red de espacios protegidos de la CAPV de la desembocadura del Urola y de los enclaves de las marismas del Oria.

Nuevamente, igual que en el anterior PTP, sin haber explicitado nada anteriormente en la memoria –el apartado de descripción general del modelo territorial parece lugar adecuado para ello–, en la normativa, dentro de las tipologías de las categorías del modelo territorial general (art. 2.5), señala la existencia de los denominados ámbitos sin desarrollo urbano que quedan definidos como ámbitos en los que se quiere limitar la intervención antrópica para poderlos preservar en razón de sus características singulares, su localización y/o por sus condiciones de integración en el modelo territorial, sin quedar explícitas claramente las razones de estas delimitaciones. En el momento de regular la normativa particular de usos parece distinguirse entre ámbitos sin desarrollo urbano (art. 2.21) y corredores sin desarrollo urbano (art. 2.22), aunque en el plano II.1, Modelo territorial del AF, sólo se cartografiaban los ocho corredores, por lo que parece que son sólo dichos corredores los que se consideran también como

ámbitos urbanos sin desarrollar. Aunque en algunos casos parece coincidir con propuestas de carácter medioambiental del PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos, en ningún momento se explicita, lo que vuelve a subrayar la importancia de una mayor claridad.

Cabe destacar que al final de la memoria presentan 51 acciones estructurantes entorno a 16 intervenciones estratégicas entre en las que se señalan tres concretas dirigidas al medio: desarrollo del parque de Pagoeta y su extensión a Granada y Hernio-Gatzume, recuperación de las marismas del Oria, y recuperación del alcornocal de Gárate-Santa Bárbara.

Por su parte, el PTP del AF del **Bajo Deba**, es de los documentos mejor estructurados y más claros tanto desde el punto de vista metodológico como expositivo, y tanto en la memoria explicativa como en la normativa.

Como objetivos generales del PTP menciona cinco, entre los que se pueden apreciar varios directamente relacionados con el medio físico: un correcto funcionamiento del ciclo integral del agua; la regeneración del medio natural y el mantenimiento de la biodiversidad y del patrimonio cultural; la mejora de calidad del medio urbano; un uso racional del territorio; y un nuevo enfoque en la administración y gestión integral del territorio. Los objetivos específicos indicados para el medio físico se citan más adelante, al tratar la ordenación y regulación del mismo. Para el sistema de asentamientos persigue los siguientes objetivos generales: disminuir la sobresaturación del ámbito territorial de Eibar (Ermua, Eibar y Soraluze), potenciando prioritariamente el ámbito del litoral (Deba y Mutriku), y –en menor medida– el ámbito de Elgoibar (Elgoibar y Mendaro), además de Mallabia; proporcionar suelo suficiente para albergar las distintas iniciativas económicas, así como la determinación de los ámbitos de preferente ocupación y las que se deben excluir de todo proceso urbanizador; posibilitar una profunda transformación de las exigencias de ubicación y ambientales del aparato productivo y de los asentamientos residenciales, incentivando para ello la participación de la iniciativa privada y de las diferentes administraciones públicas.

Distingue entre las propuestas para el asentamiento residencial y el de actividades económicas. Para el primero propone la reducción de la densidad de los asentamientos residenciales, incidiendo en la descongestión y regeneración de los cascos urbanos y la rehabilitación de los cascos históricos; la canalización de la oferta de suelo en cuatro opciones: reforma interior, desarrollo endógeno, desarrollo comarcal y segunda residencia; disposición de áreas proclives para el primer acceso a la vivienda y también para sectores de media y alta capacidad; realización de una oferta generosa y flexible de suelo, como catalizador del cambio hacia un modelo residencial diverso y flexible.

Respecto a las propuestas para el ámbito de los asentamientos de las actividades económicas señala el promocionar suelo suficiente para iniciativas empresariales de la comarca; reurbanizar y/o reconvertir áreas industriales obsoletas, ubicando actividades terciarias y de equipamiento solas o junto a espacios residenciales; operaciones inmediatas de limpieza sobre instalaciones sin actividad, demoliendo las que no posean un valor histórico-artístico o ambiental; iniciativas de mejora del paisaje industrial tanto de agentes públicos como privados; compatibilizar usos mixtos de suelo de actividades económicas y residenciales; interrelación entre suelos residenciales, equipamientos y medio natural; apostar por la terciarización

de los cascos urbanos; crear un polígono comarcal por cada ámbito homogéneo (Itziar, Albitzuri y Goitondo); racionalización de las áreas canterables existentes.

También establece propuestas para el llamado territorio blando, que es el que interrelaciona aspectos del Medio Físico con temáticas de carácter más urbano. En el se incluyen las áreas de esparcimiento, los asentamientos rurales diseminados o en núcleo, el patrimonio natural, urbano, cultural, etc. El objetivo principal es estructurar una propuesta de áreas naturales para el esparcimiento, conformando una red básica destinada al acceso público.

En cuanto a las infraestructuras de comunicación asume las propuestas del Plan de Carreteras y del PTS ferroviario, sugiriendo un peaje más blando en la A-8 y la posibilidad de disponer de un nuevo nudo entre Mendaro y Deba por un lado, y ofrecer un servicio más competitivo de ferrocarril (nuevos apeaderos, mejores frecuencias, etc.). Respecto al puerto de Mutriku asume el planteamiento del Plan Director.

Pasando a examinar los diferentes aspectos del medio físico analizados en la memoria (ocupación del suelo, vegetación natural, flora y vegetación, fauna y hábitats, ciclos hidrogeológicos esenciales, recursos hidrológicos, patrimonio naturalístico y cultural, y paisaje rural), para cada uno de ellos señala la situación actual, los objetivos, los criterios, y las propuestas. En estas últimas especifica su inclusión en las categorías de ordenación propuestas posteriormente para las que calcula la superficie estimada. En cada caso señala el objetivo o propósito de cada categoría y una descripción de la misma, los criterios utilizados para su delimitación y una propuesta general. Distingue las siguientes categorías:

- 1.- Zonas de especial protección (2.145 has. 10,96%): basándose en el mapa de vegetación de la CAPV se delimitan los bosques autóctonos mejor conservados y los vestigios de los ecosistemas singulares más representativos de la vegetación potencial de la zona (acantilados, vegas y marismas, encinar cantábrico, pastizales, hayedos y robledales, etc.). Es de destacar que en el momento de aprobarse el PTP el AF del Bajo Deba no tenía incluido ningún espacio protegido por alguna figura contemplada en la Ley de Conservación de la Naturaleza.
- 2.- Zonas de mejora ambiental (3.867 has. 19,75%): también basándose en el mapa de vegetación de la CAPV se recogen zonas de vegetación degradadas o pequeñas manchas de bosque natural pero que por su situación topográfica y potencialidad natural pueden evolucionar hacia la categoría de Especial Protección.
- 3.- Zonas de pastizales montanos (571 has. 2,92%): delimita los pastos naturales integrados en el paisaje pastoril de los macizos montañosos sobre la base del análisis de la vegetación actual y del Mapa de Clases Agrológicas.
- 4.- Zonas de protección de aguas superficiales (731 has. 3,72%): delimitadas según la propuesta del PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos, contempla la regeneración de la aliseda cantábrica como vegetación de ribera en todos los tramos de la categoría que coincidan con las categorías de Campiña Agroganadera y Forestales.

**Figura 46:** Ordenación del Medio Físico del Bajo Deba (Ver Mapas Medio Físico PTP)..

5.- Zonas Forestales (7.842 has. 40,05%): acoge los terrenos que por su vocación natural su capacidad productiva se limita a su uso y explotación forestal continuados, extrayendo la información del Mapa de vegetación de la CAPV y del Mapa de Clases Agrológicas. Señala las limitaciones que para su explotación pueden derivarse de la prevención de riesgos naturales según las directrices del Plan Estratégico Rural Vasco y del correspondiente PTS Forestal. También señala que la corrección del desequilibrio en la ocupación del suelo –las plantaciones de coníferas sobrepasan en un 15% la capacidad potencial teórica del medio- puede permitir su adecuación a la categoría de Mejora Ambiental.

6.- Zonas de Campiña Agroganadera (4.425 has. 22,06%): se recogen los suelos de mayor capacidad agrológica, siguiendo los criterios del Mapa de Vegetación de la CAPV, del trabajo sobre criterios de preservación del suelo agrario en Gipuzkoa de la Diputación de Gipuzkoa y el Mapa de Clases Agrológicas.

Esta categorización del medio físico se completa con el análisis de los condicionantes superpuestos (vulnerabilidad de acuíferos –tanto superficiales como subterráneos-, vulnerabilidad por riesgos de erosión, áreas inundables y áreas de protección). En la vulnerabilidad de acuíferos subterráneos se incluyen los ámbitos de interés hidrogeológico y las áreas de alta y media vulnerabilidad del Mapa hidrogeológico de la CAPV. En las áreas inundables analiza la información tanto del PTS de márgenes de ríos y arroyos como del Plan Integral de Prevención de Inundaciones de la CAPV, destacando la importancia de realizar una explotación silvícola adecuada procurando respetar el drenaje superficial mediante la recuperación de la vegetación de ribera y propiciando la regeneración y mantenimiento de cubiertas vegetales de protección de laderas.

En el caso de los Espacios Naturales Protegidos, al carecer de espacios así catalogados por la Ley de Conservación de la Naturaleza se recogen espacios que por uno u otro motivo gozan ya de alguna protección (planeamiento municipal, PTS Zonas Húmedas, Ley de Patrimonio Arqueológico, Histórico y Cultural de la CAPV), así como de otros espacios que se incluían en el Catálogo de Enclaves de Interés Naturalístico de la CAPV. En contraste con los anteriores PTPs destaca la importancia de la vulnerabilidad por riesgo de erosión debido a suelos con fuertes pendientes (> 50%) y suelos de escaso espesor y sustratos litológicos inestables. Del análisis del Mapa Geomorfológico de Suelos y Riesgos Naturales de la CAPV delimita dos zonas de especial atención por erosión, el macizo de Izarraitz y los valles interiores en el tramo medio entre Elgoibar-Ermua.

En este caso, la normativa también es más completa y está mejor estructurada. Por un lado se define el modelo territorial (art. 7) en el que se distinguen los siguientes grupos de contenidos y en el que el medio físico no queda sólo en un plano testimonial: medio físico, el sistema de asentamientos, las infraestructuras y servicios, los equipamientos comarcales, y el territorio blando. Dentro de cada uno se especifican los llamados componentes de la estructura territorial (art. 8), que en el caso del medio físico lo constituyen aquellos espacios que por diferentes motivos requieren protección o tienen un interés especial, como son los espacios naturales protegidos, los espacios de interés naturalístico, las áreas de interés agrario, las áreas de interés hidrológico, geológico y geomorfológico, y los cauces y sus áreas de protección. Considera que las propuestas del

PTP para la ordenación de los componentes de la estructura territorial son determinaciones básicas y sustanciales de carácter vinculante, con las siguientes consideraciones para el medio físico. Por un lado subraya que la modificación por parte del planeamiento municipal de los ámbitos de especial relevancia a proteger o a mejorar o recuperar precisará de una modificación del PTP. Por otro añade que las precisiones y rectificaciones de la zonificación por parte de dicho planeamiento o por parte de los Planes Especiales no tendrán carácter de modificación, pero deberán justificarse técnica y científicamente y obtener el informe previo y vinculante de la COTPV, y una vez aprobadas por dicha Comisión serán incorporadas directamente al PTP.

Como ya se ha comentado anteriormente en el apartado de los aspectos generales y los objetivos de ordenación, en la normativa más específica referida al medio físico comienzan por señalar los objetivos generales para el mismo (art. 9). En ellos, aparte de los objetivos propios de preservar y asegurar la protección de los espacios de valor naturalístico en razón de sus valores ecológicos, faunísticos o florísticos, por valores hidrológicos y de calidad de las aguas, de patrimonio, etc. abogan por un mayor equilibrio de las unidades de ocupación del suelo y por un incremento de la superficie de bosques naturales autóctonos. Por otra parte también se explicita un objetivo relacionado con el desarrollo rural al proponer la protección y ayuda al desarrollo de las actividades primarias como valor económico y agente gestor del territorio. A continuación señalan unas directrices generales entorno a cinco ámbitos (art. 10): la preservación de los ámbitos singulares; el mantenimiento de la diversidad biológica, los recursos genéticos y la regulación ambiental; la restauración de los ciclos hidrogeológicos e impedir los riesgos naturales; fomento del desarrollo rural y el uso racional de los recursos naturales; protección de los conjuntos paisajísticos.

El PTP también establece el modelo territorial del medio físico (art. 11) que se basa en tres puntos. Una zonificación del suelo rural con relación a su capacidad de uso racional, potencialidad de evolución, mejora natural y preservación por sus valores ecológico-paisajísticos. Se presenta también una categorización en la que distingue por un lado los ámbitos que tienen carácter vinculante –los incluidos como de especial relevancia a preservar o proteger- que quedan recogidos en el plano nº 1, regulados en los artículos 12 a 18, y especificados en el Anexo I. Por otro lado establece la categorización más general de carácter orientativo y que queda recogida en el plano nº 2 y en los artículos 19 y 20. En el tercer punto aclara que en caso de que se superpongan ámbitos correspondientes a dos categorías diferentes se tendrán en cuenta las determinaciones más restrictivas sin perjuicio de que si se elabora una normativa específica de protección ambiental prevalecerá sobre ambas. Esta distinción entre los ámbitos de especial relevancia a preservar o proteger por un lado y las categorías de ordenación por otro, no es correcta metodológicamente y puede llevar a alguna confusión a la hora de la regulación.

Como en el resto de PTPs se echa en falta la regulación general relativa a los elementos y procesos del medio –aunque de manera superficial algo comenta el documento anteriormente-, y a las actividades humanas. Tampoco se definen los usos actuales y

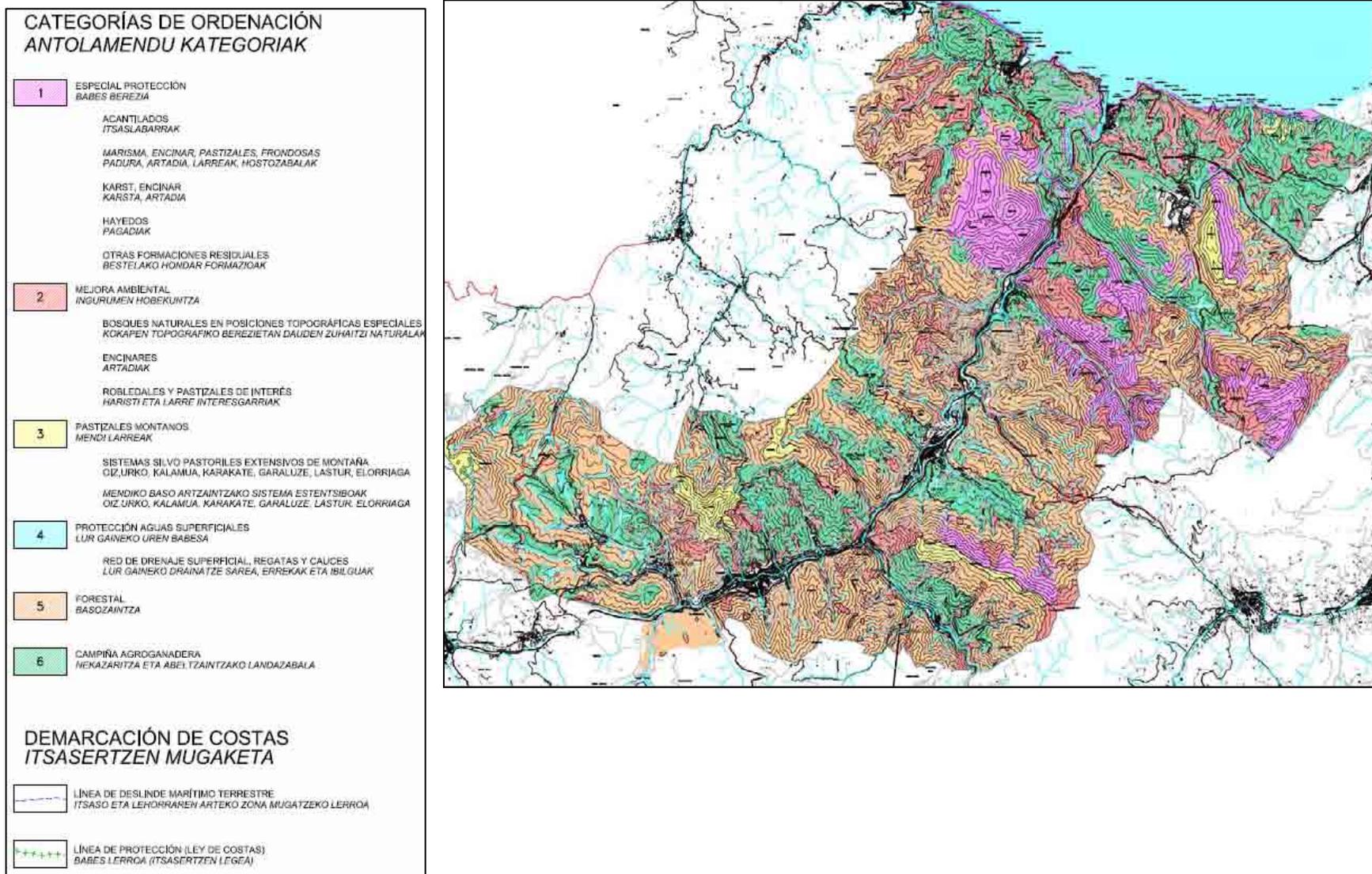
**Cuadro 6:** Matriz de Ordenación del Medio Físico del AF. Del Bajo Deba. Fuente: Plan Territorial Parcial del Bajo Deba.

INGURUNE FISIKOAREN ANTOLAMENDU- MATRIZEA MATRIZ PARA LA ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO		ERABILERA USOS																						
		Ingurugiroaren bab. Prot. ambiental		Aisia eta astialdia Ocio y esparcimiento			Lehen sektoreko baliabideen ustiapena Explotación de recursos primarios						Azpiegiturak Infraestructuras					Eraikuntza erabilerak Usos edificatorios						
		Kontserbazioa Conservación	Ingurugiroaren hobekuntza Mejora ambiental	Jolas-iharduera zabalaok Recreo extensivo	Jolas-iharduera trinkoak Recreo intensivo	Ehiza eta arantzaz-iharduerak Actividades cinegéticas y piscícolas	Nekazaritza Agricultura	Negutegiak Invernaderos	Abeltzaintza Ganadería	Basoa Forestal	Nekazaritza-industriak Industrias agrarias	Erauzketa-iharduerak Actividades extractivas	Garraibideak Vías de transporte	Aireko lineak Líneas de tendido aéreo	Lurpeko lineak Líneas subterráneas	Zerbitzu ez-linealen inst. teknikoak. A motatakoak Inst técnicas de servicios r no lineal Tipo A	Zerbitzu ez-linealen inst. teknikoak. B motatakoak Inst. técnicas de servicios no lineal Tipo B	Hondakindegia eta zabortegiak Escombreras y vertederos de residuos sólidos	Lehendik zeuden guneetan oinarritutako hazkundeak Crecimientos apoyados en núcleos preexistentes	Lehendik zeuden guneetan oinarritutako hazkundeak Crecimientos no apoyados en núcleos preexistentes	Herri-onturako eraikitze-INTERESeko eraikinak Edificios de utilidad pública e interés social	Nekazaritza-ustiatzian lotutako etxebizitza isolatua Residencial aislado vinculado a explotación agraria	Etxebizitza isolatua Residencial aislado	Instalazio arriskutsuak Instalaciones peligrosas
ANTOLAMENDU KATEGORIAK CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN	1 Babes berezia Especial Protección	1	1	2*	3	2*	3	3	2*	2*	3	3	3	2*	2*	3	2*	3	3	3	2*	3	3	3
	2 Ingurugiroaren hobekuntza Mejora ambiental	1	1	2	2*	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	3	3	3
	3 Mendiko larreak Pastizales montanos	1	1	2	2*	2*	3	3	1	2*	3	3	2*	2*	2*	3	2*	3	3	3	2*	3	3	3
	4 Lurrazaleko uren babesa Protección de aguas superficiales	1	1	2	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3	2*	3	3	3
	5 Basoa Forestal	2	2	2	2*	2*	2*	3	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	3	3
	6 Nekazaritza eta abeltzaintzako landazabala Campiña agrogenadera.	2	2	2	2*	2*	1	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	3	2*
BALDINTZATZAILA GAINJARRIAK CONDICIONANTES SUPERPUESTOS	Akuiferoen urrakortasuna Vulnerabilidad de acuíferos			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	3	2*	
	Area higagarriak Áreas erosionables			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	
	Urpean gera daitezkeen areak Áreas inundables			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	
	Espazio Natural Babestuak. Natura 2000 sarea Espacios Naturales Protegidos. Red Natura 2000			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*

<span style="background-color: #90EE90; border: 1px solid black; padding: 2px;">1</span> Propiciado Egokia	<span style="background-color: #FF8C00; border: 1px solid black; padding: 2px;">3</span> Prohibido Debekatua
<span style="background-color: #FFFF00; border: 1px solid black; padding: 2px;">2</span> Admisible Onargarria	* Planeamiento de desarrollo Garapen-plangintza

**Figura 47:** Categorización orientativa del Bajo Deba (Plan Terriotirla Parcial del Bajo Deba).



potenciales del territorio, y extraña porque es de los pocos PTPs que, aunque con carácter orientativo, establece una matriz de ordenación general del medio físico. Se supone que de nuevo se admite la definición y caracterización dada en las DOT.

Como se ha señalado, las áreas de especial relevancia a preservar o proteger las recoge el PTP en el Anexo I y en plano nº 1 de Ordenación del Medio Físico:

A.- Áreas de interés natural: se incluyen los enclaves de mayor interés ecológico y paisajístico que participan de la categoría d) del punto 4 del art. 19 de Condicionantes Superpuestos, distinguiéndose las siguientes subcategorías:

A.1 Espacios Naturales Protegidos: como se ha comentado en este AF no existe ningún espacio protegido regulado por una figura de la Ley de Conservación de la Naturaleza, es decir parque natural, biotopo protegido o árbol singular<sup>122</sup>. No obstante el PTP propone como árbol singular la encina de Otaolerdika en Eibar. Sí que se incorporan a la red Natura 2000 los tres espacios que ya se recogían en el anexo de las DOT como áreas de espacio de interés naturalístico (Izarraitz, Arno, y acantilados de Mutriku-Saturrarán) así como el río Artibai del Territorio Histórico de Bizkaia en su recorrido por el AF.

A.2 Áreas de interés naturalístico y otros enclaves de interés: en esta subcategoría recoge las Áreas Naturales recogidas en el patrimonio municipal, señalando diez espacios (parques, bosques, vegas, etc.), y otros cinco enclaves de interés que se encontraban recogidos en anteriores precatálogos de la CAPV o en el anexo de las DOT y que en ocasiones supone una repetición de espacios ya propuestos para la red Natura 2000 (acantilados de Mutriku-Saturrarán, franja litoral de Punta Aitzuri en Mendata y Deba-Zumaia, Monte Andutz, Valle de Haranerreka en Mendaro y Montes de Karakate-Irurutzeta-Agerreburu en Elgoibar-Soraluze).

B. Áreas de interés científico y cultural: en este caso también participan de la categoría d) del punto 4 del art. 19 de Condicionantes Superpuestos, y distingue dos subcategorías:

B.1 Áreas de interés geológico y geomorfológico, donde se recogen 22 puntos o áreas de interés extraídos del Mapa sintético geomorfológico.

B.2 Elementos de interés cultural. Yacimientos arqueológicos prehistóricos. Señala 37 yacimientos extraídos de la Carta Arqueológica de Gipuzkoa.

C. Áreas de interés hidrológico: extrayendo información de diferentes fuentes establece las siguientes subcategorías:

C.1 Aguas superficiales: recoge las áreas delimitadas por el PTS de ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV.

---

<sup>122</sup> Aparte de las propuestas de espacios para integrarse en la Red Natura 2000, por fin –y posteriormente a la aprobación de este PTP-, uno de los espacios más emblemáticos y de mayor valor del litoral guipuzcoano integrado en este AF y compartido con el AF de Urola Kosta –el tramo litoral entre Deba y Zumaia-, ha sido propuesto en junio del año 2006 para ser reconocido como Biotopo Protegido, habiéndose iniciado ya la elaboración del PORN correspondiente. El PTP ya protegía este frente por diferentes motivos como puede apreciarse mejor en el plano nº 1 de ordenación del Medio Físico.

C.2 Aguas subterráneas y cuencas de captación: se corresponden con las áreas recogidas en el plano 01 Medio Físico Ordenación del Medio Físico Ámbitos de Especial Relevancia a proteger y mejorar.

C.3 Áreas inundables: también se corresponden, como el anterior, con las áreas recogidas en el plano 01 Medio Físico Ordenación del Medio Físico Ámbitos de Especial Relevancia a proteger y mejorar.

C.4 Litoral: recoge las áreas consideradas como de Especial Conservación Estricta (criterio naturalístico) del Avance del PTS del Litoral de la CAPV, que incluye los acantilados de Mutriku a Deba incluida Sieteplayas y la franja litoral de Deba a Zumaia con las diferentes playas de Deba.

C.5 Zonas Húmedas: señala las zonas protegidas por el PTS de Zonas Húmedas, el ámbito de las marismas de Deba y la charca de Larraskanda.

D. Áreas de interés Agrario: se definen como las áreas de especial potencialidad agraria del AF, incluyendo tanto los mejores suelos agrícolas correspondientes a las clases más restrictivas del Mapa Agrológico de Gipuzkoa (clases II, III y IV), como los suelos de Alto Valor Estratégico definidos en el Avance del PTS Agroforestal.

También tienen carácter vinculante las categorizadas como áreas a mejorar y/o recuperar, en las que se distinguen los dos tipos indicados anteriormente:

E.1 Bosquetes Naturales en posiciones topográficas especiales: son los así recogidos por el plano de Ordenación del Medio Físico nº 1.

E.2 Minas, canteras, y vertederos en desuso: se corresponden con la categoría h de actividades económicas especiales del sistema de asentamientos, pero están igualmente recogidos en el plano de Ordenación del Medio Físico ya comentado.

Como se ha señalado, en el art. 11.2.a señala que la ordenación de estas categorías –definidas en el plano nº 1 y reguladas en los arts. 12 a 18-, son vinculantes. En el mismo artículo 11.2.b señala que también se hace una zonificación general por categorías para todo el territorio –no sólo para los ámbitos de especial protección- que se acompaña de una matriz de carácter orientativo y cuya regulación –también orientativa- se realiza en los art. 19 y 20. Salvo algún leve cambio –que no es sustancial sino que se realiza para adecuar la matriz al análisis del territorio del AF- es prácticamente igual que la matriz de las DOT. Respecto a la regulación más particular de las categorías o ámbitos de especial relevancia a preservar o proteger se realiza la típica regulación del régimen edificatorio y de los regímenes de uso según usos propiciados, admisibles o prohibidos. Y aquí –para sorpresa de esta investigación ante la calidad general y metodológica del documento-, se vuelve a producir una contradicción respecto a las DOT en la regulación de las actividades extractivas en el caso de las áreas delimitadas como categorías o ámbitos de especial relevancia a preservar o proteger. Aunque con más limitaciones que en el caso del Alto Deba ya señalado –lo regula como uso admisible “siempre que resulte compatible con el objetivo de conservación, protección y mejora”-, la realidad es que puede suponer abrir la puerta de manera general a una actividad de gran impacto en el medio categorizado como espacio de interés natural y que difícilmente –por no decir imposible-, se imagina compatible con los objetivos de conservación,

protección y mejora que deben regir en los espacios de especial relevancia a preservar o proteger. También parece contradictorio con las limitaciones a la actividad antrópica que el establecimiento menciona en la memoria explicativa al referirse a estos ámbitos, y con los objetivos marcados en el art. 9 ya mencionado, el último de los cuales hace referencia a "asegurar la efectiva protección de los Espacios Naturales de especial relevancia localizados en el AF".

De la lectura de las DOT se entiende que cualquier zonificación de espacios del suelo no urbanizable de cara a su ordenación debe integrarse en alguna de las Categorías de Ordenación propuestas en las propias DOT, pudiendo en todo caso desarrollarse la matriz de regulación con nuevas subcategorías. Desde esta investigación se interpreta que si se delimitan por lo tanto espacios como de especial relevancia a preservar o proteger en un PTP éstos se identifican con la Categoría de Especial Protección de la matriz de las DOT, y quedan sujetos a su regulación, que como ya se ha analizado en el examen de la Directriz del Medio Físico, es de las pocas cuestiones de vinculación directa de las DOT. Por no repetir, simplemente recordar lo ya señalado sobre este tema en el PTP del Alto Deba.

Al igual que el PTP del Bilbao Metropolitano deja la posible modificación y delimitación más precisa de los espacios de Especial Protección en manos del planeamiento municipal, aunque en este caso también contempla la posibilidad de realizar Planes Especiales que desarrollen las propuestas del PTP.

El PTP del Bajo Deba también destaca por el planteamiento que hace de las Medidas de Acción Positiva, recogidas en el art. 21 y donde se señalan diferentes planes y estudios de manejo que ayudarían a alcanzar y profundizar en los objetivos marcados para el medio físico. Así propone cuatro Estudios de Conservación que incluirían actividades relacionadas con la preservación de los ecosistemas singulares, la diversidad biológica, los ciclos ecológicos esenciales y el patrimonio cultural. En segundo lugar propone otros cuatro Estudios de Aprovechamiento en los que se incluyen las actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y la prevención de sus impactos y riesgos ambientales. En tercer lugar señala la realización de dos Estudios de usos públicos, relativos a la animación social, divulgación, educación ambiental, actividades recreativas y de uso público en la naturaleza. Por último plantea la realización de tres Estudios de coordinación que incluyen trabajos que respaldan al resto de estudios y posibilitan la coordinación de agentes públicos y privados implicados en la gestión del territorio (incluye el estudio de organización de la Agencia para el Seguimiento y Desarrollo del PTP que se menciona más adelante). Añade la realización de diferentes Planes Especiales entre los que destacan los de Protección y Ordenación de los Recursos de Unidades Ambientales que se adjuntan en el plano I, la de Ordenación y Coordinación de Acciones Sectoriales, y el Plan de ordenación del LIC de Arno (no especifica porqué plantea sólo el de este espacio y no el del resto).

Todo esto se completa con diferentes anexos, en su mayoría relacionados directa o indirectamente con la ordenación y protección del medio físico y del patrimonio cultural. Ya hemos señalado que en el anexo I se señalaban con precisión los ámbitos de especial relevancia a proteger y mejorar y/o recuperar, al que se añaden el anexo II sobre condicionantes a la hora de desarrollar proyectos de trazados de las infraestructuras viarias, en el anexo

III se especifican por municipios el inventario de bienes patrimoniales protegidos, en el anexo IV se relacionan las Áreas Naturales de Esparcimiento, en el anexo V se señala la normativa básica para los ámbitos de acceso al territorio, en el anexo VI se establece el régimen de protección de los elementos de interés histórico-cultural no catalogados, y por fin en el anexo VII se relaciona la red de caminos rurales, senderos y bidegorris.

Por otro lado es de destacar por su novedad que en el último artículo, el que regula la dinamización y gobierno integral del territorio se plantea como vinculante para el desarrollo del PTP la creación de una Agencia para el desarrollo de la Ordenación y la Acción Territorial, propuesta coincidente con otros PTPs. Dicha Agencia deberá encargarse de mantener vivo un foro de debate, administración y gestión de las ideas de ordenación integral que contiene el PTP, así como servir de catalizador institucional del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales de Gipuzkoa y Bizkaia, así como aglutinador de las tendencias sociales y económicas con efecto directo en el territorio del AF. Por otro lado será responsabilidad de la Agencia el desarrollar diferentes instrumentos de ordenación, en concreto Planes Especiales referentes a aspectos del Medio Físico y Planes Especiales en materia del Sistema de Asentamientos, entre los que incluyen uno de mejora medioambiental de las periferias urbanas.

Desde un punto de vista global y atendiendo al tratamiento del Medio Físico -aparte de la cuestión señalada sobre la regulación de las actividades extractivas en la Categoría de Especial Protección y la delimitación abierta de las mismas -, se considera el PTP del Bajo Deba como de los mejor estructurados y de mayor calidad metodológica tanto en general como en el tratamiento del medio físico.

### **5.5.3 Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS).**

Como ya se ha comentado anteriormente el desarrollo, elaboración y aprobación de los diferentes PTS ha sido muy variado y desigual. Desde la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente ha habido una actitud dinámica e impulsora para la elaboración y aprobación de los PTS que quedaban bajo su competencia, aunque tampoco el proceso ha estado exento de dificultades.

Efectivamente, siguiendo las opciones que marcaba la LOTV, en las DOT se prevé -aparte de otros PTS relativos a otros ámbitos- la posibilidad de desarrollar la Directriz del Medio Físico por medio de otros instrumentos.

Entre éstos distingue los PTS que pudiesen derivarse del Plan Estratégico Rural Vasco, los propios PTPs y Planeamiento Municipal, y los PTS con incidencia en el Medio Físico, nombrando entre ellos por lo menos los PTS de Ordenación y Protección del Litoral y el PTS de Protección y Ordenación de Zonas Húmedas (punto 7C, 144). Previamente, en la propia Directriz, al tratar la protección de aguas superficiales dentro de las Categorías de Ordenación (punto 6.8.7, 140) se contemplaba que la protección de las aguas superficiales quedaría regulada por el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV, que a su vez se diferenciaba en dos, el de la vertiente cantábrica y el de la vertiente mediterránea. Pues bien, aunque este último PTS fue aprobado con relativa rapidez (transcurrió poco más de un año y medio entre la aprobación inicial de los dos, aunque el avance del PTS de la vertiente cantábrica estaba redactado desde 1994 y no obtuvo la aprobación inicial hasta casi cuatro años más tarde), el resto

**Cuadro 6:** Tramitación de los Planes Territoriales Sectoriales Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

	PLAN TERRITORIAL SECTORIAL	INICIATIVA	AVANCE	INFORME COTPV	APROBACION INICIAL	BOPV	APROBACION PROVISIONAL	INFORME DE COTPV	APROBACIÓN DEFINITIVA	PUBLICADO BOPV
<b>APROBACIÓN DEFINITIVA</b>	PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. (V. C.)	Dpto. de O. del T.	20/07/1994	16/03/1998	Orden de 23/04/1998	BOPV, 13/05/1998	Orden de 20/07/98	13/11/1998	Decreto 415/98 de 22 de diciembre	18/02/1999
	PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. (V. M.)	Dpto. de Ordenación del Territorio	30/03/1998	13/11/1998	Orden de 05/03/1999	BOPV, 20/04/1999	Orden de 24/06/99	05/07/1999	Decreto 455/99 de 28 de diciembre	26/01/2000
	PTS de la Red ferroviaria en la CAPV.	Dpto. de T. y O. P.	19/03/1997	16/03/1998	Orden de 17/03/1998	BOPV, 26/03/1998	Orden de 17/11/00	15/02/2001	Decreto 41/01 de 27de febrero	BOPV, 09/04/2000, 30/05/2001 y 17/01/2002
	PTS de Energía Eólica	Dpto. de I., C. y T. (D. de Energía)	26/04/2000	10/07/2001	Orden de 11/07/2001	BOPV, 24/07/2001	Orden de 16/11/01	16/01/2002	Decreto 104/02 e 14 de mayo	05/06/2002
	PTS de Zonas Húmedas de la CAPV	D. de Biodiversidad	30/03/1998	15/02/2001	Orden de 23/04/2001	BOPV, 07/06/2001	Orden de 19/05/03	24/07/2003	Decreto 160/04 de 27 de julio	19/11/2004
	PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales	Dptos. de O. del T. y M. A. y Dpto. de I., C. y T.	12/07/2001	09/04/2003	Orden de 21/07/2003	BOPV, 31/07/2003	Orden de 22/12/03	29/03/2004	Decreto 262/04 de 21de diciembre	28/01/2005
	Modificación del PTS de la Red ferroviaria en el Bilbao Metrop. y otros municipios	Dpto. de T. y O. P.	No ha tenido Avance	24/07/2003	Orden de 29/07/2003	BOPV, 06/08/2003	Orden de 19/07/04	30/09/2004	Decreto 34/05 de 22 de febrero	08/04/2005
<b>EN TRAMITACIÓN</b>	PTS Promoción Pública de Vivienda	Dpto. de O. del T. y M. A.	29/06/2000							
	PTS de Puertos de Euskadi	Dpto. de T. y O. P.	En redacción							
	PTS Agroforestal	Dpto. de Agric. y P.	18/09/2001	24/07/2003	Orden de 10/01/2005	BOPV, 27/01/2003				
	PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV	Dirección de O. del T.	10/09/1999	10/07/2001	Orden de 28/02/2005	BOPV, 30/06/2005	24/04/2005		Decreto 43/2007 de 13 de marzo	02/04/2007
	PTS de Patrimonio Cultural	Departamento de Cultura	06/07/2001	BOPV, 06/07/2001						
	PTS de la Red Intermodal y Logística del Transporte	Dpto. de T. y O. P.	24/07/2003							
	Modificación del PTS de la Red ferroviaria en el TH DE ALAVA	Dpto. de T. y O. P.	No ha tenido Avance	15/12/2004	Orden de 25/01/2005	BOPV, 09/02/2005				
	Modificación del PTS de la Red ferroviaria en EL TH DE GIPUZKOA	Dpto. de T. y O. P.	No ha tenido Avance	15/12/2004	Orden de 25/01/2005	BOPV, 09/02/2005				
<b>PTS PROMOVIDOS POR LAS DIPUTACIONES FORALES</b>										
<b>A.D.</b>	Plan de Carreteras de Alava	Diputación Foral de Álava							N. F. 30/98 de 23 de novi.	
	Plan de Carreteras de Bizkaia	Diputación Foral de Bizkaia							N. F. 8/99 de 15 de abril	BOPV, 25/06/1999
<b>T</b>	Plan de Carreteras de Gipuzkoa	Diputación Foral de Gipuzkoa	Aprobado Inicialmente	N. F. 17/94 de 25 de novi.	BOG, 02/12/1994					

ha tenido una larga –y a veces inconclusa- tramitación. Así, el PTS de Zonas Húmedas, que tenía redactado el avance para marzo de 1998, no obtuvo la aprobación inicial hasta tres años más tarde en marzo del 2001 y transcurrieron más de tres en obtener su aprobación definitiva, en julio del año 2004. Por su parte el PTS del Litoral tenía redactado su avance para septiembre del año 1999 pero no obtuvo su aprobación inicial hasta casi seis años más tarde, en junio del año 2005. Y esto en contraste con otros PTS como el de Suelo de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, que a partir de su aprobación inicial en julio del año 2003 apenas necesitó otro año y medio para que fuese definitivamente aprobado en diciembre del año 2004, o el PTS de la Red Ferroviaria, que necesitó un año entre el avance y su aprobación inicial en marzo del año 1998 y apenas otros tres para su aprobación definitiva en febrero del año 2001. Y del sorprendente PTS de Energía Eólica, que sin tener el PTS de Energía aprobado, apenas necesitó dos años para su aprobación definitiva desde la redacción del avance.

En este sentido esta dinámica contrasta con otro PTS de carácter sectorial pero de indudable impacto en el medio físico, como es el PTS de Zonas Canterables, que ya se preveía al regular las actividades extractivas dentro de las Directrices Generales relativas al control de Actividades en la Directriz de Medio Físico. En las DOT se especificaba que dicho Plan “conlleva una zonificación de posibles ubicaciones de explotaciones a cielo abierto constituirá el marco de referencia para un tratamiento homogéneo de tales actividades” (DOT, punto 5.3.B.b.2, p. 121). El retraso en su elaboración –tras diez años de aprobación de las DOT no se conoce ni un avance- parece deberse a las dificultades que se están encontrando para localizar nuevas explotaciones pues, entre otras cuestiones e impactos que produce, es una actividad catalogada entre las “no deseables” por los ayuntamientos.

En definitiva, se pasan analizar los PTS del Medio Físico aprobados definitivamente –el de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos y el de Zonas Húmedas de la CAPV-, así como otros dos que todavía sólo gozan de la aprobación inicial pero que, como ya se ha podido comprobar en el análisis de los PTPs, están siendo tenidos en cuenta en sus propuestas de ordenación, aunque sea con carácter provisional, como es el PTS de Ordenación del Litoral, y –en menor medida-, el PTS Agroforestal.

#### 5.5.3.1 Planes Territoriales Sectoriales del Medio Físico.

##### A). PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente cantábrica y Vertiente Mediterránea).

Este fue el primer PTS relativo al Medio Físico aprobado. Al comienzo hubo gran diferencia entre uno y otro pues el documento de Avance de la vertiente cantábrica estaba ya redactado en para julio de 1994 mientras que el de la vertiente mediterránea no lo estuvo hasta marzo de 1998. A partir de aquí siguieron un proceso paralelo pero con un año de diferencia entre uno y otro más o menos. Así, el primero obtuvo la aprobación inicial en abril del año 1998, la provisional en julio del mismo año y la definitiva para diciembre del mismo año. El de la vertiente mediterránea siguió un proceso parecido pero un año más tarde: aprobación inicial para marzo de 1999, la provisional en junio del mismo año y la definitiva para finales de

diciembre del mismo año. Parece que cuando hay consenso o interés para sacar un plan adelante desaparecen las dificultades. Como es lógico, y aunque diferencia entre la vertiente atlántica o cantábrica y la mediterránea, los dos PTS guardan la misma estructura y proponen la misma ordenación. Desde su promulgación, quizás por la complejidad del tema abordado, la conciencia general respecto a los temas objeto del Plan, y el acierto de la propuesta de la ordenación, ha sido un PTS poco contestado y bien integrado tanto en los PTPs como en el planeamiento municipal<sup>123</sup>.

El PTS se estructura en cinco tomos, tres de los cuales se corresponden los mapas de ordenación según las diferentes componentes. En el primer tomo se presentan la memoria general y la memoria particular en donde se analizan las, por vertientes, las diferentes cuencas identificadas. El segundo tomo hace referencia a la normativa de ordenación, cuya cartografía de referencia se refleja en los siguientes tres tomos: mapas de ordenación de márgenes por la componente medioambiental, mapas de ordenación de márgenes por la componente hidráulica, y por la componente urbanística. Tanto en una vertiente como en la otra la cartografía se facilita a escala 1/35.000.

La **memoria general** comienza con una introducción, para seguir con un capítulo donde se fija el marco legal y los antecedentes, poniendo especial atención en el análisis de la ley de costas, de la ley de aguas y de las DOT. A continuación se realiza un diagnóstico en relación a las tres componentes (medioambiental, hidráulico y urbanístico) y distinguiendo, en cada caso, por vertientes. Subraya la enorme presión que han sufrido los ríos, especialmente en la vertiente atlántica donde la disponibilidad de suelo es menor y el grado de urbanización de los fondos de valle ha sido importante. Aunque hay que destacar la importancia de introducir la variable medioambiental dentro del diagnóstico –y posteriormente- de la ordenación de los diferentes cauces fluviales, sí se echa de menos una reflexión sobre el importante papel que los ríos y arroyos tienen como corredores ecológicos que conectan diferentes espacios y permiten y facilitan la interconectividad de especies de fauna y flora, siendo este un “plus” en su función ecológica. El capítulo cuarto analiza principalmente las bases metodológicas del Plan, señalando como objeto del PTS el desarrollo de lo marcado por la Directriz del Medio Físico de las DOT tanto en sus Directrices Generales como en las Categorías de Ordenación referente a las Aguas Superficiales, e identificando los ámbitos de ordenación y los aspectos competenciales. Dentro de las bases metodológicas del documento señala la sistematización metodológica realizada en base a las tres áreas diferenciadas (medioambiental, hidráulica y urbanística) sobre la que se desarrollará posteriormente la normativa propuesta, indica cómo se han establecido los deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre y del Dominio Público Hidráulico, y la identificación de cauces y cuencas.

Respecto al objetivo del trabajo es el capítulo quinto el que presenta mayor interés. En el se fijan los criterios y propuestas de carácter general que

---

<sup>123</sup> El propio PTS recuerda varias veces las terribles inundaciones del año 1983 por lo que parece que, a pesar del tiempo transcurrido desde el suceso, la gravedad de sus consecuencias hizo tomar una gran conciencia sobre la necesidad de una ordenación de los ríos de la CAPV.

fundamentan la necesidad de realizar el PTP, es decir, **los objetivos del PTS:**

- Conservar y/o recuperar la calidad de las aguas.
- Mantener un caudal mínimo ecológico.
- Evitar la ocupación de los cauces de los ríos y arroyos.
- Minimizar los daños derivados de inundaciones y riesgos naturales.
- Conservar las características de los tramos de cauce de especial interés medioambiental.
- Preservar los elementos del patrimonio cultural.
- Integrar los cauces fluviales en las zonas de desarrollo urbano.

El PTS también señala una serie de propuestas genéricas en tres ámbitos. En el ámbito rural propone como criterio general preservar las condiciones naturales de los márgenes, favoreciendo la conservación de la vegetación de ribera existente o la recuperación de zonas degradadas. Añade que en caso de tener que intervenir en los cauces (defensa de inundaciones, rectificaciones, desarrollos urbanísticos, etc.) se procurará la integración de la obra y que sea lo menos agresiva con el medio natural del entorno. También establece unos retiros mínimos a la línea de deslinde del cauce público para cualquier alteración del terreno natural previendo a su vez las posibles excepciones. En la protección de elementos de interés cultural – segundo ámbito general – señala la importancia de proteger tanto el rico patrimonio edificado como el conjunto de obras de ingeniería (puentes, azudes, ferrerías, etc.), haciendo especial atención en el caso de los Cascos Históricos. Por fin también señala las bandas perimetrales de protección en el caso de Embalses de Abastecimiento y Captaciones de Agua.

A continuación realiza lo que es la **propuesta fundamental del PTS** que es la división desglosada de todos los cursos de agua según las zonas o tramos de problemática diferenciándose los tres niveles de análisis ya repetidos. Primero se da una definición de la zonificación general y de otros ámbitos más específicos si se diferencian. A continuación, se dan los criterios generales de ordenación para cada ámbito definido (posteriormente, el PTS, en la normativa realiza mayores precisiones):

**1) Zonificación de los márgenes según el componente medioambiental.** En ella se definen específicamente las zonas de protección prioritaria del medio físico para garantizar la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales, la defensa ante determinados riesgos como la erosión o la contaminación de acuíferos y la recuperación de enclaves degradados por usos o actividades incompatibles con su vocación intrínseca. Uno de los trabajos más importantes del PTS ha sido la identificación de los diferentes tramos fluviales que merecen ser conservados o recuperados. En este sentido, además de las zonas sin especial cualificación que también deberán ser objeto de una política de protección medioambiental de carácter genérico básico, se distinguen específicamente cuatro zonas especiales para las que se dan los criterios generales de ordenación:

- Márgenes en Zonas de Interés Naturalístico Preferente: se consideran aquellos que discurren por espacios protegidos o

propuestos para su protección: Reserva del Urdaibai y Txingudi (Plan Especial), Parques Naturales y Biotopos Protegidos, Red Natura 2000 –aunque todavía estaba sin definir definitivamente-, y las Áreas consideradas de Interés Naturalístico en el Anexo de las DOT.

El criterio general de ordenación para estas márgenes consiste en establecer un Área de Protección de Cauce en la que se prohíba toda operación que implique la alteración del medio. En el caso de que se correspondan con espacios con una figura de protección, la ordenación y regulación de esas márgenes la establecerá el documento de ordenación correspondiente, ahora o en el futuro. Las zonas húmedas situadas en las márgenes de los ríos y arroyos podrán ser ordenadas por el PTS de Zonas Húmedas definido en las DOT. A los efectos de este Plan también tendrán la consideración de Zonas de Interés Naturalístico Preferente aquellos espacios que se singularicen en el futuro a través de los instrumentos previstos en la normativa vigente.

Mientras estos ámbitos carezcan de documentos de ordenación específicos, en las márgenes correspondientes al ámbito rural situadas en otras Áreas de Interés Naturalístico Preferente se respetará un retiro mínimo de 50 metros a la línea de deslinde del cauce público. Este retiro se aplicará para cualquier intervención de alteración del terreno natural (edificaciones, instalaciones o construcciones de cualquier tipo, tanto fijas como desmontables, explanaciones y movimientos de tierras, etc.), salvo las relativas a las obras públicas e instalaciones de infraestructuras, o a las acciones de protección del patrimonio cultural debidamente justificadas.

- Márgenes con Vegetación Bien Conservada: esta clase se define en función del estado de conservación de la vegetación existente en las riberas de los cauces, seleccionando los tramos que presentan márgenes cuya vegetación conviene preservar. En ella se consideran las alisedas bien conservadas, los bosques de ribera con dominancia de especies exóticas, y la vegetación propia de las zonas húmedas.

En este caso la propuesta pretende salvaguardar la vegetación existente cuando el ecosistema se encuentra próximo a su estado climácico, o propiciar su evolución hacia el clímax mediante intervenciones regeneradoras de carácter blando, buscando la permanencia de una vegetación valiosa.

- Márgenes en Zonas con Riesgo de Erosión, Deslizamientos y/o Vulnerabilidad de Acuíferos (condicionantes superpuestos de las DOT): aquí se incluyen las márgenes enclavadas en las Zonas con Riesgo de Erosión y/o Deslizamientos (condicionante superpuesto de las DOT). En general se corresponden con áreas con suelos frágiles y/o inestabilidad de laderas próximas al cauce, con riesgo de sufrir problemas erosivos e incluso deslizamientos más o menos significativos. Se incluyen las zonas de erosión activa, las de deslizamientos superficiales y las de inestabilidad de laderas, según el inventario facilitado por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco. También incluyen las Zonas de Vulnerabilidad de

Acuíferos (condicionante superpuesto de las DOT) Muy Alta o Alta según el Mapa de Vulnerabilidad a la Contaminación de los Acuíferos de la C.A.P.V. (Viceconsejería de Medio Ambiente).

Para estas márgenes se propone mantener la cubierta vegetal, incluyendo su mejora o implantación en caso de que no exista o esté deteriorada. También propone evitar la pérdida de cubierta vegetal o actividades que supongan movimientos de tierra, tratando de utilizar plantas que ayuden a fijar el suelo. En el caso de la contaminación de acuíferos se vigilará especialmente la posibilidad de vertidos contaminantes.

- Márgenes con Necesidad de Recuperación: son las márgenes y riberas degradadas por la presencia de escombreras, vertederos, excavaciones, rellenos, obras de encauzamiento, etc. También se incluyen en esta categoría los tramos fluviales que por cualquier otra causa hayan sufrido una disminución de su calidad ecológica y que se recomienda regenerar de forma activa.

En estas márgenes el objetivo es recuperar y restaurar los enclaves degradados por escombreras, vertederos, encauzamientos, etc., propiciándose la mejora ambiental de cara a recuperar en lo posible la morfología natural del cauce y la restauración de la vegetación de riberas y marismas.

#### **i. Zonificación de los cursos de agua según sus Cuencas Hidráulicas.**

Se establece para el conjunto de los cursos de agua contemplados en el P.T.S. su segmentación en 8 tramos en función de la superficie de la cuenca afluyente en cada punto. Los tramos de nivel VI a I corresponden a los cursos de agua con una cuenca afluyente superior a 10 Km<sup>2</sup> cuyo estudio particularizado se desarrolla en las colecciones de hojas gráficas a escala 1/35.000 en sus componentes hidráulica, medioambiental y urbanística.

Los tramos de nivel 0, que corresponden a los cursos de agua con una cuenca afluyente entre 1 y 10 Km<sup>2</sup>, se denominan arroyos o regatas y se reflejan gráficamente en la cartografía del Plan, aunque las características de sus márgenes no son objeto de un estudio específico detallados. Los tramos de nivel 00 corresponden a los cursos de agua, en muchos casos intermitentes, que no alcanzan 1 Km<sup>2</sup> de cuenca, se denominan escorrentías.

Con el objetivo de cumplir la norma establecida en el Plan Hidrológico Norte III relativo al Plan de Encauzamiento el PTS distingue tres tipologías de encauzamiento: encauzamiento por muros verticales, encauzamiento por taludes laterales, y doble encauzamiento (cauce permanente de aguas bajas y cauce de avenidas, sólo utilizable por el río en aguas altas). A partir de esta tipología y de la superficie drenante del río se calcula para el PTS –lo que no exime del cálculo hidráulico concreto para cada zona específica-, el ancho de encauzamiento necesario, desarrollando distintas hipótesis.

Como aspectos específicos de la componente hidráulica se contempla por un lado la problemática relativa a la prevención de inundaciones y, en segundo término, una serie de recomendaciones de carácter

genérico sobre las actuaciones y obras hidráulicas que se acometan en las márgenes de los ríos (encauzamientos, procesos de urbanización de vaguadas, realización de cortas o vaguadas, encauzamientos y rectificaciones en áreas de nuevo desarrollo, etc.). En cuanto al primer caso en la Normativa se dan una serie de criterios para la regulación de cauces y los usos del suelo de las márgenes en función de la categoría urbanística correspondiente a cada zona, además de los mapas de ordenación según el componente hidráulico.

### **3) Zonificación de las márgenes según su componente urbanística.**

Se establece para el conjunto de los cauces contemplados en el PTS una zonificación pormenorizada de sus márgenes en función de su nivel de desarrollo urbanístico general, distinguiéndose tres tipos de desarrollo para los que se da una definición y se proponen los siguientes criterios generales de ordenación:

1. Márgenes en Ámbito Rural: corresponden a las márgenes sin desarrollos urbanísticos que no se encuentran ocupadas por infraestructuras de comunicaciones interurbanas. En general el planeamiento urbanístico las clasifica como suelo No Urbanizable.

En las márgenes consideradas según la componente urbanística como Márgenes en Ámbito Rural se respetará obligatoriamente un retiro mínimo a la línea de deslinde de cauce público o límite interior de la ribera del mar de:

- 50 metros para los embalses y los tramos de ríos con cuenca afluyente  $C > 100 \text{ Km}^2$  (tramos de niveles III, IV, V y VI)
- 30 metros para los tramos de ríos con cuenca afluyente  $10 < C < 100 \text{ Km}^2$  (tramos de niveles I y II)
- 15 metros para los arroyos con cuenca afluyente  $1 < C < 10 \text{ Km}^2$  (tramos de nivel 0)
- Para las escorrentías o cursos de agua con cuenca afluyente menor a  $1 \text{ Km}^2$  (tramos de nivel 00) será de aplicación lo establecido en la Ley de aguas.

Estos retiros se aplicarán para cualquier intervención de alteración del terreno natural (edificaciones, instalaciones o construcciones de cualquier tipo, tanto fijas como desmontables, explanaciones y movimientos de tierras, etc.), salvo las relativas a las labores agroforestales, a las obras públicas e instalaciones de infraestructuras, o a las acciones de protección del patrimonio cultural debidamente justificadas. No obstante, el planeamiento municipal, para los supuestos de construcción de edificaciones auxiliares a caseríos existentes cuando se demuestre fehacientemente la imposibilidad de su construcción fuera de las franjas arriba citadas, podrá fijar las condiciones en que tal construcción pudiera ser llevada a cabo sobre el criterio de no aproximación al cauce con respecto a la edificación existente.

De forma complementaria a las limitaciones generales establecidas en el punto 1, en una banda de 100 metros de anchura a cada lado de los cauces, tan sólo se permitirán aquellas construcciones, actividades y usos del suelo propios del Suelo No Urbanizable.

En las Márgenes en *Ámbito Rural* enclavadas en Zonas de Interés Naturalístico Preferente o Vegetación Bien Conservada, cualquier intervención que pueda alterar sus condiciones naturales actuales deberá garantizar la conservación de las características del medio físico. En todos los casos deberá exigirse el máximo respeto al medio natural y, en su caso, al patrimonio de interés cultural, así como la adopción de medidas correctoras de los posibles impactos causados, ajustándose en todo caso a lo establecido en el punto 1.

En los cauces con Márgenes en *Ámbito Rural* no se realizarán alteraciones, coberturas ni rectificaciones artificiales de su trazado, salvo las intervenciones que para la prevención de inundaciones o para la construcción de obras públicas pudiera, en su caso, disponer la correspondiente autoridad hidráulica competente. En este caso, el proyecto debiera estar acompañado de un estudio de corrección de las posibles afecciones causadas. Como norma general, se procurarán adoptar en estos casos soluciones de ingeniería "blanda", evitándose la pérdida de vegetación de ribera, el excesivo ensanchamiento y dispersión de la lámina de agua y la homogeneización del lecho del río.

En las cabeceras de cuenca y para posibilitar, en su caso, la creación de

explanaciones o vertederos de inertes se podrá permitir la rectificación de arroyos de cuenca afluente inferior a 3 Km<sup>2</sup> en las condiciones que establezca la autoridad hidráulica competente. En todo caso, se requerirá un estudio hidráulico de la totalidad de la cuenca afluente, así como un proyecto de medidas correctoras.

A efectos de la regulación de las márgenes establecida por el presente Plan, las Márgenes de *Ámbito Rural* tendrán la consideración de Márgenes con Potencial de Nuevos Desarrollos Urbanísticos, en el momento de que sobre ellas se produjera una reclasificación del suelo como Urbano o Urbanizable para proceder a su desarrollo urbanístico.

## 2. Márgenes ocupadas por Infraestructuras de Comunicaciones

**Interurbanas:** en este caso se corresponden con las márgenes enclavadas en el perímetro exterior a las zonas de desarrollo urbano que se encuentran ocupadas por las redes de infraestructuras de comunicaciones interurbanas : autopistas, autovías, carreteras de la red general y líneas ferroviarias. A continuación se señalan los criterios de ordenación que propone el PTS.

En este caso se aplicará el régimen de retiros mínimos establecido para las Márgenes en *Ámbito Rural*, con la particularidad de que se deberá asumir la incidencia que sobre el medio natural se deriva de la implantación de las infraestructuras correspondientes a las redes generales de comunicaciones interurbanas. No obstante, el planeamiento municipal, a la vista de la entidad de la infraestructura podrá suprimir las limitaciones impuestas por el presente Plan en favor de las limitaciones que pudiera imponer la infraestructura a través de su legislación sectorial.

Los criterios de retiro con respecto a los cauces de las obras públicas y de los elementos de la red general de comunicaciones interurbanas serán los siguientes:

- Criterios contenidos en la Sección 5: Situaciones Hidrológicas Extremas del Plan Hidrológico Norte III.
- Mantenimiento, salvo imposibilidad excepcional, de la Franja de Servidumbre de 5 metros establecida en la Ley de Aguas.
- Conservación, salvo imposibilidad específicamente justificada, de los elementos de interés natural y de la vegetación de ribera.

3. Márgenes en Ámbitos Desarrollados: corresponden a las márgenes en las que el proceso de desarrollo urbano se encuentra ya sensiblemente consolidado. En esta categoría se contemplan, además de gran parte de los suelos actualmente clasificados como urbanos en el planeamiento urbanístico, los suelos correspondientes a los ámbitos definidos en el planeamiento urbanístico como núcleos rurales y los tramos intersticiales de pequeña dimensión intercalados entre estos suelos a lo largo de las márgenes de los ríos con clasificación como suelo urbanizable o no urbanizable y los sectores exteriores de las poblaciones clasificados como suelo urbanizable pero que presentan un nivel de desarrollo edificatorio ya semiconsolidado en lo relativo a la ordenación espacial de las márgenes del río. Entre tramos intersticiales de suelos clasificados como urbanizables o no urbanizables contemplados en este grupo se han excluido aquellos que presentan elementos naturales de especial interés o correspondan a suelos de especial valor agrícola. En las márgenes en Ámbitos Desarrollados se delimitan de forma espacial los casos de colindancia de Cascos Históricos con los cursos de agua.

La ordenación en esta zona se complica algo más, haciéndose la siguiente propuesta:

El criterio general que preside la regulación de esta zona de márgenes es la consideración del río, además de como tal, como un elemento de la máxima importancia en la configuración del paisaje urbano y como un vehículo privilegiado para la integración del medio natural en el interior de las ciudades. Este objetivo deberá compatibilizarse con las intervenciones hidráulicas que se adopten para la prevención de inundaciones y con las soluciones de compromiso que se diseñen para garantizar la preservación de los elementos del patrimonio de interés cultural enclavados en la proximidad de los cauces de los ríos. A groso modo se distingue entre la ordenación de los márgenes de los ámbitos ya desarrollados y los procesos de nueva planificación urbanística pero dentro de los ámbitos desarrollados.

En las márgenes consideradas como Márgenes en Ámbitos Desarrollados los retiros mínimos de la edificación garantizarán un encuentro espacial suficientemente amplio entre la edificación y el río, y, en su caso, la viabilidad de las futuras obras de encauzamiento necesarias, para la defensa ante inundaciones.

En este caso se plantean dos situaciones diferenciadas:

- En los tramos de río en los que existe deslinde o las obras de encauzamiento ya han sido realizadas o ya se encuentran proyectadas y definidas, al ya estar fijada la línea de cauce, los retiros de la edificación pueden establecerse con exactitud.
- En los tramos de río en los que las obras de encauzamiento no se han realizado ni proyectado todavía los retiros de edificación deberán referirse a la línea exterior del actual cauce público.

Para toda nueva edificación en los márgenes de estos ámbitos desarrollados se establecen unos retiros mínimos de la edificación de la línea de deslinde del cauce público en función de la superficie de la cuenca afluyente. Estos retiros tendrán carácter vinculante para la nueva edificación y carácter indicativo para las operaciones de conservación, reconversión o sustitución de la edificación existente. Esta propuesta es independiente de la clasificación urbanística específica de cada suelo en concreto, salvo en el aspecto de que en los suelos urbanizables las zonas de retiro podrán considerarse cesiones de suelo, obligatorias y gratuitas, como sistema local.

En el caso de que los retiros edificatorios a los cauces en las Márgenes en Ámbitos Desarrollados no se ajusten al cuadro general de retiros establecido para la nueva edificación, serán fijados y justificados de forma pormenorizada por el planeamiento general de cada municipio distinguiendo las siguientes situaciones:

- Identificación y justificación del funcionamiento hidráulico, en relación a las medidas de prevención de inundaciones, de todos los cauces, abiertos o cubiertos, que atraviesan los ámbitos urbanos del municipio.
- Retiros edificatorios en tramas urbanas consolidadas.
- Retiros edificatorios en zonas de reconversión urbana.
- Retiros edificatorios según cuadro general para el resto de la nueva edificación.

En cuanto a los procesos de nueva planificación u ocupación urbanística, que afecten a cabeceras de cuenca (cuencas drenantes inferiores a 5 Km<sup>2</sup>) y que supongan la impermeabilización-urbanización de una superficie igual o superior al 25% de la superficie total de la cuenca deberá realizarse un estudio hidráulico que garantice la capacidad de desagüe aguas abajo una vez desarrollada la intervención urbanística.

En su caso, la cobertura de cauces se regulará según lo dispuesto en el epígrafe E.2.2 de la normativa.

En toda nueva construcción el límite de ocupación del subsuelo con sótanos o aparcamientos subterráneos no sobrepasará la línea de retiro mínimo de 5 metros respecto al cauce público.

Concluye señalando que la ordenación de los retiros a las escorrentías o cursos menores se regulará según las disposiciones de la Ley de Aguas.

4. Márgenes con Potencial de Nuevos Desarrollos Urbanísticos: se corresponden con las márgenes de las áreas en las que se prevén

en el planeamiento nuevos procesos de ocupación urbanística. En general son sectores clasificados como suelo urbanizable que presentan un bajo perfil de ocupación edificatoria o a tramos intersticiales enclavados entre ellos. Cuando se produzcan reclasificaciones urbanísticas que obliguen a modificar la consideración de un determinado tramo de margen actualmente evaluado como Margen en Ámbito Rural, la nueva consideración que se le asignará será la de Márgenes con Potencial de Nuevos Desarrollos Urbanísticos, con independencia de que la nueva clasificación del suelo sea Suelo Urbano o Suelo Urbanizable o Apto para Urbanizar.

Como en estas márgenes la disponibilidad de suelo libre colindante con el cauce es mayor, esto permite una ordenación espacial más amplia de sus márgenes respecto a las tres componentes. Se plantean unos criterios para que el retiro de la edificación favorezca la preservación de la vegetación de ribera existente y garantice la viabilidad de las obras de encauzamiento necesarias, en su caso, para las inundaciones. Se recomienda también actuaciones de tipo "blando" en el diseño de las obras de tratamiento de estas márgenes. Los retirios mínimos de edificación son más amplios que en el caso anterior, contemplando la posibilidad de ser ampliada si coinciden los Nuevos Desarrollos con las Márgenes identificadas como de Vegetación Bien Conservada.

Tras la memoria general, el primer tomo concluye con una memoria particular en la que se analizan las diferentes cuencas identificadas, distinguiéndose entre la vertiente mediterránea –donde se diferencian ocho cuencas- y la vertiente cantábrica, donde entre cuencas y cuencas menores se distinguen treinta. Se realiza un análisis diferenciado de cada cuenca según los tres tipos de componentes, medioambiental, hidráulica y urbanística.

En la normativa (tomo 2 del PTS) se contemplan siete apartados. En el primero, apartado A, se señalan aspectos generales del PTS (objeto del mismo, ámbito de ordenación, algunas precisiones específicas, y las definiciones terminológicas). En el siguiente se realiza la zonificación y tramificación de las márgenes según las tres componentes indicadas en la memoria y sus ámbitos más específicos. En la tramificación hidráulica se llega a especificar los puntos kilométricos utilizados para tramificar según la superficie de cuenca afluyente en km<sup>2</sup> en cada cuenca. El apartado C recoge la normativa general, fundamentalmente sobre las normas aplicables a todos los cauces, la normativa sobre la protección de elementos de interés cultural, sobre protección de embalses de abastecimiento y captaciones de agua, y la normativa sobre infraestructuras cercanas a los cauces. En los siguientes apartados (D, E y F) se incluye la normativa específica sobre cada componente correspondiente (medioambiental, hidráulica y urbanística), donde se concretan los criterios generales señalados ya en la memoria, pormenorizando por tramos. La propuesta es coherente con el planteamiento del PTS y adecuada desde el punto de vista del medio físico, siguiendo en el caso de la componente medioambiental la típica regulación referida a los ámbitos diferenciados en la memoria, y sobre los que se plantean los usos propiciados, admisibles y prohibidos. Para terminar en el

último aparatado, el G, recapitula las Normas de Aplicación del PTS. Como se ha señalado al principio, el PTS incorpora otros tres tomos en los que se recogen los mapas con la zonificación de cada componente, medioambiental, hidráulica y urbanística, y que acompañan a la normativa específica sobre cada componente. Como ya se ha señalado esta zonificación se refleja en la cartografía realizada a escala 1/35.000. Aunque es lógico por ser el primer PTS realizado y aprobado no hay –ni como previsión– una reflexión sobre su relación con otros PTS, que aunque estaban sin finalizar ya se contemplaban en las DOT y estaban iniciados.

Como conclusión general, subrayar el buen planteamiento del PTS ante una ordenación compleja de un territorio singular pero que integra diferentes aspectos, regulando de manera coherente las Aguas Superficiales y reflejando de manera efectiva la componente medioambiental, aunque se echa de menos una referencia al importante papel que como corredores ecológicos juegan los cursos fluviales. Supone además la integración y actualización de anteriores documentos, como el Plan de Prevención de Inundaciones. Otro aspecto positivo es la buena integración de la zonificación y regulación propuesta en el PTS con la Directriz del Medio Físico que se plantea en las DOT, lo que metodológicamente facilita mucho los posteriores trabajos de los PTPs y del planeamiento municipal a la hora de integrar o tener en cuenta sus propuestas.

#### B) PTS de Zonas Húmedas de la CAPV<sup>124</sup>.

Ya hemos señalado cómo este PTS tuvo una tramitación dificultosa. Así, aunque el documento de Avance estaba redactado para marzo de 1998, no consiguió su aprobación inicial hasta tres años más tarde, para finales de marzo del año 2001, transcurriendo hasta dos años para la aprobación provisional (en mayo del 2003), y tardando más de otro año en obtener la definitiva, en julio del año 2004. Como se puede apreciar una aprobación más trabajosa que el anterior.

El objetivo principal de este PTS es la protección de los humedales más interesantes de la CAPV. Sobre el interés de estos espacios el propio PTS relaciona los diferentes acuerdos y cobertura legal (Convenio de Ramsar, ley estatal de Aguas, etc.), destacando y reflejando la cobertura que para su realización ofrecen las DOT. El PTS está caracterizado fuertemente por el propio objeto del mismo, las zonas húmedas, ecosistemas singulares de gran valor natural, de gran variedad en cuanto a sus propias características ecológicas y dimensiones, y en general de extrema fragilidad. Tanto por ello como por otras cuestiones presenta una metodología de análisis y de propuesta de ordenación diferentes al PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, siendo más parecido en este sentido al PTS del Litoral.

En el Avance publicado en 1998 incorporaba una presentación general, una descripción y análisis de los humedales de la CAPV realizando una tipología de humedales de la CAPV, un diagnóstico general y específico por zonas tipificadas, y una valoración de las mismas. La **tipología**, base de la

---

<sup>124</sup> En el análisis de este PTS se ha seguido en su primera parte el Avance publicado y la memoria de la página web del Gobierno Vasco, y para la ordenación y regulación lo previsto en el Decreto de aprobación definitiva que se señala en la normativa y que incluía algunos cambios respecto al Avance publicado. Se recuerda que entre el Avance inicial publicado y el definitivo transcurrieron seis años.

posterior ordenación y regulación de las zonas húmedas, distingue dos grandes grupos, los humedales naturales y los humedales artificiales, dentro de los cuales y de sus respectivas unidades clasifica las diferentes zonas húmedas identificadas en la CAPV. En los humedales naturales diferencia entre:

- a) zonas húmedas costeras (rías y marismas)
- b) zonas húmedas interiores, donde a su vez distingue entre:
  - las de ritmo climático atlántico: turberas, lagunas y charcas asociadas a calizas, lagunas y charcas no asociadas a evaporitas ni acuíferos, lagunas y charcas asociadas a diapiros.
  - las de ritmo climático mediterráneo y de transición: de alta montaña como las charcas asociadas a calizas; de media montaña como los lagos y lagunas asociados a diapiros, los lagos y lagunas no asociados a diapiros; de cuenca de sedimentación como los sistemas endorreicos del valle del Ebro y los sistemas hidrológicos de la Llanada Alavesa.
  - los sistemas fluviales
  - los sistemas de vegetación acuática de escasa cantidad.

Dentro de las zonas húmedas artificiales distingue:

- a) los medios artificiales asociados a diapiros.
- b) charcas y lagunas mineras.
- c) embalses.
- d) balsas de riego.
- e) balsas en montaña.

En base a dicha tipología realiza un **diagnóstico general y otro específico**, que en este trabajo de investigación se reflejan en uno. En las zonas costeras –quizás las que mayor presión urbana y de transformación han sufrido en la CAPV- distingue diferentes espacios según el grado de intervención, y dentro de esos espacios diferentes unidades:

- Espacios poco intervenidos: mantienen su cota altitudinal original y se encuentran sometidos a la dinámica marismeña natural. Aunque no definido en su totalidad por estas premisas, se incluyen los cantiles costeros en este grupo. Está formado por las siguientes unidades: cantiles costeros; playas, dunas y arenales costeros; cauce de la ría y espacio submareal; fangos y rasas intermareales; marismas inter y supramareales con vegetación natural desarrollada. Estas unidades ocupan más del 52% del espacio físico de las rías, por debajo de la cota de 5 m.
- Espacios intervenidos: aislados desde antiguo de la dinámica marismeña natural, mediante diques o lezones, pero que mantienen su cota topográfica original y, por lo tanto, manifiestan reversibilidad a su estado original de marisma. Son los siguientes: Prados-junciales, campiña agrícola (cultivos y praderas), aliseda-bosque mixto, matorrales y malezas, repoblaciones de coníferas. Esta ocupación tradicional de tierras ganadas a la marisma supone en la actualidad algo más del 22% del suelo bajo la cota de 5 m.

- Espacios muy intervenidos: aislados definitivamente de la dinámica mareal y cuya cota topográfica original ha sido elevada por encima de los 5 m mediante rellenos artificiales. Su recuperación a estados anteriores está imposibilitada en la mayor parte de los casos por un grado diverso de consolidación urbana (núcleos de población, industrias, infraestructuras). Son rellenos artificiales no consolidados -no edificadas-, y áreas urbanizadas. Más del 25% de la cota mareal potencial ha sido ocupada por la actuación humana.

Entrando más en concreto en el diagnóstico también se diferencia entre las zonas húmedas costeras y las de interior. Las zonas húmedas costeras han sufrido una importante presión humana pues prácticamente en todos los estuarios vascos existen núcleos de población que han requerido suelo para usos agropecuarios con impactos por ocupación de marismas, contaminación, procesos erosivos, pesca y marisqueo, y, sobre todo para desarrollos urbanísticos -residenciales o industriales-, que han producido impactos por rellenos para la expansión urbana-industrial, urbanización (paseos marítimos), infraestructuras, canalizaciones, dragados y encauzamientos, contaminación, etc. A estas también hay que añadir las ligadas a actividades diversas en general de esparcimiento como la caza, la pesca recreativa, esparcimiento etc. El resultado es que de las 17 rías que originalmente contaba el País Vasco 7 han desaparecido totalmente (Bilbao, Bermeo, Ea, Saturrarán, Ondarreta, Urumea y Pasajes), y entre las 10 restantes, aunque el grado de alteración es muy variable en todas es importante, no sólo de ellas sino también de sus riberas. Así, en la actualidad, un 39% del suelo bajo cota mareal ha sido transformado irreversiblemente por el desarrollo urbano (viviendas, industria, infraestructuras); un 14% se ha transformado en suelo agrícola potencialmente reversible a estados originales; y tan sólo un 20% mantiene una ocupación natural del ecosistema marismero (dunas, fangales, marisma vegetada); un 17% pertenece al medio acuático permanentemente inundado (estrato submareal), y el 10% restante se reparte en diversos usos marginales, que presentan grados de reversibilidad y alteración variables.

Respecto al diagnóstico de las zonas húmedas interiores los problemas ligados a los desarrollos urbanos son menores (rellenos o vertidos de escombros, infraestructuras) cobrando protagonismo los relacionados con la actividad agrícola y ganadera: presión por usos hortícolas o ganaderos, extracción de agua/drenaje, intensificación de cultivos, destrucción de orillas y márgenes, contaminación por lixiviado de productos químicos fitosanitarios, etc. También pueden tener cierto impacto las actividades diversas como repoblaciones incontroladas de fauna acuática, las actividades recreativas no controladas y la acumulación de basura.

Tras esta descripción y diagnóstico se aporta también una **valoración** de las zonas húmedas según diferentes parámetros: morfología y dinámica, productividad, características y calidad del hábitat, biodiversidad y riqueza de la vida salvaje, hidrología, patrimonio cultural, científico y recreativo, y catálogos de conservación. Se valoran -y posteriormente se analizan más en detalle- como humedales de importancia 10 humedales costeros y 17 humedales interiores -a veces agrupando diferentes lagunas-, siendo 13 de ellos naturales y 4 artificiales. Entre las zonas húmedas costeras se

clasifican las rías de valor excepcional (Urdaibai), las de alto valor (Butrón y Txingudi), las de valor apreciable (Barbadún, Lea, Oria, Urola), y las de valor muy disminuido (Inurritza, Deba y Artibai). En las de menor valor se aprecia que tras diferentes actuaciones de mejora y restauración se pueden alcanzar mejores valores e integrarse con el tiempo en otros grupos superiores. Respecto a las zonas húmedas interiores la tipología de valoración establecida es diferente, distinguiendo entre humedales de importancia internacional (Lago de Arreo, Salinas de Añana, y el complejo lagunar de Laguardia), los humedales de importancia nacional (Charcas diapíricas de Altube, laguna de Olandina y charcas de Navaridas), los humedales de importancia regional (lagunilla de Vicuña, laguna de Lacorzana y encharcamientos de Salburua), y los de importancia local (charca de Santa Bárbara).

Dentro de la memoria justificativa del PTS, tras analizar la conveniencia y oportunidad del mismo y su inserción y compatibilidad dentro del marco de las DOT y los PTP, se comienza por **definir y concretar los objetivos** del Plan. Por zonas húmedas de la CAPV se entienden las marismas, los conjuntos pantanosos o encharcadizos, de fangos, de turbas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, donde el agua esté estancada, remansada o corriente, dulce, salobre o salada, cualquiera que sea su contenido en sales. Asimismo, y a los mismos efectos, se califican también Zona Húmeda los conjuntos de agua marina cuya profundidad a marea baja no exceda de 5 metros. Además la Zona Húmeda comprenderá sus zonas ribereñas o costeras adyacentes así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los 5 metros en marea baja cuando se encuentren dentro del humedal. Se distinguen tres grandes objetivos que a su vez se desglosan en otros más específicos:

1. – Garantizar para cada zona húmeda la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales, mediante:
  - a) La regulación de los usos y actividades en las zonas húmedas y su entorno de acuerdo con su capacidad de acogida.
  - b) La protección en las zonas húmedas consideradas de alto interés naturalístico, paisajístico, científico-cultural y/o productivo, introduciendo los parámetros necesarios a incluir en el planeamiento urbanístico para compatibilizar, en la medida de lo posible, las normas de protección con las normas y ordenanzas a nivel local.
  - c) La coordinación de la ordenación y protección de aquellas zonas húmedas o conjunto de zonas cuyo entorno se encuentre comprendido en más de un término municipal.
  - d) La vinculación tanto de actividades tradicionales como de la población existente en las áreas de influencia de las zonas húmedas, en la conservación de las mismas mediante la explotación racional de los recursos naturales.
  - e) La protección del recurso hídrico y su territorio asociado, estableciendo zonas a las que se les asigna unas medidas de protección, así como la protección de acuíferos asociados si los hubiera.
2. – Posibilitar la mejora, recuperación y rehabilitación del paisaje, fauna, flora y vegetación de las zonas húmedas degradadas, bien por

actividades incompatibles con la estructura y la capacidad de acogida de las mismas, bien por impactos puntuales negativos, mediante:

- a) La catalogación como usos prohibidos de todos aquellos que imposibiliten la permanencia de recursos y/o procesos ecológicos en ámbitos que se consideren de protección.
- b) Posibilitar los cambios de uso del suelo acordes con los objetivos del Plan Territorial Sectorial.
- c) La regulación de usos y actividades del territorio de influencia en las zonas húmedas de forma que se permita la recuperación progresiva de la calidad del recurso hídrico y de los ecosistemas asociados a estas zonas.

3. – Establecer líneas de acción que permitan una revalorización de los recursos naturales, mediante el impulso y fomento de:

- a) La implantación de usos alternativos en las tierras marginales.
- b) La oferta de espacios e itinerarios de ocio, recreo y esparcimiento.
- c) El establecimiento de actividades científico-culturales y de educación ambiental, compatibilizándolas con las actividades de recreo y la propia preservación del medio.

Pasando a la **propuesta de ordenación**, el PTS sigue lo dispuesto en las DOT, aunque dada la especificidad de las áreas a ordenar hace una pormenorización exhaustiva de los usos y actividades a regular, y amplía con subcategorías las Categorías de Ordenación de las DOT, en especial las que desarrollan las de Especial Protección y Mejora Ambiental. En definitiva plantea un desarrollo de la Directriz del Medio Físico en el sentido que indicaban las DOT, adecuando a la misma la singularidad de los espacios a ordenar y regular. En general distingue tres grandes grupos de zonas húmedas:

- Grupo I: se incluyen en este grupo las zonas húmedas actualmente afectadas por la declaración como Espacios Naturales Protegidos ya sean Parques Naturales o Biotopos Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdaibai. La ordenación de estas zonas no es objeto del presente Plan Territorial Sectorial y se realizará de acuerdo con la normativa específica de cada uno de estos espacios, aunque si le atañe la normativa general del PTS. Son los siguientes: Urdaibai; Biotopo Protegido del área de Inurritza y su zona periférica de protección; Biotopo Protegido del Complejo Lagunar de Laguardia; Trampales de Urkiola incluidos en el Parque Natural de Urkiola; Charcas de Valderejo, y Trampales de Polledo incluidos en el Parque Natural de Valderejo; Charcas de Altube, Pantano del Gorbea I, Pantano del Gorbea II, Presa de Yondegorta, Pozo de Lamiogin, Turbera de Saldropo, Turberas de Verdeoespesoa y Trampales de Areatza todas ellas incluidas en el Parque Natural de Gorbea; Embalse de Lareo incluido en el Parque Natural de Aralar; Charca de Biandiz, Embalse de Añarbe, incluidos en el Parque Natural de Aiako-Harria; Balsa de Riego de Apellaniz, Presa de Korres, Balsa de Riego en Quintana, Balsa de Riego de Urturi, Turberas de Arrizulo, Zona de Los Ríos incluidas en el Parque Natural de Izki; y Turbera de Usabelartza y Juncales de Villabona, incluidas en la zona periférica del Biotopo Protegido Río Leizaran.

- Grupo II: en este grupo se incluyen dos tipos de zonas húmedas, las protegidas por planeamiento especial urbanístico de conformidad con la legislación sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y las zonas ordenadas pormenorizadamente por este PTS (8 costeras y 11 interiores). Las zonas húmedas incluidas son: Txingudi, Ría del Barbadún, Ría del Butrón (Plentzia), Ría del Lea (Lekeitio), Ría del Artibai (Ondarroa), Ría del Deba, Ría del Urola (Zumaia), Ría del Inurritza (Zarautz) en el ámbito no declarado Biotopo Protegido por el Decreto 40/1997 ni comprendido en su zona periférica de protección, Ría del Oria, Charca de Santa Bárbara, Laguna de Olandina, Lago de Arreo-Caicedo Yuso, Lagunilla de Vicuña, Laguna de Navaridas, Zonas Húmedas de Salburua, Laguna de Lacorzana, Zona húmeda de la vega de Astrabudua, encharcamientos del valle de Bolue, Salinas de Añana y Charca de Etxerre. Este grupo queda regulado por la normativa general y la normativa específica para cada zona emitida por el propio PTS.
- Grupo III: comprende el resto de humedales inventariados y no incluidos en los anteriores grupos. Se le aplicará la normativa general del PTS.

Aunque considera como ámbito territorial del PTS toda la CAPV y, dentro de ella, las zonas húmedas incluidas en el Inventario de Zonas Húmedas de la CAPV y las que en un futuro pudieran incluirse en él de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del texto articulado que regula el catálogo e inventario de zonas húmedas, distingue el **ámbito de ordenación del PTS**, que se refiere a las zonas húmedas del Grupo II, y su delimitación responde a criterios diferentes según se trate de humedales costeros o interiores:

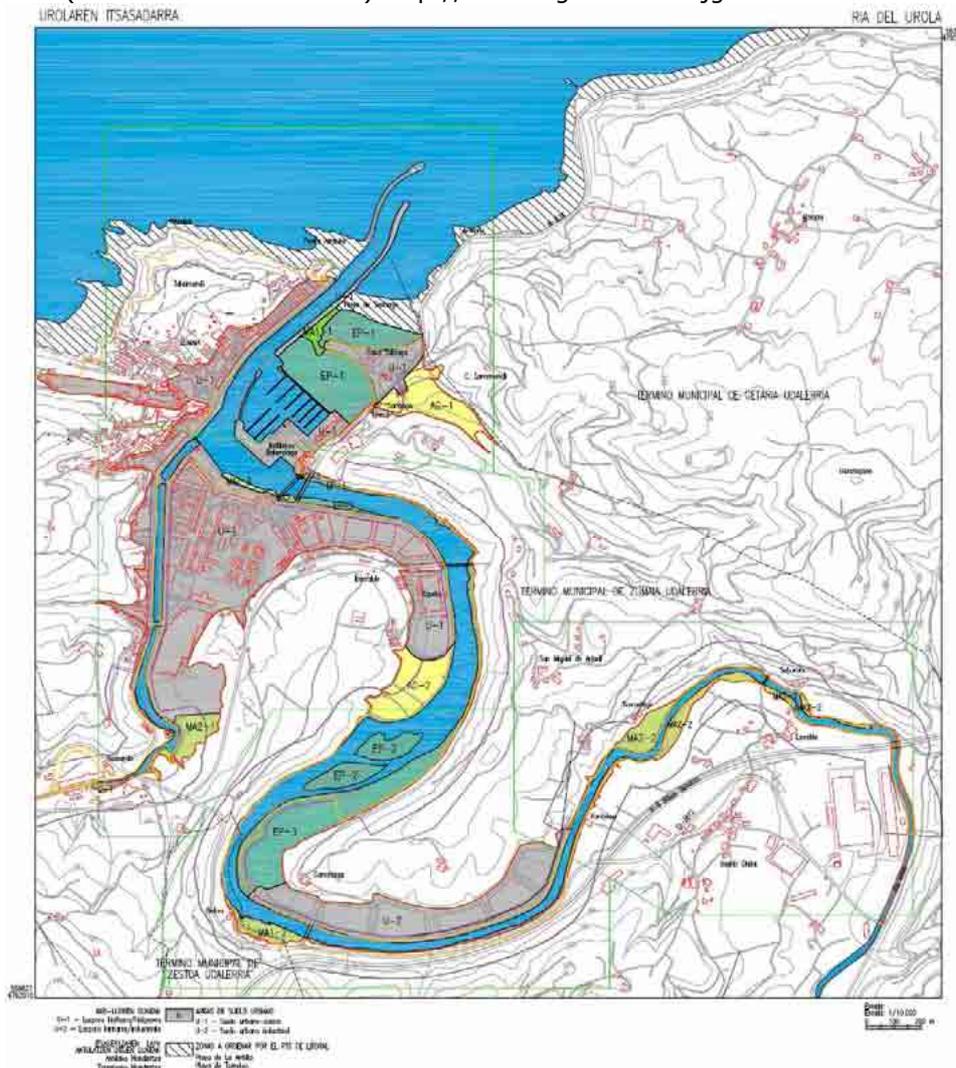
1. Zonas húmedas costeras: el ámbito de ordenación es el delimitado por la cota de 5 metros de la cartografía 1/5.000 de las Diputaciones Forales y todos aquellos terrenos que aún estando en la actualidad por encima de esta cota, forman parte del sistema estuárico y/o presentan rasgos característicos de esta dinámica. De forma general se establecen las siguientes pautas de sectorización: dunas y arenas; cantiles; marismas propiamente dichas (vegetadas); espacios intermareales, integrados por fangos y arenas; otros espacios de interés, fundamentalmente vegas cultivadas y alisedas.

2. Zonas húmedas interiores: el ámbito de ordenación es el delimitado por la banda de 100 m, medidos a partir de la lámina de agua o cubeta del humedal, estableciéndose la siguiente sectorización en anillos concéntricos al humedal:

a) Zona de la lámina de agua y orillas (cubeta): comprende el nivel máximo de agua embalsada en el humedal y las riberas del mismo. Dependiendo de su estructura, dimensiones y tipología, la lámina está constituida por aguas libres sin ningún tipo de accidente, o presenta áreas permanente o estacionalmente ocupadas por vegetación emergida. Situación repetible en las orillas de la cubeta. Se realiza en algunas zonas una división en subzonas para una adecuada regulación de los usos y actividades.

b) Zona de la banda próxima: Comprende una corona circular en torno a la cubeta de un ancho aproximado de 50 m. Su amplitud es susceptible de

**Figura 48:** Propuesta de ordenación de un humedal costero: Ría del Urola (PTS de Zonas Húmedas). <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



<p><b>ERDIEN BERRIZAKO GUNEAK</b></p> <p>EP-1 - Santigoako puturak eta durak                      EP-2 - Erdiko tarteko uharteak                      EP-3 - Erdiko tarteko lokatzeak eta puturak</p>		<p><b>AREAS DE ESPECIAL PROTECCION</b></p> <p>EP-1 - Marismas y llanos de Santiago                      EP-2 - Islotes del tramo medio                      EP-3 - Tramo medio. Fangos y marisma</p>	
<p><b>INGURUMEN HOBERUNTZA</b></p>	<p><b>ERDIEN BERRIZAKO GUNEAK</b></p> <p>MA-1 - Santigoako harrizteak                      MA-2 - Beldar suzura</p>	<p><b>AREAS DE MEJORA DE ECOSISTEMAS</b></p> <p>MA-1 - Arrozales de Santiago                      MA-2 - Domo de Debus</p>	<p><b>MEJORA AMBIENTAL</b></p>
	<p><b>LEHENENBARI BERRIZAKO GUNEAK</b></p> <p>MAZ-1 - Naramondoko ibarra                      MAZ-2 - Torroategiko ibarra                      MAZ-3 - Erdiko tarteko lokatzeak</p>	<p><b>AREAS DE MEJORA A RESUMPERAK</b></p> <p>MAZ-1 - Vega de Naramond                      MAZ-2 - Vega de Torroategi                      MAZ-3 - Fangos del tramo medio</p>	
<p><b>NEKOZARITZA ETA ABELTZANTZAKO GUNEAK ETA LANDAZABALIA</b></p> <p>AG-1 - Santiago baserriaren landazabala                      AG-2 - Baserriko ibarra</p>		<p><b>AREA AGROGANADICIA Y CAMPYIA</b></p> <p>AG-1 - Campiña del caserío de Santiago                      AG-2 - Vega de Ibarakile</p>	
<p><b>ANOLAMENDU ESPALTIATU</b></p> <p>Itas-Lohorriko Jabetza Publikoa (Behin-Berriko mugaketa)                      Itas-Lohorriko Jabetza Publikoaren baberi-zortasuna (Behin-Berriko mugaketa)                      Itas-Lohorriko Jabetza Publikoa (Mugaketa predefinitua)                      Itas-Lohorriko Jabetza Publikoaren baberi-zortasuna (Mugaketa predefinitua)</p>			
<p><b>Limitak</b></p> <p>----- Limita Municipal</p>			
<p>Colore tarteko                      Beteleku tarteko</p>		<p>Tramo Alto                      Tramo Bajo</p>	

adaptarse a las condiciones topográficas ofrecidas por el territorio en cuestión, así como a accidentes artificiales (carreteras, pistas, acequias, sectores parcelados del suelo, etc.). Se realiza una división en subzonas de esta banda, con el fin de lograr una mayor concreción en la regulación de usos y actividades.

c) Zona del entorno: La forma la corona comprendida entre la delimitación de la zona anterior y el círculo concéntrico a la cubeta, a una distancia de 100 m del borde de la misma. Al igual que en la banda próxima, se establecen subcategorías para determinar la regulación de usos y actividades.

A continuación, como se ha comentado, define los usos del suelo y actividades a ordenar. Como dato a resaltar señalar que si en la matriz de las DOT se contemplan cinco grandes grupos de usos y actividades llegando a pormenorizar 23 dentro de ellos, el PTS, respetando esos grandes cinco grupos los desarrolla en 34 usos y actividades, que muchas veces son a su vez desglosados. En general se consideran usos propiciados los que influyen o pueden influir positivamente en la consecución del objetivo.

Por su parte, las Categorías de Ordenación también son desarrolladas en subcategorías, con el objetivo de que la regulación de usos y actividades en cada zona o sector esté de acuerdo a la capacidad de acogida del mismo y a sus peculiaridades, quedando de la siguiente manera:

- Especial protección (EP)

1. – Definición: esta categoría se aplica a los bosques autóctonos bien conservados, a las rías y estuarios, a las playas, a las zonas húmedas interiores, a los acantilados costeros, las áreas culminares o de vegetación singular y, en general, a todos los elementos valiosos desde el punto de vista de la ecología, la cultura, el paisaje, o todo ello conjuntamente. Son zonas de Especial Protección:

a) En zonas húmedas costeras:

- Marismas, dunas y arenales en buen estado de conservación.
- Espacios submareales y fangos intermareales en buen estado de conservación.
- Vegas en buen estado de conservación.

b) En zonas húmedas interiores se procede a una subdivisión de esta categoría de ordenación para propiciar una correcta regulación de usos y actividades.

- EP1. Incluye las láminas de agua propiamente dichas.
- EP2. Zonas de vegetación acuática y zonas encharcadas permanente o periódicamente.
- EP3. Prados-juncales y herbazales húmedos.
- EP4. Zonas de vegetación natural en buen estado de conservación. En general, robledales, hayedos, encinares y/o matorrales, normalmente de la banda próxima de la lámina de agua.

2.– Criterio general: en estas áreas el criterio de ordenación es la limitación de la intervención antrópica, a fin de mantener la situación preexistente y, en el caso de que la zona esté sometida a aprovechamiento, impulsar dicho aprovechamiento de forma sostenible, asegurando la renovación del recurso utilizado y la preservación de los valores del medio.

- Mejora ambiental (MA)

Se aplica a los bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales que, por su ubicación en el interior o junto a áreas de mayor valor, se

considera beneficiosa su evolución hacia mayores grados de calidad. Incluye las siguientes subcategorías:

– Áreas de mejora de ecosistemas (MA1):

1. – Definición: tienen esta consideración los espacios que aun contando con valores ecológicos, ambientales y/o paisajísticos de importancia, han sufrido modificaciones antrópicas de diverso tipo y grado, pero de carácter reversible.

El PTS incluye en esta subcategoría:

a) Zonas Húmedas costeras, que a su vez integran: las marismas, dunas y arenales más o menos degradados o intervenidos; los espacios submareales y fangos intermareales incluyendo áreas degradadas o intervenidas; las vegas y zonas de cultivo abandonadas en proceso de recuperación; y las riberas de fangos intermareales.

b) Zonas húmedas interiores, que incluyen: zonas de vegetación natural más o menos degradadas, normalmente de la banda próxima de la lámina de agua o cubeta, y zonas de praderas y pastos, matorrales y/o eriales abandonados con potencialidad de recuperación, normalmente en las zonas de la banda próxima y orillas.

2. – Criterio general: en estas áreas se desarrollarán labores de recuperación a través de trabajos de diversa índole encaminados a la recuperación de ecosistemas funcionales de interés.

– Áreas degradadas a recuperar (MA2):

1. – Definición: tienen esta consideración las áreas degradadas, campiñas ruderalizadas, rellenos en ocasiones con retazos de formaciones marismas, alisedas, etc.; escombreras y/o áreas parcial o totalmente consolidadas (campos de golf, viveros, etc.) situadas en el entorno del humedal y que constituyen zonas de transición hacia otros medios diferentes (núcleos urbanos y áreas fuera de la influencia directa del humedal).

2. – Criterio general: tratamiento de recuperación ambiental encaminado fundamentalmente a la consolidación de estas áreas como espacios de amortiguación de impactos frente al humedal propiamente dicho.

• Protección de aguas superficiales (S)

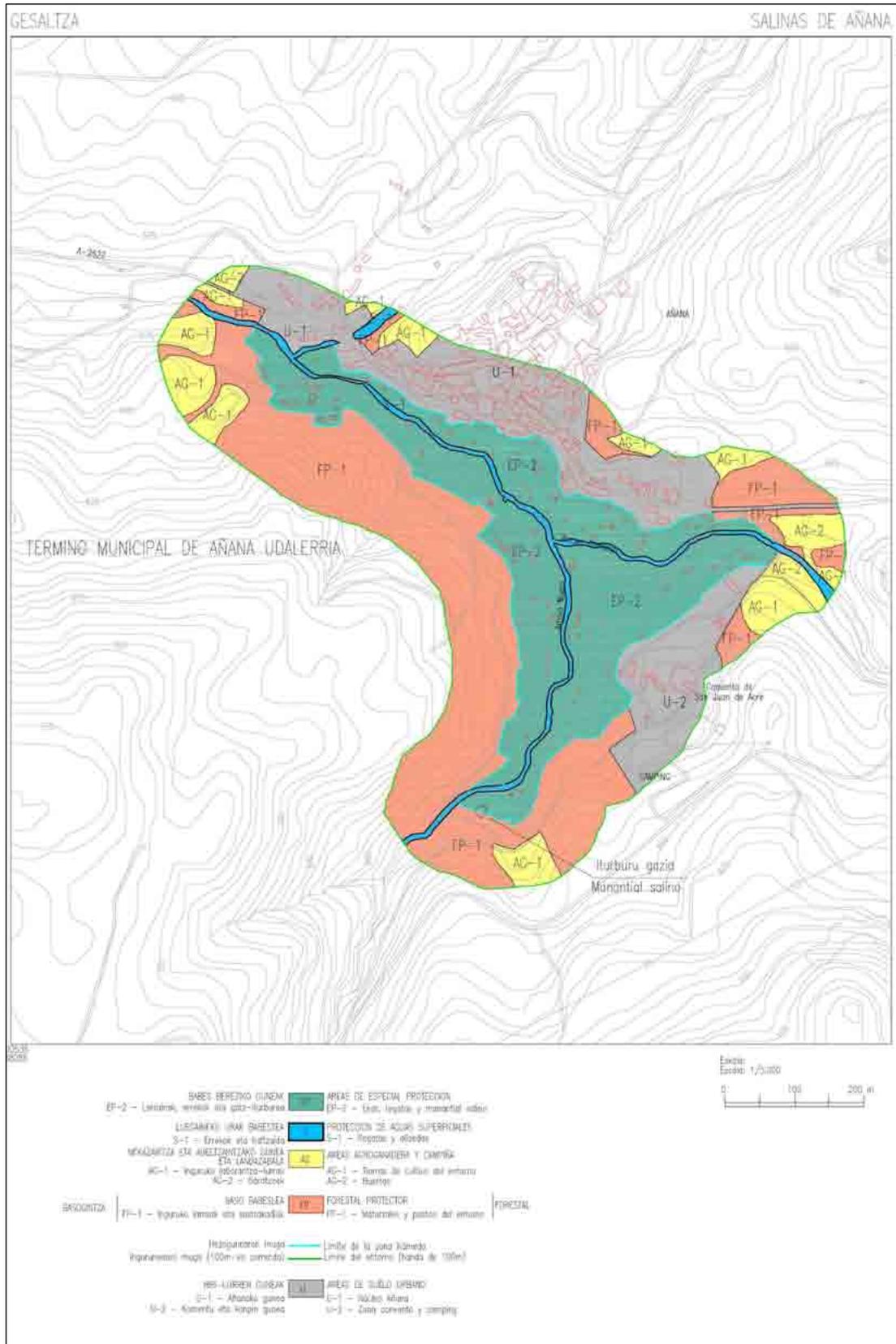
1. – Definición: cursos de agua y manantiales que drenan a la cubeta, canales de drenaje, acequias, ribazos y encharcamientos exteriores a la lámina principal o cubeta del humedal.

2. – Criterio general: el criterio para la actuación en estas zonas es favorecer la conservación de la calidad de las aguas, evitar la ocupación o alteración de los cauces y riberas y minimizar los daños derivados de riesgos naturales.

• Zona agroganadera y campiña (AG)

1. – Definición: se incluyen en esta categoría aquellos suelos de alta capacidad agrológica con mayor interés de conservación, como son los mosaicos de la campiña del área cantábrica, los terrenos regados o con usos hortícolas, los viñedos de la Rioja alavesa y las zonas de agricultura extensiva de la Llanada Alavesa. Así, este PTS incluye:

**Figura 49:** Propuesta de ordenación de humedal interior: La Laguna de Salinas de Añana. (PTS de Zonas Húmedas). <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



a) Zonas húmedas costeras: las zonas de campiña actualmente activas y vegas adyacentes a marismas.

b) Zonas húmedas interiores: las zonas de la banda próxima y del entorno del humedal ocupadas por cultivos agrícolas que requieren protección en función de su integración paisajística en el medio así como por su especial papel en el mantenimiento de la heterogeneidad del medio y/o su localización estratégica respecto a la cubeta.

2. – Criterio general: el criterio de tratamiento en esta categoría es el mantenimiento de la capacidad agrológica de los suelos, así como de las actividades agropecuarias y de aquellas otras que, compatibles con éstas, aseguren la preservación de los ecosistemas y paisajes agrarios. No obstante, el resto de usos admisibles, incluido el forestal, deberán estar subordinados a los usos agropecuarios. Especial atención deberá dedicarse a controlar los procesos edificatorios y de implantación de infraestructuras que ocupan suelo de alto valor agrológico, así como los procesos que provoquen la fragmentación e insularización de las zonas agrarias con consecuencias negativas para las actividades que se desarrollan en ellas.

- Forestal (F)

Se incluyen en esta categoría aquellos terrenos que, por su uso actual y/o por razones de vocación de uso (pendiente, riesgos, protección de cuencas, etc.) presentan claras orientaciones hacia el uso forestal. Esta categoría se subdivide en dos subcategorías:

- Forestal protector (FP):

1. – Definición: se incluyen en esta subcategoría áreas en las que la función protectora del bosque frente a los agentes erosivos y al riesgo de deslizamiento, su papel en la regulación de los recursos hídricos o su valor ecológico o paisajístico, se consideran cuestiones prioritarias en el aprovechamiento de sus recursos.

2. – Criterio general: el criterio a aplicar es el mantenimiento de los usos y aprovechamientos tradicionales con las limitaciones necesarias para garantizar la conservación de los recursos y la función protectora del bosque.

- Forestal intensivo (FI):

1. – Definición: se incluyen en esta subcategoría las áreas con vocación forestal destinadas al aprovechamiento sostenido de los recursos forestales.

2. – Criterio general: garantizar el uso forestal de forma ordenada e indefinida, asegurando la producción sostenida de las masas.

Como es lógico no se incluyen ni la Categoría de Sin Vocación de Usos Definidos, ni la de Pastos Montanos. Sí que se regulan los Condicionantes Superpuestos, cuestión que se aborda en el mismo sentido que las DOT, con la salvedad de que en la regulación de usos y actividades posterior, la regulación es mucho más precisa y pormenorizada, en relación a los usos y actividades previstos con anterioridad, señalándose expresamente qué usos quedan prohibidos, cuales deben ser justificados según el condicionante, o cuales requieren estudios específicos –hidrogeológicos o de estabilidad de laderas por ejemplo- para poder ver si es viable ese uso respecto al condicionante superpuesto.

A continuación, en base a esta ordenación general, realiza una ordenación específica de los ámbitos que habían sido clasificados dentro del Grupo II, tanto de las zonas húmedas costeras como de las interiores, y que realmente es lo que se puede considerar como de vinculación directa por parte del PTS. Efectivamente, posteriormente, al establecer el carácter de las determinaciones y disposiciones del PTS distingue entre: Normas de aplicación directa, de carácter vinculante con inmediatez a la entrada en vigor del PTS; Directrices, dirigidas a las distintas Administraciones Públicas competentes por razón de la materia, de carácter vinculante aunque de eficacia indirecta al depender de su ejecución por los organismos competentes a quienes van dirigidas; Recomendaciones sin eficacia vinculante, llamadas a orientar las actuaciones de los organismos públicos y particulares en cuanto al objeto regulado en el PTS. Su finalidad es la orientación sobre determinaciones recomendables y positivas para los objetivos genéricos del Plan, pero cuyo desarrollo y aplicación corresponde, en todo caso, a otro tipo de instrumentos jurídico-administrativos.

Al definir el carácter de su aplicación según los tipos de suelo y los grupos previamente definidos, establece que en el Suelo Urbano o Urbanizable con planeamiento de desarrollo (Plan Especial, Plan Parcial) sin aprobación inicial, éste se adaptará al PTS, mientras que en el resto del Suelo Urbano o Urbanizable con planeamiento de desarrollo aprobado inicialmente, el PTS se limita a recomendar una serie de actuaciones. En suelos urbanísticamente clasificados como no urbanizables, las disposiciones del PTS ostentarán la naturaleza aquí especificada en forma definitiva en el momento de aprobación del presente PTS, distinguiendo una vinculación diferente según los grupos. Así, en los humedales del Grupo I –y como es lógico al estar integrados en espacios naturales con una figura de protección aprobada- se les aplica su propia normativa. En los humedales del Grupo II se aplica directamente la normativa específica contenida en el PTS, que resulta vinculante para el planeamiento urbanístico municipal (con la excepción de Txingudi), sobre los que se facilitan unos planos de ordenación que tienen carácter normativo. Los planos de ordenación en este caso ajustan mucho la escala como corresponde al objeto de ordenación, ofreciéndose desde planos a escala 1/10.000 para la mayoría de las rías o espacios como los encharcamientos de Salburua hasta los 1/5.000 para la mayoría de balsas, lagunas, etc., lo que permite un grado de definición y delimitación de los espacios a proteger importante. Por fin, en los humedales del Grupo III el planeamiento municipal determinará qué zonas húmedas de este grupo poseen valores ambientales, naturalísticos y/o paisajísticos y mediante estudios pormenorizados podrá establecer la protección para dichas zonas y establecer el régimen de usos de su entorno, asignando para ello las categorías de ordenación definidas en este PTS según las tipologías que se recogen en el Anexo 1.

También hace referencia a la compatibilización con otros PTS, estableciendo que las previsiones del PTS de Zonas Húmedas de la CAPV que se desarrollen en zonas de dominio público portuario deberán adaptarse a las determinaciones que se establezcan en el PTS de Puertos o en la legislación sectorial correspondiente. En lo que respecta al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, se entienden sometidas a la legislación sectorial correspondiente (ley de Aguas y de Costas, respectivamente), echándose de

menos alguna referencia al PTS del Litoral aunque la legislación esté por encima de él. Por lo que respecta al engarce con el PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos, las zonas húmedas del Grupo II colindantes con cauces de ríos o arroyos se encuadran en las "márgenes en zonas de interés naturalístico preferente" definidas en este último.

La Ordenación General se completa con unas Disposiciones Adicionales que regulan una serie de recomendaciones o propuestas generales de actuación: elaboración de instrumentos de ordenación y gestión específicos para cada zona húmeda con base en las características y objetivos específicos para las mismas; actuaciones de protección y conservación basadas en la dinámica y funcionamiento de los sistemas y los procesos ecológicos clave de los mismos; actuaciones de restauración; actuaciones encaminadas al fomento y regulación del uso público de las zonas; actualización del catastro; aprobación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre y del dominio público hidráulico en base a lo dispuesto en la legislación de costas y aguas vigentes; adquisición pública de suelo; inclusión de las zonas húmedas entre las "zonas sensibles" a efectos de la aplicación de la normativa vigente de Evaluación de Impacto Ambiental y el futuro desarrollo legislativo en la materia en la Comunidad Autónoma; y realización de diferentes estudios e investigaciones.

Por fin, con el fin de garantizar la conservación de las zonas húmedas inventariadas y no ordenadas pormenorizadamente, el PTS también establece, a modo de recomendación, una relación entre las tipologías definidas y las categorías de ordenación para que puedan ser aplicadas por el planeamiento municipal. Esta relación se determina en función de las características de cada tipología, es decir de su estado actual y de los posibles impactos.

En los anejos finales se facilitan –entre otros-, el inventario de zonas húmedas completo y las afecciones al planeamiento municipal, especificándolas para cada municipio.

En general el PTS viene marcado por la singularidad de los espacios objeto de ordenación, considerándose adecuado su análisis, ordenación y regulación, así como su integración con las DOT. Quizás debería haber sido más atrevido en la definición o en el tratamiento algo más extenso de las categorías de ordenación que no se consideran estrictamente de protección o mejora (agroganadera y campiña, y forestal) en los humedales del grupo II y que actúan a manera de área periférica. También se echa en falta una mayor reflexión sobre la integración de estos espacios, de las zonas húmedas, con el resto de espacios naturales, aunque sea a nivel de recomendaciones, en el sentido cada vez más extendido de entender los espacios naturales en red, y a pesar de reconocer la singularidad de los mismos.

#### C) PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV (Avance).

Como se ha señalado este PTS no tiene todavía su aprobación definitiva. Aunque el documento de Avance está redactado para septiembre del año 1999 no obtiene su aprobación inicial hasta febrero del año 2005. Actualmente tiene el informe de la COTPV, previo a su aprobación definitiva. El Avance del PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV ha supuesto un exhaustivo y pormenorizado estudio del mismo que incorpora

una memoria informativa (con la análisis, información y valoración del medio biofísico, y del medio socioeconómico y territorial), un diagnóstico, una memoria justificativa, las normas de ordenación, el estudio económico-financiero y programa de actuación, el documento de afecciones al planeamiento municipal, y los planos de información y ordenación. Si el anterior PTS se consideraba complejo, la complejidad de este es mayor en el sentido de que el objeto de análisis, diagnóstico y ordenación incluye, además del medio terrestre un medio muy dinámico como es el medio marino, y además en interacción con el anterior. Se examinan a continuación los aspectos más interesantes para este trabajo de investigación, y que, como se analiza en el trabajo, ofrece dificultades también en la definición legal, administrativa y funcional del ámbito territorial a considerar.

La memoria informativa comienza con en el análisis del marco legislativo del PTS, haciendo especial referencia a la determinaciones de la Ley de Costas, de la Ley de Ordenación del Territorio de la CAPV, y de las DOT. A continuación realiza un exhaustivo **análisis** tanto del medio biofísico como del medio urbano e infraestructuras, es decir del medio socioeconómico y territorial. El análisis del medio biofísico presenta un grado de complejidad alto cuyo objetivo final es la determinación de unidades ambientales homogéneas. Para su análisis se han distinguido tres zonas con características diferentes y en las que también se han aplicado metodologías diferentes:

a) Medio terrestre el procedimiento metodológico se ha basado en la diferenciación, por métodos analíticos, de una serie de unidades homogéneas desde el punto de vista físico - ambiental. Para ello se ha integrado la información existente en el Sistema de Información Ambiental del Gobierno Vasco (1/25.000) correspondiente a una serie de variables previamente seleccionadas (geomorfología, vegetación - y fauna asociada -, paisaje y vulnerabilidad a la contaminación de aguas). Posteriormente, mediante un método analítico cuantitativo de asignación de valores de ponderación y pesos específicos a cada una de las variables, se ha evaluado el valor para la conservación de las unidades de integración obtenidas, que se cartografía en un mapa de valor para la conservación, que se presenta a escala 1/10.000.

b) Los medios de transición, que incluyen los acantilados, islas, playas y rías, se analizan conjuntamente con el medio terrestre, individualizando cada una de las unidades morfodinámicas del mismo (acantilados, dunas, playas, intermareales arenosos, fangosos, islas, canales, rellenos, zonas supramareales, etc.), obteniéndose para cada una de ellas un valor para la conservación, que también se representa en un mapa de valor para la conservación que se presenta en la cartografía de información a escala 1/10.000. Se incluye el conjunto de los doce estuarios desde el Bidasoa hasta Barbadún con excepción de la zona submareal. En este caso, los medios de transición no han sido analizados individualizando las distintas unidades morfodinámicas que lo integran, sino que se ha valorado la calidad global del sistema o subsistema, a los que se les asigna un valor global para la conservación. El valor para la conservación definitivamente asignado a las unidades analizadas en los medios de transición por ambos procedimientos ha sido el correspondiente al medio terrestre, al

considerar su valor más preciso, a efectos de las determinaciones y escala de la ordenación del Plan 1/10.000, que el global para el estuario que se obtiene en el medio marino.

c) Para el medio marino el procedimiento metodológico ha sido diferente, debido, sobre todo, a la no existencia de un registro completo de las variables físico-ambientales a la escala de detalle adecuada. En este caso se ha procedido a sectorizar el medio marino en una serie de Unidades Fisiográficas amplias, distinguiendo principalmente entre arenales costeros y acantilados submarinos. Para ello se han utilizado criterios de tipo físico (geológico-geomorfológico y oceanográfico) y ecológico (singularidad, calidad y biodiversidad). Posteriormente, mediante ponderación de esos mismos factores, se ha evaluado el valor para la conservación de cada una de ellas. El resultado es la obtención de un mapa de valor para la conservación, que se presenta a escala 1/10.000, aunque la escala de levantamiento es a 1/50.000 a 1/100.000.

A partir de estos análisis se ha procedido a una sectorización o zonificación diferente para cada una de las tres franjas ámbito de la zona de estudio, en base a las especificidades de cada una de ellas.

a) En el medio terrestre (en sentido estricto), que integra a todo el territorio terrestre objeto de estudio realizó una cartografía de unidades homogéneas, mediante la superposición analítica de cuatro mapas a escala 1/25.000: vegetación (incluye la variable fauna asociada), geomorfología y procesos activos, paisaje, y vulnerabilidad de acuíferos, obteniendo el valor para la conservación a través de un procedimiento analítico de asignación de pesos y valores.

b) En los medios de transición, entendiéndolos como el conjunto de acantilados, playas, dunas e interior de rías (incluyendo su zona de influencia), se procedió a la realización de una cartografía geomorfológica específica y de detalle 1/10.000 mediante técnicas de fotointerpretación y posteriormente a la asignación directa de un valor para la conservación.

c) En el medio marino se ha realizado una sectorización y valoración basada en los tipos de fondo y en el valor ecológico de los mismos, que se detalla en el capítulo referente al medio marino.

Tras este análisis se realiza una valoración del medio marino y de las rías por unidades fisiográficas, que se realiza utilizando una escala de 5 puntos, en función de la singularidad e importancia de cada unidad: 5 representa el valor máximo o de importancia a nivel internacional; 4 sería un valor notable de nivel nacional; 3 valor apreciable de nivel regional; 2 representa valores escasos de nivel local; y el mínimo, el 1, supone ausencia de valores apreciables. Los criterios utilizados se agrupan en dos grandes grupos. Por un lado los morfodinámicos, donde se integran las características geológicas de las formaciones y los oceanográficos, referidos a procesos. Por otro están los que valoran la singularidad referida a las características ecológicas, la biodiversidad, y la calidad ambiental del hábitat. En base a estos criterios distingue diferentes zonas:

a) Zona de valor excepcional: Fangal interior de Urdaibai (ría de Mundaka)

b) Zonas de valor notable: Acantilados de San Juan de Gaztelugatxe; Acantilados entre Zumaia y Deba; Acantilados de Ogoño e Izaro; Fangal

interior de Txingudi; Acantilados de Jaizkibel; Acantilados de Barrika a Villano; Arenal de Laida; Acantilados de Matxitxako; Fangal interior de la ría de Plentzia.

c) Zonas de valor apreciable: lo integran unas 35 zonas entre arenas, acantilados y fangales diversos.

d) Zonas de valor disminuido.

Respecto a las Áreas marinas protegidas, basándose en un estudio del M<sup>o</sup> de Agricultura y Pesca del año 1994 también se distinguen doce zonas correspondientes a tres ámbitos que pueden ser objeto de preservación, regeneración y desarrollo por su interés ecológico y pesquero:

1. Zonas de arrecifes artificiales: Armintza, Elantxobe, Deba, Getaria y Pasajes.

2. Zonas de reservas marinas: Cabo e islote de Villano (Bizkaia), San Juan de Gaztelugatxe, Isla de Izaro y Rasa mareal de Zumaia todas ellas localizadas en aguas interiores y la parte correspondiente a aguas exteriores aún por definir, de la reserva marina de Izaro.

3. Zonas de acondicionamiento costero: Izaro-Elantxobe y Deba-Zumaia.

La memoria informativa concluye con el análisis del medio urbano y de las infraestructuras, concretando especialmente el análisis en las zonas objeto del PTS. Se realiza una caracterización demográfica y de la estructura económica de los municipios afectados por el PTS, analizándose el suelo residencial y para actividades económicas, así como las infraestructuras, en especial los puertos. También analiza el planeamiento territorial, los PTPs, aunque –quizás porque reconoce la supeditación del PTS ante los PTPs- más como un resumen de sus principales propuestas que de contraste con el propio PTS, así como los PTS aprobados que puedan presentar afecciones al PTS del Litoral, teniendo en esta ocasión un sentido más crítico, y sirviendo este estudio como base para la posterior coordinación que plantea en la ordenación del litoral entre los diferentes PTS.

Tras analizar los problemas derivados del modelo jurídico administrativo y competencial en el litoral y señalar que en el ámbito litoral de la CAPV la Dirección de costas ya ha realizado –aunque en algunos tramos de forma provisional- los deslindes de la ribera del mar, el dominio público terrestre y la zona de servidumbre de protección, el PTS, basándose en la memoria informativa, pasa a realizar el **diagnóstico**, diferenciando el **medio terrestre** del medio marino. Respecto al primero, analiza primero las afecciones derivadas del modelo de ordenación de las DOT y de los PTPs así como del planeamiento municipal, llegando a pormenorizar las propuestas de los PTPs y del planeamiento municipal que presentan contradicciones con el propio PTS, aunque no detecta graves afecciones, especialmente en zonas que el PTS pudiese considerar como de Especial Protección. En el caso de las infraestructuras excluye del análisis las de saneamiento y depuración. Señala que en carreteras no hay grandes afecciones en los planes previstos pero llama la atención sobre la propuesta de las DOT de itinerarios de interés paisajístico pues en algunos casos atraviesan zonas de alto valor para la conservación. Especial atención pone en el análisis de la planificación portuaria de puertos deportivos considerando como iniciativas inasumibles los de Txipios, Paliundi y Murueta, como actuaciones severas la propuesta del puerto de Ubiri en Zarautz y otras como afecciones

moderadas o compatibles. Es taxativo respecto a la propuesta de puerto exterior de Pasajes que se considera inasumible por su grave afección y por estar propuesto como LIC. Tanto en encauzamientos para prevenir inundaciones como en la planificación ferroviaria no constata afecciones serias, salvo en el caso del posible desarrollo de la "Y" vasca en alta velocidad que podría tener repercusiones en el Área de Donostialdea. A modo de conclusión globalizada, señala las principales afecciones según tres zonas:

a) Zona de Dominio Público Marítimo - Terrestre. Por lo que respecta a ésta, cabe destacar dos conclusiones generales. Por un lado se trata, sin excepción, de una franja de máximo valor para la conservación (Muy Alto) en todo el litoral, con la única excepción de las áreas estrictamente urbanas consolidadas, residenciales o industriales. Se constata, por otro lado, la práctica inexistencia de problemas que puedan afectar a su protección y conservación, tanto por lo que se refiere a dotaciones infraestructurales como a afecciones derivadas de nuevos desarrollos urbanísticos. En líneas generales, casi sin excepción, el tratamiento otorgado en cuanto a nivel de protección por los planeamientos municipales, supramunicipales y sectoriales es correcto. No se detectan conflictos. Podría tan solo señalarse el caso del tramo de costa Getaria - Zarautz propugnado como eje de articulación interurbana a potenciar desde el correspondiente PTP, con dotación infraestructural asociada para usos turísticos (paseo marítimo, etc.).

b) Zona de Servidumbre de Protección. La conclusión final es muy similar, aunque cabe hacer matizaciones. En primer lugar, la mayor parte de la superficie que correspondería a esta franja, realizada o no su delimitación formal, presenta un valor muy alto o alto para la conservación, aunque se observan tramos perfectamente definidos, con valor de tipo medio. Por otra parte los planeamientos municipales y supramunicipales son también respetuosos con su utilización, desde el punto de vista de la asignación de usos en relación con los objetivos de protección. Sin embargo se detectan puntualmente afecciones potenciales, directas o indirectas, sobre esta zona derivadas de la necesaria expansión urbanística de algunos municipios como es el caso de Lekeitio y Orío, de la orientación hacia determinadas rasas costeras de usos de segunda residencia y baja intensidad, caso de los tramos costeros de Mutriku y Deba e incluso de dotaciones infraestructurales de cierta intensidad en materia de turismo, ocio y esparcimiento, caso del tramo costero de Sopelana y sectores próximos. Las problemáticas, en cualquier caso, no son agudas, dado que esos sectores, exceptuando el primer caso, Lekeitio y Orío, coinciden con áreas que no presentan valor muy alto o alto para la conservación.

c) Resto del territorio. Por último, y refiriéndonos ya al resto de la zona terrestre analizada, la casuística es muy diversa y heterogénea. Los problemas detectados derivan, en cualquier caso, del grado de coherencia de las previsiones de los planeamientos urbanísticos en relación con el valor del medio para la conservación y el nivel de protección otorgado en la regulación del Suelo No Urbanizable, más que de, por ejemplo, actuaciones infraestructurales concretas. Las principales afecciones se

señalan posteriormente en el tomo 6, de Afecciones al Planeamiento Municipal.

Completa el diagnóstico del medio terrestre con la relación de espacios naturales protegidos o catalogados tanto por figuras de la Ley de Conservación de la Naturaleza, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, PTS de Zonas Húmedas, Red Natura 2000, los espacios catalogados dentro del catálogo abierto de espacios naturales de la CAPV. Dichos espacios, junto a otras áreas que no coinciden con ellos pero identificadas como de muy alto valor para el medio terrestre o valor excepcional o notable para el medio marino, se cartografiaban en los mapas de información a escala 1/10.000.

Respecto al **medio marino**, como conclusiones generales subraya la diferencia entre la zona costera, menos degradada, y las zonas estuáricas, sometidas a fuerte presión humana en su mayor parte. A pesar de la fuerte densidad poblacional aún quedan espacios estuáricos naturales notablemente conservados y de alto valor ecológico, como son las áreas internas de Txingudi y Plentzia, e incluso uno de valor excepcional, como el de Urdaibai, especialmente el área de fangos y, en menor medida, el arenal.

Pero por otro lado, también es verdad que las áreas más degradadas se sitúan en estuarios ligados a actividades portuarias, como Pasaia, Bilbao u Ondarroa, o que sirven o han servido de simples colectores de aguas residuales, como Deba o Urumea. En estos casos un motivo añadido de degradación y limitación a su regeneración se debe a que han sido muy canalizados y se ha ganado terreno al estuario. Aunque estas áreas se hallan degradadas, una actuación decidida y eficaz podría conducir a una recuperación muy importante de la mayoría de ellas (especialmente en las tres primeras), debido al potencial ecológico que presentan y, en el caso de Pasaia y Bilbao, a la profundidad del estuario, que favorece los procesos de mezcla, difusión, etc.

En cuanto a la zona costera todavía presenta grandes extensiones de valor natural notable especialmente en zonas de difícil acceso, pero que a la vez requieren una protección eficaz para evitar presiones futuras. Son los acantilados de Jaizkibel, la rasa mareal y acantilados entre Zumaia y Deba, el arco costero de Ogoño a Matxitxako -incluyendo Izaro-, el área de San Juan de Gaztelugatxe y la zona de cabo Villano.

Determinadas actuaciones de saneamiento recientemente pueden producir el efecto paradójico de mejorar la calidad de los estuarios pero suponer un empeoramiento de la costa, como son actuaciones dirigidas exclusivamente a proteger las playas para el baño. En el caso de otras infraestructuras costeras (puertos, encauzamientos, obras marítimas, etc.), también se ven posibles impactos en zonas de interés por lo que tanto las políticas de control de actividades previstas en la Ley de Costas, como los estudios de EIA se ven como instrumentos esenciales para la viabilidad ambiental de estos proyectos.

El estudio concluye este apartado señalando que muchas veces el dejar actuar a la naturaleza sin ayudas externas permite la recuperación relativamente rápida de determinadas zonas una vez eliminado el motivo que provocaba un impacto determinado, pero que en el caso de la costa

vasca se necesita una política urgente de protección de algunos de los ecosistemas más representativos.

En la memoria justificativa comienza por señalar la conveniencia y justificación para la redacción del PTS, haciendo especial alusión a la cobertura, entre otras razones, que ofrecen la LOTV y las DOT. Tras analizar la definición administrativa de litoral según la Ley de Costas –que considera reducida en exceso- y a la vista de la información recogida en las fases previas de análisis y diagnóstico, explica la opción por el ámbito de ordenación del PTS. Reconoce que si se adoptasen los criterios más amplios –desde los físico y ambientales hasta los socioeconómicos y de unidades ambientales homogéneas- se podrían superar los 3 km de anchura, lo que dificultaría la posible implementación de las propuestas de ordenación por su difícil justificación en muchas ocasiones y por ser contraproducentes con la ordenación del territorio de la CAPV realizada desde otros planes. Es por ello que opta por un **ámbito de ordenación** más reducido, identificándolo con el definido por la Ley de Costas como Zona de Influencia., es decir la franja de anchura mínima de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar, haciéndose esta zona extensible a las márgenes de los ríos hasta donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso de la CAPV corresponde a la cota de 5 m sobre el nivel del mar. Aunque dicho ámbito es más reducido que el de la zona de influencia de los procesos litorales definida anteriormente, se considera suficiente para lograr los objetivos del PTS. Teniendo en cuenta estas consideraciones se puede delimitar el ámbito de ordenación en estas tres zonas:

- Margen costero: comprende el medio terrestre propiamente dicho y el espacio marítimo-terrestre, entendiéndose por tal la zona intermareal comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la línea de pleamar máxima viva equinoccial, con excepción de las zonas descritas en el apartado siguiente.

- Márgenes de las rías: comprende la zona del medio terrestre y del espacio marítimo terrestre, próxima a las rías, que se extiende desde su desembocadura por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso del País Vasco corresponde a la cota de 5m sobre el nivel del mar. En el plano de ordenación se refleja el límite entre los márgenes de las rías y el margen costero del medio terrestre.

- Medio marino: medio submareal delimitado por una franja de anchura variable

comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y

la isobata de 50 m.

Aún y todo, dentro de este ámbito de ordenación hay espacios que son objeto de tratamiento específico por otro tipo de planeamiento, a veces con objetivos coincidentes con este PTS, por lo que en su caso se remite a sus propuestas de ordenación, como es el caso de los puertos de interés general y de titularidad de la CAPV, terrenos con figuras de protección de la planificación ambiental u ordenación del medio natural, espacios ordenados por otros PTS (Zonas Húmedas y Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos

de la CAPV). Todo ello se recoge la cartografía de información y de ordenación realizada a escala 1/10.000, en total 15 planos de información y otros 15 de ordenación.

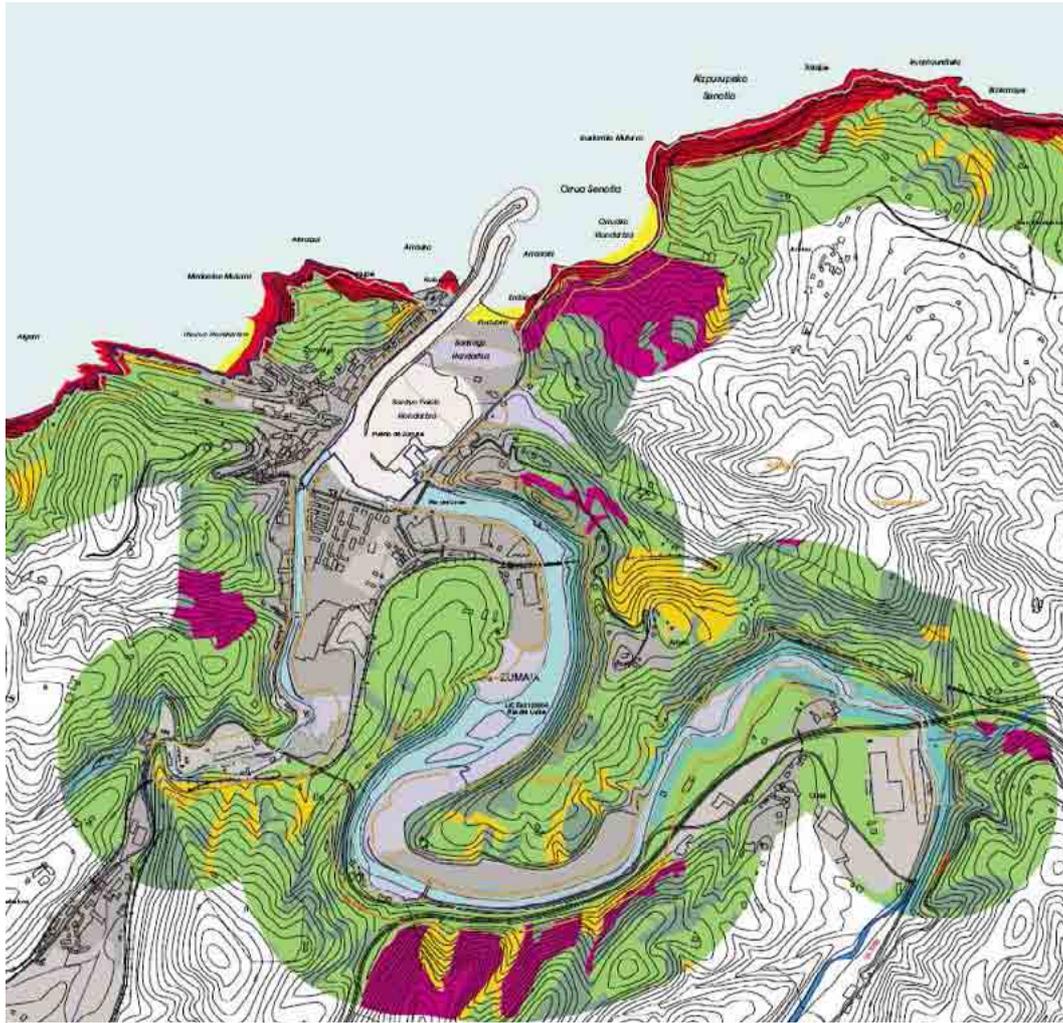
Tras definir el ámbito de ordenación, el PTS formula los principios inspiradores del mismo recogidos de diferentes documentos de carácter europeo tanto general como de la Unión (desde la Carta Europea del Litoral de 1981 hasta la Comunicación de las Comunidades Europeas al Consejo y Parlamento Europeo de 1995 que recogía las iniciativas anteriores, o los informes para la Ordenación integrada del Litoral de la CE). Dichos principios son resumidos en los siguientes puntos:

- La definición del ámbito litoral de la C.A.P.V. objeto de ordenación.
- La realización de un inventario del patrimonio costero que es necesario proteger.
- La sectorización del litoral mediante criterios útiles para una ordenación integrada de los diferentes usos concurrentes.
- La protección y conservación de los recursos naturales del litoral
- El establecimiento de una reglamentación que salvaguarde el principio de dominio y acceso público al tiempo que una franja del litoral quede exenta de edificaciones.
- Establecimiento de una ordenación específica para el territorio litoral correspondiente a las rías.
- Definición de pautas para el otorgamiento de las autorizaciones a emitir de acuerdo con lo señalado en el Decreto 196/1997, de 29 de agosto, por el que se establece el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre y de vertido desde tierra al mar.
- El establecimiento de un programa de actuaciones relativo al litoral, referido a actuaciones y coordinación administrativa sobre el dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre, actuaciones en infraestructuras, Protección y mejora de los recursos naturales, uso público del litoral y mejora del conocimiento del medio ambiente litoral.

Una vez delimitado el ámbito de ordenación y planteados los principios generales que inspiran el PTS pueden concretarse los objetivos generales y los objetivos particulares del mismo. El **objetivo genérico** del PTS del Litoral es establecer un marco básico de referencia para integración de políticas territoriales y actuaciones urbanísticas auspiciadas tanto por la Administración Local como por administraciones y organismos supramunicipales, lo que se desarrolla en los siguientes tres puntos:

- Definir la ordenación de la franja litoral desarrollando la Directriz de Ordenación del Medio Físico de las DOT.
- Concretar un programa de coordinación administrativa que permita compatibilizar los Planes Sectoriales y Programas de la Administración del Estado, Comunidad Autónoma.
- Consensuar un Programa de Actuación integrado que recoja las distintas iniciativas administrativas, urbanísticas y de recuperación del espacio litoral, tanto desde el punto de vista de la responsabilidad competencial entre los distintos organismos e instituciones implicadas

**Figura 50:** Propuesta de ordenación del litoral: Litoral de Zumaia.  
(PTS de Ordenación del Litoral). <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>



como desde la responsabilidad económico-financiera de las inversiones que se plantean.

Por fin, respecto a los **objetivos particulares** se mencionan los siguientes:

1. Considerar en su conjunto el litoral vasco como un valioso patrimonio natural sobre el que es preciso arbitrar medidas de protección que aminoren los impactos derivados de la importante dinámica de implantación de actividades. Para ello se hace imprescindible señalar y delimitar, tanto en el medio terrestre como en el medio marino, aquellos ecosistemas litorales y costeros, así como las unidades geomorfológicas y paisajísticas, cuyas características naturales, actuales o potenciales, justifiquen su conservación y protección, desarrollando la directriz 6.8.1. de las DOT referente a las zonas de Especial Protección.
2. Aportar los criterios, directrices y normas básicas que deben observarse en la elaboración de los planes a escala municipal, precisando las prescripciones y normas prevalentes sobre la normativa urbanística municipal vigente. Establecer normas de carácter vinculante para el suelo no urbanizable, poner de manifiesto los conflictos existentes en el suelo apto para urbanizar y establecer directrices y recomendaciones al planeamiento en suelo urbano
3. Compatibilizar la ordenación propuesta por el Plan en el ámbito de aplicación del mismo con el régimen de uso establecido por la legislación de costas, en el dominio público marítimo-terrestre y zona de servidumbre de protección.
4. Coordinar el Plan con los demás instrumentos de planeamiento territorial, ambiental o de ordenación natural operantes en el litoral: Planes Territoriales Parciales, Sectoriales (Zonas Húmedas, Puertos, Agroforestal), Urdaibai, Espacios Protegidos, Red Natura 2000, Txingudi.
5. Coordinar el Plan con el Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica), en el ámbito de las rías.
6. Proponer a la Administración competente criterios consensuados para el señalamiento de Zonas de Especial Protección a efectos de la aplicación del artículo 22 de la Ley de Costas y su Reglamento.
7. Lograr una óptima coordinación de actuaciones territoriales y urbanísticas entre las Administraciones que operan sobre el litoral y su entorno terrestre (Administraciones Central, Autonómica y Local) bajo el previo y obligado respeto a las competencias administrativas de cada parte y de los mecanismos de coordinación en vigor.
8. Aportar criterios para el tratamiento normativo de los elementos del "Inventario de recursos culturales y naturalísticos" de este P.T.S.
9. Aportar criterios para la inclusión de determinadas áreas del litoral en el "Catálogo de Zonas ambientalmente sensibles" de acuerdo a su definición en el artículo 51 de la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

Una vez establecidos los objetivos se pasa a determinar los **criterios y propuestas generales de ordenación** (aunque el PTS diferencia a posteriori la normativa concreta, en esta investigación, por no hacerse

repetitiva, se trata de manera conjunta). Como ya se puede intuir del análisis y diagnóstico se diferencia entre la ordenación del medio terrestre y la del medio marino. Así, en el ámbito terrestre se ha creado una normativa de ordenación basada en la obtención de categorías de ordenación y en la regulación del desarrollo de usos y actividades en las mismas. Sin embargo, en el ámbito marino, con excepción de la regulación de vertidos al dominio público marítimo-terrestre, se ha optado por la definición de sectores de planificación y directrices orientativas del desarrollo de usos en las mismas, mediante la recomendación de usos preferentes y la exclusión de usos en algunos de los sectores de planificación.

Respecto a la **ordenación del medio terrestre** las directrices generales hacen referencia a la localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y obras de interés general y al tratamiento normativo del inventario de recursos culturales y naturalísticos del propio P.T.S. Al definir los usos y actividades –aquí se hace ya mención de la pormenorizada propuesta normativa de ordenación–, y aunque siguen la propuesta de las DOT la desarrollan de manera importante, de manera que si mantienen los cinco grandes grupos de la matriz del Medio Físico, en el PTS del Litoral la regulación de usos y actividades dentro de los mismos llegan a pomenorizarse en 26 que a su vez en un primer desglosamiento llegan a unos 60 (frente a los 23 de las DOT).

También en las Categorías de Ordenación, con el objetivo de adecuar mejor la zonificación propuesta a la capacidad de acogida del territorio, se opta por crear subcategorías que favorezcan la ordenación y regulación de las mismas. Este desarrollo de la matriz basada en las

DOT se encuentra muy positivo, primero porque facilita su integración fácilmente en otros trabajos de ordenación. Pero es que además permite plantear matices y salvar situaciones de ordenación más complejas –donde confluyen diferentes factores y valores– de manera satisfactoria, sin caer en interpretaciones forzadas o incluso contradictorias metodológicamente como se ha visto en algunos PTPs. Este sería el caso de la subcategoría de Especial Protección Compatible que permite compatibilizar en determinados casos –y para esto también está bien la pormenorización de usos y actividades que se realiza– la explotación de recursos primarios con la conservación de los valores ambientales en determinados casos. En este sentido se echa de menos que no se distinga en la categoría Forestal entre bosque protector y productor, sobre todo teniendo en cuenta el espacio objeto de ordenación y las pendientes que en ocasiones se pueden encontrar. Algo más discutible, aunque seguramente ofrecía difícil solución y parece acertada la opción tomada, es la consideración de la categoría de Zona de uso especial para las playas urbanas, en vez de considerarla como subcategoría, que es lo que se permite en el punto 6.4 de la Directriz del Medio Físico<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Como ya se ha señalado en el análisis de las DOT, la categorización propuesta podía ser desarrollada por el planeamiento de desarrollo por medio de subcategorías como se contempla en el punto 6.4, donde no se menciona la posibilidad de nuevas categorías. La peculiaridad de las playas urbanas parece hacer aconsejable la creación de esta categoría de difícil inclusión como subcategoría en la categorización de las DOT.

La Categorización propuesta es la siguiente:

- Especial Protección, que se aplica a los bosques autóctonos bien conservados, a las rías y estuarios, playas, dunas, zonas húmedas interiores, acantilados costeros, áreas culminares o de vegetación singular y, en general, a zonas del territorio que presentan unos valores naturales relevantes -presencia de endemismos vegetales, riqueza de su fauna animal-, valor paisajístico relevante, valor científico, alta fragilidad, etc. En estas áreas el criterio general es limitar al máximo la intervención antrópica, manteniéndose la situación preexistente y, en el caso de que la zona esté sometida a aprovechamiento, impulsar el mismo de forma sostenible, asegurando la renovación del recurso utilizado y la preservación de los valores del medio.

Con el fin de propiciar una mejor regulación de usos y actividades en estas zonas y, dado lo heterogéneo de las mismas, se han definido dos subcategorías de ordenación:

a) Especial Protección Estricta. Constituyen las Áreas de máximo valor para la conservación, entre las que se encuentran las siguientes unidades: Acantilados costeros de inclinación superior a 60°, plataformas de abrasión, dunas, islas del mar territorial, playas naturales y áreas singulares. En estas áreas el criterio general de ordenación es la conservación del ecosistema, limitando la intervención antrópica, promoviendo la conservación estricta de sus características morfodinámicas y la conservación activa de su vegetación. En el caso de las playas, el criterio de ordenación es el mantenimiento de la calidad ambiental y paisajística de forma prioritaria, anteponiendo el mantenimiento y restauración de la calidad ambiental y paisajística a cualquier otro objetivo de uso, tendiéndose a evitar la pérdida del carácter natural de la playa y su entorno por degradación ambiental o paisajística.

Las playas naturales incluidas en esta categoría -unas cincuenta- constituyen playas situadas en enclaves de elevado valor paisajístico, en un entorno poco transformado que mantienen un carácter predominantemente natural o rural, tienen alguna dificultad de acceso y soportan un uso moderado. En algunas de ellas el uso de la ribera se compatibiliza con la recogida de algas.

b) Especial Protección Compatible. Tienen esta consideración los espacios que contando con valores ecológicos ambientales y/o paisajísticos muy relevantes, deben compatibilizar la conservación de estos valores con un aprovechamiento de sus recursos primarios, principalmente ganaderos y agrícolas. Se incluyen en esta categoría todas las unidades de acantilados costeros de inclinación inferior a 60°. En estas áreas el criterio de ordenación es la limitación de la intervención antrópica, limitándose a mantener la situación preexistente, y, en el caso de que la zona esté sometida a aprovechamiento, impulsar el mismo de forma sostenible, asegurando la renovación del recurso utilizado y la preservación de los valores del medio. El valor ecológico o paisajístico de estas unidades se considera una cuestión prioritaria en el aprovechamiento de sus recursos.

- Mejora Ambiental. Se incluyen en esta categoría los bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales que, por su ubicación en el interior

de áreas de mayor valor, o zonas próximas a las mismas se considera beneficiosa su evolución hacia mayores grados de calidad. Se distinguen las siguientes subcategorías:

a) Áreas de Mejora de Ecosistemas. Tienen esta consideración los espacios que aun contando con valores ecológicos, ambientales y/o paisajísticos de importancia, han sufrido modificaciones antrópicas de diverso tipo y grado, pero de carácter reversible. Se incluyen en esta categoría áreas que presentan un valor para la conservación alto o muy alto, entre las que se encuentran los bosques autóctonos de robledal acidófilo y las masas de robledal con bosque mixto atlántico que se encuentran en una fase de degradación tal que aconseja su recuperación. También se incluyen las zonas de matorral cantábrico integradas por matorrales y formaciones arbustivas de alto valor ambiental, correspondientes algunas de ellas a estadios de degradación del bosque autóctono. En estas áreas se desarrollarán diversas labores de recuperación encaminadas a la recuperación de ecosistemas funcionales de interés.

b) Áreas Degradadas a Recuperar. Tienen esta consideración las áreas también degradadas por la acción antrópica que presentan potencial de recuperación y valor ambiental menores a los de la categoría de ordenación

precedente. Se incluyen en esta subcategoría las unidades brezal-argomal-helechal atlántico, las áreas de rellenos en zonas intermareales con depósitos

procedentes de dragados, las áreas de gleras y canchales y las áreas degradadas en el entorno de zonas de Especial Protección y que por tanto requieren una recuperación. El criterio general debe ser la recuperación ambiental encaminada fundamentalmente a la restauración del valor ambiental de la zona en la que se sitúan. En aquellas zonas en las que actualmente tiene lugar un manejo vinculado a las actividades agropecuarias implantadas tradicionalmente e indisoluble de su valor ambiental, el criterio de ordenación será la compatibilización de dichas actividades con los objetivos de recuperación ambiental.

- Forestal. Se incluyen en esta categoría aquellos terrenos que, por su uso actual y/o por razones de vocación de uso (pendiente, riesgos, protección de cuencas, etc.) presentan claras orientaciones hacia el uso forestal. En estas áreas en las que la función protectora del bosque frente a los agentes erosivos y al riesgo de deslizamiento, su papel en la regulación de los recursos hídricos o su valor ecológico o paisajístico, se consideran cuestiones prioritarias respecto del aprovechamiento de sus recursos, tales como encinares cantábricos, robledales, marojales, aliseda cantábrica y los complejos de vegetación de roquedos. El criterio de ordenación en estas zonas, es el mantenimiento de los usos y aprovechamientos tradicionales con las limitaciones necesarias para garantizar la conservación de los recursos y la función protectora del bosque. En ocasiones, el criterio es el de recuperar la función ecológica, protectora, paisajística y recreativa del bosque, favoreciéndose labores de recuperación en base a trabajos de diversa índole encaminadas a la recuperación de ecosistemas funcionales de interés.

Se incluyen también las repoblaciones forestales de carácter productor existentes en el litoral de función eminentemente productora, si bien con una componente secundaria paisajística y recreativa muy importante. El criterio de ordenación en estas zonas es el de garantizar el uso forestal de forma ordenada e indefinida, asegurando la producción sostenida de las masas.

- Zona agroganadera y campiña. Se incluyen en esta categoría aquellos suelos de alta capacidad agrológica, como son los mosaicos de la campiña del área cantábrica y huertas, y los suelos de vocación ganadera ocupados por zonas de pasto, constituyendo una de las categorías más representadas en el litoral. El criterio de ordenación es el mantenimiento de la capacidad agrológica de los

suelos agrícolas, así como de las actividades agropecuarias y de aquellas otras que, compatibles con éstas, aseguren la preservación de los ecosistemas y paisajes agrarios. El resto de usos admisibles, incluido el forestal, deberán estar subordinados a los usos agropecuarios. Especial atención deberá dedicarse a controlar los procesos edificatorios y de implantación de infraestructuras que ocupan suelo de valor agrológico, así como los procesos que provoquen la fragmentación e insularización de las zonas agrarias con consecuencias negativas para las actividades que se desarrollan en ellas.

También se incluyen en esta categoría aquellas zonas alteradas o humanizadas

(excluyendo a los cultivos) tales como grandes vías de comunicación, canteras y minas, escombreras, baldíos, suelos agrícolas que han perdido su vocación debido a las construcciones o rellenos, etc., y que se encuentran en áreas de escaso valor ambiental.

El criterio general de ordenación de estas áreas es el de propiciar en ellas la realización de las actividades de desarrollo propias de los sectores secundario y terciario.

- Zonas de uso especial. Playas urbanas. Constituyen esta categoría áreas que, si bien cuentan con un valor ambiental importante, mantienen usos de recreo intensivo, claramente consolidados que determinan taxativamente su ordenación. Este es el caso de las playas "urbanas" (a excepción de las "playas naturales", que han sido mencionadas en el apartado correspondiente). Estas playas urbanas son las situadas en el entorno de núcleos urbanos y/o turístico-recreativos que está, por tanto, muy transformado. Reciben afluencia masiva de visitantes y están dotadas de elevada accesibilidad, además, de dotaciones o servicios básicos, establecimientos hosteleros, casetas de vestuarios o toldos, alumbrado público, estacionamientos, paseos marítimos, etc.

Consolidadas ya como espacios de ocio, la ordenación de estas playas debe plantearse con criterios paisajísticos, potenciando la mejora del entorno de forma compatible con la dotación de servicios, atendiendo en cualquier caso a la protección y conservación del dominio público marítimo-terrestre, así como de los terrenos colindantes, defendiendo su integridad y los fines de uso general a que está destinado, preservando sus características y elementos naturales y minimizando las consecuencias perjudiciales de la ejecución de obras e instalaciones.

Las playas incluidas en esta categoría- treinta y nueve- admitirán todos los usos previstos en la reglamentación de Costas, siendo éstos, además de los previstos en las playas de Especial Protección, los que son objeto de concesión relativos a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por obras o instalaciones fijas. De forma general, en estas playas se deberá prever la dotación de suficientes accesos al mar y aparcamientos fuera de la zona de dominio público marítimo-terrestre. Estas playas deberán tener prioridad a la hora de atender las demandas sobre servicios de temporada, seguridad en los lugares de baño y otras condiciones de uso, así como a los proyectos de obras de regeneración.

Tras la categorización se ofrece una explicación y una tabla para entender los criterios de asignación de los espacios a cada categoría. Aunque recoge los condicionantes superpuestos por vulnerabilidad de acuíferos, por riesgos de erosión y por inundabilidad, no los cartografía, remitiendo en cada caso a los estudios específicos mencionados en las DOT. Posteriormente en la matriz de la normativa se que relaciona para cada categoría y cada uso si son condicionados, prohibidos, a evitar, si favorecen la erosión, etc.

La regulación de usos y actividades se hace a partir de la matriz en la que se cruzan usos y categorías de manera que quedan establecidas de manera clara y sucinta las limitaciones y restricciones que los distintos usos y actividades tienen en las diferentes categorías de ordenación. Los usos quedan distinguidos en los siguientes tipos:

- a) Usos propiciados. Son aquellos usos y actividades que influyen positivamente en la consecución de los objetivos pretendidos en la categoría de ordenación o aquellos otros que no influyan negativamente. A su vez se establecen tres clases: los usos sometidos a regulación sectorial, los usos admisibles que deben ser regulados por el planeamiento municipal, y los usos admisibles que se encuentran sujetos a procedimientos de licencia específica, vedas y/o tallas mínimas.
- b) Usos admisibles: aquellos que presenten una escasa incidencia en la protección del litoral.
- c) Usos prohibidos: aquellos usos o actividades no incluidos entre los propiciados o admisibles por considerar que afectarían negativamente a los principios de ordenación de la categoría establecida, o con carácter general, a la salvaguardia del litoral.
- d) Usos improcedentes: Se consideran usos improcedentes aquellos que por su naturaleza carecería de fundamento su implantación en zonas de territorio incluidas en determinadas categorías de ordenación.

Una consideración especial, demostrativa de la complejidad del ámbito a ordenar, son las consideraciones realizadas para la ordenación de las rías en el medio terrestre, llegando el PTS a reproducir las conclusiones de un estudio del profesor Ángel Menéndez Reixach realizado para el Gobierno Vasco de cara a clarificar el tema. El problema surge de cómo se entienda la consideración de ríos y de rías en la Ley de Costas, hasta donde se aplica en las diferentes corrientes de agua, si tiene sentido hacerlo en las corrientes menores (arroyos, regatas, etc.), por otro lado abundantes en la vertiente cantábrica. Menéndez Reixach plantea que una aplicación estricta o literal de lo establecido en la Ley de Costas puede ser perjudicial, planteando alternativas. Desde el PTS, en esta línea y cumpliendo el marco legal se

remiten al final a la ordenación que se propone en el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos para las Aguas Superficiales, mientras que para el resto del territorio envolvente del Suelo No Urbanizable se regulará como se ha establecido en las categorías anteriores para todo el medio terrestre. En este sentido vuelve a señalar las contradicciones detectadas entre los crecimientos urbanísticos propuestos y las zonas que según el deslinde realizado por la Dirección de Costas debería deberías considerarse como de zonas de servidumbre de protección. En la parte normativa especifica la coordinación a realizar con el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, que queda como sigue:

- a) El suelo calificado como Suelo no Urbanizable de Protección de Aguas Superficiales por el planeamiento municipal de acuerdo con el PTS de Márgenes de Ríos y Arroyos aprobado definitivamente, quedará ordenado de acuerdo con las condiciones definidas por éste.
- b) Sobre el suelo urbano y urbanizable vigentes se aplicarán igualmente las condiciones de ordenación definidas en tal Plan.
- c) No obstante lo anterior, en cuanto territorio costero, serán de aplicación en las rías las limitaciones establecidas en la legislación de costas.
- d) En el territorio ámbito de este Plan, envolvente al denominado Suelo No Urbanizable de Protección de Aguas Superficiales y no ordenados específicamente por ningún plan de los señalados en los artículos 3, 4 o 5 de estas Normas de Ordenación, serán de aplicación las determinaciones del presente Plan.

La **ordenación del medio marino**, tal como ha quedado definida en el ámbito de aplicación, ofrece unas características biofísicas peculiares, derivadas fundamentalmente de que es un medio permanentemente invadido por el agua. Si a esto se añade la diversidad de usos que se desarrollan sobre él y la concurrencia de competencias, se puede entender que el marco de planificación de este espacio sea sensiblemente diferente al del medio terrestre. Es por ello que en este caso se opta por establecer unos sectores de planificación en función de la vocación y valor ambiental de la zona o tramo de costa de que se trate. Lógicamente, el estado de conocimientos sobre el medio marino así como la menor escala de detalle de los estudios llevados a cabo, no permiten realizar una asignación de estos sectores a todo el ámbito de estudio, tal y como se ha realizado para el medio terrestre; por ello, los sectores han sido identificados en tanto reconocibles como soporte de usos preferentes, entendiendo como tales aquellos usos que pueden influir positivamente en la consecución de los objetivos de cada sector.

Primero se establecen unas directrices generales en relación a una serie de actividades para las que se proponen formas de actuación tendentes a evitar las afecciones negativas sobre las mismas o sobre otras actividades, además de procurar la menor alteración posible sobre el medio receptor. Se indican también distancias mínimas para la realización de las mismas, respecto de la localización de otras actividades que puedan alterar el correcto funcionamiento de las actividades. Las actividades contempladas son la siguientes: extracción de áridos para la regeneración de playas; pesca, marisqueo y recogida de algas; instalaciones de acuicultura; colocación de balizas, boyas o estructuras de señalización en puertos y

áreas de navegación; tomas de aguas para suministro y refrigeración; conducciones submarinas; instalaciones de tratamiento de aguas residuales; emisarios submarinos; puntos de vertido permanente de aguas residuales en zonas de baño o de conservación; vertidos de materiales inertes procedentes del dragado.

La regulación de usos y actividades del medio marino de cara a la matriz ha requerido también una adaptación importante. La primera es que, lógicamente, no se contempla el grupo de usos asociados al crecimiento urbanístico. La segunda es la variedad, intrínseca al medio susceptible de ordenación, de usos, o novedad respecto de otros espacios. Así aparecen dentro del ocio el buceo o el surf o en la explotación de recursos primarios el marisqueo, recogida de algas, etc.

La sectorización planteada también se adapta, lógicamente, al espacio objeto de ordenación:

#### A. Protección y mejora ambiental.

A.1. Zonas de Conservación Estricta: son zonas de alto valor en las que el objetivo es limitar lo más posible la intervención antrópica. Únicamente se potenciará la investigación y el uso didáctico sin instalaciones. Corresponden a las siguientes zonas: acantilados submarinos de San Juan de Gaztelugatxe/Aketxe (franja de 50 m), fangos intermareales de Urdaibai aguas arriba del Mape, acantilado de Ogoño (franja de 50 m), rasa intermareal de Algorri y acantilados submarinos hasta Deba (franja de 50 m), islas de Villano, Izaro, San Nicolás, Santa Clara y Amuitz (franja de 50 m).

A.2. Zonas de Mejora Ambiental: abarca zonas en las que los valores naturales son altos y pueden ser mejorados mediante acciones concretas de restauración. Incluye la zona de fangos intermareales de Txingudi.

#### B. Ocio y esparcimiento:

B.1. Zonas de Uso Público Extensivo: zonas destinadas al ocio y esparcimiento, en las que su alto valor recomienda no permitir ningún tipo de instalación permanente. Incluyen las áreas de baño señalizadas o aquellas contempladas en la Ley de Costas (franja de 200 m en playas y 50 m en el resto del litoral) que no estén claramente balizadas al haber sido adscritas a alguna otra categoría. En todo momento se deben respetar las normas de seguridad establecidas para el baño (banderas y avisos de socorro), la pesca deportiva (distancia de 100 m a las zonas de baño, artes de pesca profesional e instalaciones de acuicultura) y la navegación (velocidad máxima de tres nudos). Incluye cuarenta y tres zonas.

B.2. Zonas de Uso Público Intensivo: zonas con instalaciones permanentes destinadas fundamentalmente a la navegación, entre las que se encuentran: bahía y canal de Txingudi, bahía de la Concha, bahía de Plentzia y ría hasta el puente de la carretera a Barrika, y ría de Bilbao aguas arriba del canal de Deusto

#### C. Explotación de recursos.

Incluye zonas destinadas a la extracción y explotación de recursos primarios minerales, animales y vegetales. Distinguen entre:

C.1. Zonas de extracción de áridos para regeneración de playas. Se deben

evitar zonas de conservación o uso extensivo, además de que dispongan de arena suficiente para que no suponga cambios apreciables en el substrato. Se proponen las siguientes: arenal de Azabaratza; arenal de Deba; arenal de Laida

C.2. Zonas de pesca y recolección. Identifica doce zonas que poseen los recursos adecuados.

C.3. Zonas de acuicultura: son calas y rías en los que estas actividades no suponen impactos apreciables sobre el medio, señalando las siguientes: cala Agiti (Igeldo), cala Orrua (Zumaia), cala Bedarona (Ea), ría de Plentzia.

D. Zonas de infraestructuras y vertidos.

Serían zonas destinadas al depósito de materiales y localización de infraestructuras de saneamiento o cualquier otra intervención que suponga la necesidad de una instalación de carácter permanente.

La regulación de usos y actividades en el medio marino consiste en la asignación de usos preferentes en los distintos sectores, siendo estos los que pudiesen afectar positivamente en la consecución de los objetivos planteados en cada sector, o por lo menos no lo hacen negativamente. Se señalan las condiciones respecto a las cuales estos usos deben ser practicados, así como aquellas zonas en las que se recomienda evitar el ejercicio de algunos usos en particular. La regulación de usos en los diferentes sectores de planificación del medio marino se concreta en el establecimiento de los usos preferentes para cada uno de ellos, además de establecer los condicionantes para el ejercicio de los mencionados usos. Todo ello se refleja en la correspondiente matriz de regulación. Además se señalan algunos de los usos y actividades definidos que deben ser excluidos en determinados sectores de planificación del medio marino, en base los impactos que el desarrollo de tales actividades supondría sobre el medio receptor, concretándose los casos.

El PTS también plantea una serie de **propuestas generales de actuación**, referidas fundamentalmente a la delimitación de diferentes espacios a proteger, sin saber en bastantes casos que aportan a la ordenación ya propuesta. Comienza con las Áreas de Interés Naturalístico del anexo 3 de las DOT, recogiendo el mandato que establecen las mismas para ser recogidas debidamente por el planeamiento municipal. En consonancia con el PTP señala como espacio de especial interés la zona de montes y colinas del litoral de la margen izquierda del Nervión, máxime si se tiene en cuenta el entorno fuertemente urbanizado del Gran Bilbao. Añade la posible declaración de nuevos espacios protegidos para integrarse en la Red de Espacios Protegidos de la CAPV según la Ley de Conservación de la Naturaleza para los que propone: tramo litoral Gorlitz-Arminza, tramo litoral Arminza-Bakio, tramo litoral Gaztelugatxe-Matxitxako, montes y acantilados de Otoio, franja litoral Punta Aizturu (Mendata)-Zumaia, arroyos de Mendizorrotz, monte Jaizkibel.

En base al artículo 51 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco propone la delimitación de Zonas Ambientalmente Sensibles, entre las que incluiría como de Especial Protección salvo en el caso de los acantilados de inclinación mayor de 60°, la calificación demanial de dominio público marítimo-terrestre, estando integradas por las siguientes unidades: acantilados costeros, plataformas de abrasión, dunas, islas del mar territorial, playas naturales, y áreas de vegetación litoral singular y zonas de intermareal. También quedarían catalogadas así las áreas consideradas de vulnerabilidad alta o muy alta a la contaminación de acuíferos según el Mapa de Vulnerabilidad de la CAPV, y los enclaves de elevado interés naturalístico integrados por estas áreas: Espacios Naturales Protegidos incluidos en el ámbito litoral, Zonas Húmedas ordenadas por el P.T.S. de Zonas Húmedas y Zonas propuestas desde el presente P.T.S. para integrar la Red de Espacios Naturales Protegidos de la C.A.P.V.

Por fin propone también la definición de ámbitos de Especial Protección de Costas en virtud del art. 22 de dicha Ley a aquellas zonas clasificadas dentro de la subcategoría de Especial Protección Estricta por el PTS, entre las que se incluían: acantilados costeros de inclinación superior a 60°, plataformas de abrasión, dunas, islas del mar territorial, playas naturales y áreas singulares.

Termina las propuestas de ordenación general con una en las que identifica las playas y calas que pueden ser objeto de recuperación, entre las que menciona: Kondemasti (Pasaia), Inpernupe (Zumaia), Ondarbeltz (Mutriku), Basordas (Lemoiz), La Bola y Las Arenas (Getxo).

El PTS termina con el estudio económico-financiero de las actuaciones propuestas y las afecciones al planeamiento urbanístico municipal. En el primero distingue cinco campos de actuación: actuaciones orientadas a la administración y coordinación de los bienes del dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre; actuaciones orientadas a suplir los déficits en materia de infraestructuras (redacción de un Plan Coordinador en materia de depuración y saneamiento de la CAPV; construcción de estaciones de depuración de aguas residuales; y ejecución de nuevas variantes en núcleos urbanos); actuaciones orientadas a la protección, mejora y conservación de los recursos naturales (con la inclusión de las Áreas de Interés Naturalístico del anexo 3 de las DOT en el planeamiento municipal, redacción de PORNs para los espacios a integrar en la red de espacios protegidos de la CAPV, y actuaciones de restauración en espacios degradados de los estuarios, playas y otras zonas costeras); actuaciones para el fomento y regulación del uso público del espacio litoral (elaboración de planes de educación ambiental, de usos público de playas urbanas, y de sendas interpretativas para uso y disfrute del litoral); y estudios de investigación científica sobre el estado ambiental del litoral y la redacción de proyectos de gestión del mismo. Algunas de estas actuaciones suponen una actuación administrativa que no supone coste alguno por lo que no es cuantificada.

En resumen se puede valorar muy positivamente este PTS que supone el primer estudio integral del litoral de la CAPV. A pesar de la complejidad del tema resuelve muy satisfactoriamente la propuesta de ordenación del litoral, con un importante desarrollo de la matriz planteada en las DOT, lo que le permite abordar correctamente tanto el tratamiento singular y

ordenación de dichos espacios como su integración en otras figuras o instrumentos de planeamiento. Es de subrayar también el esfuerzo que realiza para el estudio y coordinación con el resto de PTS.

#### D) PTS Agroforestal de la CAPV (Avance).

El PTS Agroforestal -cuyo primer Avance se llamó PTS Agroforestal y del Medio Natural- estaba redactado para septiembre del año 2001 pero hasta enero del año 2005 no obtuvo su aprobación inicial, no habiendo progresado desde entonces en su tramitación. Ha sido un PTS de desarrollo complejo por diferentes circunstancias y que en parte refleja las dificultades para desarrollar políticas de coordinación entre administraciones. Si no fuera así, la CAPV debería de tener hace tiempo un documento en el que se propusiera la ordenación de todo el SNU desde una visión integral del mismo y de acuerdo a las nuevas políticas de desarrollo rural. Como se ha mencionado al analizar las DOT, en las primeras versiones de las DOT se hablaba de la necesidad de desarrollar un PTS Agrario, otro Forestal, etc., es decir, con una visión bastante sectorial de este instrumento, quizás pensando que la visión integral la darían las DOT. El documento definitivo de las DOT opta por no concretar y se remite a lo que determine el Plan Estratégico Rural Vasco.

Al final, y aunque un primer Avance se llegó a llamar PTS Agroforestal y del Medio Natural<sup>126</sup>, el documento con aprobación inicial es el "PTS Agroforestal" a secas, perdiéndose la oportunidad de tener un documento que integrase la práctica totalidad del SNU de la CAPV si hubiese establecido una buena coordinación entre las diferentes administraciones implicadas y el resto de PTS que ordenaban cuestiones relativas al medio físico (Zonas Húmedas y Litoral). En estos cambios no han sido ajenas las cuestiones de "políticas compensatorias" que exige la "alta política" y que determinó que, tras las últimas elecciones autonómicas, las cuestiones referidas a la planificación e investigación sobre recursos naturales fuesen transferidas desde el Dpto. de Agricultura y Pesca -promotor del PTS-, al Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, lo que explica en parte la supresión del Medio Natural en el título. Es por ello que a la hora de definir el ámbito competencial el PTS, "lógico desde su lógica", se refugia en su competencia, "excluyendo" del mismo todo aquello que no es de su competencia, lo que a veces, como se verá, crea situaciones cuando menos curiosas. En este sentido recordar que incluso la política de protección de la naturaleza también se va complicando. De la tradicional división dentro de la administración vasca -al Gobierno Vasco le correspondía la declaración y elaboración de los PORNs de los espacios naturales protegidos y la posterior gestión quedaba en manos de las Diputaciones-, se pasa a otra algo más complicada, donde se introduce la Red Natura 2000, con la incógnita de cómo se establecerá su ordenación y gestión. No es el momento de entrar a valorar donde estaría mejor ubicada determinada competencia. Simplemente recordar que el territorio es único, y que deberían de encontrarse los instrumentos de cooperación entre

---

<sup>126</sup> Este documento llegó a editarse *Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural de la CAPV* (2001), Dpto. de Agricultura y Pesca. El documento con aprobación inicial -consultado en la web-, es muy parecida aunque hay algunos pequeños cambios de redacción y una mayor actualización.

administraciones sectoriales o de diferente nivel. Las “viejas” actitudes de refugiarse cada uno en su competencia y desde allí juzgar fiscalizadamente el resto de instancias o de actividades o de usos, cada uno desde “su” razón, no ayudan ni contribuyen al desarrollo sostenible del territorio.

Este PTS se estructura en siete capítulos y varios anexos. En el primero hace un análisis y diagnóstico del medio rural y en el segundo plantea la justificación del mismo. El resto de capítulos se corresponden con la parte de ordenación y normativa del PTS: bases para la ordenación, directrices y regulaciones, instrumentos de actuación, normas de aplicación, y memoria cartográfica. Los anexos hacen referencia al glosario de términos (I), al compendio de legislación (II), a la metodología aplicada para definir el modelo de erosión (III), al modelo de productividad agrícola (IV), a la red de corredores ecológicos (V), y al modelo de paisaje (VI).

Tras analizar el medio rural vasco como soporte físico y desde el punto de vista socioeconómico, realiza un **diagnóstico**<sup>127</sup> del mismo, donde la primera constatación es que la situación del sector y del mundo rural en general no se puede entender por las características físicas del territorio y la evolución del sector solamente. En ello tienen gran influencia tanto la presión de las áreas urbanas como la red de infraestructuras, ambas con una gran demanda de suelo. En este sentido distingue dos tipologías de zonas, las áreas sometidas a fuerte presión por cambio de uso a favor de usos urbanos al encontrarse localizadas en áreas cercanas a núcleos urbanos y en expansivo desarrollo económico y, por otro lado, aquellas zonas situadas en ámbitos relativamente aislados y tocadas por el declive agrario. En las primeras las presiones son importantes y variadas: extensión de las áreas residenciales e industriales con efectos directos sobre la ocupación de suelo y la entrada del suelo agrario en dinámicas de especulación urbanística, la extensión incontrolada de actividades de ocio, la proliferación de infraestructuras (insuficiencia de agua para abastecimiento, asfaltado de pistas...), la aparición de fenómenos contaminantes (vertederos, vertidos a cursos de agua, degradación paisajística...), etc. En estos caso y desde la perspectiva del PTS, el reto para la ordenación del territorio está centrado principalmente en la relocalización de determinadas actividades, en la preservación de suelos y unidades agrarias de interés, en la lucha contra la degradación ambiental, en el mantenimiento de los paisajes rurales y en asegurar un modelo territorial que permita la convivencia de usos diversos, muy competitivos entre sí.

En las segundas las dificultades para que las explotaciones sean competitivas llevan al declive, al abandono de tierras y, ante la inexistencia de actividades complementarias a la agricultura, al envejecimiento y al descenso de la población. En este caso, la planificación territorial y sectorial debe impulsar la diversificación económica (aunque preservando la actividad agraria), el mantenimiento y/o desarrollo de un mínimo nivel de servicios y calidad de vida, la puesta en valor de los recursos locales, etc.,

---

<sup>127</sup> En el caso de la CAPV recordar los trabajos citados en el marco teórico de M.J. AINZ (2001) que realiza un excelente panorama general del sector aunque no muy esperanzador desde la perspectiva sectorial, y los de ALBERDI (2001 y 2005), que aborda una perspectiva más específica.

es decir, acciones más orientadas hacia la reestructuración del territorio que hacia la resolución de conflictos de uso como en el primer caso.

Respecto al diagnóstico más propio del sector señala diferentes fortalezas y debilidades, retos y oportunidades del mismo. Así destaca la calidad diferenciada que ofrecen el sector productivo y transformador, especialmente en los subsectores vitivinícola, ovino de leche, madera, hortofrutícola o el avícola ligado al pollo de caserío. También subraya la importante adaptación estructural del sector, que ha ayudado a aumentar considerablemente la dimensión media de la explotación vasca, que a su vez ha alcanzado unos ratios productivos y sanitarios muy elevados, los mejores ratios del Estado y acercándose a los europeos. El apoyo de las instituciones vascas con diferentes programas parecen que están ayudando a frenar las tendencias de despoblamiento –por ejemplo de los Valles y Montaña alavesa-, a la vez que la implantación de un buen nivel de infraestructuras y equipamientos básicos mejoran y refuerzan la calidad de vida de estas zonas.

Pero el diagnóstico no esconde las debilidades, destacando el primer lugar el envejecimiento de los titulares de las explotaciones y la falta de relevo generacional que supone pérdida de empleo agrario, falta de dinamismo e innovación para ser competitivos en un entorno cada vez más cambiante, escasa movilidad del principal medio de producción (la tierra), encarecimiento de la misma por la presión de otros usos, y –en concreto para el sector alavés-, falta de una infraestructura de regadío que le impide incorporar cultivos de mayor valor añadido. En este contexto, no como una amenaza pero sí como reto y oportunidad, señala los futuros cambios en la PAC europea. Por un lado se irán disminuyendo progresivamente las ayudas directas y mecanismos de apoyo que afecta principalmente a las producciones como el vacuno de carne, los cereales o la remolacha. Por otro supondría un incremento importante de los fondos destinados al sector vía ayudas estructurales, agroambientales, de desarrollo rural, etc.). Desde una óptica más general cabe destacar como oportunidades la creciente demanda de productos de calidad por parte del consumidor, la creciente valoración del espacio rural por parte del ciudadano urbano como alternativa de ocio, o la aplicación de las nuevas tecnologías al sector.

En la memoria justificativa el PTS analiza el contexto sectorial- con el examen de los diferentes planes que desde el sector se han impulsado y que son analizados en otro apartado-, y el marco jurídico, donde contextualiza en PTS respecto a la Ley de Ordenación del Territorio y sus instrumentos de ordenación, y la Ley de Conservación de la Naturaleza especialmente<sup>128</sup>. Es dentro de este marco que se considera conveniente y justificado la realización del PTS, con el doble reto de adecuarse a la nueva competitividad internacional y a los retos de la nueva PAC por un lado, y, por otro, para defender el papel territorial del mundo rural dentro del ámbito vasco. En este sentido, señala que es muy raro encontrar documentos de planeamiento territorial de la escala que sea y que aborden las necesidades de protección y ordenación del espacio rural desde criterios

---

<sup>128</sup> Curiosamente, salvo una pequeña mención en el contexto sectorial, apenas se nombra la ley de Desarrollo Rural.

rurales<sup>129</sup>, que debería incluir un inventariado de los suelos de mayor valor ecológico, definición de las principales unidades agrarias y tipologías de las mismas, inventario de los paisajes rurales más significativos a añadir a las áreas naturales protegidas, etc. Y, lo que en día es indiscutible, la necesidad de considerar la variable medioambiental en la toma de decisiones territoriales. Desde el PTS se propugna que se tomen decisiones vinculantes que ayuden, en cuestiones fundamentales, a la ordenación del modelo rural vasco. Dentro de este contexto, el PTS fija como **objetivo general** ser un documento básico, globalizador y dinámico, que, por un lado, sugiera y canalice actividades encaminadas a la planificación y gestión de los usos agroforestales, acogiendo en un marco de planeamiento global del territorio, y, por otro, defienda los intereses del sector agrario frente a otro tipo de usos. A partir de este objetivo general concreta los **objetivos particulares** del mismo:

- a) Concretar el panorama rural actual: Propiciar el conocimiento de dónde se localizan exactamente las actividades agrarias, las explotaciones más productivas, las prioritarias, las de mayor riesgo de
- b) Crear un modelo territorial que plantee la planificación desde criterios rurales. En este sentido, partiendo de la Directriz del Medio Físico de las DOT, ésta debe adaptarse a las necesidades y ópticas sectoriales agrarias. De esta forma, se plantean una serie de retos:
  - Consolidar la inserción de las actividades agroforestales dentro de los factores fundamentales que aseguren la conservación medioambiental.
  - Asegurar las superficies necesarias, en cantidad y calidad, para el desarrollo de las actividades agrarias y forestales en condiciones de viabilidad.
  - Implicar a los agentes y poblaciones rurales dentro de las políticas de ordenación y protección.
  - Redefinir el papel de lo rural en la perspectiva del marco socioeconómico creado en la fase postindustrial: uso público, calidad de vida...
  - Motivar el desarrollo reticular del territorio, en detrimento de lo radial.
- c) Plantear herramientas jurídicas e Instrumentos de Actuación válidos y aplicables, que conlleven la defensa del sector y de sus medios frente a usos no agrarios (principalmente infraestructuras y usos residenciales o industriales) potencialmente convergentes con aquellos en un mismo lugar.
- d) Recoger las directrices y criterios de planificación y ordenación territorial y sectorial recogidos en documentos previos como Planes

---

<sup>129</sup> Es verdad que históricamente, el tratamiento del SNU y del espacio rural ha tenido poca consideración en los instrumentos de planeamiento, especialmente en la planificación de escala municipal. Por eso es de subrayar la nueva posibilidad que se ha abierto con las DOT, y la importancia de que a la figura de planeamiento territorial más integradora, los PTPs, se le faciliten instrumentos y mecanismos que le permitan integrar los valores relevantes desde el punto de vista sectorial y contribuyan a establecer el modelo territorial propuesto. En este sentido el buscar la máxima integración con el planteamiento de las DOT cobra especial importancia para facilitar dicha integración.

Estratégicos Rurales y Forestales, Directrices de Ordenación del Territorio, etc.

- e) Unificar criterios y conceptos en la calificación del suelo adoptada por las Normas Subsidiarias (NNSS) de los municipios, realizando en el PTS una categorización completa del SNU.
- f) Compatibilizar la protección agraria con la ambiental, estableciendo instrumentos administrativos comunes o complementarios (protocolo de evaluación de afección sectorial)
- g) Facilitar la aplicación de la legislación sectorial, integrando y coordinando las normas y políticas sectoriales existentes desde un documento único.
- h) Asegurar la difusión de los resultados de este PTS para su consideración en otros documentos de gestión territorial y planeamiento. Aprovechar la oportunidad que ofrece este instrumento para integrar la política Agroforestal en un marco territorial conjunto con el resto de políticas sectoriales.

A la vista de estos dos objetivos dos consideraciones. La primera es que la presencia de la variable ambiental se considera insuficiente a la vista de las nuevas orientaciones de las políticas agrícolas y de desarrollo rural, primando no sólo una visión sectorial, sino que dentro de esta ha primado la más productivista y la más relacionada a los valores clásicos del sector. Y en especial del sector forestal, que si bien en los últimos años ha estado a la baja por la coyuntura internacional, es una actividad importante y de peso dentro del sector, y con expectativas de crecer aunque sea territorialmente ante el posible abandono de las actividades agroganaderas. Una perspectiva más ligada al desarrollo rural y a la multifuncionalidad de los espacios rurales, y donde la tradicional perspectiva productivista se ve superada por una visión más amplia del mundo rural y sus funciones, cuestión que parecía que a nivel teórico y conceptual se iba abriendo camino en la administración sectorial desde la formulación del Plan Estratégico Rural Vasco del año 1992 pero que no ha tenido reflejo en este Avance. No se aprecia que vaya calando otra visión más moderna del mismo más allá de hacer algunas consideraciones generales, ni de que se ponga en valor otras funciones que indirectamente cubren la actividad agroganadera y forestal, o de plantearse cambios hacia otro tipo de actividades –también podrían ser productivas como la agricultura ecológica o de calidad-, pero que deberían ser reconocidas primero por el propio sector (¿no?). En segundo lugar se considera erróneo el que se intente que prime la visión sectorial en la instrumentación de la ordenación, en concreto en la visión de que es la Directriz del Medio Físico de las DOT. Se señala que dicha Directriz la de que debe adaptarse a las necesidades y ópticas sectoriales agrarias (PTS, 34), y no al revés. Según esta investigación el PTS debería profundizar más en cuál es el papel que debe desarrollar el sector dentro del modelo territorial de las DOT, que, como se ha visto en su momento, incluía nuevas perspectivas de desarrollo rural, y ofrece un modelo de ordenación para el medio rural lo suficientemente abierto y flexible. Esta orientación tan sectorial del PTS tendrá sus inconvenientes a la hora de establecer su instrumentación como se analiza más adelante.

A continuación se pasa a analizar las **bases para la ordenación** del PTS. En primer lugar se define el **ámbito competencial** donde el PTS, tras el análisis de las DOT, excluye en primer lugar y lógicamente las áreas urbanas, pero también cualquier consideración sobre los Espacios Naturales Protegidos tanto por la Ley de Conservación de la Naturaleza o la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, así como los espacios que en su momento sean declarados por el PTS de Zonas Húmedas o del Litoral, que en aquel momento no habían obtenido todavía su aprobación definitiva (a día de hoy sólo la tiene el PTS de Zonas Húmedas). Sin mayor explicación sí que integra la protección de las aguas superficiales del PTS de ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos, aunque no realiza ninguna consideración especial sobre el mismo. Es por ello que el PTS se centra en la ordenación del SNU de la CAPV y fundamentalmente de los usos agrarios y forestales.

Como **instrumentos de ordenación** sigue la misma metodología de las DOT, definiendo primero los usos y actividades a regular, segundo las categorías de ordenación y en último lugar los condicionantes superpuestos. Respecto a los usos y actividades se respetan en general los de las DOT aunque introduce algunas matizaciones como es el integrar el uso de invernaderos dentro del uso agricultura, y diferenciar dos nuevos usos dentro de las infraestructuras, los caminos rurales y los parques eólicos. Menos correcto se considera la supresión del uso de conservación al considerar que el mantenimiento o la continuidad del uso actual no es un Uso en sí mismo, sino un objetivo que implica una serie de determinaciones para el resto de usos, por lo que lo eliminan del PTS. Precisamente porque aun siendo un objetivo supone que el mantenimiento o continuidad de lo existente "implica determinaciones para el resto de usos", es decir supone la necesidad de regular otros usos, tiene sentido su consideración. Además en la explicación de alguna Categoría como en la de Roquedo o Pastos Montanos, se hace alusión a su conservación. La misma consideración podrían hacer sobre otros usos, como el de mejora ambiental, pero se piensa, correctamente que tiene sentido su mantenimiento.

En cuanto a las **Categorías de Ordenación**, realiza una adecuación de las mismas desde la perspectiva sectorial que a juicio de esta investigación es en algunas ocasiones forzada, o por lo menos obliga a forzar las decisiones de la ordenación, o a no plantearla de la manera más adecuada. En coherencia con su análisis del ámbito competencial, decide no contemplar la Categoría de Especial Protección de las DOT, aunque por otro lado - contradictoriamente desde el punto de vista de esta investigación-, el tratamiento de los espacios de Interés Naturalístico del Anexo de las DOT lo realiza como Condicionante Superpuesto. El razonamiento que sigue presupone que en la Categoría de Especial Protección sólo se van a incluir los espacios del listado de Áreas de Interés Naturalístico del anexo de las DOT, marginando la posibilidad de que el propio PTS pueda proponer otros. Como la potestad de decidir los espacios que de ese listado pudiesen incluirse en la Categoría está en los PTPs y/o el planeamiento municipal, decide no contemplar dicha Categoría y crear dos condicionantes superpuestos entorno a este concepto: el propio de las DOT que recoge los Espacios Naturales Protegidos, y otro nuevo que recoge todas las Áreas de Interés Naturalístico del anexo. Es lo mismo que hará luego con otras nuevas figuras (corredores ecológicos, zonas con paisaje poco alterado y

montes de utilidad pública) y que en general tampoco se considera adecuado. Como se ha señalado, aunque no justifica el porqué en este caso sí asume e incorpora la categoría de Protección de Aguas Superficiales. Sí se comparte la no inclusión de la Categoría de Sin Vocación de Uso Definido de las DOT pues desde su perspectiva sectorial y por experiencia, todo suelo tiene vocación agroforestal en mayor o menor medida.

Más liso y complejo es la diferenciación y desarrollo que realiza de la matriz del medio Físico de las DOT, que como se ha señalado se ve algo forzado. Aunque en su momento explica que la correspondencia con la categorización de las DOT es inmediata, la propuesta queda sintetizada de esta manera en el propio PTS, donde crea una "supracategoría" de Monte, y otras categorías y subcategorías pero que en el esquema el propio PTS sitúa en el mismo nivel, y donde un desarrollo lógico de la matriz de las DOT sólo se aprecia en la división en subcategorías de la categoría Agroganadera y Campiña. Esto se puede apreciar en el esquema que el propio PTS Agroforestal facilita y que se reproduce a continuación.

	Agroganadera y Campiña	Alto Valor Estratégico Paisaje Rural de Transición
Monte	Forestal	
	Monte ralo	
	Pastos Montanos	
	Roquedos	
	Mejora Ambiental	
	Protección de Aguas Superficiales	

Según el PTS se puede realizar la correspondencia con las DOT agrupando, por un lado las Categorías de Forestal y Monte Ralo (Categoría Forestal de las DOT) y, por otro las de Pastos Montanos y Roquedos (Categoría Pastos Montanos de las DOT). Se facilita a continuación la descripción que hace el PTS de las Categorías propuestas para, a continuación realizar algunas consideraciones:

- Categoría Agroganadera y Campiña. A. Definición: agrupa suelos de muy diversa capacidad agrológica, desde los mosaicos de la campiña cantábrica, los terrenos de regadío o con usos hortícolas, los viñedos y las zonas de agricultura extensiva hasta suelos roturados pero con bajo rendimiento agropecuario. Debe tenerse en cuenta que en las zonas integradas en esta Categoría, especialmente en las áreas cantábricas, los usos agrícola, ganadero y forestal se encuentran entremezclados y pueden rotar en el tiempo en función de factores como la evolución de mercados, las demandas extra-agrarias (turismo y ocio entre otros), la existencia de población activa agraria, etc. Diferencia dos subcategorías:
  - Subcategoría Agroganadera de Alto valor Estratégico: estas zonas son consideradas desde una perspectiva estratégica para el sector agrario, de manera que su mantenimiento y su preservación frente a otros usos se consideran prioritarias. Se integran tanto los suelos con mayor capacidad agrológica como los terrenos de explotaciones agrarias que, por su modernidad, rentabilidad o sostenibilidad, se consideran estratégicas para el sector, es decir: suelos de Clase

Agrológica I, II ó III (o incluso IV, en algunas zonas de la vertiente cantábrica); suelos aluviales, profundos, en pendientes inferiores al 12%; y zonas con viñedos o potencialmente muy aptas para este cultivo, tanto en Rioja Alavesa como en algunas comarcas cantábricas.

- Subcategoría Paisaje Rural de transición: se trata de zonas cultivadas de menor capacidad productiva que la subcategoría anterior (mayores pendientes) o de áreas de campiña cubiertas por prados y pequeños rodales forestales en mosaico con aquellos. Se encuentran en inmediato contacto con zonas Agroganaderas de Alto Valor estratégico o con amplias Zonas forestales, tendiendo vocacionalmente su uso, en general, hacia uno de estos dos sentidos.

B. Criterio General. En estas zonas se procurará mantener la capacidad agrológica de los suelos, así como las actividades agropecuarias y aquellas otras que, compatibles con éstas, aseguren la preservación de los ecosistemas y paisajes agrarios. Como norma general se mantendrá la superficie agraria útil.

Se delimitan las diferentes zonas agrícolas de acuerdo con su potencialidad y productividad, con la intención de incidir en la preservación de las zonas de más alto valor frente a otro tipo de usos. Especial atención debe dedicarse a controlar los procesos edificatorios y de implantación de infraestructuras que tienden a ocupar suelos de alto valor, así como a los procesos que provoquen la fragmentación e insularización de las zonas agrarias, con consecuencias negativas para las actividades que se desarrollen en ellas.

Desde los Departamentos de Agricultura de las Diputaciones correspondientes, se asesorarán las iniciativas agrarias que impliquen una ocupación del terreno y requieran una planificación más o menos global.

Supracategoría MONTE. A. Definición: siguiendo las definiciones legales usualmente empleadas para definir "monte", se trata de terrenos rústicos en los que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, siempre que no sean características del cultivo agrícola ni se encuentren en espacios o parques y jardines urbanos. También se suelen incluir dentro de esta definición otros terrenos rústicos como eriales, cultivos abandonados, pistas y caminos forestales, etc.

La gestión de un monte trasciende más allá de sus propios límites. El monte se suele situar aguas arriba de los cultivos y de las superficies urbanas, por lo que la necesidad de protección de los terrenos bajos ante inundaciones, control de la erosión o gestión de los propios bosques ha requerido la aprobación de distintas normas legales tendentes a conseguirlo (Normas Forales de Montes). Así, los propietarios privados de terrenos forestales asumen la necesidad de conseguir un permiso de la Administración forestal para la realización de trabajos forestales e, igualmente, cuentan con una serie de ayudas directas e indirectas encaminadas a mejorar la gestión forestal.

Otra característica del monte vasco es su multiplicidad de usos. Los usos forestal y ganadero suelen ser los prioritarios en estas zonas de Categoría Monte, dado que son las que reúnen una mayor potencialidad

para ello y permiten concentrar en ellas la productividad. Sin embargo, en el espacio "monte" coexisten otros usos, dentro de lo que mundialmente se conoce como la triple función del monte: espacios de ocio y cultura, factor de renta y empleo y soporte para la conservación de los recursos naturales y la vida silvestre (Memorándum de la Presidencia del Consejo de Ministros de Agricultura de la C.E.E. en Luxemburgo, 19-20 de junio de 1989).

Las actuales masas forestales y bosquetes situados en zona baja y de campiña, constituyen elementos integrantes de ésta y son, por tanto, susceptibles de rotarse con usos agrarios, salvo aquellos casos en que su singularidad paisajística o ecológica aconseje su estricta conservación. La regulación de usos en estas zonas se ha considerado en la Categoría Agroganadera y Campiña.

A su vez, dentro de esta "supracategoría" se distinguen:

- Categoría Forestal: incluye aquellos terrenos que, preferentemente por su uso actual, y en ocasiones por razones de vocación de uso (riesgos, protección de cuencas, etc.), presentan una clara vocación para mantener una cubierta arbolada. Incluye tanto bosques autóctonos, con un elevado interés desde el punto de vista naturalístico, como plantaciones de especies alóctonas, entre las que destaca, por su extensión el Pino radiata.

Todas las zonas de uso forestal se integran en una única categoría, ya que en ella las funciones producción y protección están interrelacionadas. Las Administraciones sectoriales serán las responsables de realizar estudios que permitan establecer la especie forestal más adecuada en cada caso, en función tanto de las necesidades de producción y como de las condiciones de estación del terreno, en relación con criterios de gestión sostenible de los montes.

- Categoría Forestal-Monte Ralo: en general, se trata de zonas no arboladas o con arbolado ralo o degradado. Engloba zonas de matorral derivadas de la evolución vegetal tras la disminución de la ancestral carga ganadera que soportaban. En ocasiones, estas zonas poseen escaso suelo (zonas kársticas) o elevada pendiente y ello conlleva la recomendación de favorecer la implantación de bosquetes o arbolado aislado que, por un lado, limiten los riesgos y, por otro, favorezcan el manejo del ganado.

Dentro de esta subcategoría se consideran también los llecós alaveses, terrenos no roturados, degradados, que se corresponden con zonas de pasto/matorral o arbolado en monte bravo que ocupan los cerros entre cultivos o las partes bajas de las laderas. En ellos el uso agrario actual es prácticamente inexistente, limitándose a una baja carga ganadera o extracción de madera para leña y su tendencia actual es la progresiva recuperación de la cubierta arbolada. Un uso frecuente es el cinegético, dado el valor como refugio de fauna de estas zonas.

- Categoría Pastos Montanos: de las comunidades incluidas en la Categoría Monte se corresponden con la categoría de Pastos Montanos aquellos céspedes rasos y densos situados en cotas altas, con un aprovechamiento ganadero intenso, aunque estacional, y asociados a una cultura pastoril tradicional. También se incluyen las zonas de montaña en

las que se han realizado mejoras de pastos mediante desbroce u otros métodos o bien pastizales recientemente implantados.

- Categoría Pasto montano-Roquedos: se incluyen en esta categoría los grandes paredones rocosos, con resaltes casi verticales, característicos de las formaciones calizas en las montañas vascas. El aprovechamiento agroforestal de estas zonas es prácticamente imposible debido a su inaccesibilidad. Estas áreas se caracterizan por la singularidad y rareza de la flora que albergan, así como por ser un hábitat destacado como refugio y nidificación de fauna amenazada, por lo que es necesario adoptar criterios para su conservación.

B. Criterio General. De manera general, los criterios que rigen en esta Supracategoría Monte están contenidos en el documento del Plan Estratégico Forestal (1994-2030), donde se dan las medidas oportunas para "delimitar, ordenar, articular y dotar de infraestructuras" estos terrenos. Cualquier uso y aprovechamiento agroforestal que se realice en estas zonas debe tener en cuenta la norma sectorial de aplicación: Normas Forales de Montes.

El criterio básico a seguir es ordenar los recursos del monte de manera compatible e indefinida, asegurando tanto la producción sostenible de las masas forestales como la pervivencia del uso ganadero y destacando y valorando, en cualquier caso, el carácter multifuncional de estas zonas.

El uso forestal debe ser el prioritario en las zonas de la categoría Forestal, dado que son las que reúnen una mayor potencialidad para ello y pueden permitir concentrar en ellas la productividad forestal. Se intensificarán en dichas zonas las inversiones de mejora de las masas forestales, como creación de red viaria, lucha contra incendios o tratamientos silvícolas. En general, en las zonas cubiertas de bosques autóctonos consolidados se aplicarán criterios conservacionistas, aplicando parámetros para la continuidad de dicho uso.

En la categoría Forestal-Monte Ralo, los criterios a aplicar serán diferentes según el uso que se pretenda propiciar en cada momento y en cada zona, pudiendo éste ser rotativo en el tiempo.

En el caso de grandes superficies desarboladas o existencia de riesgos derivados de la escasez de suelo o elevadas pendientes, se tratará de incentivar el uso forestal, de manera compatible con la cabaña ganadera existente (silvopastoreo).

En las zonas llecas alavesas se propiciarán especialmente el Uso Mejora Ambiental y la ordenación forestal, con la finalidad de recuperar progresivamente la cubierta forestal autóctona mediante actuaciones como plantaciones de frondosas (en ocasiones pasando por una fase intermedia de coníferas de turno medio), entresacas, podas, pastoreo controlado... No obstante, la proximidad general de estas zonas a los núcleos habitados unida a su bajo potencial agrario, hace que a menudo se revelen como la mejor alternativa a la hora de claudicar suelo agrario para usos infraestructurales o edificatorios.

Dentro de la categoría de pastos montanos, el uso principal es el sostenimiento más o menos estacional de la cabaña ganadera, por lo que el uso ganadero se erige como el principal en estas zonas. En ellas se asegurará el mantenimiento sostenible de la actividad pastoril, como

mecanismo más efectivo de protección de estas áreas, dado que al valor productivo de los pastos se le asocia un importante valor cultural y paisajístico.

En las zonas incluidas en la subcategoría de Roquedos, en general hábitats con flora y fauna muy valiosa, se tomarán medidas cautelares para su preservación ante cualquier impacto que pueda afectar al valor ecológico de las mismas.

- Categoría Mejora ambiental. A. Definición: se trata de zonas degradadas, con escaso suelo o con grandes muestras de erosión actual, en las que hay que realizar con la mayor brevedad posible labores de mejora y restauración del ecosistema con el fin de evitar que continúe la pérdida del recurso. Se incluyen también en esta subcategoría las canteras actualmente existentes en la CAPV, tanto en activo como abandonadas, cuya ordenación deberá ser abordada por la legislación existente en la materia.

B. Criterio General. La gestión de las zonas incluidas dentro de la categoría Mejora Ambiental, deberá realizarse de manera integral, coordinando los usos permitidos para conseguir el objetivo de restauración propuesto.

- Categoría Protección de Aguas Superficiales. A. Definición: esta categoría está constituida por los ríos y arroyos de la CAPV y su correspondiente zona de protección, que se establece en el PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV.

B. Criterio General. El criterio de actuación en estas zonas está encaminado a favorecer la conservación de la calidad de las aguas, evitar la ocupación o alteración de los cauces y riberas y minimizar los daños derivados de riesgos naturales.

Como se puede observar la categorización del PTS, si se quiere integrar con la de las DOT se hace un tanto farragosa, tanto que el propio PTS incurre a veces en contradicciones y habla indistintamente de la supracategoría o de la categoría de Montes, de la categoría o subcategoría Forestal-monte ralo, etc., Las posibilidades de desarrollo que ofrecían las DOT con la creación de nuevas subcategorías –correcta como en el caso de las creadas dentro de la agroganadera y campiña-, eran claras y daban bastante juego, como se ha señalado en otros PTS. La opción tomada por el PTS Agroforestal, aunque al final dé la explicación de como asimila su categorización con la de las DOT, no juega a favor de la claridad y, al final, ni a favor del propio PTS. Cabría además cierta discusión metodológica en las definiciones o en la categorización que se realiza de categorías como la de Roquedos, que por su definición podría perfectamente haberse integrado en la categoría de

**Cuadro 7:** Matriz de Ordenación propuesta por el PTS Agroforestal (PTS Agroforestal).

USOS	CATEGORÍAS DE ORDENACION						MEJORA AMBIENTAL	PROTECCIÓN DE AGUAS SUPERFICIALES
	AGROGANADERO Y CAMPIÑA		MONTE					
	Estratégico	Paisaje Transición	Ralo	Forestal	Pasto Montano	Roquedo		
<b>PROTECCION AMBIENTAL</b>								
Mejora ambiental	2		1		2		1	1
<b>OCIO Y ESPARCIMIENTO</b>								
Recreo extensivo	2				2			-
Recreo intensivo	2a	2		2a		3	2a	-
Actividades cinegéticas y piscícolas	2				2			2
<b>APROVECH. DE RECURSOS PRIMARIOS</b>								
Agricultura	1 <sup>#</sup>	1		2 <sup>#</sup>		3		2 <sup>#</sup>
Ganadería	2 <sup>#</sup>	1		2 <sup>#</sup>	1 <sup>#</sup>		2 <sup>#</sup>	2 <sup>#</sup>
Forestal		2 <sup>#</sup>	1 <sup>#</sup>	1		2 <sup>#</sup>	1 <sup>#</sup>	2 <sup>#</sup>
Industrias Agrarias	2a		2a			3		3
Actividades extractivas	-					-		-
<b>INFRAESTRUCTURAS</b>								
Vías de transporte	3a	2a		2a		3 <sup>1</sup>	2a	-
Caminos rurales y pistas		2		2a		2 <sup>#</sup>	3	2
Líneas de tendido aéreo	3a	2a		2a		3	2a	-
Líneas subterráneas	2a					2a		-
Inst. Técnicas de servicios Tipo A	3	2a		2a		3		-
Inst. Técnicas de servicios Tipo B	2a					2a		-
Parques eólicos	-					-		-
Escombreras y vertederos de residuos	3			2a		3	2a	-
<b>USOS EDIFICATORIOS</b>								
Crecim. apoyados en núcleos	3a	2a		2a		3a	2a	-
Crecim. no apoyados en núcleos	3					3		-
Edificios de Utilidad Pública e Interés S.	3a	2a		2a		3	2a	-
Resid. aislado vinculado a explotación	2 <sup>#</sup>	2	2 <sup>#</sup>			3		3
Resid. aislado no vinculado a explotación	3					3		-
Instalaciones peligrosas	3a					3a		-

<sup>#</sup> = Usos agroforestales con matizaciones

- : Usos a regular desde otros documentos de planeamiento

<sup>3</sup> Las vías de transporte en los roquedos sólo son admisibles si pasan por ellos soterradas.

Especial Protección de las DOT, pero que al haber sido suprimida por el PTS no puede integrarse en la misma, supresión que no se comparte<sup>130</sup>. Nuevamente en este PTP se echa en falta un adecuado desarrollo de la matriz, no compartiéndose la consideración de los corredores ecológicos o las áreas de paisaje poco alterado como condicionantes superpuestos, en vez de haber buscado una subcategoría que permitiese una ordenación más adecuada de los mismos.

Para terminar con el análisis de la categorización, y –a juicio de esta investigación como indicador de la excesiva visión sectorial-productivista de este PTS-, se subraya la falta de distinción de una categoría forestal de carácter protector, que en muchas ocasiones es necesaria en este país, y que el bosque productivo no consigue cubrir en todas las ocasiones. Parece que este era el documento adecuado para plantear un análisis más pormenorizado del territorio, pudiendo discriminar una ordenación más específica del mismo respecto a este tema, pero el PTS opta por mantener la teoría de que esta función, en prácticamente todos los casos puede ser asumida por el uso forestal productor. Y todo esto en el contexto de que el PTS considera oportuno desarrollar la categoría forestal con la subcategoría de monte ralo. Este aspecto además se ve confirmado en el tratamiento que se realiza de los condicionantes superpuestos como se constata a continuación, pero también a la hora de plantear los corredores ecológicos en el anexo VI donde al considerar los corredores forestales tan sólo menciona los relativos a las plantaciones forestales de producción de “pinus radiata” y eucalipto (¿), sin ninguna mención especial a los bosques autóctonos.

Efectivamente, y al igual que las DOT, el PTS Agroforestal también tiene en cuenta la cuestión de los **Condicionantes Superpuestos**, aunque en algunos casos con importantes matices. De los Espacios Naturales Protegidos sólo señala los límites cartográficos de los mismos a título informativo, pues señala que para su ordenación y gestión existen otros documentos con mayor superioridad jurídica que el PTS. Respecto a las Áreas Inundables remite al tratamiento que se le da en el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos que a su vez recoge el Plan Integral de Prevención de Inundaciones (PIPI) de la CAPV. Recoge también las áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos tal como se indica en las DOT, y las áreas erosionables, pero éstas las define aplicando una nueva metodología, diferente a la tenida en cuenta en su momento por las DOT que se basaba en la información del mapa Geomorfológico Sintético de la CAPV. Dicha metodología –que especifica en el anexo III-, pasa por no tener en cuenta los periodos por los que, por el manejo forestal de las especies productivas imperantes, el suelo queda al descubierto y tiene en ocasiones importantes pérdidas, tanto de cantidad como de calidad, eliminando de esta manera este factor como peligro de erosión potencial,

---

<sup>130</sup> Dicha supresión favorece posteriores decisiones que perfectamente podían haberse tomado aquí, como es la creación del Condicionante Superpuesto para las Áreas de Interés Naturalístico del anexo de las DOT, el de los Corredores Ecológicos, etc. El mantenimiento y posible desarrollo en subcategorías de la Categoría de Protección Especial, o de otras categorías seguramente permitía una ordenación mejor de algunos de los Condicionantes Superpuestos que se plantean como nuevos. Estos, tal como están definidos, tendrían mejor cabida como categoría o subcategoría de ordenación que como condicionante superpuesto, cuya función suele ser establecer limitaciones de usos por algún tipo de riesgo.

factor que en un territorio de las características de pluviosidad y topográficas como la CAPV no deberían ser menospreciado<sup>131</sup>. Es por ello fácilmente comprensible que según el PTS sean realmente pocas las áreas definidas como erosionables (AINZ, M.J., 2002). Sobre la regulación de estos condicionantes el PTS sigue unos criterios generales parecidos a los planteados por las DOT pero no realiza una regulación de usos y actividades pormenorizados en la matriz.

Otra novedad en el tratamiento de los Condicionantes Superpuestos es la introducción de tres nuevos condicionantes, las Áreas de Interés Naturalístico, los Corredores Ecológicos y las Áreas con Paisaje Poco Alterado. También incluye –aunque sin especificar bien donde por lo que debería considerarse otro condicionante nuevo- los Montes de Utilidad Pública. Aunque especifica que no supone una nueva regulación pues dichos montes ya están ordenados y regulados por la normativa foral propia se incluyen por ser una información catalogada como de alto interés para el planeamiento municipal, lo que se valora positivamente. Respecto al primer condicionante especifica que su objetivo es plantear los límites de dichas áreas –incluye todas, no sólo las que de entre ellas han sido seleccionadas como parte de la Red Natura 2000- para que posteriormente los PTPs o el planeamiento municipal las incluya si quieren y pasen a quedar catalogadas como espacios de Especial Protección. Es por ello que en su delimitación se ha tratado de excluir los usos primarios que posteriormente pudiesen ver comprometidos su desarrollo. En cuanto a los otros dos condicionantes –los Corredores Ecológicos y las Áreas con Paisaje Poco Alterado-, quizás los más novedosos, sólo plantea su definición y un criterio general aunque luego, en los anexos, se profundiza más sobre ellos, aunque sea como con carácter de recomendación general.

Una vez establecida la zonificación del espacio –sea vía categoría de ordenación sea vía condicionante superpuesto-, el PTS plantea las **Directrices y Regulaciones**. Primero establece unos Criterios Generales de implantación de distintos usos como son la edificación para nuevas construcciones agrarias en SNU, la vivienda aislada vinculada a explotación agraria, instalaciones ganaderas intensivas, control de residuos orgánicos, gestión forestal, balsas de riego, etc. También establece una normativa específica referida a las diferentes Categorías de Ordenación en la que se determinan los usos propiciados, los admisibles, y los prohibidos, a los que por medio de subíndices pone diferentes matizaciones, en ocasiones no muy claras. Además añade un subapartado con matizaciones para los Usos Agroforestales en cada categoría, que al ser calificadas así, tampoco se sabe que valor pueden tener (se podían haber incorporado en los criterios generales que se dan sobre cada categoría al definir las). La parte normativa termina con las Directrices en las zonas de Condicionantes Superpuestos, en las que también se refleja su orientación sectorial –especialmente en el de las Áreas Erosionables y en las Áreas de Interés Naturalístico-, mientras que el tratamiento de los Corredores Ecológicos es más adecuado en el

---

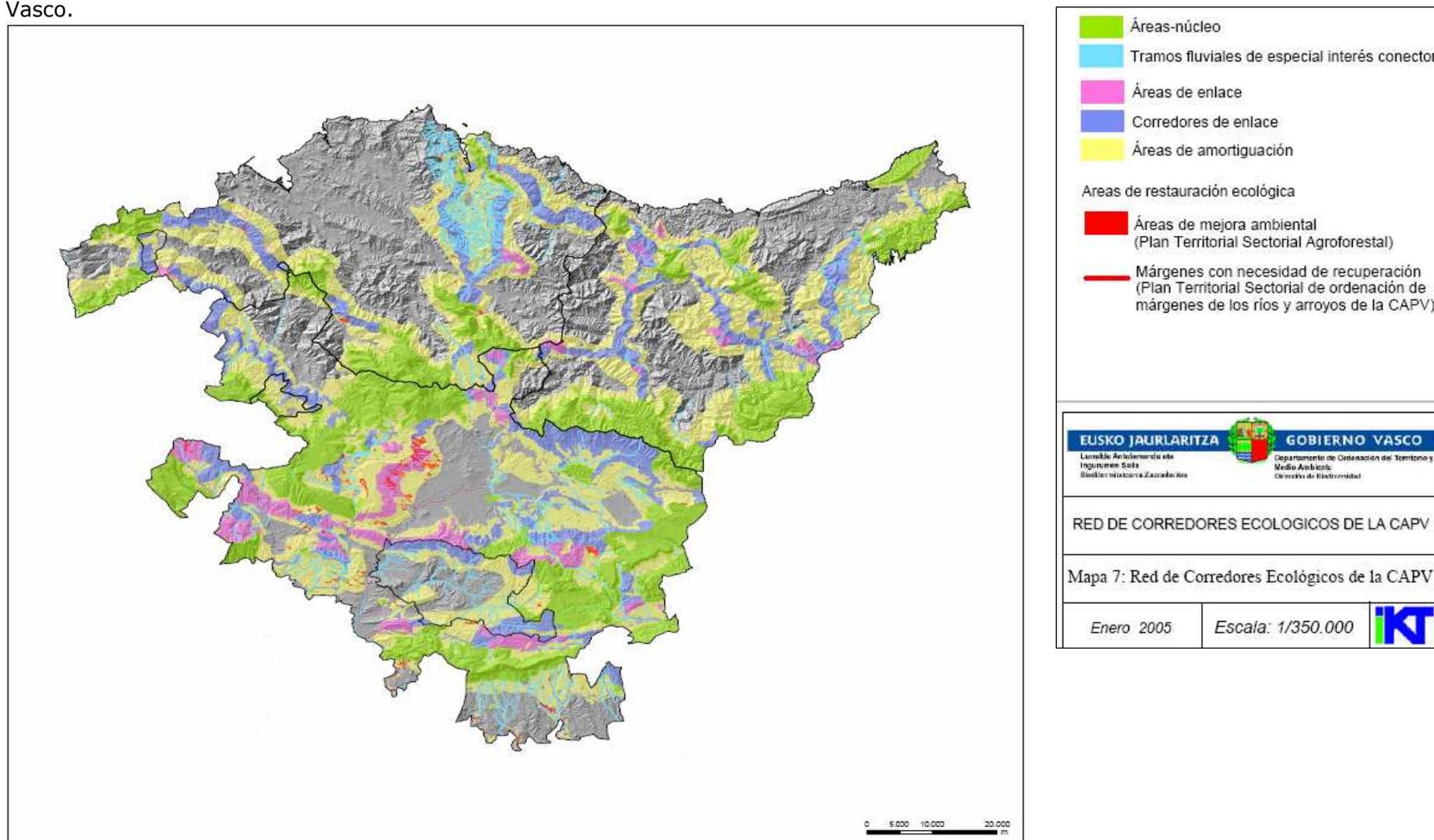
<sup>131</sup> Aunque desde el sector forestal se niegue o se dude de su importancia, y a pesar de las regulaciones de las diferentes normativas forales que buscan manejos apropiados, hay otras investigaciones que cuestionan que la práctica productiva con un manejo forestal “típico” no ocasiona problemas de erosión, como señalan GONZÁLEZ, M.J. et al (1995 y 1997) y EDES O et al (1998 y 2000)

sentido de impulsar su función ecológica, aunque puede resultar insuficiente. En las Áreas con paisaje poco alterado se remiten a las recomendaciones del anexo VI.

Como novedad, el PTS plantea diferentes **instrumentos de actuación**, unos de más fácil implantación que otros: la Evaluación de la afección sectorial agraria ocasionada por la aplicación de planes y por la realización de obras y actividades; las Entidades de Gestión de Suelo Rural; la ordenación de los Espacios de Interés Natural; y los instrumentos de ordenación sectorial. Respecto al primer instrumento, se propone, tras constatar que tanto la Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental de planes y programas como la Evaluación Individualizada de proyectos no contemplan dentro de las variables ambientales los impactos que las actividades pueden producir en el suelo y actividad agraria. Para el PTS sería fundamental introducir unos criterios mínimos relacionados con estas variables agrarias: superficie afectada de cada Categoría de Ordenación; número de explotaciones agrarias afectadas, estratégicas o no, y orientación técnico-económica de las mismas...; afección a cada explotación: fragmentación de parcelas, dimensión, forma, accesibilidad, valor agrológico o productividad... tanto del suelo a hipotecar como de la viabilidad del resto de la superficie incluida en una explotación: afección general a la zona como unidad agraria sostenible a futuro (camino rurales, infraestructuras agrarias, industrias de transformación...); superficies afectadas por la posible emisión de contaminantes. Como medidas correctoras plantea el establecimiento de las siguientes, orientadas a mejorar las condiciones estructurales del sector agrario: redimensionamiento de explotaciones; reimplantación en tierras alternativas de las explotaciones desplazadas; creación de agroaldeas; aumento de la rentabilidad de las explotaciones afectadas (infraestructuras de riego, accesos, modernización...); mejora de suelos aprovechando movimientos de tierra en la construcción del proyecto; posible puesta en valor de tierras marginales; mejora de servicios sociales rurales; dotación de infraestructuras de infocomunicaciones al medio rural; medidas encaminadas a la preservación del paisaje rural y de protección de los recursos naturales.

Como segundo instrumento –aunque este requiere de su aprobación por ley-, plantea la creación de Entidades de Gestión de Suelo Rural, que garanticen la disponibilidad de suelo para desarrollar la actividad agraria, amenazada en muchos casos por la competencia de usos sin ser reparada y su alto precio, por abandono de explotaciones, por la conformación de un modelo territorial que la tiene poco en cuenta, etc. Es por ello que estas Entidades deberían tener un doble cometido. Por un lado la gestión de suelos agrarios dentro del propio sector, a través de la disponibilidad de un banco de suelos agrarios propios o cedidos temporalmente por sus propietarios. Y por otra la participación en procesos de ordenación del territorio, gestionando las directrices y normas de ordenación sectorial enmarcadas en este PTS con vistas a que las variables agrarias sean tenidas en consideración por el planeamiento. Estas dos funciones deberían contribuir a conseguir los siguientes objetivos globales: mantener la capacidad agroganadera del territorio, evitando la pérdida de suelo agroganadero; mejorar la estructura de las explotaciones agrarias

**Figura 51:** Propuesta de Corredores ecológicos en la CAPV (borrador). Fuente: Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gob. Vasco.



existentes, dotando a las mismas de las dimensiones territoriales adecuadas; propiciar el acceso al suelo agrario a nuevos agricultores; evitar la presencia de suelo agrario ocioso, y maximizar la rentabilidad social que le corresponde en cuanto bien escaso. Especifica además unas funciones concretas para la gestión continua del PTS, entre las que se encuentran: la gestión y seguimiento de la Ordenación Territorial; la coordinación y asesoramiento a instituciones o administraciones con competencia territorial; la actualización de la cartografía de este PTS para reflejar las modificaciones ocasionadas por procesos de ordenación territorial y la asistencia técnica en procesos de ampliación de escala del Mapa de Ordenación de este PTS; asesorar y proporcionar información en los procesos de evaluación de impacto ambiental en sus componentes sobre el medio agrario; identificación y localización de suelos para distintas finalidades. Así se contribuirá a la consecución de uno de los objetivos de este PTS, como es el de globalizar la planificación agraria.

El tercer instrumento planteado es la ordenación de los espacios de Interés Natural, lo que plantea la propuesta de PORNs y posteriores PRUGs para los espacios de Interés naturalístico de las DOT, y en el caso de que sea el planeamiento municipal el que decida proteger áreas de relevancia de nivel local se recomienda la elaboración de Planes Especiales. Para los espacios propuestos como LICs o ZEPAs serán sus propios Planes de Gestión los que prevalecerán, en el momento de su realización, sobre otras consideraciones del PTS u otros planes. Siguiendo la propuesta de la LMA de la CAPV de 1998 sobre Áreas Ambientalmente Sensibles, además de las Áreas de Interés Naturalístico, el PTS propone la consideración como tales de la subcategoría Agroganadera de Alto Valor Estratégico y de los Corredores Ecológicos.

También hace suyos, como último grupo de instrumentos, todos los planteados -o que lo hagan en el futuro-, desde el contexto sectorial (Plan de desarrollo Rural Sostenible de la CAPV 2000-2006, Plan Forestal Vasco 1994-2030, Planes comarcales de Desarrollo Rural, Gestión Forestal Sostenible, y Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) aunque actualmente no existe ninguno desarrollado).

Dentro de las **normas de aplicación**, respecto al grado de vinculación del PTS se plantean los Criterios Generales de implantación de usos con carácter indicativo o de recomendación. En este sentido se consideran también las Directrices de los Condicionantes Superpuestos y las Directrices paisajísticas del anexo VI. Las normas específicas de las Categorías de Ordenación de regulación de usos y actividades sí que poseen carácter vinculante.

Dentro de estas normas de aplicación, el PTS también plantea la coordinación del PTS con los PTPs, aunque, en la línea de su visión sectorial, más que la coordinación lo que plantea es la asunción por parte de los PTPs de algunas cuestiones planteadas desde el PTS. En este sentido plantea la inclusión de los Espacios Naturales Protegidos, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y de las Áreas de Interés Naturalístico, especificando que sólo deben limitarse a recoger los límites, pues la ordenación se desarrollará en sus propios planes. También plantea las llamadas Zonas de Interés Sectorial, en concreto de la subcategoría de Alto Valor Estratégico de la Categoría Agroganadera y Campiña. A pesar de que reconoce la prevalencia jurídica de los PTPs, señala que dichos planes deberán establecer una categoría de suelo protegido que posteriormente debería asumir el PTS Agroforestal. Haciendo alusión a la Ley 5/1998 de la CAPV sobre régimen de suelo y ordenación urbana -y de manera un tanto excesiva especialmente desde el punto de vista del

planeamiento municipal sobre el que el PTS prevalece-, decide considerar a las Categorías de Áreas de Interés Naturalístico y Agroganadera de Alto Valor Estratégico como estrictamente protegidas, y el resto también dentro del SNU Protegido. La consecuencia evidente es que ningún municipio podría crecer en adelante sobre SNU.

En el capítulo séptimo denominado Memoria Cartográfica, el último del PTS, se explica la metodología para, a partir de la zonificación realizada en base la Inventario Forestal del año 1996, realizar la categorización propuesta.

Como se ha señalado el PTS termina planteando seis **anexos**, de los que el análisis se centra en el anexo V relativo a la Red de Corredores Ecológicos y al anexo VI sobre el Modelo de Paisaje. Sobre los primeros subraya la insuficiencia de políticas de conservación basada en espacios "islas", por lo que la función de los corredores ecológicos, que eviten la fragmentación del territorio, se ha demostrado como imprescindible, teniendo como principales funciones la de asegurar el intercambio genético de especies de flora y fauna aisladas, la minimización de procesos locales de extinción de especies, y el permitir la colonización de nuevas especies. Distingue los corredores fluviales, los corredores forestales, los corredores agrícolas y los parques periurbanos, para los que establece recomendaciones que puedan ayudarles a desarrollar su función como corredores, para los que establece diferentes recomendaciones. Volver a recordar que en tratamiento de los corredores forestales ni siquiera alude a los formados por especies autóctonas ni señala que sean favorecidos por su mejor eficiencia ecológica, simplemente destaca que los corredores forestales con especies productivas, respetando determinadas prácticas, pueden mejorar su función ecológica como corredor. Sin negar esto último no parece razonable que no se haga ninguna consideración a los bosques autóctonos en este sentido. Para terminar también plantea el problema de las barreras distinguiendo diferentes tipos (infraestructuras viarias, zonas urbanas, pantanos y grandes valles agrícolas) señalando pautas de permeabilización en cada caso.

En cuanto al Paisaje cita expresamente la Convención Europea del Paisaje y su recomendación expresa para la ordenación de todo tipo de paisaje, aunque el PTS distingue una tipología de tres tipos: los paisajes más visibles –y que tanto por su mayor visibilidad como por sus propios valores más se han tenido en cuenta hasta ahora-; los "paisajes poco alterados" que se corresponden con zonas no tan humanizadas o libres de los impactos más duros ligados a la urbanización y que quedan como "zonas vacías" ligadas al paisaje agrario y natural, y que son las que se proponen como Condicionante Superpuesto; y los paisajes periurbanos en estrecha

relación con la ciudad. Recordando las consideraciones que en las DOT se hacían sobre el paisaje, el PTS añade unos criterios paisajísticos generales para los usos agrarios de agricultura –con mención especial para los invernaderos-, ganadería, forestal, industrias agrarias y caminos rurales.

Como valoración global señalar que a juicio de esta investigación el PTS ha mantenido una visión excesivamente sectorial de la ordenación del SNU, con importantes aportaciones positivas, pero que en general parece elaborado desde una postura defensiva y más crítica que colaboradora con otras instancias con competencias en la ordenación y planificación territorial. Aunque se entienda en parte la reacción por las dificultades que atraviesa el sector, parece que tanto el propio sector como el territorio en general merecen que se superen viejas tradiciones, y, en la línea que marca la ETE se

impulsen más los procesos de cooperación y colaboración, las actitudes proactivas para lograr un territorio competitivo y sostenible que actitudes defensivas y fiscalizadoras del resto de instancias y actividades.

#### 5.5.3.2 Otros Planes Territoriales Sectoriales.

No es objeto de esta investigación el análisis de estos PTS pero sí se quiere hacer alguna referencia a ellos y un breve comentario. Por ello simplemente se quiere constatar la realización y aprobación de varios PTS referidos a otros ámbitos como son el de la Red Ferroviaria Vasca, el PTS de Energía Eólica y el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV. Otros PTS (de Puertos de Euskadi, de Promoción pública de Vivienda, de Patrimonio Cultural o de la Red Intermodal y Logística del Transporte) están también en tramitación. En otro nivel cabría señalar también los Planes de Carreteras de Álava y Bizkaia aprobados por sus respectivas Diputaciones, y el de Gipuzkoa, en tramitación.

Respecto al primero señalar que dado el carácter múltiple de la titularidad de las distintas líneas (RENFE, EUSKOTREN y FEVE) y de la independencia de las líneas explotadoras, carece de grandes cuestiones propositivas, limitándose a recoger los diferentes proyectos en ejecución o en estudio tanto de nivel estatal como autonómico. Respecto al segundo ha sido pública y notoria la discusión y controversia que han suscitado como se ha recogido en el análisis del estado de la cuestión, aportando una concepción exclusivamente funcional-industrial del territorio, especialmente de las líneas de cumbre del mismo donde han localizado los emplazamientos más idóneos para su instalación. Algunos de estos proyectos, como ya se ha comentado en el caso de Ordunte en las Encartaciones vizcaínas, ha sido descartado, con la oposición incluida de la administración foral de Bizkaia. Otros parques eólicos

Un comentario aparte requiere el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV. Por un lado respecto a las consideraciones del medio físico, en principio destacar que entre los criterios generales para la ordenación del suelo de actividades económicas el primero en señalarse –aunque no quiere decir que sea el primero en importancia- es el referido al medio natural y la sostenibilidad del desarrollo. Citan varias leyes y normativas de carácter autonómico y central (la LMA, la LDR, Ley de Aguas, etc.), y la consideración de los PTS relativos al medio natural, estén aprobados o en avance subrayan. En este sentido no menciona ni parece considerar el Avance del PTS del Litoral, aunque como subraya el Avance del propio PTS del Litoral las actuaciones previstas en el PTS de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales no parecen tener incidencia en los suelos que protege. Respecto a la consideración de los suelos agrícolas de especial valor del PTS Agroforestal habría que realizar un examen minucioso de sus propuestas para ver en qué medida inciden o no.

Como valoración positiva, y de alguna manera ejemplar de una evolución positiva en la cooperación interdepartamental, comentar su evolución en la elaboración y gestación de dicho PTS. El referente más antiguo habría que buscarlo en la elaboración de unas Directrices de Suelo Industrial realizadas a finales de los años ochenta e impulsadas por el Dpto. de Ordenación del Territorio. Este trabajo llegó a reflejarse en un documento llamado Avance del PTS de Suelo Industrial de la CAPV que aunque listo para el año 1991 no se realizó su difusión pública hasta el año 1993. En el transcurso de la su

redacción y tramitación ya se vio la necesidad y conveniencia de cambiarle de nombre por lo que en 1994 se presentó como documento para su aprobación inicial el Avance del PTS de Suelo para Actividades Económicas. Hasta este momento era un plan impulsado bajo la iniciativa del Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Al final este documento no llegó a tramitarse. Con posterioridad, se retomó el plan pero esta vez como iniciativa del Dpto. de Ordenación del Territorio y del Dpto. de Comercio e Industria, pasando a conocerse como Avance del PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV, presentado en el año 2001. Este cambio es reflejo de una mejora en las políticas de coordinación, asumiendo e impulsando dicho plan desde los dos departamentos. No estaría mal que este tipo de cooperación se extienda a otros departamentos. Tras su tramitación fue aprobado definitivamente el año 2004.

#### **5.5.5 Otros estudios temáticos sobre aspectos del medio físico y espacios naturales.**

Por un lado se siguen tratando aspectos temáticos ya iniciados anteriormente (riesgos naturales, estudios geomorfológicos, etc.). También abundan los estudios ligados a la gestión de residuos especialmente de los residuos sólidos urbanos, así como sobre inventarios y sellado de vertederos y escombreras, abundantes e incontrolados en muchos casos. Por otro lado se hace notar los trabajos ligados a la evaluación de impacto ambiental de diferentes proyectos, restauración de canteras, estudios de contaminación y calidad de las aguas, etc. En este sentido hay que subrayar que empiezan a emerger los estudios sobre contaminación de suelos, que especialmente en las zonas industrializadas más fuertemente cobrarán especial interés.

Desde el punto de vista de esta investigación cobran especial relevancia los estudios relacionados con los espacios naturales. Como se recordará es al comienzo de esta etapa, en el año 1994, cuando se aprueba la Ley de Conservación de la Naturaleza de la CAPV, lo que supone un gran impulso a los estudios sobre espacios naturales, algunos ya iniciados en la etapa anterior. Destacan tanto los estudios previos sobre los diferentes valores que pudiesen tener estos espacios y que servirán como base para las futuras declaraciones como la elaboración de los propios PORNs y PRUGs, como se refleja en la documentación referente a la normativa de esta etapa. En la mayoría de los casos se realizan en la década de los noventa, aunque en algún caso más complejo como parece que ha resultado el Parque Natural de Aizkorri se ha retrasado su declaración hasta el año 2006, a pesar de sus indudables valores. Todavía recientemente ha sido aprobado otro Parque Natural en las Encartaciones de Bizkaia y seguramente no se ha cerrado el ciclo de declaraciones. En este caso habría que añadir el caso especial del humedal de Txingudi en el estuario del Bidasoa, que adopta la figura de Plan Especial para su protección.

Este panorama se completa con una serie de Catálogos e inventarios, entre los que destacan el Catálogo Abierto de Espacios Naturales de Interés de la CAPV por un lado, y el inventario de Zonas Húmedas de Aquitania, Euskadi y Navarra: protocolo de cooperación Aquitania, Euskadi y Navarra, grupo de medio ambiente 1994, este realizado en colaboración con Navarra y Aquitania en el marco de un convenio de colaboración transfronteriza europea. Los dos son de la década de los noventa. Más recientemente en el año 2003, se ha

publicado los Espacios Naturales Privilegiados de la CAPV. Red Natura 2000, que reúne 57 espacios para conocer la biodiversidad de la CAPV.

## **5.6 Conclusiones generales de la etapa.**

### **5.6.1 Conclusiones generales.**

1. El proceso iniciado tras la aprobación de la LOTV ha supuesto recuperar el campo disciplinar y político de la ordenación territorial con planteamientos conceptuales novedosos.
2. Comienza a desarrollarse un marco legal completo en materia de ordenación territorial y medio ambiente de escala regional, y con él también se desarrollan los instrumentos de ordenación territorial y ambiental. El sistema de planificación establecido se puede calificar como de estructura jerárquica piramidal cerrada, en el sentido de que establece un plan de ámbito de la CAPV (DOT) que, aunque de carácter flexible, vincula a la escala intermedia (PTPs) y a la planificación sectorial (PTS). Los instrumentos vinculan al planeamiento urbanístico.
3. El desarrollo de los instrumentos que preveía la Ley ha contribuido a reavivar la discusión disciplinar y académica sobre la ordenación territorial, lo que ha sido muy positivo.
4. Las Directrices suponen un documento coherente para la ordenación del espacio de la CAPV, con una propuesta de carácter indicativo en su mayor parte y de gran flexibilidad. Si bien había estudios de análisis territorial anteriores, las DOT han supuesto la primera reflexión y propuesta realizada con detenimiento para todo el ámbito de la CAPV, aportando además el contexto europeo.
5. Aunque ha tenido dificultades en su desarrollo son muy importantes los procesos que ha impulsado, provocando la reflexión y discusión sobre los principales problemas territoriales de la CAPV, lo que a su vez está impulsando nuevas dinámicas territoriales.
6. A pesar del consenso inicial sobre el documento de las Directrices de Ordenación Territorial, éste parece no haber sido prorrogado al resto de instrumentos de desarrollo de las mismas, o por lo menos no en todos los casos, habiendo lagunas tanto en la integración horizontal como en la vertical.
7. Indicativo de ello es la imposibilidad de haberse aprobado gran parte de los PTPs para el año 2006, año en que se cumplía la previsión de revisión de las DOT y cuestión que se había incluido entre los compromisos de la Estrategia Ambiental Vasca.
8. En el caso de la CAPV se suma una falta de integración vertical, especialmente de la escala de las Diputaciones, que en algunos casos parecen no haber asumido completamente el modelo territorial de las DOT ni sus instrumentos de actuación, lo que se ha reflejado en una falta de implicación o en posturas a veces reactivas ante el proyecto más que de implicación proactiva.
9. En este sentido parece que los instrumentos de coordinación previstos en la LOTV –principalmente la COTPV y el Consejo Asesor Territorial-, no han sido suficientes para lograr dicha coordinación y asegurar tanto las políticas sectoriales horizontales como la deseable integración vertical de las diferentes administraciones.

10. En determinados casos, la falta de mecanismos de coordinación que permitan una localización racional de determinadas infraestructuras o actividades con una muy baja receptividad local y apreciación social para su instalación, pero necesarias desde el interés general (vertederos de diferentes tipos o plantas de tratamiento de residuos, centrales de generación de energía, diferentes tipos de actividades económicas, etc.) se hace cada vez más evidente.
11. Un caso evidente desde una perspectiva de sostenibilidad territorial es la falta de una red de vertederos especiales y plantas de tratamiento de residuos contaminados que a su vez está impidiendo la reconversión urbanística de muchos suelos y ruinas industriales contaminadas.
12. En este sentido la administración, además de buscar instrumentos de ordenación territorial que permitiesen el tratamiento de esta problemática, debería establecer con claridad estrategias de compensación territorial, tanto por medio de acciones complementarias de ordenación territorial como con programas de dinamización económica.
13. Unido a lo anterior, la excesiva compartimentación del poder y de las competencias entre el Gobierno Vasco y Diputaciones – a la que se añade la “no deseabilidad” de ciertas actividades-, impide a veces el debate sereno, transparente y racional sobre determinadas infraestructuras desde una perspectiva integral de la CAPV o del Territorio Histórico correspondiente. Este puede ser el caso del puerto de Pasaia o de la incineradora de Gipuzkoa/Mancomunidad de San Marcos, vertedero de residuos especiales, etc. cuestión que hace más evidente la falta de instrumentos de coordinación y la estructuración de medidas compensatorias.
14. A pesar de las dificultades –y gracias al impulso, lógico por otra parte, de la Consejería de Ordenación del Territorio y otros agentes-, se han desarrollado una parte importante de los planes de la escala intermedia previstos. En ellos se pueden apreciar desde planes de clara orientación estratégica -lo que se traduce en algunos casos en poner el énfasis y la atención en la visión de lo socioeconómico exclusivamente como el PTP de Álava Central- hasta planes de orientación más tradicional, de ordenación de usos del suelo –aunque nunca totalmente, como sería el caso guipuzcoano. Pero incluso en estos se ve un esfuerzo por priorizar actuaciones, por asumir el PTP en su nueva función de dinamizador territorial.
15. En el caso de los PTPs de la CAPV con orientación estratégica parece confundirse orientación estratégica casi exclusivamente con “propuestas selectivas” y lenguaje de “marketing territorial. Reconociendo su necesidad hoy en día, puede quedarse en un metalenguaje excesivamente pretencioso que no conecta además con la población local y los agentes territoriales. La línea marcada en la ETE respecto a la consideración estratégica de la planificación va tanto por la dinamización y profundización en la participación de abajo a arriba de los actores y agentes territoriales como por la selección estratégica de temas y propuestas fundamentales, pero esta última no puede quedarse en una selección de operaciones realizadas desde una consultora que sólo tiene en cuenta los intereses y visiones territoriales de algunos actores económicos y políticos.

16. Como en otros casos del Estado español, parece haber una descompensación entre la parte normativa de los PTPs –que entra en vigor nada más aprobarse y vincula a los ayuntamientos, en el corto plazo-, y la parte económica que compromete las inversiones y recursos –en el medio o largo plazo-, y que en la mayoría de los casos no queda en manos del plan ni de la Consejería responsable. De no superarse estos desequilibrios puede afectar a la efectividad y a la credibilidad de los PTPs.
17. Como recogen dos PTPs –y esta carencia también se apunta en el Estado español-, parece necesario articular una figura que dinamice la gestión de los mismos, que por su carácter integral supone coordinar muchos temas y políticas a diferentes escalas, con un alto grado de complejidad. La mera aprobación de un plan de este estilo no asegura su cumplimiento.
18. Aún reconociendo las dificultades y lagunas del proceso, la valoración global es positiva, habiendo provocado el desarrollo de los instrumentos territoriales de la LOTV nuevas dinámicas de cooperación entre municipios o entre diferentes administraciones sectoriales, aunque este es un aspecto todavía en gran medida a consolidar y profundizar. También ha contribuido a la discusión sobre problemas territoriales relevantes así como diferentes propuestas para abordarlos (aquí también queda cultura territorial a crear y profundizar).

### **5.6.2 Conclusiones relativas al Medio Físico.**

1. Desde el punto de vista del Medio Físico el proceso de mayor integración del medio físico en los documentos de ordenación del territorio es claro y creciente desde los primeros documentos de Avances hasta los documentos aprobados definitivamente, aunque se detectan claroscuros.
2. Es positiva la visión integral que aporta la Directriz del Medio Físico sobre el suelo no urbanizable, así como la consideración del espacio rural realizada en el documento definitivo de las DOT. No tan positiva se considera su falta de desarrollo –o desarrollo parcial al menos- por medio de los PTPs.
3. Aún y todo es todavía muy intensa la presión que sufre el medio físico como consecuencia de la competencia de usos por el territorio, especialmente en la vertiente atlántica.
4. Esto se hace evidente en los intentos de modificar las regulaciones de los Espacios Naturales protegidos cuando entran en conflicto con una actividad económica productiva o en un entendimiento forzado de lo establecido por las DOT para dichos espacios.
5. A pesar de la visión integradora que favorecía la ordenación del SNU en las DOT por medio de la Directriz del medio Físico, debido a la compartimentación de competencias y de división de poderes no se ha superado, ni han funcionado los instrumentos de coordinación, por lo que no acaba de haber una visión integrada de este territorio desde los diferentes PTS.
6. Desde el punto de vista metodológico, en los PTPs en ocasiones se constata poca reflexión -o consideraciones muy generales- sobre el

medio físico como subsistema del modelo territorial y su participación en el modelo territorial del AF.

7. Respecto del diagnóstico de los PTPs, se echa en falta una presentación –aunque sea sintética en el documento propositivo- del diagnóstico realizado. En este sentido sería interesante aportar una descripción de las unidades de síntesis establecidas acompañadas de la cartografía correspondiente que posteriormente dan pie a la ordenación y regulación.
8. En este sentido hubiese sido conveniente ofrecer a los PTPs un estudio previo con las unidades de síntesis o de diagnóstico definidas –asegurando una metodología común- a una escala operativa (1/25.000 podría ser suficiente, mejor con mayor precisión), de manera que el trabajo y el esfuerzo de los PTPs se hiciese en la ordenación y categorización de las mismas, integrando las diferentes visiones e intereses, las diferentes demandas de los sistemas territoriales, o en la profundización de las unidades que lo precisasen.
9. Por otro lado la integración de los Espacios Naturales Protegidos se hace de una manera formal –se recogen en el texto y se cartografían en el modelo territorial aunque esto le viene dado tanto por la LCNV como por las propias DOT que los recoge como condicionante superpuesto-, sin profundizar más ni hacer propuestas para sus áreas de influencia socioeconómica. Aunque a veces se realizan propuestas unidas a dichos espacios, pocas veces se relacionan siquiera los espacios preservados por su valor agroganadero o forestal con su localización en estas áreas o en las áreas periféricas de los espacios naturales.

Articulación de la parte normativa de los PTPs.

10. En general (las excepciones serían Bajo Deba, Bilbao Metropolitano) falta una explicitación de los objetivos específicos del medio físico lo que resta claridad al conjunto de la regulación.
11. En el lenguaje de los planes, se nota en algunos casos la tensión entre realizar una regulación mayor o menor, en el grado de vinculación mayor o menor de la normativa, lo que en ocasiones lleva a la confusión o contradicción de las propuestas.
12. En cuanto a la categorización, la mayoría de los documentos se ha obviado el plantear una matriz para la regulación del medio físico, lo que en parte ha restado claridad a los documentos, especialmente en los casos en que se plantea una categorización diferente a la de las DOT o en las que no queda muy claro o bien explicitado en qué sentido las propuestas de los PTPs desarrollan la propia propuesta de las DOT.
13. Metodológicamente, al faltar la referencia del diagnóstico y de unas unidades de síntesis que integren la información se tiende a asimilar, dando lugar a situaciones confusas o regulaciones forzadas a la hora de plantear las categorías de ordenación.
14. Falta entender que el paso de unidades de síntesis o de unidades ambientales a categorías de ordenación no es automático, y que en la definición de las categorías intervienen –además de las características propias del medio físico de cada unidad y que se consideran como criterios básicos- otros criterios (modelo territorial global y tendencias

de ocupación del suelo, accesibilidad interna y externa, degradaciones y amenazas existentes, facilidad de gestión, etc.), que pueden ser fundamentales para definir dicha categoría. Es en este paso, en este ejercicio donde se puede apreciar la validez de la toma de decisiones, su mayor o menor adecuación a la capacidad de acogida del territorio, y donde realmente se pueden integrar las diferentes visiones e intereses sobre el territorio, dando la oportunidad de hacerlo de manera racional y de evaluar las actuaciones.

15. Aunque el planteamiento metodológico de la Directriz del Medio Físico se considera correcto en general, se cree conveniente la revisión de la matriz de ordenación para adecuarla mejor a la realidad territorial de la CAPV. En concreto se echa en falta una categoría que regulase espacios con vocación de conservación activa – o habría que haber creado subcategorías de conservación activa dentro de las categorías más generales-, u otra que permitiese un tratamiento adecuado del paisaje o desarrollar dentro de las categorías generales subcategorías que lo permitiesen. Las mismas de conservación activa podrían valer para ello, siendo, quizás más adecuado que la creación de una categoría propia.
16. Desde el punto de vista metodológico la falta de desarrollo de la Directriz del Medio Físico –cierto “miedo” o recelo a desarrollar las categorías de la Matriz de Ordenación del Medio Físico-, impide en ocasiones a los PTPs una ordenación adecuada de espacios algo más complejos en los que coinciden más de un factor o valor relevante, dando lugar a regulaciones forzadas o contradictorias.
17. En este sentido, a veces se asimilan las categorías de la memoria explicativa con las de ordenación de la normativa, lo que lleva a la confusión cuando no a la contradicción.
18. Se confirma la poca validez de la Categoría de Sin Vocación de Uso Definido, prácticamente ausente en todos los PTP salvo en el del Alto Deba, y la escasa aportación como categoría específica de la Categoría Pastos Montanos, que en la mayoría de las ocasiones queda integrada de por sí en muchos de los espacios de la Categoría de Especial Protección. En este caso se podrían integrar los pastos montanos – señalando la excepción de que a veces también pueden localizarse en espacios no montañosos- bien en la categoría de Especial Protección bien en espacios Agroganaderos de alto valor a proteger (o que quedasen regulados dentro de una Categoría de Conservación Activa).
19. En general se ha puesto especial énfasis en los Espacios de Especial Protección por interés naturalístico, ecológico y por excepcionalidad del paisaje, y en menor medida en la ordenación del llamado “resto del territorio”, para el que no se dice nada o muy poco, dejándolo en manos del planeamiento municipal y/o sectorial (¿).
20. En ocasiones falta explicitar el porqué de algunos cambios respecto a las DOT (cambio de denominación o agrupación diferente de categorías, como se han tenido en cuenta los condicionantes superpuestos, etc.). Las propuestas sin explicación no ayudan a la claridad del proceso de ordenación y aportan confusión en su implementación.

21. Respecto a la articulación de la parte normativa en la mayoría de las ocasiones no se realiza una normativa general relativa a elementos y procesos del medio por un lado, y a actividades humanas por otro. Se sobreentiende que en este caso los PTP se regirán por lo regulado en las DOT, pero en más de una ocasión se observan discrepancias. Al no explicitarse o explicarse dichos procesos y actividades no se aprecia en que medida son razonables los cambios propuestos.
22. En este sentido también es de subrayar el tratamiento escaso e insuficiente de los procesos del medio físico ligados a la erosión. Esto quizás no ha sido favorecido por la información a veces contradictoria de la cartografía temática, que según los casos ha utilizado metodologías diferentes, aunque las DOT explicita cual es la que debe tenerse en cuenta.
23. A pesar de la consideración de proteger determinados suelos agrícolas de especial valor -y que sin explicitar de manera clara a veces se liga también a la conservación del paisaje-, falta un tratamiento del paisaje que supere la visión del mismo como excepcionalidad, e incorpore con más claridad el valor del paisaje agroganadero como paisaje cultural, en la línea marcada por la ETE y la Convención del Paisaje.
24. En algunos documentos -AF del Alto Deba y del Bajo Deba en menor medida o más matizadamente-, existen contradicciones importantes a la hora de plantear la regulación de las categorías de ordenación de los espacios de "Especial Protección" respecto al uso de actividades extractivas. Contradicciones entre apartados de los propios documentos pero también con la regulación planteada por las DOT en la matriz, y que a juicio de esta investigación -a parte de otras consideraciones jurídicas que se puedan hacer- van en contra tanto de la filosofía y espíritu de las DOT como de una visión moderna de la protección de la naturaleza.
25. En el PTP del Bilbao Metropolitano también hay una omisión -esta más ambigua y parece de menor importancia- respecto a la regulación de las actividades extractivas en espacios de Especial Protección, que no queda regulada expresamente. Aunque hay una referencia general a que la regulación de usos y actividades se rige por las DOT -y por lo tanto quedarían prohibidas-, la omisión en la normativa particular de las categorías fijadas es significativa y contribuye a interpretaciones ambiguas, sobre todo cuando en el documento de Avance y Aprobación Inicial había sido regulado como actividad expresamente prohibida.
26. Tampoco parece adecuado -viendo las determinaciones de la LOTV para las DOT y suponiendo que son los PTPs los que deberían desarrollar este aspecto- el plantear las delimitaciones de las áreas o categorías de Especial Protección con carácter abierto y pasar su delimitación concreta al planeamiento municipal, como se plantea en algunos PTPs ya señalados. Aún entendiendo la dificultad de bajar a una escala más adecuada, se deberían contemplar otros mecanismos o instrumentos territoriales que lo permitiesen su correcta delimitación o dar alguna cláusula de salvaguarda para evitar posibles conflictos o mal interpretaciones futuras.
27. Estas cuestiones pueden contribuir a restar credibilidad y legitimidad a los instrumentos de ordenación territorial como herramientas que

desde una visión global del territorio ayude a integrar la sostenibilidad en las políticas públicas, especialmente en sus ámbitos más sensibles.

28. En general no hay una lectura crítica o argumentada, profunda, de los diferentes PTSs en los PTPs, asumiéndose o rechazándose propuestas sin más, lo que les disminuye en su capacidad, en su función integradora de las políticas sectoriales.
29. Como aspectos positivos a resaltar cabe subrayar el esfuerzo de la mayoría de los PTPs por aportar –en ocasiones- como espacios de interés natural de protección espacios que van más allá de lo que por ley (Condicionantes Superpuestos de los ENP de la Red de Espacios Protegidos de la CAPV, Red Natura 2000, etc.) deberían recoger, lo que se considera reflejo del cambio cultural –todavía ciertamente escaso- hacia las cuestiones del medio ambiente y a la ordenación del medio físico.
28. En el mismo sentido se puede apuntar la preservación y protección –todavía realizada de forma tímida- de espacios por su interés agroganadero –en los primeros avances ni se contemplaban-, reflejo en parte –aunque no muy explicitado a veces-, de la nueva visión que sobre el sector primario como gestor del territorio y del paisaje se va consolidando –aunque sea lentamente- entre los diferentes agentes territoriales.

Otros instrumentos de ordenación: los PTS del Medio Físico<sup>132</sup>.

29. En otros instrumentos contemplados por la Directriz como desarrollo de la misma también se aprecia una cierta ambivalencia. Se han realizado aportaciones positivas como en el caso de los PTS de Zonas Húmedas y el PTS de Ordenación de Márgenes de ríos y arroyos de la CAPV, pero también parece haber mayores dificultades para conseguir aprobar un PTS Agroforestal (ha habido un intento –fracasado- de aprobar uno Agroforestal y del Medio Natural, que finalmente se ha quedado en Agroforestal) o de Ordenación del Litoral. De alguna manera parece reflejo de la “sectorialización” de la ordenación territorial o de la ordenación por competencia –orden en lo que queda bajo mi competencia-.
30. Son positivas las propuestas que se hacen desde los PTS, constatándose a medida que estos son aprobados o incluso en su nivel de Avance, un enriquecimiento del tratamiento del medio físico en los PTPs, que disponen de mayor información y más cualificada. Especialmente cuando las propuestas de ordenación se han hecho como desarrollo de la propuesta de las DOT, la integración ha sido mejor y de más fácil implementación.
31. Metodológicamente se ve muy positivo el desarrollo que de la Directriz del Medio Físico se ha realizado por parte de algunos PTS (Zonas Húmedas, Avance del PTS de Ordenación del Litoral), primero porque supone un enriquecimiento del tratamiento del medio físico y segundo porque demuestra que metodológicamente, su pormenorización –tanto de usos como de categorías o subcategorías- ayuda a un tratamiento

---

<sup>132</sup> No existen como instrumento específico de ordenación, pero sí que se pueden considerar algunos PTPs aprobados y otros en vías de serlo como específicos del medio físico en alguno de sus aspectos.

- más matizado, y enriquecedor del mismo, a la vez que soluciona mejor la regulación de determinados espacios que tienen mayor complejidad.
32. Un matiz en sentido crítico es que los PTS han adoptado a veces una visión excesivamente sectorial –en parte lógico-, “refugiándose” en lo que la competencia les reconocía a cada uno, reflejo a veces de la división del poder político y competencial. Sigue faltando un instrumento de coordinación que integre las diferentes visiones que sobre el SNU se dan. Esto en parte se debe a la falta de regulación sobre los PTS, figura de nueva creación con la LOTV y de la que se carecía de experiencia, y que no preveía su coordinación e integración.
  33. Falta de cultura territorial por parte de algunos agentes territoriales - tanto públicos como privados-, para asumir los límites y condicionantes del medio físico en base a la capacidad de acogida o a la vocación del territorio. Un claro indicador es el alto nivel de conflicto que se está produciendo en muchos ámbitos que incluso gozan de figuras de protección según la Ley de Conservación de la Naturaleza y en los que se intenta modificar la regulación de usos anteriormente incompatibles, o se busca una cierta indefinición que posteriormente no condicione dichos usos.
  34. A pesar de ello, cada vez se hace más evidente la importancia que un modelo territorial equilibrado y respetuoso con el medio ambiente puede tener para alcanzar un desarrollo sostenible y competitivo del territorio, y en este sentido la propuesta de la Directriz del Medio Físico supone una buena aportación en la ordenación y regulación del medio físico de la CAPV. Algunas de las iniciativas propuestas y desarrolladas por algunos PTPs –progresiva integración del medio físico no sólo como soporte sino como sistema condicionante del modelo territorial, consideración de espacios de interés natural más allá de los “obligatorios”, consideración de la protección de zonas agroganaderas como gestoras del paisaje y en general de impulso a las políticas de desarrollo rural, planteamiento de corredores ecológicos, etc.- son indicativos de la nueva cultura que sobre la sostenibilidad se va extendiendo dentro de la ordenación territorial.

## CONCLUSIONES GENERALES Y RETOS FUTUROS.

### A). Conclusiones generales.

1. Desde sus inicios, la Ordenación del Territorio en España y en la CAPV, ha estado ligada a las corrientes imperantes en Europa. Así se refleja en las ideas que se difundían en las primeras décadas del siglo XX y los primeros esbozos de planes, ligados a la idea de *Regional Planning* inglés.
2. A pesar de ello, la Ordenación del Territorio como tal tendrá un desarrollo escaso hasta la conformación del Estado de las Autonomías.
3. Tras la guerra civil y hasta la década de los sesenta/setenta, las experiencias de ordenación territorial estuvieron muy ligadas al urbanismo, siendo difícil incluso su distinción. Ello estuvo en parte determinado por la primera sistematización del derecho urbanístico estatal que supuso la Ley del Suelo de 1956. Dichas experiencias estarán presididas por una visión organicista del planeamiento y por la cultura planificadora británica de ofrecer una ciudad cerrada y acabada. Ejemplo claro de este tipo de planificación son los planes comarcales de Bilbao y de San Sebastián de las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta.
4. Parte de su fracaso –claro por ejemplo en el caso del *Plan Comarcal de Bilbao*- se debió a la falta de inversión en las infraestructuras básicas que ayudasen al territorio del Gran Bilbao a funcionar como tal.
5. El País Vasco también ofrece uno de los pocos ejemplos de planeamiento aprobado de escala provincial, el *Plan Provincial de Guipúzcoa* de los años sesenta. Su carácter indicativo refleja la situación de debilidad que las cuestiones territoriales –también el planeamiento urbano-, tuvieron ante las dinámicas económicas desarrollistas de esa época.
6. En la década de los sesenta se recogen otras influencias conceptuales. Por un lado llega la nueva concepción de ciudad-territorio proveniente de Italia, que supone entender la ciudad de manera abierta, en continuo proceso de transformación. Por otro también llega la visión holística francesa de la ordenación territorial, visión que intenta coordinar las políticas sectoriales y vincular la planificación económica con la territorial.
7. Esta nueva concepción del planeamiento tendrá su plasmación en la reforma de la normativa urbanística de 1975, y en especial en su principal figura de ordenación territorial (Planes Directores de Coordinación Territorial), que no llegó a desarrollarse. Las razones fueron diferentes y se unieron un cúmulo de circunstancias: conceptuales (rechazo de los modelos propositivos tradicionales con un modelo territorial cerrado y apuesta del plan como proceso); económicas (crisis económica y abandono de las políticas de desarrollo económico); político-administrativas (se cuestiona la posibilidad de un planeamiento de escala supramunicipal impulsado por órganos sin representatividad política, y se impugna la validez de

los PDCT en el momento en que se empieza a consolidar el Estado de las Autonomías).

8. En general el medio físico como tal no tiene presencia en el planeamiento hasta la década de los setenta, aunque el marco legal ofrecía posibilidades e instrumentos (Normas Provinciales, Planes Especiales, etc.). Hasta esa época la preocupación viene más por cuestiones de "estética" o de añoranza de un cierto paisaje que por los procesos ecológicos y naturales del territorio. Esto se refleja incluso en las figuras desarrolladas para la planificación ambiental de las zonas consideradas como excepcionales.
9. Aún y todo, de la experiencia planificadora realizada en la CAPV se pueden extraer consideraciones interesantes. En la mayoría de los documentos comienzan a emerger los principales problemas territoriales en sus diferentes escalas. Por otro se comprueba que las propuestas de modelos territoriales difícilmente se hacen de manera original. No sólo porque en gran parte recojan el modelo territorial dado, sino porque muchas de las propuestas surgen del cúmulo de diferentes estudios y trabajos, y se van construyendo en el tiempo.
10. A partir de la constitución del Estado de las Autonomías, emerge con creciente fuerza la Ordenación del Territorio como importante política que puede contribuir no sólo a cumplir muchos de los objetivos medioambientales sino también de cohesión social y económica, es decir, como instrumento fundamental en el logro del desarrollo sostenible.
11. Este último aspecto se ve cada vez más reforzado por las reflexiones y acuerdos de tipo internacional en materia de biodiversidad y de cohesión territorial, especialmente en el ámbito europeo con la culminación de la *Estrategia Territorial Europea*.
12. A pesar de todo, este logro se da más en el ámbito conceptual y de análisis-diagnóstico territorial que en el ámbito propositivo del planeamiento, existiendo muchas reticencias a que los instrumentos sean de carácter excesivamente vinculante.
13. El nuevo marco jurídico de las autonomías posibilita el cambio de enfoque –por otro lado muy latente desde finales de los años setenta– hacia una concepción más pragmática del plan, lo que significa entenderlo más como proceso que como imagen cerrada final, darle más flexibilidad (tanto en las determinaciones –más abiertas y no tan normativas–, como en que sea desarrollado por otros instrumentos) y una concepción estratégica (partir del modelo actual, centrarse en los temas claves y que pueden ser dinamizadores e innovadores y buscar el consenso entre administraciones y agentes territoriales, frente al plan de tipo defensivo, de control, que ofrece un modelo cerrado).
14. A pesar de la progresiva presencia de la variable ambiental en el planeamiento y de que se destaque el positivo papel que la Ordenación del Territorio puede jugar en el mismo, es todavía un reto la propuesta de modelos territoriales sostenibles y donde el medio físico se integre con igual peso que el resto de sistemas territoriales.
15. También quedan poco integrados los espacios naturales así delimitados por las figuras de la planificación ambiental.

16. La legislación de las CCAA prevé un sistema jerarquizado de planificación que - con matices-, supone supeditación entre los diferentes instrumentos de ordenación territorial y del planeamiento urbanístico a éstos. Pero esta opción no resuelve del todo aspectos esenciales de la planificación integral como es la carencia en algunas CCAA. de instrumentos propios para materializar propuestas de interés supramunicipal.
17. El plan territorial ofrece la posibilidad de integrar y articular coherentemente las políticas sectoriales estatales con el modelo territorial de las CCAA., cumpliendo un doble papel. Por un lado como modelo físico que diseña la administración y que se define por medio de criterios y determinaciones de ordenación. Por otro como gobierno del territorio, que racionaliza el conjunto de políticas que inciden en el mismo y requieren un difícil equilibrio entre una cierta flexibilidad para no anular la discrecionalidad de otras políticas y el no quedar como documento meramente indicativo.
18. A pesar de esto, en la mayoría de las normas autonómicas no se ha tenido en cuenta la propuesta de fórmulas de arbitraje que regulen las relaciones interadministrativas, de mecanismos de coordinación y cooperación para la resolución de conflictos entre distintas administraciones territoriales. Esto particularmente grave en el caso de la legislación sectorial estatal que además ha tendido a reducir la cooperación a la técnica del informe previo.
19. Una de las dificultades importantes en su implementación desde el punto de vista de la administración pública es su carácter transversal y horizontal, que a veces despierta recelos en el resto de políticas sectoriales, despertando cierta "competentitis" -afán por refugiarse cada uno en su competencia y defender su visión sectorial y su parcela competencial-, más que adoptar actitudes proactivas a favor de una visión territorial integral.
20. En este sentido, el que esta política transversal se impulse desde un departamento supone una dificultad añadida, pues otros departamentos la valoran como una política sectorial que se les quiere imponer.
21. Otro reto pendiente es la articulación de la Ordenación del Territorio con la planificación económica regional, que aunque quedaron separadas premeditadamente, sobre todo en la escala regional son instrumentos necesarios y complementarios en el logro del modelo económico-territorial. En este sentido, y especialmente en el caso de del planeamiento de escala intermedia o subregional, es necesario un mayor equilibrio entre la propuesta normativa -que se implementa en el plazo corto-, y las propuestas que requieren inversiones importantes y que sólo se dan a medio o largo plazo.
22. Así mismo no parece haber mecanismos claros de participación ciudadana, de los agentes territoriales de la sociedad civil. La articulación de esta participación favorece que emerja y se vaya conformando el "valor añadido territorial", da mayor credibilidad al plan y favorece su asunción por los agentes territoriales.

## **B). Retos futuros.**

1. Entender de manera positiva el proceso de ordenación territorial comenzado, todavía incipiente, evaluando y valorando los aspectos positivos logrados hasta ahora y analizando las lagunas o los obstáculos encontrados.
- 5 Superar la visión exclusivamente técnica de la ordenación territorial y reconocer -en sentido amplio- su faceta política, para lo que es importante fomentar entre los políticos la idea de la importancia de los procesos participativos de los diferentes agentes territoriales a distintas escalas y valorar que las políticas de ordenación del territorio son políticas a desarrollar a largo plazo y no ofrecen “beneficios” políticos a corto.
- 6 Buscar las fórmulas (normativas o no) que aseguren el cumplimiento y desarrollo del modelo territorial previamente consensuado y aprobado.
- 7 Extender y profundizar en el concepto de función pública de la ordenación territorial en toda la administración –sectorial y en sus diferentes niveles-, función que depende del conjunto de la administración pública y no sólo del Departamento o Consejería que ostenta el título. En este sentido es fundamental asegurar los mecanismos de coordinación y transparencia necesarios, tanto para asegurar la participación y coordinación de las diferentes administraciones públicas de manera que el modelo territorial diseñado sea asumido por todos, como para favorecer la participación de la sociedad civil.
- 8 Es necesario por ello profundizar en la articulación de la participación para lograr un mayor consenso del modelo territorial, no sólo al nivel horizontal y sectorial de Gobierno y Parlamento Vasco, sino también con Diputaciones y Asociaciones de Municipios, de manera que se consiga una actitud proactiva en su implementación por parte de todos los actores implicados en el mismo. Sería conveniente que en este consenso participasen no sólo políticos sino también altos técnicos de las administraciones responsables de su posterior desarrollo.
- 9 Los celos entre administraciones tanto horizontales (sectoriales) como verticales (de diferentes niveles) sólo podrán abordarse desde:
  - El favorecimiento desde la formación inicial y en la formación permanente de los futuros agentes responsables –técnicos, políticos, profesionales, etc. también de las administraciones sectoriales- el conocimiento de la nueva cultura territorial, la importancia que el desarrollo de la cohesión territorial tiene en el logro de una sociedad más equilibrada, competitiva y sostenible.
  - El desarrollo de espacios de encuentro y discusión sobre las dificultades que desde cada punto de vista tenga el modelo territorial, desarrollando sistemas de coordinación adecuados que permitan decisiones consensuadas y superar la visión compartimentada del territorio.
- 10 Este consenso sería más sólido si contase con el acuerdo de otros agentes sociales y territoriales, la llamada sociedad civil, en especial

de la Universidad, institución de alguna manera desaprovechada en el anterior proceso salvo en los últimos años.

- 11 En este sentido es fundamental que en los instrumentos de la escala intermedia (PTPs) se articule también la participación de escala local y/o comarcal, abierta a los diferentes agentes territoriales. Una participación de tipo estratégico que permita a los actores locales valorar los puntos débiles y fuertes de cada territorio y participar en la definición de su modelo. Dichos procesos pueden contribuir de manera decisiva a que los agentes hagan suyo el proyecto, generando actitudes proactivas en lugar de reactivas y enriqueciendo el proyecto final. Evidentemente para lograrlo hay que mejorar los recursos –humanos, financieros, etc.-destinados a la elaboración de los PTPs, en consonancia con el nuevo protagonismo que tienen.
  - 12 Estos procesos como parte integral de los PTPs deben de contribuir a que emerja y se profundice en la creación del “valor añadido territorial” de cada Área Funcional o comarca, muy unidos a los valores de los agentes locales y a su capacidad de cooperación e innovación.
  - 13 Profundizar en el equilibrio entre la visión estratégica y abierta del planeamiento que favorezca procesos participativos de abajo a arriba por un lado, y la ineludible parte reguladora y de control que debe tener el mismo, tal como lo requiere la Ley y las dinámicas del propio territorio para lograr un efectivo control público sobre procesos y acciones territoriales. La falta de un cierto control regulador puede ser perjudicial tanto para asegurar la calidad de vida del territorio como por la pérdida de oportunidades de actuación en el futuro.
  - 14 Dicho de otra manera, la “autoridad” o la fuerza de los instrumentos territoriales para poder implementar el modelo territorial nace de dos componentes. Por un lado de la parte reguladora y normativa, que no se debe obviar, buscando la medida e intensidad adecuadas y necesarias en cada caso. Por otro también nace del grado de consenso que consiga el modelo territorial aprobado, para lo que es imprescindible el desarrollar procesos de participación estratégica que hayan incorporado la visión de los diferentes agentes territoriales. El componente regulador se verá reforzado si recoge de manera equilibrada los valores y propuestas, también las emergentes, que se identifiquen a través de los procesos participativos.
12. Integración real de la sostenibilidad en el planeamiento territorial y sectorial, lo que requiere especial atención:
- A la ordenación del espacio y paisaje rural, incorporando los nuevos valores del mismo en la línea marcada por la ETE, de la Convención Europea del Paisaje y de las aportaciones revisadas en el estado de la cuestión. En este sentido cobra especial relevancia que la ordenación del suelo no urbanizable supere la mera visión productivista del medio e incorpore los nuevos valores del paisaje rural como paisaje cultural, reconociendo su contribución a la consecución de un modelo territorial más sostenible y su importante función en la conectividad biológica entre espacios naturales.
  - A la conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural.

- A la integración del tratamiento de los corredores ecológicos y del paisaje en general en las políticas e instrumentos de ordenación territorial como elementos fundamentales que asegure el funcionamiento en red de los espacios naturales y su conectividad biológica.
  - A la mejor integración de los espacios protegidos en políticas globales de desarrollo rural, con visiones positivas que no sólo primen la conservación sino también el desarrollo sostenible de estas áreas y que cuenten con la participación activa de los municipios, agentes y gestores del territorio implicados.
  - Al desarrollo de los PTPs como instrumentos adecuados para realizar propuestas dinamizadoras sobre las áreas de influencia socioeconómica de los espacios naturales que pudiesen completarse más tarde con estudios y planes más detallados.
  - Al control sobre los fenómenos de difusión urbanos y de metropolización que significan un uso excesivo de suelo, tanto por crecimientos residenciales como por crecimiento del suelo para actividades económicas e infraestructuras.
  - A la búsqueda de una estructura territorial –en la cual el planeamiento territorial puede ser decisivo–, que favorezca la movilidad sostenible de la población basada en el transporte público y en los modos de movilidad más sostenibles. En este sentido es fundamental que el desarrollo de asentamientos urbanos compactos y policéntricos, una asignación de densidades razonablemente altas, y la asignación flexible y mixta de usos.
  - A la revalorización del espacio público en cuanto que escena urbana, tratando de realizar espacios de calidad, abiertos, atractivos y que favorezcan el intercambio ciudadano.
  - A la optimización en el consumo de recursos y la minimización de la producción de residuos.
  - Asignación de los recursos financieros y no financieros necesarios para llevar adelante estas iniciativas.
13. Sería conveniente ofrecer a los PTPs un estudio previo donde se hayan definido las unidades de síntesis (o unidades ambientales o de diagnóstico) de manera unitaria y a una escala operativa, para concentrar el trabajo de los PTPs en el ejercicio de ordenación y categorización, o en la profundización de esas unidades en los casos necesarios.
- Revisión, contraste y adecuación de la Directriz del Medio Físico y de su Matriz de Ordenación, de manera que puedan ofrecer soluciones en la ordenación de espacios complejos. La metodología actual, si se aplica sin prejuicios y de manera racional e inteligente, está demostrando ser instrumento lo suficientemente válido y flexible para la ordenación y puesta en valor del suelo no urbanizable.
  - En el futuro, la función de los PTPs pueden verse reforzadas en dos sentidos. Por un lado como instrumento de integración de las políticas sectoriales y de la visión supramunicipal, máxime si se confirma la orientación de la nueva Ley del Suelo, que elimina la anterior tutela que ejercía la Diputación sobre el planeamiento

municipal, de manera que se subraya la importancia de los PTPs para definir el modelo territorial y como instrumento integral y de carácter supramunicipal que debe ser respetado por los municipios. Por otro lado como instrumento que favorezca tanto la coordinación de las diferentes políticas y administraciones así como la participación de la sociedad civil, de los diferentes agentes territoriales, posibilitando la emergencia del "valor añadido territorial" de cada territorio.

- El reforzamiento del papel de los PTPs y la asunción de estos nuevos retos requiere una mayor asignación presupuestaria que permita asumirlos.
17. También se deben impulsar como políticas de ordenación territorial cuestiones de escala europea como es la cooperación transfronteriza.
18. Como resumen, se plantean cinco retos principales:
- Búsqueda del equilibrio entre la visión estratégica (selección de temas fundamentales y articulación e la participación) y la parte reguladora o de ordenación de usos.
  - La integración real de la variable ambiental, del medio físico en el mismo nivel que el resto de sistemas territoriales que asegure un desarrollo territorial sostenible.
  - El desarrollo de mecanismos y figuras de arbitraje, de coordinación y cooperación entre administraciones sectoriales o niveles institucionales diferentes. Así mismo el desarrollo de instrumentos que permitan la territorialización de propuestas de interés supramunicipal y que son de interés general.
  - La articulación de espacios de participación que permitan a la sociedad civil, a los diferentes agentes territoriales aportar su "valor añadido" al plan, de manera que se consiga un amplio consenso del mismo y –haciéndolo suyo los agentes territoriales-, cumpla su función dinamizadora y de impulso a la innovación.
  - Una mayor vinculación entre planificación económica y planificación territorial. Sobre todo en el nivel del plan territorial parcial, mayor equilibrio entre su propuesta normativa a corto plazo y el plan de inversiones a medio y largo plazo.



#### **IV. BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN ANALIZADA.**



## **A) BIBLIOGRAFÍA<sup>1</sup>: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.**

AALBU, H. (2004): "Europa policéntrica: ¿utopía o posibilidad?", 145-170, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

ACOSTA, G. (1988): "Un Programa de Planes Especiales para la protección del medio físico andaluz" en *Urbansimo COAM*, 74-79.

AGOUES MENDIZÁBAL, C. (1996): *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. Instituto Vasco de la Administración Pública, Bilbao.

AGUIRREGOITIA, A. (1988): "Análisis de políticas sectoriales en Euskadi" en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco sept.-oct. de 1987*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

AHUMADA RAMOS de, F.J. (2002): "Planificación territorial y medio ambiente en España y la Unión Europea" en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 5, 139-168.

AINZ, M. J. (2001): *El caserío vasco en el país de las industrias*. Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación, serie estudios nº 147, Madrid.

ALARIO, M. (2001): "Las políticas de planificación y de desarrollo de los espacios rurales" 213-265, en *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, X Coloquio de Gª Rural de España de la AGE, Universidad de Lleida y Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación, serie estudios nº 146, Madrid.

ALBERDI, J.C. (2001): *De caserío agrícola a vivienda rural: evolución de la función agraria en la comarca de San Sebastián*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/ Dpto. de Agricultura y Pesca, colección Lur nº 5, Vitoria.

ALBERDI, J.C. (2002): *Usos agrarios e iniciativas territoriales en Guipúzcoa*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Dpto. de Agricultura y Pesca, informes técnicos nº 95, Vitoria.

ALBERDI, J.C. (2005): *Ordenación del territorio y medio rural en el País Vasco. Actuaciones positivas para una correcta gestión del suelo agrario*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Dpto. de Agricultura y Pesca, informes técnicos nº 107, Vitoria.

ALBISU, J. et al (1999): "Zonificación paisajística para la planificación territorial: el caso de las directrices del Bajo Aragón" en *Geographicalia* nº 37, 3-16.

ALLENDE, J. (1988): "Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales: el caso de la Comunidad Autónoma Vasca" en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco sept.-oct. de 1987*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati. También recogido en ALLENDE, J. (2002): *Ordenación del Territorio y políticas sectoriales. Referencias del caso vasco*. Univ. del País Vasco, Bilbao, 207-257.

---

<sup>1</sup> Para mayor claridad –y aunque en algún caso se repita alguna cita bibliográfica-, se ha preferido distinguir entre la bibliografía utilizada para la primera parte de la obra –fundamentalmente el análisis del Estado de la cuestión-, y la bibliografía que se citaba en la parte de análisis del planeamiento.

- ALLENDE, J. (1995): "El desarrollo sostenible desde la Ordenación del Territorio", en *Economía y Sociedad* nº 12.
- ALLENDE, J. (1999): "La opción eólica en la CAPV" en *Pyrenaica* nº 194, 252-253.
- ALLENDE, J. (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Unión Iberoamericana de municipalistas y Univ. del País Vasco, Bilbao.
- ALLENDE, J. (2002): *Ordenación del Territorio y políticas sectoriales. Referencias del caso vasco*. Univ. del País Vasco, Bilbao.
- ALLENDE, J. (2005): "La ordenación del territorio, en la encrucijada", en *Noticias de Guipúzcoa* 30-11-2005.
- ALVAREZ PERLA, J. y SAIZ GONZÁLEZ, L.M. (1986): "La articulación institucional de la política territorial. Algunas reflexiones generales y específicas sobre la experiencia de Cantabria", en *Estudios Territoriales* nº 21.
- ANTIER, G.. (2000-2001): "La gestión del planeamiento regional en Île-de-France. Algunas reflexiones sobre las tendencias del planeamiento metropolitano", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 14-25.
- ARENAS, J.M<sup>a</sup> (1998): "La política de Espacios Protegidos", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 26, 177-189.
- ARESO, I. (1988): "Competencias de las comunidades Autónomas del País Vasco y de los Territorios Históricos. Legislación Autónoma y práctica administrativa en Euskadi" en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco sept.-oct. de 1987*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- ASCHER, F. (2004): "Ciutats de totes les mobilitats i de totes las velocitats: un desafiament per arquitectes, urbanistes i responsables polítics", 352-363 en FONT, A. (ed.): *L'explosió de la ciutat/The explosion of the City*, COAC y FORUM Barcelona 2004, Barcelona.
- ASKASIBAR, M. (1998): "Política y normativa de paisaje en Europa", en *Lurralde*, nº 21, 155-193.
- AVILA ORIVE, J.L. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. IVAP/Ed. Civitas, Madrid.
- AVILA ORIVE, J.L. (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- AZAOLA, J.M. de (1976): *Vasconia y su destino. Los vascos de ayer y hoy*. Revista de Occidente (monográfico), Madrid.
- AZQUETA, D. y PÉREZ y PÉREZ, L. (1996): *Gestión de espacios naturales*. Ed. Mc Graw Hill, Madrid.
- BACHTLER, J. (2003): "Politiques et stratégies pour le développement régional : transformations du paradigme" en *Territoires d'Europe/Territoire du monde* nº 8, 81-87.
- BARCENA, I.; IBARRA, P. y ZUBIAGA, M. (edtrs.) (2000): *Desarrollo sostenible. Un concepto polémico*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- BASSOLS, M. (1991): "La protección del medio ambiente y su articulación con la ordenación del territorio", en *Jornadas sobre Ordenación del*

*Territorio* (8 y 9 de octubre de 1990), Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco, Vitoria, 1991.

BELIL, M. (2003): "La ordenación de las áreas metropolitanas europeas", 21-36, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

BENAVENT, M. (1999): "La ordenación del territorio en España. Una función aún por consolidar", en *Cuadernos económicos de Granada* nº II.

BENAVENT, M. (2002): "La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 7, 52-70.

BENAVENT FERNÁNDEZ, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, colección Kora, Sevilla.

BOLÓS i CAPDEVILA, M. (1992): *Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones*, Masson, Colección de Geografía, Barcelona.

BOLÓS i CAPDEVILA, M. (1992): "Escuelas y tendencias actuales en la Ciencia del Paisaje", 13-30 en *Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones*, Masson, Colección de Geografía, Barcelona.

BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus/Santillana, Madrid.

BRUGUÉ, Q. et al (1999): *Gobernar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes*. Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Elements de debat territorial nº 7, Barcelona.

BUREL, F. y BAUDRY, J. (2002): *Ecología y paisaje. Conceptos, métodos y aplicaciones*. Mundi Prensa, Madrid.

BURGUEÑO RIVERO, J. (2001): "Geografía y administración. Proyectar territorios en el siglo XXI", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 32.

CABERO, V. (1998): "Los paisajes rurales. Contrastes y procesos de transformación", en E. Martínez Pisón (1998): *Paisaje y medio ambiente*. Univ. De Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca.

CALVO ORTEGA, F. (2005): "EL postfordismo en la organización del territorio" en *Revista de Ciencias Sociales* nº 187.

CANCELLER FERNÁNDEZ, A. (1987): "La competencia urbanística de los municipios en la nueva legislación de Régimen Local", en *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 3.

CANCELLER FERNÁNDEZ, A. (1988): "La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 110.

CARDELÚS y MUÑOZ SECA, B. (1978): "La planificación ambiental", en *Documentación Administrativa*, nº 179, 159-190.

CARRETERO SÁNCHEZ, S. (1996): "La Ordenación del Territorio" en *Actualidad Administrativa*, nº 8.

CASTELLS, M. (1998): *La Era de la información*. Alianza Universidad, Madrid, vol. 2.

CHACÓN ORTEGA, L. (1983): *Catálogo de términos urbanísticos*, Bayer Hnos., Barcelona.

CLEMENTE CUBILLAS, E. (2000): "Democracia y territorio. La ordenación del espacio en la España Autonómica y Comunitaria", 243-258 en LOIS, R.; MARTÍN LOU, M<sup>a</sup> A.; MATA, R. y VALENZUELA, M. (Edts.): *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso de la UGI, Seúl 2000*. Asociación de Geógrafos Españoles, Caja del Duero y Real Sociedad Geográfica, Madrid.

CLUSA, J. (1987): "La necesidad de financiación compartida de los Programas municipales" en *Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio abril 1987*, Consejo de Europa.

COLINA, A.; MARQUÍNEZ, J. y GARCÍA; P. (2003): "Indicadores ambientales para la Estrategia Territorial Europea", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 8.

COLLADO, J.C. (2004): "La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea", 289-311, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

COLOQUIO DE G<sup>a</sup> RURAL (1999): *IX Coloquio de G<sup>a</sup> Rural: Postproductivismo y medio ambiente. Perspectivas geográficas sobre el espacio rural*. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.

CORRALIZA, J.A.; GARCÍA, J. y VALERO, E. (2002): *Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute*. Fundación Alfonso Martín Escudero/Mundi-Prensa, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (Regional Development Studies 28)*. Oficina Europea de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina Europea de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2001): *La Gobernanza europea, un libro blanco*. COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001.

CONDE DUQUE, C. (1976): "El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana en la defensa del medio ambiente", en *Ciudad y Territorio* nº 4, 48-53.

CRUZ VILLALÓN, J. (2004): "Una nueva cultura para el gobierno del territorio: la concertación y cooperación interadministrativa", 233-240, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

CUCÓ, A.; ROMERO, J. y FARINÓS, J.(2002): *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. Universitat de Valencia, Valencia.

DATAR/GIP RECLUS (1989): *Les Villes Européenes*. La Documentation Française, París.

DAVOUDI, S. (2004a): "Acerca de la idea de policentrismo en la Estrategia Territorial Europea" 127-144, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.):

*Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones.* Ediciones Trea, Gijón.

DAVOUDI, S. (2004b): "Planificación territorial: la experiencia inglesa", 173-190 en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones.* Ediciones Trea, Gijón.

DE HEREDIA SCASSO, R. (1982): "La planificación estratégica y la ordenación territorial", en *Estudios Territoriales* nº 6.

DE MIGUEL GARCÍA, P. (1982): "La acción territorial y los desequilibrios territoriales", en *Documentación Administrativa* nº 196.

DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): "Territorio y territorialidad en el desarrollo local" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 31-58.

DÍAZ PINEDA, F. (1991/1992): "Espacios Naturales protegidos" en *Situación (1991/1992): Medio Ambiente.* Banco Bilbao Vizcaya, 41-54.

DOCAVO ALBERTI, I. (1977): "La protección de la naturaleza en la planificación territorial", en *Estudios de la Vida Local* nº 36, 249-270.

DOVAL ADÁN, A. (2004): "El impacto territorial de los problemas globales: un análisis geográfico" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 140.

DRANSFELD, E. (2000): "Nuevos enfoques del planeamiento urbanístico. Los nuevos instrumentos de regulación y gestión, desde una perspectiva alemana", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 4, 91-104.

ECHANIZ, J. (coord.) (2000): *Per un discurs socioambiental en les estratègies de desenvolupament del territori.* Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Elements de debat territorial nº 11, Barcelona.

ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I. (2002): "La gestión territorial local desde la perspectiva medioambiental. La ciudad de Vitoria-Gasteiz" en *Ciudad y Territorio* nº 132, 325-342.

ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I. (2004): "Agenda 21 Local: estudio bibliográfico y análisis de una experiencia" en *Ciudad y Territorio* nº 139, 67-88.

EIZAGUIRRE, X. (1988): "El plan del espacio rural metropolitano de Barcelona" en *Ciudad y Territorio* nº 75, 33-54.

ENERIZ OLAECHEA, F.J. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación navarra.* Instituto Vasco de Administración Pública/Editorial Civitas, Oñati.

ENGUITA, A. (2000-2001): "Principales Orientaciones actuales del planeamiento de las capitales europeas", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 8-13

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (2003): *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Gob. Vasco, Dpto. de Ordenación del territorio y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (2004): "Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la

Comunidad Autónoma del País Vasco" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 139, 17-41.

ESCOBAR, G. y HERRERA, M. (1993): "Medio ambiente y ordenación del territorio de rango regional. El Suelo No Urbanizable en las DOT del País Vasco", en *Ciudad y Territorio* nº 98, 525-532.

ESCRIBANO COLLADO, P. (1990): "Comunidades Autónomas y ordenación del territorio", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 3.

ESPARCIA, J. (1999): "Eficacia de las políticas de desarrollo rural", 71-78 en *IX Coloquio de G<sup>a</sup> Rural: Postproductivismo y medio ambiente. Perspectivas geográficas sobre el espacio rural*. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.

ESTEBAN MORATILLA, F. (2004): "Aplicación de la Estrategia Territorial Europea a España", 241-260, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

ESTEBAN, J. (2003): "Perspectivas para la ordenación territorial", 67-88, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

EUROPARC-España (2002): *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español*, EUROPARC-España, Madrid.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M<sup>a</sup>. (1998): "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 2, 7-36

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M<sup>a</sup>. (1999): "Nuevos enfoques de la planificación espacial", en *Análisis Local* nº 27.

FALUDI, A. (2003): "Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 8, 19-34.

FALUDI, A. (2004): "Las tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el proceso de la Estrategia Territorial Europea", 17-44, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

FALUDI, A. (2005): "La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 11-30.

FARINÓS, J. (2003): "Análisis e implicaciones futuras de la Estrategia Territorial Europea", en *Revista de Estudios Europeos* nº 34, 17-40.

FARINÓS, J. (2003): "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional", en *Eria* nº 67, 219-235.

FARINÓS, J. (2004): "La Estrategia Territorial Europea para el futuro", 45-74 en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2003): "Política Territorial y ordenación del territorio" en MICHAVILA, F. (coord.): *El futuro de los valencianos. Estrategias y políticas*. Editorial Fundación Sociedad y progreso, Valencia.
- FARINÓS, J.; OLCINA, J; RICO, A. et al (2005): "Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 117-149.
- FEAL LAGO, C. (1970): *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*. Mº de la Vivienda, Madrid.
- FERIA, JMª; RUBIO, M; y SANTIAGO, J. (2005): "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 87-116.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. et al (1996): *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*. Mº de Fomento, Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1974): "Ordenación del territorio en el desarrollo regional" en *II Curso de Planificación Territorial*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1995): *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid.
- FERNÁNDEZ, A.; SANTOS, E., y TORRES, F.J. (2000): "La experiencia española de ordenación del territorio en el ámbito regional. Análisis metodológico de los documentos de planificación", 259-280, en LOIS, R.; MARTÍN LOU, Mª A.; MATA, R., y VALENZUELA, M. (Edts.): *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso de la UGI, Seúl 2000*. Asociación de Geógrafos Españoles, Caja del Duero y Real Sociedad Geográfica, Madrid.
- FERRER, A. (2003): "Del crecimiento disperso a la ciudad razonablemente compacta", 135-150, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- FLORIDO, G. y LOZANO, P. (2005): "Las figuras de protección de los Espacios Naturales en las Comunidades Autónomas españolas: una puesta al día" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 40, 57-81.
- FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- FOLCH, R. (2003a): "Los conceptos socioecológicos de partida", 19-42 en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- FOLCH, R. (2003b): "La aproximación sostenibilista", 89-100, en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 3, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- FONT ARELLANO, A. (2000-2001): "La experiencia reciente de Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 60-82.

- FONT ARELLANO, A. (coord.) (2003a): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- FONT ARELLANO, A. (2003b): "Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación", 207-219, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- FONT ARELLANO, A. (coord.) (2004a): *L'explosió de la ciutat/The explosion of the City*, COAC y FORUM Barcelona 2004, Barcelona.
- FONT ARELLANO, A. (2004b): "Un nuevo planeamiento para la una nueva territorialidad " en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 141-142, 561-567.
- FONT ARELLANO, A. et al (2004c): "Mocions i lògiques d'intervenció en el projecte territorial renovat en les regions urbanes ", 380-385 en FONT, A. (ed.): *L'explosió de la ciutat/The explosion of the City*, COAC y FORUM Barcelona 2004, Barcelona.
- FONT, T. (dctor.) (2002) : *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*. Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Elements de debat territorial nº 16, Barcelona.
- FORMAN, R.T.T. (2004): *Mosaico territorial para la región metropolitana*. Gustavo Gili, Barcelona.
- FORMAN, R. y GORDÓN, m. (1986): *Landscape Ecology*. John Wiley & Sons, New York.
- FRIEDMAN, J. y WEAVER, C. (1981): *Territorio y función. La evolución de la planificación regional*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- FRUTOS MEJÍAS, L.Mª (1981): "Conceptualizaciones sobre ordenación del territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura", en *Estudios Territoriales*, nº 3.
- GAJA i DIAZ, F. (2004): "Evidencias e hipótesis: sobre la forma de la ciudad informacional", en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 141-142, 507-516.
- GARAYO, J.Mª (1996a): "Concepción integrada de la conservación de la naturaleza y categoría de espacios naturales protegidos", en *Lurralde* nº 19, 215-234.
- GARAYO, J.Mª (1996b): "Los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma Vasca (1922-1994)", en *Agricultura y Sociedad* nº 78, 61-112.
- GARAYO, J.Mª (2000): "Poder político y conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma Vasca", 143-158 en VALLE BUENESTADO, B. (coord.) (2000): *Geografía y Espacios Protegidos*, A.G.E. y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.
- GARAYO, J.Mª (2001): "Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y la naturaleza", en *Lurralde* nº 24, 271-293.
- GARCÍA ALVAREZ, A. (1981): "La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías", en *Estudios Territoriales*, nº 1.

GARCÍA ALVAREZ, A. (1983): "El concepto de desarrollo regional equilibrado en la política de ordenación del territorio", en *Estudios Territoriales*, nº 9.

GARCÍA BELLIDO, J. (2002): "Cambios estratégicos en la gobernanza de la ordenación espacial" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 131, 5-13.

GARCÍA BELLIDO, J. (2004a): "Y cuando se acabe el municipio... ¿qué hacer?" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 139, 5-13.

GARCÍA BELLIDO, J. (2004b): "La ciudad del futuro: ¿hacia una pantópolis universal?" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 141-142, 607-657.

GARCIA ENTERRIA, E. (1985): "La cuestión regional. Una reflexión" en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid.

GARCIA ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid.

GARCÍA PASCUAL, F. (coord.) (2001): *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, X Coloquio de G<sup>a</sup> Rural de España de la AGE, Univ. de Lleida y M<sup>o</sup> de Agricultura, Pesca y Alimentación, Estudios técnicos nº 146, Madrid.

GARCÍA RAMÓN, M<sup>a</sup>.D.; TULLA i PUJOL, A.; VALDOVINOS, N. (1995a): *Geografía Rural*, Edit. Síntesis, Barcelona.

GARCÍA RAMÓN, M<sup>a</sup>.D.; TULLAS i PUJOL, A.; VALDOVINOS, N. (1995b): "La ordenación del territorio: la tarea más pendiente del medio rural y finales de siglo" en *Geografía Rural*, Edit. Síntesis, Barcelona, 137-176.

GARCÍA, J.L.; FEBLES, M.F. y ZAPATA, V.M. (2005): "La iniciativa comunitaria LEADER en España" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 361-398.

GARCÍA-PABLOS, R. (1971): "La protección del paisaje y la conservación de la naturaleza por medio de la ordenación del territorio y la planificación urbanística", en *Ciudad y Territorio* nº 2, 6-12.

GÓMEZ MENDOZA, J. (1995): "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos" 381-410, en RAMOS, E. y CRUZ, J. (coords.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. (serie estudios), Madrid.

GÓMEZ MENDOZA, J. (2001): "Las nuevas funciones socioeconómicas y medioambientales de los espacios rurales" 111-148, en *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, X Coloquio de G<sup>a</sup> Rural de España de la AGE, Universidad de Lleida y M<sup>o</sup> de Agricultura, Pesca y Alimentación, serie estudios nº 146, Madrid.

GÓMEZ MENDOZA, J. (dir.) (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Alianza Editorial y Fundación Caja Madrid, Madrid.

GÓMEZ OREA, D. (1976): "El Plan Especial de protección del medio físico de la provincia de Madrid", en *Ciudad y Territorio* nº, 185-195.

GÓMEZ OREA, D. (1985): *El Espacio Rural en la Ordenación del Territorio*, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Madrid.

GÓMEZ OREA, D. (1992): *Planificación Rural*, Ed. Agrícola Española, Madrid.

GÓMEZ OREA, D. (1994): *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el Medio Físico*, Instituto Tecnológico Geominero de España y Edit. Agrícola Española, S.A., Madrid.

- GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*, coedición Mundi-Prensa y Edit. Agrícola Española, S.A., Madrid.
- GONZÁLEZ ALONSO, S. (1991/1992): "Metodologías para la ordenación del paisaje" en *Situación (1991/1992): Medio Ambiente*. Banco Bilbao Vizcaya, 81-92.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F. (1976): "Bases ecológicas de la Ordenación del Territorio" en *Arbor* nº 365, 63-79.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F. (1981): *Ecología y paisaje*. Blume, Madrid.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F. (1989): "La integración forzada de la ecología en los estudios urbanos y regionales" en *Ciudad y Territorio* nº 81-82, 93-97.
- GONZÁLEZ BERNALDEZ, F. (1991): "Diversidad biológica, gestión de ecosistemas y nuevas políticas agrarias", 23-31 en Pineda, F. et al (eds.) *Diversidad biológica/Biological diversity*, WWF-Adena, Madrid.
- GONZÁLEZ HABA, J. L. y MARTÍNEZ DÍEZ, R. (1980): "Ordenación territorial en una nueva situación", en *Ciudad y Territorio* nº 1.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (2004): "El conflicto competencial de la ordenación del territorio en Europa" 109-124 en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.
- GURRUTXAGA SAN VICENTE, M. (2004): *Conectividad ecológica del territorio y conservación de la biodiversidad. Nuevas perspectivas en ecología del paisaje y ordenación territorial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco/Dpto, de Agricultura y Pesca, Informes Técnicos, nº 103.
- HALL, P. (2000): "Planificación y gestión de la ciudad para la sociedad emergente", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 4, 14-30.
- HEBBERT, M. (2000): "El Grupo de Trabajo -Task Force- y el nuevo enfoque del urbanismo británico", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 4, 82-90.
- HILDENBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Univ. De Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- HILDENBRAND, A. (1999): "Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del siglo XXI" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 122, 785-807.
- HILDENBRAND, A. (2002): "Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional", 193-212 en ZOIDO, F. y VENEGAS, C. (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio*. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.
- INDOVINA, F. (2004): "La metropolización del territorio. Nove jeraquies territorials", 20-47, en FONT, A. (ed.): *L'explosió de la ciutat/The explosion of the City*, COAC y FORUM Barcelona 2004, Barcelona.

IZQUIERDO RONCERO, J.J. (2004): "Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación sostenible" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 139, 43-65.

KRAMER, F. (2003): *Educación Ambiental para el desarrollo sostenible*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

LASAGABASTER, I. (1999): "El proyecto eólico de Elgea" en *Pyrenaica* nº 194, 256-257.

LASAGABASTER, I. (2001a): "Intervención de los poderes públicos en materia ambiental: principios generales", págs. 33-177, en LASAGABASTER, I. (dtor.) *Derecho Ambiental*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

LASAGABASTER, I. (2001b): "El procedimiento de elaboración y al contenido de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT). Nota a la STSJPV, de 26 de febrero", en *Revista Vasca de Administración Pública* nº 61, 385-400.

LASAGABASTER, I. (dtor.) (2001c): *Derecho Ambiental*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (2002): "El Plan Territorial Sectorial eólico: análisis crítico de su regulación" en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 64, 145-192.

LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (2004): "Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos" en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 70, 125-189.

LAZCANO, I. (2001): "Los espacios naturales protegidos", págs. 537-627, en LASAGABASTER, I. (dtor.) *Derecho Ambiental*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

LAZCANO, I. (2002): "Eficacia del control jurisdiccional de la normativa de ordenación del territorio (Comentario a la Sentencia del TSJPV 293/2001)", en *Revista Vasca de Administración Pública Derecho Ambiental* nº 63, 385-403.

LEAL MALDONADO, J. (1988): "La Ordenación del Territorio en la encrucijada" en *Papeles de economía española* nº 35.

LEBOREIRO, A. (1999): "De La teoría a la práctica en la planificación territorial", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 3, 68-79.

LEFÈVRE, C. (2003): "La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 8, 78-92.

LOIS, R.; MIRAMONTES, A.; PIÑEIRO, A. y RODRÍGUEZ, R. (2005): "Los pactos territoriales a favor del empleo" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39.

LÓPEZ LUCIO, R. (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Servicio de Publicaciones de la Universitat de Valencia, Valencia.

LÓPEZ LUCIO, R. (2000-2001): "Rasgos y riesgos de una cultura jurídico-profesional madura", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 56-59.

LOPEZ RAMON, F. (1987a): "La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid", en GÓMEZ FERRER, R. (dtor.) *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid.

LOPEZ RAMON, F. (1987b): "Planificación Territorial", *Revista de Administración Pública*, nº 114.

LOPEZ RAMON, F. (1994): "Urbanismo municipal y ordenación del territorio", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 82.

LOPEZ RAMON, F. (1995): *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona.

LOPEZ RAMON, F. (1995a): "La política regional y la ordenación del territorio en el Derecho español", en *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, pp. 23-62.

LOPEZ RAMON, F. (1995b): "La teoría de la función pública de ordenación del territorio", en *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, pp. 63-78.

LOPEZ RAMON, F. (1995c): "Las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio", en *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, pp. 79-103.

LOPEZ RAMON, F. (1995d): "Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial" en *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, pp. 195-218.

LOPEZ RAMÓN, F. (1996): "Fuentes del régimen jurídico de los espacios naturales protegidos" en AZQUETA, D. y PÉREZ y PÉREZ, L. (1996): *Gestión de espacios naturales*. Ed. Mc Graw Hill, Madrid.

LOZANO, P. (2003): "La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia" en *Investigaciones Geográficas* nº 32 , 157-176.

LUGINBÜHL, Y. (2002): "La Política de paisaje en Francia y sus desarrollos", 213-221 en ZOIDO, F. y VENEGAS, C. (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio*. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.

MAESTRE MUÑIZ, L. (1993): "Los espacios naturales en el entorno de las grandes ciudades" en *Revista El Campo, Monográfico sobre Espacios Naturales en el 75 aniversario de la creación de los primeros Parques Nacionales en España*, nº 28, 67-72.

MALDONADO, J.L. y GARCÍA BELLIDO (2002): "El crecimiento universal de la ciudad excluyente" en *Ciudad y Territorio* nº 133-134.

MALDONADO, J.L. y GARCÍA BELLIDO (2003): "...Y el desarrollo universal de la ciudad excluida" en *Ciudad y Territorio* nº 136-137.

MARCELLONI, M. (2000-2001): "La experiencia de Roma", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 26-39.

MARCHENA, M. (1994): "La tozudez del mercado y las decisiones sobre Ordenación del Territorio", 41-51 en *Ciudad y Territorio* nº 99.

MARTÍN de AGAR, M.P.; MEDINA, S. y RAMÍREZ, L. (1982): "Incorporación de factores ecológicos y ambientales en la ordenación del territorio" en *Estudios Territoriales* nº 6, 157-168.

MARTÍN MATEO, R. (1976): "Planificación ambiental y la reforma de la Ley del Suelo" en *Revista de Derecho Urbanístico* nº 48, 13-28.

MARTÍN MATEO, R. (1980): "La ordenación del territorio y el marco institucional" en *Revista de Estudios de la Vida Local* nº 106.

MARTÍN MATEO, R. (1988): "Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio" en *Revista de Derecho Urbanístico* nº 110, 13-23.

MARTÍN REBOLLO, L.M. (1993): "La ordenación del territorio: una función autonómica entre las competencias estatales y la autonomía local" en *Instituciones Autonómicas: estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria, Santander.

MARTÍN, M<sup>a</sup> I. (2005): "El programa TERRA, una experiencia de cooperación para la ordenación territorial" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 285-306

MARTINEZ DÍAZ, R. (1983): "Pasado, presente, y futuro de la ordenación del territorio en España", en *Ciudad y Territorio* nº 55.

MARTÍNEZ NIETO, A. (1993): "La Protección del paisaje en el Derecho español (I y II)", en *Actualidad Administrativa* nº 32, 397-411, y 33, 413-430.

MARTÍNEZ PISÓN, E. (1998b): "El concepto de paisaje como instrumento de conocimiento ambiental", en E. Martínez Pisón (dtor.) (1998): *Paisaje y medio ambiente*. Univ. De Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca.

MARTÍNEZ PISÓN, E. (2000b): "La protección del paisaje. Una reflexión." MARTÍNEZ PISÓN, E. (dtor.) *Estudios sobre el paisaje*. Univ. Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, 215-235.

MARTÍNEZ PISÓN, E. (dtor.) (1998a): *Paisaje y medio ambiente*. Univ. de Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca.

MARTÍNEZ PISÓN, E. (dtor.) (2000a): *Estudios sobre el paisaje*. Univ. Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, Salamanca.

MATA, R. (2000): "Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España", en MARTÍNEZ PISÓN, E. (dtor.) *Estudios sobre el paisaje*. Univ. Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, 259-279.

MATA, R. (2002): "Paisajes Españoles. Cuestiones sobre su conocimiento, caracterización e identificación", 33-43 en ZOIDO, F. y VENEGAS, C. (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio*. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.

MATA, R. et al (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Monografías EUROPARC y Conselleria de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostenible de la Xunta de Galicia.

MATA, R. y SANZ, C. (dtrs.) (2003): *Atlas de los paisajes españoles*, M<sup>o</sup> Medio Ambiente y Univ. Autónoma de Madrid, Madrid.

MATA, R.; GÓMEZ MENDOZA, J. y FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2001): "El paisaje, calidad de vida y territorio", en *Análisis Local*, nº 37, 27-40.

McHARG, I.L. (2000): *Proyectar con la naturaleza*. Gustavo Gili, Madrid.

McNEELEY, J.A. (1993): "Los espacios protegidos y la biodiversidad: un nuevo paradigma para el siglo XXI" en *Revista El Campo, Monográfico sobre Espacios Naturales en el 75 aniversario de la creación de los primeros Parques Nacionales en España*, nº 28, 183-200.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico", en *Documentación Administrativa* nº 230-231.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): "La coordinación y concertación administrativo territorial (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas, administración Local" (págs. 214-224), en *Nuevos territorios para nuevas sociedades CIOT 2003*, IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza.

MILLER, K.R. (1993): "Instrumentos, Estrategias y Medidas Internacionales para Conservar la Biodiversidad Mundial" en *Revista El Campo, Monográfico sobre Espacios Naturales en el 75 aniversario de la creación de los primeros Parques Nacionales en España*, nº 28, 165-181.

MORA, J.; PIMENTA, M, y GARCÍA, S. (2005): "La iniciativa comunitaria Interreg III en España" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 267-284.

MORELL OCAÑA, L. (1972): *Estructuras territoriales y ordenación del espacio*, IEAL, Madrid.

MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de Espacios Naturales en España*, Mundi Prensa, Madrid.

MULERO MENDIGORRI, A. (2004): "Iniciativas internacionales para la protección de espacios internacionales. Un análisis crítico de su aplicación en España" en *Documents Anàlisi Geografica* nº 44, 167-187.

MUÑOZ JIMÉNEZ, J. (1998): "Paisaje y geosistema. Una aproximación desde la Geografía Física", en E. Martínez Pisón (1998): *Paisaje y medio ambiente*. Univ. en *Manual de Ciencia del Paisaje*, Masson, Colección de Geografía, Barcelona. Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, pp. 45-55.

NAREDO, J.M. (1994): "El funcionamiento de las ciudades y su incidencia en el territorio", en *Ciudad y Territorio* nº 100-101, 233-249.

NAREDO, J.M. (2004): "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible" en *Rebelión. Construyendo poder desde abajo* <http://www.rebelion.org>, versión del 15 de marzo del 2004, consultada el 25-01-2006.

NEL.LO, O. (2003b): "Sostenibilidad, política y lugar", 37-47, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

NEL.LO, O. (2004): "Contra la dispersión, intensidad. Contra la segregación, ciudad", 261-285, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

NEL.LO, O. (ed.) (2003a): *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Empuries, Barcelona.

NOGUÉS, S. (1993): "La comarca como ámbito espacial de la política territorial" en *XIII Congreso Nacional de Geografía, nuevos procesos territoriales*, Universidad de Sevilla, 291-294.

NOGUÉS, S. (1995): "La comarcalización del País Vasco: opciones y estrategias" en URZAINKI, A. (coord.): *La Organización Territorial en la CAPV. El nivel intermedio: La Comarca*. Boletín de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Tomo LI-1995-2 (monográfico).

OJEDA, J. et al (2000a): "El paisaje como mito romántico: su génesis y supervivencia", en MARTÍNEZ PISÓN, E. (dctor.) *Estudios sobre el paisaje*. Univ. Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, 343-355.

OJEDA, J. et al (2000b): "Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible", en VALLE BUENESTADO, B. (coord.) (2000): *Geografía y Espacios Protegidos*, A.G.E. y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

OJEDA, J. y del MORAL, L. (1994): "Políticas agroambientales comunitarias, políticas territoriales regionales y geografía" en *VII Coloquio de Geografía Agraria*. A.G.E., Córdoba, 247-253.

OJEDA, J.F. (1999): "Naturaleza y desarrollo. Cambios en la consideración política de lo ambiental durante la segunda mitad del siglo XX" en *Papeles de Geografía*, nº 30, 103-117.

OLIVA, F. (2000): "Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 4, 38-66.

OLIVA, J. (1988): "El mundo físico y el planeamiento. El análisis de los Planes especiales de protección del Medio Físico, ámbito provincial" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 7 29-53.

OÑORO, F. (1995): "La comarca en la ordenación del territorio" en URZAINKI, A. (coord.): *La Organización Territorial en la CAPV. El nivel intermedio: La Comarca*. Boletín de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Tomo LI-1995-2 (monográfico).

ORMAETXEA, O. (1995): *La valoración de la calidad del paisaje vasco-atlántico por la población. Métodos para su consideración objetiva*. Tesis doctoral inédita, UPV/EHU.

ORMAETXEA, O. (1997): "Concepto y método en paisaje. Una propuesta docente" en *Lurralde* nº 20, 333-334.

ORTEGA CANTERO, N. (2000): "Las raíces culturales de la conservación de los paisajes" en MARTÍNEZ PISÓN, E. (dctor.) *Estudios sobre el paisaje*. Univ. Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, 237-257.

ORTEGA, M. (2003): "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 8 , 55-62.

ORTUÑO, F. (1981): "Espacio naturales y ordenación del territorio", en *Estudios Territoriales* nº 1, 197-207.

PALÁ, J.Mª y ARAGÓN, F. (1986): "Directrices Territoriales en el marco de la Política Territorial en España", en *Estudios Territoriales*, nº 21.

- PAREJO ALFONSO, L. (1985): "La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías", *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 226.
- PAREJO ALFONSO, L. (1987): "La organización administrativa de la ordenación del territorio", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 105.
- PAREJO ALFONSO, L. (1995): "Ordenación del territorio y medio ambiente", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 146, 131-178.
- PAREJO ALFONSO, L. (1997): *Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general*. Instituto Pascual Madoz, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (2004): "Los principios de la <gobernanza europea>" en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 27-56.
- PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORETGA ÁLVAREZ, L. (1996): *Manual de Derecho Administrativo*, vol. II 4º edición, Ariel, Madrid.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2003): "Soluciones propuestas por la estrategia territorial europea para los problemas de las ciudades europeas" (págs. 506-516), en *Nuevos territorios para nuevas sociedades CIOT 2003*, IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2004): *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Instituto Pascual Madoz/Marcial Pons, Madrid.
- PARRA, F. (1981): "la política d espacios naturales: una historia ambigua" en *Ciudad y territorio* nº 83 67-76.
- PARRA, F. (1981): "Ordenación del Territorio. Recetas para urbanistas y maquillaje ecológico" en *Ciudad y territorio* nº 2 15-18.
- PEMAN GAVIN, I. (1988): "Límites contenidos en el art. 149.1 sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 107.
- PEREZ ANDRES, A.A. (1998a): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo/Marcial Pons.
- PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998b): "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental" en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, noviembre.
- PESCI, R. (2003): "El urbanismo y la cultura ambiental", 101-120, en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- PILLET, F. y PLAZA, J. (2003): "El enfoque territorial del desarrollo rural como base de la ordenación territorial" en *Investigaciones geográficas* nº 11, 79-90.
- PLAZA, J.I. (2005): "Desarrollo y diversificación en las zonas rurales de España: el programa PRODER" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 399-422
- PLAZA, J.I., ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa" en *Eria* nº 61, 227-249.
- POLVERARI, L. y BACHTLER, J. (2004): "La dimensión territorial de la cohesión económica y social: política regional y planificación territorial en Europa", 75-108, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del*

*territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones.* Ediciones Trea, Gijón.

PORTAS, N. (2003): "Ciudad contemporánea y gobernabilidad", 121-133, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación.* Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

PRECEDO LEDO, A. (1992): "Ordenación do Territorio. Un modelo global e participativo", en *REGAP, Rev. Galega de Administración Pública.*

PRECEDO LEDO, A. (1995): "Una experiencia geográfica de planificación territorial: El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 21-22.

PRECEDO LEDO, A. (2004a): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa.* Síntesis, Madrid.

PRECEDO LEDO, A. (2004b): "El Modelo de desarrollo comarcal", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 38.

PUERTAS BLÁZQUEZ, J. (2001): "Patrimonio Natural y Espacios Protegidos" en *Cuadernos de Ordenación del Territorio* nº 2, 21-34 Fundicot.

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial,* Síntesis, Madrid.

PUMAIN, D. (2003): "La cuestión de las ciudades en la ordenación del territorio europeo", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid,* nº 8, 8-18.

PURROY, F.J. (1993): "Espacios Naturales Protegidos: luces y sombras" en *Revista El Campo, Monográfico sobre Espacios Naturales en el 75 aniversario de la creación de los primeros Parques Nacionales en España,* nº 28, 43-50.

QUERO, D. (2000-2001): "Andalucía. Después del Tropicalismo", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid,* nº 5, 102-121.

QUINTANA LÓPEZ, J. (1988): "Las actividades mineras y la ordenación del espacio" en *Revista de Derecho Urbanístico* nº 106.

RACIONERO, L. (1978): *Sistema de ciudades y ordenación del territorio,* Alianza, Madrid.

RAMOS, A. (1991/92): "La metodología de la planificación física" en *Situación (1991/1992): Medio Ambiente.* Banco Bilbao Vizcaya, 73-80.

REBOLLO, D. y ANDUEZA, B. (1991): "La gestión de los espacios rurales: la necesidad de una planificación diferenciada" en *Lurralde* nº 14, 303-319.

RENARD, V. (2000): "Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia. Nuevos instrumentos para nuevos retos", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid,* nº 4, 67-81.

*Revista El Campo (1993): Monográfico sobre Espacios Naturales en el 75 aniversario de la creación de los primeros Parques Nacionales en España,* nº 28.

- RIDRUEJO BRIEVA, J.A. (1986): "Ordenación Territorial: de la teoría a la práctica", en *Curso de Ordenación del Territorio*, Colegio de Arquitectos de Madrid, Madrid.
- RIERA, P.; HAAS, C.; AMER, C., y VILAPLANA, V. (2005): "Las Mancomunidades en España" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 151-176.
- RIVAS SANZ de las, JAL. (2000): "Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial", 105-147, en ROMANO VELASCO, J. (coord.)(2000): *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental*, Ámbito, Valladolid.
- RODÀ, F. (2003): "La matriz del paisaje", 43-56, en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (1988): "La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los planes insulares canarios de ordenación", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109.
- RODRÍGUEZ, F. (2004): "El enfoque de las capacidades para la gobernabilidad del territorio", en *Eria* nº 63, 107-115.
- RODRÍGUEZ, F; MENÉNDEZ, R; y CADENAS, A. (2005): "Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 177-200.
- ROMANO VELASCO, J. (coord.)(2000): *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental*, Ámbito, Valladolid.
- ROMERO, J. (2002): "Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España", 13-39, en CUCÓ, A.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2002): *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. Universitat de Valencia, Valencia.
- ROMERO, J. (2004): "Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto", 215-232, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.
- ROMERO, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 59-86.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.) (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.
- RUEDA, S. (1993): "La ciudad como ecosistema urbano. Criterios de ecología urbana para la planificación" en *ES. Economía y sociedad*. nº 8, 89-100.
- RUEDA, S. (2001a): "Models d'ordenació del territori i modificació del paisatge" en *Debats d'Arquitectura i Urbanisme* nº 12, 16-28.
- RUEDA, S. (2001b): "Modelos de ordenación del territorio más sostenibles", Conferencia organizada por la Asociación Ebrópolis (Zaragoza 2 de abril del 2001) en <http://ebrópolis.es/srueda.doc>

- RUEDA, S. (2002): "Una nueva ordenación del territorio para la sociedad en redes", 269-293 en SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno*, Diputació de Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- RUEDA, S. (2003): "Costes ambientales de los modelos urbanos dispersos: el caso del área metropolitana de Barcelona" en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental* nº 54.
- RUEDA, S. y GARCÍA, A. (edrs.) (1998): *La ciudad sostenible/La citat sostenible*. Consorcio del Centro de Cultura de Barcelona, Barcelona.
- RUIZ SÁNCHEZ, J. (2000-2001): "Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 122-142, 122-142.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1990): "Bases teóricas para la ordenación del espacio rural" en *La calidad medioambiental y el sector agroalimentario*, Gobierno Vasco, Vitoria, 47-57.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1998): "El conflicto urbano-rural por la apropiación del suelo urbano" en *Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 102-111.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1999): "La industrialización de las cumbres de las montañas ¿beneficio ecológico?" en *Pyrenaica* nº 194, 254-255.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2000): "El conflicto urbano-rural por la apropiación del suelo urbano", ponencia del grupo de trabajo "Ocupación equilibrada del territorio: desarrollo del espacio rural, identidad cultural de los pueblos y equilibrio ecológico" en *Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural 1998*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 102-111.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2001): "Patrimonio rural y políticas europeas" en *Lurralde* nº 24, 305-314.
- RUIZ URRESTARAZU, E.; LOZANO, M.A. y ARMIÑO, E. (2005): "La iniciativa comunitaria EQUAL, Estrategia de Equidad y Desarrollo" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 307-334.
- SABATÉ, J. (2003): "Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal", 181-204, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.
- SAENZ de BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Guadiana Publicaciones, Madrid.
- SAENZ de BURUAGA, G. (1982): "Sentido de la ordenación del territorio en la España actual" en *Estudios Territoriales* nº 7.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2000): "Nuevos enfoques del planeamiento", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 4, 31-37.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1993): "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional", en *Revista de Administración Pública*, nº 131.
- SÁNCHEZ, J.A. (2004): "La coordinación de estrategias territoriales y sectoriales como modelo de inteligencia gubernamental", 313-324, en

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

SANTOS Y GANGES, L. y PEIRET I CARRERA, A. (2001): "Articulación regional y comarcas en castilla y León: Las directrices de ordenación del territorio", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 32.

SANZ CAÑADA, E. (1981): "La ordenación del territorio y el sistema de ciudades", en *Estudios Territoriales* nº 1.

SANZ CAÑADA, E.; CAGGIANO, R. y DÍAZ de LIAÑO, C. (1982): "Planes y políticas de protección del medio físico y gestión de recursos naturales", en *Estudios Territoriales* nº 5, 79-92.

SANZ HERRANZ, C. (2000): "El Paisaje como recurso", en MARTÍNEZ PISÓN, E. (dtor.) *Estudios sobre el paisaje*. Univ. Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, 281-291.

SCHMIDT, G. (1995): "Planificación del medio natural. La ordenación de los recursos naturales en el panorama planificador español", en *Ciudad y Territorio*, nº 104, 329-336.

SCHÖN, P. (2004): "La Ordenación del territorio en Alemania", 191-209, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ediciones Trea, Gijón.

SECCHI, B. (2003): "La ciudad contemporánea y su proyecto", 21-36, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

SEGUÍ, V.; ACOSTA, G y CASTANYER, J. (1986): "Tres aportaciones a los Planes Provinciales de Protección del Medio Físico en Andalucía", en *Geometría* nº 1, 53-62.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. (1986): "Crisis de la planificación, crisis de personalidad, crisis ideológica o crisis social", en *Ciudad y Territorio*, 67, pp. 9-21.

SERRANO, A. (1991/1992): "La variable ambiental en los planes de ordenación del territorio" en *Situación (1991/1992): Medio Ambiente*. Banco Bilbao Vizcaya, 123-135.

SERRANO, A. (2003): "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español", 35-54, en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 8.

SERVERT MARTÍN, R. (2001): "Los recursos culturales en los Espacios Naturales Protegidos", en *Cuadernos de Ordenación del Territorio* nº 2, 35-42, Fundicot.

SIMMONS, M. (2000-2001): "El caso de Londres. Gobierno y sistemas de gestión de planeamiento", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 40-49.

*Situación (1991/1992): Medio Ambiente*. Banco Bilbao Vizcaya.

STIMMANN, H. (2000-2001): "La experiencia de Berlín", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 5, 50-54.

SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno*, Diputació de Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

TERÁN, F. (1979): "La planificación urbanística de ámbitos grandes: visión histórica y problemática actual" en FONT, J.M., JIMÉNEZ, M. y MARTÍN, A. (Edts.) *Futuro urbanístico de San Sebastián*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, San Sebastián, págs. 19-30.

TERÁN, F. (2000): "Introducción. Seminario Internacional sobre Planeamiento Urbano en el siglo XXI", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 4, 8-13

TERÁN, F. (2003): "Ordenación de las Áreas Metropolitanas. El caso de Madrid" (págs. 493-497), en *Nuevos territorios para nuevas sociedades CIOT 2003*, IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza.

TERRADAS, J. (2003): "El paisaje y la ecología del paisaje", 57-72, en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

THORNLEY, A. (2003): "El caso británico: del thatcherismo a la Tercera Vía", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 8, 94-99.

TORRES RIESCO, J.C. (1982): "Propuestas para una política de ordenación del territorio en España", en *Estudios Territoriales* nº 8.

TORRES RIESCO, J.C. (1983): "España sin política de ordenación del territorio", en *Revista CEUMT*, nº 59.

TORRES, P. (2003): "Las metrópolis: equilibrio interno y proyección global", 121-137, en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

TROITIÑO, M.A. (1995a): "Espacios Naturales Protegidos y Desarrollo Rural: una relación conflictiva" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 20, 23-37.

TROITIÑO, M.A. (1995b): "Los espacios naturales protegidos en el desarrollo rural", en GARCÍA FERNÁNDEZ, J. et al (1995) *Medio ambiente y desarrollo rural*. Univ. de Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca.

TROITIÑO, M.A. et al (2005): "Los Espacios Protegidos en España: significación e incidencia territorial" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39.

TRULLÉN, J. (2003): "Redes de ciudades y economía del conocimiento. La Cataluña-Ciudades", 49-65, en FONT ARELLANO, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº 2, Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

ULIED, A. y JORBA, J. (2003): "La complejidad del territorio construido", 73-87, en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

UNIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

URKIDI ELORRIETA, P. (2002): "La dimensión ambiental en la planificación territorial: el caso de las Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad del País Vasco", 469-498, en *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Gijón 3 al 6 de julio del 2001, Gobierno el Principado de Asturias y FUNDICOT.

URKIDI, P. (colbr.) (2004): "La transformació del Territori Eurociutat Donostia-Baiona", en UNZURRUNZAGA, X. (dtor.) et al y FONT, A. (ed.): *L'explosió de la ciutat/The explosion of the City*, COAC y FORUN Barcelona 2004, Barcelona.

USOZ, C. (1995): "La identidad comarcal: una cuestión pendiente" en URZAINKI, A. (coord.): *La Organización Territorial en la CAPV. El nivel intermedio: La Comarca*. Boletín de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Tomo LI-1995-2 (monográfico).

VALLE BUENESTADO, B. (coord.) (2000): *Geografía y Espacios Protegidos*, A.G.E. y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

VAN HOUTUM, H. y LAGENDIJK, A. (2001): "Contextualising Regional Identity and Imagination in the Construction of PURs: the cases of the Ruhr Area and the Basque Country", *Urbain Studies*, vol. 38 (4), 747-768.

VEGARA, A. (1989): "Las Áreas Funcionales y las Estrategias de Ordenación Territorial. El caso del País Vasco" en *Ekonomiaz* nº 15, 92-101.

VEGARA, A. y MARCH, I. (1995): "Hacia una nueva cultura del territorio", en *Innovación y desarrollo de ciudades y regiones*, Taller de Ideas y Babylone Avenue.

VELOSO PUIG, E. (1979): "El medio ambiente: fundamento racional de la planificación territorial (I)", en *Documentación Administrativa*, nº 184, 5-57.

VELOSO PUIG, E. (1980): "El medio ambiente: fundamento racional de la planificación territorial (II)", en *Documentación Administrativa*, nº 186, 5-58.

VIVENTE DOMINGO, R. de (1985): "Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística" en *Revista de Derecho Urbanístico* nº 19, 65-90.

ZOIDO, F. (1989): "Paisaje y ordenación del territorio" en *Seminario sobre el paisaje. Debate conceptual y alternativas sobre su ordenación y gestión*. Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas, Casa de Velázquez, 135-142.

ZOIDO, F. (1995-1996): "Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 21-22, pp. 67-79.

ZOIDO, F. (1998a): "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en E. Martínez Pisón (dtor.) (1998): *Paisaje y medio ambiente*. Univ. de Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, pp. 29-44.

ZOIDO, F. (1998b): "Geografía y ordenación del territorio", en *Iber. Didáctica de las Ciencias Sociales*, nº 1

ZOIDO, F. (2001): "La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España", en *Ciudad y Territorio*, nº 128, 275-281

ZOIDO, F. (2002a): "El Paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio", 21-32 en ZOIDO, F. y VENEGAS, C. (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio*. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.

ZOIDO, F. y VENEGAS, C. (coords.) (2002b): *Paisaje y ordenación del territorio*. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.

ZOIDO, F. (2000): "Líneas en la protección del paisaje" en MARTÍNEZ PISÓN, E. (dtor.) *Estudios sobre el paisaje*. Univ. Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, 293-311.

ZOIDO, F. (2003): "LA Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España", 243-262 en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación*. Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

## **B) BIBLIOGRAFIA: ANÁLISIS DE PLANEAMIENTO.**

ADUAR (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel, Barcelona.

AGOUES MENDIZÁBAL, C. (1996): *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. Instituto Vasco de la Administración Pública, Bilbao.

AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1997): *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Alianza Universidad, Madrid.

AGUIRREGOITIA, A. (1988): "Análisis de políticas sectoriales en Euskadi" en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco sept.-oct. de 1987*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

AINZ, M.J. (2002): "La ordenación del medio rural: el Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural" en *Eusnonews&Media* nº 153, <http://www.euskomedia.org> y <http://www.euskonews.com>

AINZ, M.J. et al (1999): "País Vasco", en *La España de las Autonomías*, Síntesis, Madrid.

ALBERDI COLLANTES, J.C. (2004): "Colaboración interinstitucional en el desarrollo rural: aciertos y fracasos de la ley de desarrollo rural del País Vasco", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 38, 131-151.

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (2003): *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*. Fundación BBVA, Bilbao.

ALLENDE, J. (1988): "Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales: el caso de la Comunidad Autónoma Vasca" en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco sept.-oct. de 1987*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

ALLENDE, J. (1990): "La evaluación de impacto ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir", en *Ciudad y Territorio* nº 83, 45-66.

ALLENDE, J. (1993): "Mito y realidad en los estudios de impacto ambiental", en *Alfoz* nº 93, 68-72.

ALLENDE, J. (1997): "La evaluación ambiental y la ordenación del territorio", en *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Trotta, Madrid, 297-312.

ALLENDE, J. (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Unión Iberoamericana de municipalistas y Univ. del País Vasco, Bilbao.

ALLI-ARANGUREN, J.C. (2001): "La evaluación del impacto ambiental en el Derecho Comunitario", en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* nº 190, 133-205.

ANTOLIN IRIA, J.E. (1989): "Evolución urbana y análisis desde 1876 hasta nuestros días del desarrollo industrial y residencial en los municipios de Baracaldo, Sestao, Portugalete, Trápaga y Ortuella: el factor industrial y minero", en *Anuario de la EVETU (Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos)*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

APPERT, M. (2004): "Métropolisation, mobilités quotidiennes et forme urbaine : les cas de Londres" en *Géocarrefour* nº 2.

- ARESO, I. (1988): "Competencias de las comunidades Autónomas del País Vasco y de los Territorios Históricos. Legislación Autónoma y práctica administrativa en Euskadi" en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco sept.-oct. de 1987*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- ARRIOLA, P. (1991): *La producción de una máquina del capital: Vitoria-Gasteiz*. Universidad del País Vasco, Bilbao.
- AVILA ORIVE, J.L. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. IVAP/Ed. Civitas, Madrid.
- AVILA ORIVE, J.L. (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español: 1812-1956*. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid.
- BASSOLS, M. (1991): "La protección del medio ambiente y su articulación con la ordenación del territorio", en *Jornadas sobre Ordenación del Territorio* (8 y 9 de octubre de 1990), Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco, Vitoria, 1991.
- BENAVENT FERNÁNDEZ, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, colección Kora, Sevilla.
- BIDAGOR, P. (1964): "Situación general del urbanismo en España (1939-1964)" en *Revista de Arquitectura* nº 62, 3-31.
- BIDAGOR, P. (1996): "Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956" en *Ciudad y Territorio* nº 107-108, 91-100.
- BOLINAGA, J. et al (1994): "INFOLUR. Base de datos documental de urbanismo y ordenación del territorio del País Vasco", en *Estudios sobre urbanismo y ordenación del territorio. Becas de investigación del EVETU (1988-1992)*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Oñati.
- CASADO DE OTAOLA, S. (2002): "Cultura y naturaleza en la España contemporánea" en REYERO, J.M. *La Naturaleza de España*, Mº del Medio Ambiente, Madrid.
- CMAD (1987): *Nuestro futuro común*. Alianza editorial, Madrid.
- COLEGIO OFICIAL DE APARAJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE BIZKAIA (1991): *Conferencia. El problema urbanístico de Bilbao. Ricardo Bastida, 1923. Introducciones de Nieves Basurto, Eduardo Leira y Damián Quero*. Bilbao.
- CORRALIZA, J.A.; GARCÍA, J. y VALERO, E. (2002): *Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute*. Fundación Alfonso Martín Escudero/Mundi-Prensa, Madrid.
- CUETO, J.L. y GUTIÉRREZ SOLANA, F.C. (2005): *Legislación Urbanística de aplicación en la CAPV*. IVAP/Gobierno Vasco, Colección Urbanismo y Medio Ambiente, Bilbao.
- CHICA, A. y SANTOS, E. (1999): "Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio" en *Eria* nº 49, 159-176. *Diccionario de Geografía (1986)*. Grupo Anaya, Madrid.

DPTO. DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE (1998): *Estado del Medio Ambiente en la Comunidad del País Vasco. 1998.* IHOBE, Bilbao.

DPTO. DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO y MEDIO AMBIENTE (2001): *Medio Ambiente en la Comunidad del País Vasco. Diagnóstico.* IHOBE, Bilbao.

DPTO. DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO y MEDIO AMBIENTE (2004): *Indicadores ambientales 2004.* IHOBE, Bilbao.

DPTO. DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE (2003): *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (26 de agosto a 4 de septiembre del 2002).* Serie Programa Marco Ambiental. Edita Naciones Unidas/Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gob. Vasco/IHOBE, Bilbao.

DÍAZ PINEDA, F. y BARTUREN, M.R. (1988): "Estudio ecológico del valle y estuario de la ría de Guernica" en *Actas del Congreso de Biología ambiental, II Congreso Mundial Vasco*, 1988, 303-312.

Dirección de Estadística (1982): *Evolución de la población de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa 1900-1981.* Gobierno Vasco/Dirección de Estadística, Zarautz.

ECHENAGUSIA, J. (edtr.) (1985): *Metrópolis, territorio y crisis.* Rev. Alfoz/Ayunt. de Madrid, Madrid.

EDESÓ, J.M., MERINO, A., GONZÁLEZ, M.J., OURO, G. y MARURI, P. (1998): "Manejo de explotaciones forestales y pérdida de suelo en zonas de elevada pendiente del País Vasco" en *Cuaternario y Geomorfología vol. 12 (nº 1 y 2)*, págs. 105-116.

EDESÓ, J.M., MERINO, A., GONZÁLEZ, M.J., OURO, G. y MARURI, P. (2000): "Pérdida de suelo en laderas sometidas a distintos manejos forestales" en *V Jornadas de Urdaibai sobre Desarrollo Sostenible. Investigación aplicada a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.* Centro UNESCO de Euskal Herria/Dpto. de ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

ENCIO CORTAZAR, J.M<sup>a</sup> (1994): "Félix Llanos Goiburu", en *Revista de Urbanismo nº 22*, Colegio Oficial de arquitectos de Madrid, págs. 66-72.

ENERIZ OLAECHEA, F.J. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación navarra.* Instituto Vasco de Administración Pública/Editorial Civitas, Oñati.

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (2003): *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Gob. Vasco, Dpto. de Ordenación del territorio y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (2003): *Compendio de la normativa aprobada en las Comunidades del País Vasco y Navarra con incidencia en el ejercicio de la ordenación del territorio, el urbanismo, la arquitectura o el medio ambiente (Situación a enero 2003).* Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro.

ESPAÑOL ECHANIZ, I. (2006): *Manual de ecología del paisaje.* Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid.

EUROPARC-España (2006): *Anuario Europarc-España del estado de los espacios naturales protegidos 2005.* Ed. Fundación Fernando García Bernáldez/BBVA, Madrid.

- FALUDI, A. (2005): "La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39, 11-30.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2005): *Manual de derecho urbanístico*. El Consultor, Madrid.
- FERNÁNDEZ de TEJADA, A. (1996): "Las estrategias europeas e internacionales para la protección de los espacios naturales" en AZQUETA, D. y PÉREZ y PÉREZ, L. (1996): *Gestión de espacios naturales*. Ed. Mc Graw Hill, Madrid.
- FERRER, M. (coord.) (1992): *Cambios urbanos y políticas territoriales*. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona.
- FONT, J.M., JIMÉNEZ, M. y MARTÍN, A. (Edts.) (1979): "La ciudad capital de Guipúzcoa y su periferia" en *Futuro urbanístico de San Sebastián*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, San Sebastián, págs. 47-148.
- GARAYO, J.Mª (1992): "Los montes del País Vasco (1833-1935)", en *Agricultura y Sociedad* nº 65, 121-174.
- GARAYO, J.Mª (1996): "Los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma Vasca (1922-1994)", en *Agricultura y Sociedad* nº 78, 61-112.
- GARAYO, J.Mª (2000): "Poder político y conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma Vasca", 143-158 en VALLE BUENESTADO, B. (coord.) (2000): *Geografía y Espacios Protegidos*, A.G.E. y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2004): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español" en *Ciudad y Territorio* nº 140, 289-294.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2005): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico español" en *Ciudad y Territorio* nº 144, 271-286.
- GOERLICH GISBERT, F.J. y MAS IVARS, M. (2001): *La evolución económica de las provincias españolas (1955-1998)*. Fundación BBVA, Bilbao.
- GOMEZ OREA, D. (1991): *Planificación Rural*. Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación/Edit. Agrícola Española, S.A., Madrid.
- GÓMEZ OREA, D. (1994): *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el Medio Físico*, Instituto Tecnológico Geominero de España y Edit. Agrícola Española, S.A., Madrid.
- GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*, coedición Mundi-Prensa y Edit. Agrícola Española, S.A., Madrid.
- GOMEZ OREA, D. et al (1978): "Condicionantes del Medio Físico a la localización espacial de las actividades de planeamiento en la provincia de Vizcaya", en *Ciudad y Territorio* nº 4, págs. 61-81.
- GONZÁLEZ, M.J. et al (1995): "Modificaciones en las características de los suelos de la vertiente cantábrica del País Vasco producidas por prácticas forestales", en *Lurralde* nº 18, págs. 293-300.
- GONZÁLEZ, M.J. et al (1997): "Determinaciones de la tasa de erosión hídrica en función del manejo forestal: la cuenca del río santa Lucía (Gipuzkoa)", en *Lurralde* nº 20, págs. 67-104.
- GÓNZALEZ-VARAS, S. (2005): *Urbanismo y ordenación del territorio*. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor.

GOODLAND, R. (coed.)(1997): *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*. Edit. Trotta, Madrid.

HALL, P. (1985): "El impacto de las nuevas tecnologías sobre los cambios urbanos y regionales" (págs. 63-77) en ECHENAGUSIA, J. (edtr.) (1985): *Metrópolis, territorio y crisis*. Rev. Alfoz/Ayunt. de Madrid, Madrid.

HARRISON, J. (1998): *La economía española. De la Guerra Civil a la Comunidad Europea*. Istmo, Madrid.

HIDALGO, R. (2002) "Red Natura 2000", en REYERO, J.M.: *La Naturaleza de España*, Mº del Medio Ambiente, Madrid.

HILDENBRAND, A. (1992): "El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länders alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía" en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 10, 27-53.

HILDENBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Univ. De Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.

IKEI (2002): *Economía Vasca. Evolución sectorial (1976-2001)*. Caja Laboral popular, Bilbao.

INE (2003): *La sociedad española tras 25 años de Constitución*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

INFOLUR (1995): *Boletín bibliográfico. Base de datos de Urbanismo y Ordenación del Territorio del País Vasco*. Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos (EVETU)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Gobierno Vasco, Oñati.

INFOLUR (1996): *Boletín bibliográfico. Base de datos de Urbanismo y Ordenación del Territorio del País Vasco*. Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos (EVETU)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Gobierno Vasco, Oñati.

INFOLUR (1997): *Boletín bibliográfico. Base de datos de Urbanismo y Ordenación del Territorio del País Vasco*. Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos (EVETU)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Gobierno Vasco, Oñati.

IZQUIERDO RONCERO, J.J. (2004): "Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación sostenible" en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 139.

JUARISTI, J. (1985): *La estructura urbana de Vizcaya*. Universidad del País Vasco, Bilbao.

JUARISTI, J. (1998): "La Geografía de los asentamientos humanos en Euskal Herria", en *Geografía de Euskal Herria* (Meaza, G. y Ruiz Urrestarazu, E., dtors.), tomo V, Etor, San Sebastián.

LASAGABASTER, I. (dtor.) (2001): *Derecho Ambiental*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati

LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

LAZCANO, I. (2001): "Los espacios naturales protegidos", págs. 537-627, en LASAGABASTER, I. (dtor.) *Derecho Ambiental*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

- LLANOS GOIBURU, F. (1964): "Historia reciente del urbanismo guipuzcoano 1940-1960" en *Revista de Arquitectura* nº 64 COAM, Madrid, págs. 3-6.
- LOPEZ DE LUCIO, R. (1993): "Ocho siglos de desarrollo integrado (1181-1981)", en *Vitoria-Gasteiz: el proyecto de una capital para el País Vasco*, 1993, Georplan, Madrid.
- McHARG, I.L. (2000): *Proyectar con la naturaleza*. Gustavo Gili, Madrid.
- MARTÍN-NOVELA, C. (2002): "Conservación de la naturaleza y acuerdos internacionales" en REYERO, J.M. (2002): *La Naturaleza de España*, Mº del Medio Ambiente, Madrid.
- MARTÍN RAMOS, A. (1993): *La construcción de Tolosa*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, San Sebastián.
- MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Monografías EUROPARC-España/Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- MENÉNDEZ REIXACH, A. (1996): "Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo" en *Ciudad y Territorio* nº 107-108, 127-148.
- MILIAN, J. (2001): "Le project Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel", en *Études rurales* nº 157-158, 173-194.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de Espacios Naturales en España*, Mundi Prensa, Madrid.
- NEL.LO, O. (2004): "¿Cambio de Siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI", en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 141-142.
- NOGUÉS LINARES, S. (1995): "La comarcalización en el País Vasco: opciones y estrategias", en A. Urzainki (coord.): *La organización Territorial en la CAPV. El nivel intermedio: La Comarca*. Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País Vasco, monográfico 1995-2, San Sebastián.
- ORTEGI (equipo redactor) (1995): *Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa*. Avance. Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gob. Vasco y Dpto. de Urbanismo de la Diputación Foral de Guipúzcoa.
- PAREJA LOZANO, C. (2006): "La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable" en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 225, 295-322.
- PAREJO ALFONSO, L. (1986): "La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías" en *Revista de Estudios de Administración Local* nº 226, 209-240.
- PAREJO ALFONSO, L. (1996): "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica" en *Ciudad y Territorio* nº 107-108, 149-166.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2004): *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Instituto Pascual Madoz/Marcial Pons, Madrid.
- PASCUAL i ESTEVE, J.M. (1990): "Diagnóstico estratégico de Barcelona", en VVAA. (1990): *Barcelona y el sistema urbano europeo*. Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.

- PEDRAZA de, J. (2000): "El medio físico en la planificación y ordenación territorial", en *Boletín de la Real sociedad Española de Historia Natural (secc. Geología)*, nº 96, 5-18.
- PERALES MADUEÑO, F. (1996): "La Primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975" en *Ciudad y Territorio* nº 107-108, 101-126.
- PERALES MADUEÑO, F. (2006): "Evolución del régimen urbanístico del suelo desde la ley de 12 de mayo de 1956 hasta la ley 6/1998" en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 225, 185-225.
- PEREZ ANDRES, A.A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo/Marcial Pons.
- PÉREZ de las HERAS, M. (1997): *La Conservación de la Naturaleza*. Editorial Acento, Madrid.
- PIZARRO ASENJO, J.A. (2004): *Apuntes de Derecho Urbanístico*. Universidad del País Vasco, Bilbao.
- PORTO REY, E. (2006): "El suelo rústico en las leyes del suelo" en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 225, 323-370.
- PRECEDO LEDO, A. (1996): *Ciudad y desarrollo urbano*. Síntesis, Madrid.
- REIG MARTINEZ, E. (dtor.) (1997): *Capitalización y crecimiento de la economía vasca 1955-1995*. Fundación BBV, Bilbao.
- REYERO, J.M. (2002): *La Naturaleza de España*, Mº del Medio Ambiente, Madrid.
- SAENZ de BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Guadiana Publicaciones, Madrid.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2003a): "Tendencias del modelo territorial de la España del siglo XXI" (págs. 384-404), en *Nuevos territorios para nuevas sociedades CIOT 2003*, IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza.
- SERRANO, A. (2003b): "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español", en *URBAN, Rev. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Univ. Politécnica de Madrid*, nº 8.
- SOCIEDAD DE CIENCIAS ARANZADI (1980): *Estudio ecológico y económico de las repoblaciones de coníferas exóticas en el País Vasco*. Caja laboral Popular, Bilbao.
- SOLÁ MORALES, M. (1980): "Bases para la planificación urbanística comarcal" en *Futuro urbanístico para la comarca de san Sebastián*. San Sebastián, Publicaciones del Colegio Oficial de arquitectos Vasco-Navarro, 33-39.
- TERAN, F. (1978): *Planeamiento urbano de la España contemporánea (1900-1980)*. Gustavo Gili, Barcelona.
- TERAN, F. (1979): "Planificación urbanística de ámbitos grandes: visión histórica y problemática actual" en *Futuro urbanístico de San Sebastián*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, San Sebastián, págs. 19-29.
- TERAN, F. (1982): *Planeamiento urbano de la España contemporánea (1900-1980)*. Alianza Editorial, Madrid.
- TERAN, F. (1999): *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Cátedra, Madrid.

UICN (1980): *Estrategia Mundial para la Conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido.* UICN/PNUMA/WWF, en <http://app.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/WCS-004-Es.pdf>

UICN (1981): "Estrategia Mundial para la conservación de los recursos naturales" en *Documentación administrativa* nº 190, 603-615.

URKIDI ELORRIETA, P. (1996): "Estudio de la población guipuzcoana: su evolución 1900-1991 y los cambios más recientes" en *Lurralde* nº 19, pp. 255-295.

VELÁZQUEZ, J. (coord.) (2005): "La Unión Europea" (monográfico) en *Papeles de Economía* nº 103, mayo del 2005. FUNCAS, Madrid.

VVAA. (1990): *Barcelona y el sistema urbano europeo.* Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.

ZOIDO, F. (2001): "La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España", en *Ciudad y Territorio*, nº 128, 275-281.

ZOIDO, F. (2002a): "El Paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio", 21-32 en ZOIDO, F. y VENEGAS, C. (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio.* Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.

ZOIDO, F. y VENEGAS, C. (coords.) (2002b): *Paisaje y ordenación del territorio.* Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.

ZOIDO, F. (2003): "LA Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España", 243-262 en FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y elementos de ordenación.* Diputació Barcelona/Xarxa de municipis, Barcelona.

### **C) FUENTES ESTADÍSTICAS.**

En general han sido indicadas en su momento. Las direcciones consultadas más importantes son las siguientes:

- <http://www.ine.es>
- <http://www.eustat.es>
- <http://www.ingurumena.net>
- <http://www.datutalaia.net>
- <http://www.espon.es>

## DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO ANALIZADOS.

### 1) Antecedentes (no se analiza documentación).

#### 2) Etapa autárquica.

"Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa" (1942), en *Revista Nacional de Arquitectura* nº 16 y 17, págs. 171-239 Dirección General de Arquitectura, Mº de Gobernación, Madrid. Redactores Félix Llanos Goiburu y Pedro Bidagor Lasarte.

*Normas urbanísticas del Plan de Ordenación de Guipúzcoa, 1944.* Comisión Provincial del Plan de Ordenación de Guipúzcoa y Dirección General de Arquitectura, Mº de Gobernación. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Guipúzcoa<sup>1</sup>.

"Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao" (1945) en *Revista Nacional de Arquitectura* nº 45, págs. 313-356. Dirección General de Arquitectura, Mº de Gobernación, Madrid.

*Plan General de Ordenación de San Sebastián y su Zona de Influencia (1951)*, memoria editada por el Ayuntamiento de San Sebastián. Archivo Municipal del Ayuntamiento de San Sebastián.

*Normas urbanísticas y Ordenanzas de Edificación del Plan de Ordenación de Guipúzcoa, 1950 ("El Libro Rojo").* Comisión Provincial del Plan de Ordenación de Guipúzcoa y Dirección General de Arquitectura, Mº de Gobernación. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Guipúzcoa.

#### 3) Etapa desarrollista<sup>2</sup>.

##### Álava.

*Plan Provincial de Ordenación Urbana en Álava (1966)*, Equipo redactor: Harris Bosch Aymerich, S.A., Madrid. Diputación Foral de Álava. Fuente: Dirección de Urbanismo de la Diputación Foral de Álava.

*Informe sobre la situación urbanística de Vitoria, 1968.* Ayuntamiento de Vitoria. Redactado por los arquitectos M. Ribas, L. Peña Ganchequi, F. Sainza de Oiza, J.A. López Candeira, C. Ferrá, F.F. Longoria, E. Mangada y R. Moneo. Fuente: Dirección de Urbanismo de la Diputación Foral de Álava.

*El Plan Comarcal de la Llanada Alavesa-Cigoitia-Villarreal-Zuya. Etapa preliminar, 1971.* Ayuntamiento de Vitoria. Redactado por los arquitectos E. Mangada, R. Moneo y C. Ferrá. Fuente: Archivo Municipal de Vitoria, E-04/2542-1.

*Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria y su Comarca: Llanada Occidental alavesa, 1976.* Ayuntamiento de Vitoria. Equipo redactor: García Ormaechea, Esteve Jaquotot, Marcos Egido, Ortega Segura y Viana Herrero.

---

<sup>1</sup> Estas en un principio son conocidas como Normas Supletorias de la Comisión, que posteriormente serán modificadas ellas mismas y completadas con las Ordenanzas Generales de Edificación, aprobadas en la Comisión en 1949 y que son las que, en su conjunto, constituirán el famoso Libro Rojo de Guipúzcoa.

<sup>2</sup> En el caso de los planes comarcales de Bizkaia se han respetado los nombres que aparecían en las carátulas de los documentos consultados, aunque puede ser que en las órdenes de aprobación llevasen un nombre común como refleja Erquicia (2003, pág. 94).

Fuente: Dirección de Urbanismo de la Diputación Foral de Álava y Archivo Municipal de Vitoria-Gasteiz.

*Plan Director Territorial del Valle del Ebro, 1977.* Excma. Diputación de Álava, Servicio de Planificación y Desarrollo Comarcal. Equipo redactor: J.M. López de Juan Abad, Salvador Arana y Eduardo Martínez. Fundación Sancho el Sabio, Vitoria.

### **Bizkaia.**

*Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, 1964.* Dirección General de Arquitectura. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Bizkaia.

*Plan General de Ordenación Urbana de la Comarca Plencia-Butrón.* Diputación Provincial de Bizkaia. Mº de la Vivienda, aprobado el 28 de julio de 1967. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Bizkaia.

*Plan Provincial de Ordenación Urbana. Comarca Gernika-Bermeo.* Diputación Provincial de Bizkaia. Mº de la Vivienda, aprobado el 28 de junio de 1968. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Bizkaia y Archivo Foral de la Diputación de Bizkaia (R-04807 y R-04810).

*Plan de Ordenación Urbano-Rural de la Comarca del Alto Nervión-Valle de Arratia.* Diputación Provincial de Bizkaia. Mº de la Vivienda, aprobado el 18 febrero de 1971. Equipo redactor Harris Bosch Aymerich, S.A., arquitecto director José María Bosch Aymerich.

*Plan General de la Comarca del Duranguesado.* Diputación Provincial de Bizkaia. Mº de la Vivienda, aprobado el 16 de diciembre de 1972. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Bizkaia.

*Plan General de Ordenación Urbana de la Comarca Marquina.* Diputación Provincial de Bizkaia. Mº de la Vivienda, aprobado el 1 de junio de 1974. Equipo redactor: Manuel de Zayas y Jesús R. de Basterrechea (arquitectos) y equipo Metra/Seis. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Bizkaia.

*Plan General de Ordenación Urbana de la Comarca Encartaciones.* Diputación Provincial de Bizkaia. Mº de la Vivienda, aprobado el 30 de abril de 1975. Equipo redactor: J.A. Ridruejo (dtor.) y J. Barroso, C. Ferrán y E. Mangada. Fuente: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Bizkaia.

*Plan Especial de aprovechamiento de la Ría de Mundaka.* Diputación Provincial de Bizkaia. Mº de la Vivienda, aprobado el 23/26 (¿) de febrero de 1970. Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Bizkaia y Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro sobre el Plan Comarcal y en el Archivo Foral de la Diputación de Bizkaia (R-04674/02).

*Estudio de las condicionantes del medio físico a la localización espacial de las actividades de planeamiento, 1977.* Diputación Provincial de Bizkaia. Equipo redactor INITEC (D. Gómez Orea et al). Fuente: Diputación Foral de Bizkaia-Instituto de Estudios Territoriales.

## **Gipuzkoa.**

*Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa, 1966.* Diputación Provincial de Gipúzcoa Equipo redactor Doxiadis Ibérica. Fuente: Colegio de Arquitectos Vaso Navarro, Delegación de Gipuzkoa.

*Estudio urbanístico de la comarca del Alto Deba 1976.* Equipo redactor: Siadeco, Eraiki Estudio SEISS. Fuente: Mancomunidad del Alto Deba.

### **4) Etapa democrática I (1978-1990).**

*Inventario abierto de espacios naturales de protección especial. Araba, 1979.* Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. Mº de Obras Públicas y Urbansimo, Madrid.

*Inventario abierto de espacios naturales de protección especial. Guipúzcoa, 1979.* Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. Mº de Obras Públicas y Urbansimo, Madrid.

*Inventario abierto de espacios naturales de protección especial. Vizcaya, 1979.* Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. Mº de Obras Públicas y Urbansimo, Madrid.

*Estudio preliminar de las zonas a proteger por su interés ecológico, arqueológico y como futuras áreas de esparcimiento (reservas, parques, etc.) en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (1981a).* Dpto. de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco. Equipo redactor CEOTMA y Sociedad de Ciencias Aranzadi. Fuente: Sociedad de Ciencias Aranzadi.

*Estudio preliminar de Parques Comarcales en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (1981b).* Dpto. de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco. Equipo redactor CEOTMA y Sociedad de Ciencias Aranzadi. Fuente: Sociedad de Ciencias Aranzadi.

*Estudio Ecológico del Valle y Estuario de la ría de Mundaka, 1984 (Informe preliminar de 1982).* Dpto. de Política Territorial, Transportes y Turismo del Gobierno Vasco. Sociedad de Ciencias Aranzadi en colaboración con la Univ. del País Vasco y Univ. Complutense de Madrid. Fuente. Sociedad de Ciencias Aranzadi

*Estudio Ecológico del Valle y Estuario de la ría de Mundaka, 1983.* Dpto. de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco. Sociedad de Ciencias Aranzadi en colaboración con la Univ. Del País Vasco y Univ. Complutense de Madrid. Fuente: Archivo Foral de la Diputación de Bizkaia (R-04674/02).

*Estudio de reconocimiento territorial del País Vasco. Síntesis-Diagnóstico, 1983.* CEOTMA, Instituto Vasco e Investigación (IKEI) y Gobierno Vasco. Fuente: Instituto Vasco e Investigación (IKEI).

*Estudio de reconocimiento territorial del País Vasco. Monografía del medio Físico, 1983.* CEOTMA y Gobierno Vasco/ Sociedad de Ciencias Aranzadi. Fuente: Instituto Vasco e Investigación (IKEI).

*Cartografía Geológica de la CAPV (1985).* Escala 1:25.000, Ente Vasco de Energía.

*Cartografía Geomorfológica de la CAPV (1990).* Escala 1:25.000, Viceconsejería de Medio Ambiente del gobierno Vasco/Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Guipúzcoa.

*Cartografía Vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos de la CAPV* (1992). Escala 1:25.000, Viceconsejería de Medio Ambiente, Gobierno Vasco.

*Cartografía de Riesgos Naturales de la CAPV* (1990). Escala 1:5.000, Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Guipúzcoa.

*Mapas de Vegetación de la CAPV* (1987-1992). Escala 1:25.000, Viceconsejería de Medio Ambiente, Gobierno Vasco.

*Cartografía del Paisaje de la CAPV* (1990). Escala 1:25.000, Viceconsejería de Medio Ambiente, Gobierno Vasco.

*Plan Especial de Protección del área natural de Urkiola-Duranguésado* (1987). Equipo redactor INITEC. Viceconsejería de Medio Ambiente/Gobierno Vasco.

*Plan Especial de Protección del área natural de la Sierra de Cantabria y Codes* (1987). Equipo redactor INYPSA. Viceconsejería de Medio Ambiente/Gobierno Vasco.

*Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai* (1990). Viceconsejería de Medio Ambiente/Gobierno Vasco.

## **5) Etapa democrática II (1990-).**

### **Documentos europeos.**

Comisión Europea (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Comisión Europea (1994): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Comisión Europea (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1998): *Estrategia de la Comunidad Europea en materia de Biodiversidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. COM (98) 42 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001): *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/IHOBE, Vitoria.

Comisión de las Comunidades Europeas (2002): *El futuro está en tus manos. Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de medio Ambiente*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/IHOBE, Vitoria.

## **Documentos estatales.**

*Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica (1999).* Mº de Medio Ambiente, <http://www.mma.es>

## **Documentos autonómicos<sup>3</sup>.**

*Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Análisis y Diagnóstico (1990).* Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

*Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Avance (1992).* Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

*Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Avance (1994). Documento de Aprobación Inicial.* Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

*Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV (1997). Documento de Aprobación Definitiva.* Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, Servicio de Publicaciones. También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

### Planes Territoriales Parciales.

*Plan Territorial Parcial de Álava Central (2005).* Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor E. Leira, S. Jelen y C. Sánchez (dtors.) y colaboradores. También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa) (2005).* Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor MECSA (R. Gómez, D. Alonso y J.L. Burgos dtors. y colaboradores). También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio (2005).* Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor Taller de Ideas. También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba) (2006).* Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor ESTUDIOS K (Iñaki Arrieta y Aitor Sarriá coords.). <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba) (2005).* Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor TOLEDO TALDEA (J.M. Toledo dtor.). <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola-Kosta) (2006).* Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno

---

<sup>3</sup> Aunque se facilita la dirección web, la mayoría de los documentos está siendo editados por el Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor S. Peñalba y Manu Arruabarrena (dtros.) y otros. <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano (2006)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor MECSA y I3 Consultores (Eduardo Leira). <http://www.ingurumena.ejgv.net>

#### Otros documentos relacionados con los PTPs.

*Avance del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa (1995)*. Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y Dpto. de Urbanismo y Arquitectura de la Diputación de Gipuzkoa. ORTEGI, SL (Fernando Oñoro y Alberto Zabala, dtrs.).

*Avances de los Planes Territoriales Parciales de las Áreas Funcionales de Gipuzkoa (1995)*. Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y Dpto. de Urbanismo y Arquitectura de la Diputación de Gipuzkoa. ORTEGI, SL (Fernando Oñoro y Alberto Zabala, dtrs.).

*Avance del Plan Territorial del Área Funcional del Goierri (1995)*. Gobierno Vasco/Diputación de Gipuzkoa, San Sebastián. Equipo redactor F. Oñoro y A. Zabala (ditrs.).

*Bases Metodológicas para la Redacción de los PTPs de Euskadi (1997)*. Documento inédito. Asistencia técnica Taller de Ideas y Prospektiker. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

*Plan Territorial del Área Funcional del Goierri- Asistencia técnica al Avance (1997)*. Gobierno Vasco/Diputación de Gipuzkoa, San Sebastián. Equipo redactor M. Eletxigerra y J.R. Lombera (ditrs.) y P. Urkidi, IKEI, P. Azkue y N. Iglesias (colaboradores).

#### Planes Territoriales Sectoriales del Medio Físico.

*Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica) (1999)*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor Alberto Zabala (Dtor. Gipuzkoa) y M<sup>a</sup> Victoria Morrás (Dtra. Bizkaia y Álava). También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea) (2000)*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor M<sup>a</sup> Victoria Morrás (Dtra.). También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Avance del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1998)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor GRAMA y colaboradores. También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor GRAMA y colaboradores. En <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Avance del Plan Territorial Sectorial del Litoral de la CAPV (2005)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor TECNA (Dtor. J.R. González). En <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la CAPV (2005)*. Dpto. de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación de Araba, Dpto. de Agricultura de Bizkaia y Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de Gipuzkoa. Equipo redactor IKT. Vitoria-Gasteiz. En <http://www.ingurumena.ejgv.net>

#### Otros Planes Sectoriales.

*Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV (2000)*. Dpto. de Transporte y Obras Públicas del Gobierno Vasco. En <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica en la CAPV (2002)*. Dirección de Energía del Dpto. de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco. En <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Avance del Plan Territorial Sectorial de Suelo para Actividades Económicas de la CAPV (1994)*. Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor IKAUR (Alberto Zabala) y Mikel Elitxigerra.

*Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV (2005)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco Dpto. de Industria y Comercio del Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor IKAUR. También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

#### La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible.

*Medio Ambiente en la CAPV 2001. Diagnóstico*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*. (2002). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. También en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

*Programa Marco Ambiental de la CAPV (2002-2006)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. <http://www.ingurumena.ejgv.net>

#### Otros estudios sobre el medio físico.

LIZAUR, X., LODEIRO, M.J. y MORANTE, G. (1996): *Catálogo abierto de espacios naturales relevantes de la CAPV*. Dpto. de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz.

AQUITANIA, EUSKADI y NAVARRA (1996): *Zonas Húmedas de Aquitania, Euskadi y Navarra: protocolo de cooperación Aquitania, Euskadi y Navarra, grupo de medio ambiente 1994*. Edita el Gobierno de Navarra, Servicio de Coordinación, Pamplona.

DPTO. DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (2003): *Espacios Naturales Privilegiados de la CAPV. Red Natura 2000*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.



## **MARCO LEGAL.**

La normativa sigue un ordenamiento por etapas para poder entender el contexto o marco legal de cada una de ellas. A fin de cuentas es el marco legal el que, en principio, marca las posibilidades de actuación. Cuando la normativa comienza a complicarse, a partir de la segunda etapa o etapa desarrollista, se ha optado por distinguir tres ámbitos temáticos y tres escalas administrativas. Los ámbitos temáticos son el urbanístico y territorial, el sectorial, y el relacionado más directamente con la planificación ambiental. Es a éste, junto al ámbito urbanístico y territorial, al que se le ha prestado especial atención, como es lógico por el objetivo del trabajo. El ámbito sectorial se señala y analiza más someramente y en la medida que tiene una incidencia en el territorio. En cuanto a la escala administrativa se ha distinguido el nivel internacional y europeo (este como es lógico con una presencia creciente en los últimos años), el estatal, y el autonómico, que como también es lógico tras la división del sistema competencial surgido tras la aprobación de la Constitución, también va adquiriendo una gran importancia.

Si bien se ha tratado de analizar la normativa más fundamental y de obligado cumplimiento, también se incluyen algunos convenios internacionales –que en todo caso obligan sólo moralmente o por coherencia con lo ratificado-, ratificados por España y que en teoría deberían de ser desarrollados. También, y aunque sólo sea por facilitar la información a nivel formal, se señalan también otras resoluciones y decretos que se han creído pertinentes aunque no sean tratados en profundidad (por ejemplo las declaraciones de las figuras de protección - parques naturales, biotopos, etc.-), facilitándose para tener ordenada la información.

En plan más exhaustivo y actualizado hoy en día se puede consultar vía web la página de la consejería de ordenación del territorio y medio ambiente del Gobierno Vasco que ofrece una buena ordenación de la legislación estatal y autonómica (<http://www.ingurumena.net>). El Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro también publica con cierta periodicidad el “Compendio de la normativa aprobada en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra con incidencia en el ejercicio de la ordenación del territorio, el urbanismo, la arquitectura o el medio ambiente”, realizado por Jesús María Erquicia Olaciregui (2003) y otros compendios publicados por el Instituto Vasco de la Administración Pública (CUETO y GUTIÉRREZ, 2005).

### **1) ANTECEDENTES (1900-1936).**

- Ley de 22 de Diciembre de 1876, reguladora del Ensanche de Poblaciones.
- Ley de 18 de marzo de 1895, de Saneamiento y Mejora interior de las Poblaciones con 30.000 o más almas.
- Ley de 7 de diciembre de 1916, de creación de Parques Nacionales de España (Gaceta del 8 de diciembre de 1916) y RD de 23 de febrero que aprueba su Reglamento (Gaceta del 24 de febrero).
- Ley de 1924. de Estatuto Municipal y Reglamentos.

## **2) ETAPA AUTÁRQUICA (1939-1956).**

- Normas supletorias que regirán en las nuevas edificaciones que se construyan en la Provincia de Guipúzcoa. (Aprobadas y publicadas por el Consejo del Plan de Ordenación Urbanística en 12 de Abril de 1948, *Boletín Oficial de Guipúzcoa* del 12 de abril de 1948 nº 44 y del 2 de Junio de 1948 nº 66).
- Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación y Ordenanzas Generales de Edificación para la provincia de Guipúzcoa. Plan Provincial de ordenación urbana de Guipúzcoa. Normas urbanísticas. Publicaciones de la delegación del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, San Sebastián, 1974.
- Ley del 17 de julio de 1945, sobre Bases para la ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su zona de influencia (B.O.E. nº 200 del 19 de julio de 1945).

## **3) ETAPA DESARROLLISTA (1956-1978).**

### **ÁMBITO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL.**

#### A) Estatal.

- Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (B.O.E. nº 157, de 5 de julio).
- Normas de ordenaciones complementarias y subsidiarias del planeamiento de aplicación obligatoria para la provincia de Vizcaya (B.O.E., nº 202, de 24 de agosto de 1966).
- Ley 19/1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (B.O.E. nº 107, de 5 de mayo de 1975) y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre el régimen de suelo y ordenación urbana (B.O.E. nº 144 y 145, de 16 y 17 de junio de 1976).
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio sobre Reglamento de Planeamiento (B.O.E. nº 221 y 222 del 15 y 16 de septiembre).

### **ÁMBITO SECTORIAL.**

#### A) Estatal.

- Ley de Montes de 8 de junio de 1957 (B.O.E. nº 151, de 10 de junio) y Decreto 485/1962, de 22 de Febrero sobre Reglamento de Montes (B.O.E. nº 61 del 12 de marzo de 1962).
- Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960 (B.O.E. nº 176, de 23 de julio de 1960, y Decreto 584/1972, de 24 de febrero sobre Servidumbres Aéreas (B.O.E. nº 69, de 21 de marzo de 1972) .
- Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (B.O.E. nº 292. de 7 de diciembre, corrección en B.O.E. nº 57, de 20 de marzo de 1961).
- Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear (B.O.E. nº 107, del 4 de mayo de 1964).
- Ley 8/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico (B.O.E. nº 309 del 26 de Diciembre de 1972).

- Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (B.O.E. nº 176 del 24 de julio de 1973).
- Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Militar (B.O.E nº 63, del 14 de marzo de 1975) y su reglamento desarrollado en el RD 689/1978, de 10 de febrero (B.O.E. nº 89, del 14 de abril de 1978).
- Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre recogida y tratamiento de desechos y residuos sólidos urbanos (B.O.E. nº 280, del 21 de noviembre de 1975).

#### **ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL.**

##### A) Internacional y europea.

- Programa MAB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO (1968).
- Convenio Ramsar sobre humedales de importancia internacional (Ramsar, 1971), ratificado en 1982 (B.O.E. nº 199 de 20 de agosto).
- Convenio de protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 1972), ratificado en 1982 (B.O.E. nº 156, del 1 de julio).
- Convenio de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres (Washington, 1973), ratificado en 1986 (B.O.E. nº 181, de 30 de julio).
- Convenio para la protección del Mediterráneo (Barcelona, 1976), ratificado en 1978 (B.O.E. nº 44, del 21 de febrero).

##### B) Estatal.

- Decreto de Ley, de 28 de octubre de 1971, de creación del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales (B.O.E. nº 107, de 5 de mayo) y Reglamento RD de 4 de marzo de 1977 (B.O.E. nº 258, del 28 de septiembre de 1977).

#### **4) ETAPA DEMOCRÁTICA I (1978-1990).**

##### **ÁMBITO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL.**

##### A) Internacional y europea.

- Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire/Carta Europea de la Ordenación del Territorio, aprobada por el Consejo de Europa/CEMAT en la reunión de 20 de mayo de 1983 celebrada en Torremolinos, Recomendación nº Rec (84) 2 adoptada el 25 del enero de 1984. Fuente : Consejo de Europa/Conseil de l'Europe (<http://wcd.coe.int/>). Existe una traducción en la Revista *Alfoz* de julio-agosto de 1983, 80-82.
- Recommandation sur l'utilisation rationnelle du sol: fondement et limite de notre développement, aprobada por el Consejo de Europa/CEMAT Recomendación nº Rec (89) 15 adoptada el 7 de noviembre de 1989. Fuente : Consejo de Europa/Conseil de l'Europe (<http://wcd.coe.int/>).

B) Estatal.

- Constitución Española (aprobada por el Congreso de los Diputados y el Senado el 31 de octubre de 1978) (B.O.E. nº 311, del 29 de diciembre de 1978).
- Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana (B.O.E. nº 253, de 22 de octubre).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984 del 3 de Julio (BOE nº 181 del 30 de julio de 1987).

C) Autonómica.

- Nueva Ordenanza para la zona Rústica del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca (B.O.E. nº 113, de 13 de agosto de 1979).
- Ley 3/1980, de 18 de Diciembre, sobre la extinción de la Corporación Administrativa "Gran Bilbao" (B.O.P.V nº 3 del 16 de febrero de 1981).
- Resolución del 27 de Diciembre de 1985 del Dpto. de Política Territorial y Transportes relativo a la modificación de la Normativa Urbanística de la zona Rústica del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca (B.O.P.V nº 17 del 28 de enero de 1986).
- Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de la Comarca de Gernika-Bermeo para su adecuación al Estudio Ecológico del Valle y Estuario de la ría de Mundaka 18 marzo de 1983.
- Resolución de la Diputación Foral de Bizkaia relativo a la modificación de la Normativa Urbanística aplicable a la zona Rural Libre Permanente de los Planes Generales de la Comarca de Gernika-Bermeo y de la Comarca Plentzia-Munguía y a la zona Rural del Plan General de la Comarca de Markina (B.O.P.V nº 137 del 10 de julio de 1986).
- Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1979 de aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco (B.O.E. nº 306, del 12 de diciembre de 1979).
- Ley 27/1983 de 25 de noviembre sobre las Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos (BOPV nº 182 de 10 de diciembre).
- Ley 9/1989, de 17 de noviembre, de Valoración del Suelo de la CAPV (BOPV nº 230 de 5 de diciembre).

**ÁMBITO SECTORIAL.**

A) Estatal.

- Real Decreto 2.294/1982, de 15 de octubre, sobre Restauración del Espacio natural afectado por Actividades Extractivas (B.O.E. nº 274 de 15 de noviembre de 1982) y Orden de 20 de noviembre de 1984 que lo desarrolla (B.O.E. nº 285 de 28 de noviembre de 1984).
- Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (B.O.E. nº 155, del 29 de junio de 1985).
- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (B.O.E. nº 189). RD 849/1986, de 11 de abril de aprobación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (B.O.E. nº 103) modificado por el RD 1315/1992, de 30 de octubre. STC 227/1988, de 29 de noviembre (B.O.E. nº 307).

- Ley 20/1986, de 14 de mayo, de residuos Tóxicos y Peligrosos (B.O.E. de 25 de mayo).
- RDL 1.302/1986, de 28 de junio, desarrollo de la Directiva comunitaria 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental (B.O.E. nº 155, del 30 de junio de 1986). Modificado por Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre de la Jefatura de Estado (B.O.E. del 7 de octubre de 2000).
- Ley 10/1987, de 15 de junio, sobre Combustibles Gaseosos (B.O.E. nº 144 del 17 de junio de 1987).
- Ley 16/1987, de 30 de julio, sobre de Ordenación de los Transportes Terrestres (B.O.E. nº 182, del 31 de julio de 1987).
- RDL 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprueba el Reglamento de desarrollo del anterior RDL sobre Evaluación de Impacto Ambiental (B.O.E. nº 239, del 5 de octubre de 1988).
- Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (B.O.E. nº 182, del 30 de julio de 1988) y Real Decreto 1812/1994 que aprueba el Reglamento General de Carreteras (B.O.E. nº 228 de 23 de septiembre de 1994).
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. nº 181). Reglamento General por RD 1.471/1989, de 1 de diciembre (B.O.E. nº 297), modificado por RD 1.112/1992 de 18 de septiembre (B.O.E. nº 240). STC 149/1991 de 4 de julio y STC 198/1991, de 17 de octubre (B.O.E. nº 274).

#### B) Autonómica.

- Ley 9/1983, de 19 de mayo, de ordenación de la Actividad Comercial (BOPV nº 76, del 31 del mayo de 1983).
- Ley 5/1988, de 19 de febrero, de la Cultura Física y del Deporte (BOPV nº 54, del 17 de marzo de 1988).
- Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco (BOPV nº 109, del 9 de junio de 1989).

### **ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL.**

#### A) Internacional y europea.

- Convenio sobre la conservación de las especies migratorias de la fauna silvestre (Bonn, 1979), ratificado en 1985 (B.O.E. nº 259, de 29 de octubre).
- Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 1979), ratificado en 1986 (B.O.E. nº 235, de 1 de octubre).
- Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Directiva comunitaria 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental, modificada por la Directiva 97/11/CE.

#### B) Estatal.

- Instrumento de 18 de marzo de 1982 de adhesión de España al Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971 (B.O.E. nº 199 de 20 de agosto de 1982).

- Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (B.O.E. de 30 de junio de 1986).
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y la Fauna Silvestres (B.O.E. nº 74). STC 102/1995 y nueva norma adaptada a dicha sentencia por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre (B.O.E. nº 266, del 6 de noviembre de 1997).
- Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (B.O.E. nº 82, de 5 de abril de 1990).

C) Autonómica.

- Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (B.O.P.V nº 145, de 29 de julio de 1989) y modificada por la Ley 15/1997 de 31 de octubre (B.O.P.V nº 220 de 17 de noviembre de 1997).
- Decreto 275/1989 de declaración del Parque Natural de Urkiola ((BOPV nº 3 del 4 de enero de 1990).

## **5) ETAPA DEMOCRÁTICA II (1990-).**

### **ÁMBITO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL.**

A) Estatal.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de Julio (B.O.E. nº 180, 29 de julio de 1991).
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (B.O.E. nº 156, de 30 de junio de 1992; rectificaciones en B.O.E. nº 177, de 24 de julio de 1992, y B.O.E. nº 38, de 13 de febrero de 1993).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo (B.O.E. nº 99, 25 de abril de 1997).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio (B.O.E. nº 181, de 30 de julio de 1998).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 2 de julio (B.O.E. nº 194, de 14 de agosto de 2001).
- Ley 7/1997 de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales (B.O.E. nº 90 de 15 de abril de 1997).
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (B.O.E. nº 89, de 14 de abril).
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (B.O.E. nº 266, de 6 de noviembre).
- Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el sector Inmobiliario y Transportes (B.O.E. nº 152 de 24 de junio de 2004).
- Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la parte referente a la modificación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (art. 104) (B.O.E. nº 313 de 31 de diciembre de 2002).

- Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (B.O.E. nº 121 de 21 de mayo de 2003).

B) Autonómico.

- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV. nº 131, de 3 de julio).
- Ley 5/1993, de 16 de julio, por la que se modifica la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (BOPV nº 136, de 20 de julio).
- Ley 17/1994, de 30 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y de Tramitación de los Instrumentos de Planeamiento y Gestión urbanística (BOPV nº 145, de 1 de agosto).
- Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la Participación de la Comunidad en las Plusvalías Generadas por la Acción Urbanística. (BOPV nº 79, de 26 de abril).
- Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV (BOPV nº 29 de 12 de febrero de 1997, corrección de errores Decreto 127/1997, BOPV nº 105 de 4 de junio de 1997).
- Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOPV, nº 60, de 30 de marzo).
- Ley 20/1998, de 29 de junio, de Patrimonios Públicos de Suelo (BOPV, nº 132, de 15 de julio).
- Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo (BOPV, nº 32, de 16 de febrero).
- Decreto 206/2003, de 9 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales (BOPV nº 185, de 23 de septiembre de 2003).
- Decreto 306/2003, de 16 de diciembre, por el que se establecen las medidas de apoyo a programas integrales de revitalización socioeconómica y regeneración territorial de zonas urbanas desfavorecidas en la CAPV (BOPV nº 284, de 19 de diciembre).
- Decreto 133/2004, de 29 de junio, de sexta modificación del decreto por el que se establecen las funciones, composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV nº 128 de 7 de julio de 2004).
- Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo (BOPV nº 138, de 20 de julio).

Planes Territoriales Parciales.

- Decreto 27/2004 de 28 de diciembre por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial de Álava Central (BOPV nº 32 de 16 de febrero de 2005).

- Decreto 271/2004 de 28 de diciembre por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa) (BOPV nº 29 de 11 de febrero de 2005).
- Decreto 19/2005 de 25 de enero por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio (BOPV nº 57 de 23 de marzo de 2005) y corrección de errores (BOPV nº 101 de 31 de mayo de 2005).
- Decreto 86/2005 de 12 de abril por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba) (BOPV nº 59 de 24 de marzo de 2006).
- Decreto 87/2005 de 12 de abril por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba) (BOPV nº 105 de 6 de junio de 2005) y corrección de errores (BOPV nº 133 de 13 de julio de 2005).
- Decreto 32/2006 de 21 de febrero por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola-Kosta) (BOPV nº 59 de 24 de marzo de 2006) y corrección de errores (BOPV nº 93 de 18 de mayo de 2006).
- Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (BOPV nº 212 de 7 de noviembre de 2006).

### **ÁMBITO SECTORIAL.**

#### A) Estatal.

- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (B.O.E nº 283, del 25 de noviembre de 1992), modificada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. 312 del 30 de diciembre de 1997), y STC 40/1998, de 19 de febrero.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de orden Fiscal de acompañamiento a la Ley de Presupuestos de 1996, del Mº de Fomento sobre Aeropuertos (art. 166) (B.O.E. nº 315, de 31 de diciembre de 1998) y Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio (B.O.E. nº 272 de 7 de diciembre de 1998).
- Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional (B.O.E. nº 313, del 31 de diciembre de 1994), y Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del sector eléctrico (B.O.E. 285, del 28 de noviembre de 1997).
- Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (B.O.E. nº 96, del 22 de abril de 1998).
- Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (B.O.E. nº 99 del 25 de abril de 1998).
- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (B.O.E. nº 161 de 6 de julio de 2001)
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (B.O.E. nº 280 de 22 de noviembre de 2003) y Ley 10/2006, de 28 de abril que la modifica (B.O.E. nº 102, de 29 de abril de 2006).
- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (B.O.E. nº 276 de 18 de noviembre de 2003).

B) Autonómico.

- Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco (BOPV nº 157, del 6 de agosto de 1990).
- Decreto 355/1992, de 30 de diciembre, que lo revisa y amplía su horizonte hasta el 2004 (BOPV nº 5, de 11 de enero de 1993) de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras (BOPV nº 109, del 9 de junio de 1989). Modificada por la Ley 5/2002, de 4 de octubre, (BOPV nº 196, 15 de octubre del 2002).
- Decreto 423/1994, de 2 de noviembre (LPV 537/1994) que regula la instalación de vertederos según los diferentes residuos (BOPV nº 239, de 19 de diciembre de 1994), y desarrollado por la Orden de 15 de febrero de 1995 (LPV/1995) (BOPV nº 55 de 20 de marzo).
- Norma Foral 13/1986, de 4 de julio, de las Juntas Generales de Álava, reguladora del Régimen de montes del Territorio Histórico de Álava (BOTH A, de 13 de agosto de 1986), modificada en su art. 132 por la Norma Foral 13/1993 de 5 de mayo (BOTH A, de 14 de mayo de 1993).
- Norma Foral 6/1994, de 8 de julio (LPV 330/1994), de las Juntas Generales de Gipuzkoa, sobre Montes (BOG de 15 de julio de 1994 y BOPV nº 191, de 6 de octubre de 1994), y Decreto Foral 108/1995 de 21 de noviembre (LPV 413/1995) que establece el Catálogo de Montes Públicos de Gipuzkoa (BOG, del 4 de diciembre de 1995).
- Norma Foral 3/1994, de 2 de junio (LPV 279/1994), de las Juntas Generales de Bizkaia, reguladora de Montes y Espacios Naturales protegidos (BOB de 28 de junio de 1994).
- Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo (BOPV nº 70 de 14 de abril de 1994).
- Ley 7/1994, de 27 de mayo, sobre Actividad Comercial BOPV nº 111, del 13 de junio de 1994) y Ley 7/2000, de 10 de noviembre, que la modifica (BOPV nº 4 de 5 de enero de 2001).
- Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural (BOPV nº 80, de 4 de mayo).
- Decreto 22/2003, de 4 de febrero, por el que se regulan los Programas de Desarrollo Rural de las Comarcas de: Arratia-Nervión, Enkarterrak, Tolosaldea, Urola-Kosta, Cantábrica Alavesa, Estribaciones de Gorbea, Llanada Alavesa, Montaña Alavesa, Rioja Alavesa y Valles Alaveses (BOPV nº 73 de 11 de abril de 2003).
- Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo (BOPV, nº 32, de 16 de febrero).

Planes Territoriales Sectoriales.

- Decreto 41/2001, de 27 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV (corrección de errores) (BOPV nº 12 de 17 de enero de 2001).
- Decreto 104/2002, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica en la CAPV (BOPV nº 105 de 5 de junio de 2002).
- Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo

para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV (BOPV nº 19 de 28 de enero).

- Orden del 10 de enero de 2005 del Consejero de Agricultura y Pesca por el que se aprueba inicialmente el PTS Agroforestal de la CAPV (BOPV nº 18 del 27 de enero).

### **ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL.**

#### A) Internacional y europea.

- Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.
- Charte du Paysage Méditerranéen R(256) del año 1994/Carta del Paisaje Mediterráneo, Barcelona 1993 en <http://wcd.coe.int/>
- Convenio sobre Biodiversidad de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, <http://www.biodiv.org/convention>
- Convention européenne du paysage/Convención europea del paisaje, STE 176 Florencia 20 de noviembre del 2000, entrada en vigor el 1 de marzo del 2004, en <http://wcd.coe.int/>

#### B) Estatal.

- Instrumento de ratificación de 16 de noviembre de 1993 del Convenio de 5 de junio de 1992 sobre Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro (B.O.E. nº 27, de 1 de febrero de 1994).
- Real Decreto 2488/1994, de 23 de diciembre, por el que se determinan las funciones de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los Comités especializados adscritos a la misma: Comité de Espacios Naturales Protegidos, Comité de Flora y Fauna Silvestres, Comité de Humedales y Comité de Lucha contra los Incendios Forestales (B.O.E. nº 15 de 18 de enero).
- STC 102/1995 sobre la ley de Conservación de la Naturaleza de 26 de junio de 1995, y nueva norma adaptada a dicha sentencia por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre (B.O.E. nº 266, del 6 de noviembre de 1997).
- Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen Medidas para Contribuir a Garantizar la Biodiversidad Mediante la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres. Traspone la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats, modificado por el Real Decreto 1193/1998 de 12 de junio, por el que se modifica el RD 1997/1995, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales, de la flora y la fauna silvestres (B.O.E. nº 151, de 25 de junio).
- Resolución de 20 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de octubre de 1996, por el que se autoriza la inclusión de las lagunas de Laguardia (Álava), Carralagroño, Carravalseca y Prao de la Paul, en la lista del Convenio de Ramsar (2 de febrero de 1971), relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (B.O.E. nº 296, de 9 de noviembre de 1996).

- Resolución de 17 de octubre de 2002, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza la inclusión en la lista del Convenio de Ramsar de las siguientes zonas húmedas españolas: Txingudi, Salburua, colas del Embalse de Ullibarri, lago de Caicedo-Yuso y salinas de Añana, saladar de Jandía, laguna de la Nava de Fuentes y bahía de Cádiz, y la ampliación de las lagunas de la Laguardia. (B.O.E. nº 278, de 20 de noviembre del 2002).
- Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre por el que se aprueba el plan director de la Red de Parques Nacionales (B.O.E. nº 297 de 13 de diciembre de 1999) y STC 101/2005 de 20 de abril (B.O.E. nº 120 del 20 de abril del 2005).
- Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre, de la Jefatura del Estado, de modificación del RD 1302/1986, de 28 de junio, de EIA (B.O.E. nº 241, de 7 de octubre de 2000).
- Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del RD 1302/1986, de 28 de junio, de EIA (B.O.E. nº 111, de 9 de mayo de 2001).
- Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito vertedero (B.O.E. nº 25, del 29 de enero de 2002).
- Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono (B.O.E. nº 260 del 30 de octubre de 2002).
- Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el Inventario Nacional de zonas húmedas (B.O.E. nº 73 de 25 de marzo).

### C) Autonómica.

#### a) General.

- Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV nº 142, de 27 de julio).
- Decreto 167/1996 por el que se regula el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora, Silvestre y Marina (BOPV nº 140, de 22 de julio de 1996).
- Decreto 42/1996, de 27 de febrero, sobre organización y funcionamiento del Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 51 de 12 de marzo de 1996).
- Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente (BOPV nº 59, de 27 de marzo).
- Decreto 115/2000 de 20 de junio, sobre Restauración del Espacio Natural afectado por actividades extractivas (BOPV nº 139, de 20 de julio de 2000).
- Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental (BOPV nº 185 de 4 de septiembre de 2003).

#### Planes Territoriales Sectoriales

- Decreto 415/1998, de 22 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes

de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica) (BOPV nº 34 de 18 de febrero de 1999).

- Decreto 455/1999, de 28 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea) (BOPV nº 17 de 26 de enero de 2000).
- Decreto 160/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 222, de 19 de noviembre de 2004).

b) Espacios Naturales: Urdaibai y Txingudi.

- Decreto 242/1993, de 3 de agosto de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (BOPV nº 235, de 7 de diciembre de 1993).
- Ley 15/1997 de 31 de octubre (BOPV nº 220 de 17 de noviembre de 1997), modifica la Ley 15/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.
- Decreto 258/1998, de 29 de agosto por el que se aprueba el Reglamento de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas (PADAS) de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (BOPV nº 200, de 21 de octubre de 1998).
- Orden de 29 de julio de 1994, del Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, relativa al Plan Especial de Protección y Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Txingudi ((BOPV nº 161, de 25 de agosto de 1994).
- Orden de 1 de marzo de 1994 relativa al plan especial de protección y ordenación de los recursos naturales del área de Txingudi, recayente en los términos municipales de Irún y Hondarribia (BPOV nº 56, de 22 de marzo de 1994)
- Orden de 26 de septiembre de 2001, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección y Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Txingudi, en la parte recayente en el termino municipal de Hondarribia BPOV nº 212, de 2 de noviembre de 2001).

c) Espacios Naturales: Parques Naturales.

Urkiola.

- Decreto 275/1989 de declaración del Parque Natural de Urkiola ((BOPV nº 3 del 4 de enero de 1990).
- Decreto 102/1994 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Urkiola (BOPV nº 55 de 21 de marzo de 1994).
- Decreto 93/1994 por el que se modifica la composición del Patronato del Parque Natural de Urkiola (BOPV nº 52, de 16 de marzo de 1994)
- Decreto 505/1995 por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Urkiola y se ordena la publicación íntegra (BOPV nº 18, de 25 de enero de 1996).
- Decreto 252/1995 de segunda modificación del Decreto de declaración del Parque Natural de Urkiola (BOPV nº 95, de 22 de mayo de 1995).

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 746/1997 (Sala de lo Contenciosos-Administrativo), de 24 de octubre de 1997 (RJCA 1997\2190).
- Decreto 97/1998 por el que se deroga el art. 6 del decreto de declaración (BOPV nº 112, de 17 de junio).
- Decreto 147/2002, de 18 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Urkiola (BOPV nº 150 de 9 de agosto de 2002).

#### Valderejo.

- Decreto 4/1992 por el que se declara Parque Natural el área de Valderejo (BOPV nº 29, de 11 de febrero de 1992).
- Decreto 3/1992 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Valderejo (BOPV nº 27, de 10 de febrero de 1992)
- Decreto 174/1995 por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valderejo (BOPV nº 65, de 3 de abril de 1995)
- Decreto 146/2002, de 18 de junio, por el que se aprueba la parte normativa del II Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valderejo y se ordena su publicación íntegra (BOPV nº 145, de 1 de agosto de 2002).

#### Aiako-Harria.

- Decreto 241/1995 por el que se declara Parque Natural el área de Aiako-Harria (BOPV nº 105, de 5 de junio de 1995).
- Decreto 240/1995 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Aiako Harria (BOPV nº 105, de 5 de junio de 1995).
- Decreto 87/2002, de 16 de abril, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Aiako Harria (BOPV nº 81, de 2 de mayo de 2002).

#### Gorbeia.

- Decreto 228/1994 por el que se declara Parque Natural el área de Gorbeia (BOPV nº 154, de 16 de agosto de 1994). Corrección de errores (BOPV nº 195, de 13 de octubre de 1995).
- Decreto 227/1994 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia (BOPV nº 154, de 16 de agosto de 1994). Corrección de errores (BOPV nº 195 de 13 de octubre de 1994).
- Decreto 66/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia y se ordena su publicación íntegra (BOPV nº 102, de 3 de junio de 1998).

#### Pagoeta.

- Decreto 254/1998 por el que se declara parque natural el área de Pagoeta (BOPV nº 205, de 28 de octubre de 1998).

- Decreto 253/1998 por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Pagoeta (BOPV nº 205, de 28 de octubre).

#### Aralar.

- Decreto 168/1994 por el que se declara parque natural, el área de Aralar (BOPV nº 126, de 4 de julio de 1994). Corrección de errores (BOPV nº 126 de 4 de julio).
- Decreto 169/1994 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Aralar (BOPV nº 126, de 4 de julio de 1994).
- Decreto 146/2004, de 13 de julio, de modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Aralar (BOPV nº 142, de 27 de julio de 2004).

#### Izki.

- Decreto 65/1998 por el que se declara Parque Natural el área de Izki (BOPV nº 80, de 4 de mayo de 1998).
- Decreto 64/1998 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Izki (BOPV nº 80, de 4 de mayo de 1998).
- Decreto 200/2000, de 10 de octubre, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Izki y se ordena su publicación íntegra (BOPV nº 210, de 2 de noviembre de 2000).
- Decreto 26/2005, de 8 de febrero, de modificación del Decreto por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Izki (BOPV nº 35, de 21 de febrero de 2005).

#### Aizgorri.

- Decreto 76/2006 por el que se declara Parque Natural, el área de Aizgorri-Aratz (BOPV nº 76, de 4 de abril de 2006). Corrección de errores (BOPV nº 126 de 4 de junio)
- Decreto 75/2006 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Aizgorri-Aratz (BOPV nº 94, de 19 de mayo de 2006).

#### Armañón.

- Decreto 175/2006 de 19 de septiembre por el que se declara Parque Natural el área de Armañón (Encartaciones-Bizkaia) (BOPV nº 228, de 29 de noviembre de 2006).
- Decreto 176/2006 de 19 de septiembre por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Armañón (Encartaciones-Bizkaia) (BOPV nº 228, de 29 de noviembre de 2006).

d) Biotopos.

- Decreto 229/1998 por el que se declara Biotopo protegido el área de Gaztelugatxe (BOPV nº 188, de 2 de octubre de 1998). Continuación (BOPV nº 198, de 19 de octubre de 1998).
- Decreto 368/1995 por que se declara Biotopo Protegido el macizo de Itxina (BOPV nº 165, de 30 de agosto de 1995).
- Decreto 416/1995, de 29 de septiembre, por el que se declara el Biotopo Protegido Río Leizaran (BOPV nº 201, de 20 de octubre de 1995).
- Decreto 417/1995 por el que se declara Biotopo Protegido las lagunas de Carralagroño, Carravalseca y Prao de la Paul en Laguardia (BOPV nº 201, de 20 de octubre de 1995).
- Decreto 255/1998 por el que se modifica el Decreto de declaración del biotopo protegido de las Lagunas de Carralagroño, Carravalseca y Prao de la Paul para incluir en su ámbito territorial la Laguna de Musco (BOPV nº 197, de 16 de octubre de 1998).
- Decreto 40/1997 por el que se declara Biotopo Protegido el área de Inurritza (BOPV nº 48, de 11 de marzo de 1997).

e) Árboles singulares.

- Decreto 265/1995, de 16 de mayo con la declaración de árboles singulares de la CAPV (BOPV nº 108, de 8 de junio de 1995).
- Decreto 23/1997, de 11 de febrero con una segunda declaración de árboles singulares de la CAPV ( BOPV nº 38, de 25 de febrero de 1997).

