Lurralde : invest. espac.	45	2022	p: 1-32	ISSN 0211-5891	ISSN 1697-3070 (e)

EL MEDIO RURAL EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA CAPV

DOS ÁREAS FUNCIONALES COMO ESTUDIO DE CASO EN LA CATEGORIZACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

NAGORE DAVILA-CABANILLAS

Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología.

Grupo de Investigación de Patrimonio Construido.

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

C/ Tomás y Valiente s/n. 01006 Vitoria-Gasteiz

nagore.davila@ehu.es

Resumen

En este trabajo se analiza cómo se categoriza el suelo no urbanizable desde la planificación territorial a distintas escalas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV). El objetivo consiste en observar el grado de conservación y protección que se le asigna al medio rural después de que algunos estudios pongan en duda la efectividad de la Ordenación Territorial debido a la escasa coordinación entre administraciones y debido al escaso grado de vinculación de algunos planes territoriales. Son las categorías de ordenación establecidas en las Directrices de Ordenación del Territorio (1997) las que se han analizado como elemento de concordancia y con las cuales se ha podido observar, mediante un estudio de caso, la desprotección a la que se enfrenta la actividad agroganadera desde un punto de vista territorial.

Palabras clave: categorías de ordenación, conservación, medio rural, Guipúzcoa, Comunidad Autónoma del País Vasco.

LANDAKO INGURUNEA EAEKO LURRALDE ANTOLAMENDUAN

KASU AZTERKETA: BI EREMU FUNTZIONALEN KATEGORIZAZIOA EREMUA URBANIZAEZINEAN

Laburpena

Artikulu honetan lurzoru urbanizaezina nola sailkatzen den aztertu da Lurralde Antolamendutik Euskal Autonomia Erkidegoko eskala desberdinetan. Landa eremuari ematen zaion kontserbazio eta babes maila behatzea izan du helburu, ikerketa batzuek Lurralde Plangintzaren eraginkortasuna zalantzan jarri ondoren administrazioen arteko koordinazio falta eta zenbait lurralde planen lotura maila eskasa dela eta. Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak (1997) ezarritako kudeaketa-kategoriak dira adostasun-elementu gisa aztertu direnak. Kasu-azterketa baten bitartez nekazaritza eta abeltzaintzako jarduerek babesik ez dutela ondorioztatu da, lurralde ikuspegi batetik zehazki.

Gako-hitzak: lurralde kategoriak, kontserbazioa, landa ingurunea, Gipuzkoa, Euskal Autonomia Erkidegoa.

THE RURAL ENVIRONMENT IN THE TERRITORIAL PLANNING OF THE CAPV

TWO FUNCTIONAL AREAS AS A CASE STUDY IN THE CATEGORIZATION OF NON-URBANIZABLE LAND

Abstract

This work analyzes how the rural space is categorized from the different levels of the territorial planning in the Autonomous Community of the Basque Country. The objective consists in observing the degree of preservation and protection assigned to the rural environment after some researches cast doubts on the effectiveness of the Territorial Planning due to the scarce coordination between administrations and to the low degree of linkage of some territorial plans. It is the categories of planning established in the Territorial Planning Guidelines (1997) that have been analyzed as an element of concordance, and with which it has been possible to observe, by means of a case study, the vulnerability that is facing the agricultural and livestock activity from a territorial perspective,

Key words: ordinance categories, conservation, rural areas, Gipuzkoa, Basque Autonomous Community.

ORIGEN Y MOTIVACIÓN DEL ESTUDIO: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV

Según los últimos datos ofrecidos por el Gobierno Vasco en el Inventario Forestal del 2020, la actividad primaria ocupa, y por lo tanto configura, más del 60% del territorio de la CAPV. Conscientes del papel fundamental del poblamiento rural en la ordenación territorial de la CAPV, en las Directrices de Ordenación del Territorio (en adelante, DOT) se recoge la actividad agroganadera, garante de gran parte del paisaje vasco, como avalista de un ordenamiento territorial resiliente y sostenible, siendo necesario el apoyo a la existencia de este sector con iniciativas de conservación, dinamización y revitalización. Por ello, este estudio tiene por objeto analizar cómo se ordena este espacio en la CAPV y el grado de protección que se le asigna desde la planificación territorial para evitar que este espacio se convierta en uno totalmente marginado y residual.

Sin embargo, el escaso carácter vinculante con el que se aprobaron las DOT, y, por tanto, la no obligatoriedad de establecer la matriz del medio físico con sus categorías de ordenación (sólo se establecieron regulaciones vinculantes para las categorías de Especial Protección y Protección de Aguas Superficiales), junto con diversos estudios (Janín, 2005; Elorrieta, 2013; Farinós et al, 2018) que alertan de una posible ineficacia de la planificación territorial debido a la descoordinación entre las administraciones competentes, ya nos hace pensar que el medio rural, y sobre todo el suelo destinado a la actividad agroganadera, sufre las consecuencias de una descoordinación por parte de las administraciones competentes en planificar el medio rural y por ende, una desconcertante regulación.

En lo que respecta a la configuración particular de la Ordenación del Territorio (en adelante, OT) en la CAPV, la Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco constituye el marco jurídico con la que se desarrolla la política territorial. Los instrumentos previstos por la ley son tres:

Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT). Las primeras se aprobaron mediante Decreto 28/1997, de 11 de febrero y posteriormente han sido actualizadas y aprobadas mediante Decreto 128/2019, de 30 de julio.

Los Planes Territoriales Parciales (PTP). Actualmente están aprobados todos, aunque con una gran diferencia temporal. Las Áreas Funcionales (en adelante, AAFF) de Álava Central y Laguardia aprobaron su correspondiente PTP en marzo de 2004, y Tolosaldea lo ha aprobado recientemente (mayo de 2020). El PTP del otro Área Funcional que nos atañe, Mondragón-Bergara (también denominada Alto Deba y en euskera Debagaraia) se aprobó mediante decreto en abril del 2005.

Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Se han aprobado diez PTS, entre los cuales cabe destacar el PTS Agroforestal, aprobado mediante decreto en septiembre de 2014.

La relación entre las DOT y los PTP con los PTS es de jerarquía, de tal modo que ninguna prescripción de este último puede ir en contra de los anteriores (art. 11 LvOT). Asimismo, el PTP tiene, en principio, el mismo rango que los PTS, pero prevalecen sobre ellos a través de las DOT en su calidad de instrumentos de desarrollo de éstas (art. 17 LvOT) (Dávila, 2012: 188).

A lo largo de estas dos últimas décadas se ha ido realizando una crítica de la aplicación de la OT en la CAPV, bien sea desde instituciones públicas (con objeto de la revisión de las DOT aprobadas en 1997), bien desde iniciativas privadas. Mata, Fernández y Marías (2005) apuntaban el acusado desfase entre la existencia de un marco legislativo general plenamente censado y la escasez de instrumentos de ordenación territorial aprobados y por tanto aplicados. Se denunciaba la falta de resultados tras dos décadas del ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, y es que las DOT no determinaron plazos para la elaboración y aprobación ni de los PTP ni de los PTS, lo que provocó la tardía aprobación de muchos de los planes, recalcando algunos PTP trascendentales (Allende, 2006). Prácticamente la mitad de las AAFF de la CAPV, pasada una década desde la aprobación de las DOT, no habían aprobado definitivamente sus PTP. Urrestarazu (2006) también apuntaba el desfase temporal como causa de la escasa efectividad de los planes de ordenación territorial, ya que muchos procesos territoriales se realizan a una velocidad más alta de lo que a veces se piensa y los planes parecen no poder alcanzar. Son lapsos de tiempo demasiado largos (elaboración, tramitación y aplicación) para que los instrumentos resultantes muestren su total eficacia. Esta cuestión ha sido objeto de atención actualmente por autores como Rando (2019,2020) que al analizar la situación de la planificación territorial en las Comunidades Autónomas en España coincide con Urrestarazu, alertando del riesgo de obsolescencia de los planes antes de su entrada en vigor, debido a los largos periodos temporales que requieren tanto la elaboración como la tramitación de los mismos. De tal modo, Farinós, et al. (2021), siguen insistiendo en que la mayor debilidad que presenta la planificación territorial son los largos periodos de tramitación de los planes. En este contexto, Garay (2015) destaca las consecuencias de lo comentado anteriormente, y es que las largas tramitaciones provocan ciertas ejecuciones sectoriales antes de su aprobación, recalcando la inexistencia de la acción territorial.

Relacionado con esto último, se ha de tener en cuenta que la ordenación del territorio se enfrenta con otra problemática relacionada con su transversalidad y es que el carácter multidisciplinar con el objetivo de diseñar el escenario territorial a futuro implica a una infinidad de intereses, y, por lo tanto, agentes e instituciones de diversa índole. Zoido (2010) ya advirtió que ello está provocando una gestión pública excesivamente orientada desde intereses privados. Elorrieta (2013) en su tesis también recoge la problemática a la que se enfrenta la actual política de ordenación del territorio al distribuirse las competencias de ésta entre los distintos niveles de decisión y la propia organización del entramado jurídico-administrativo. De hecho, existen diversas denuncias relacionadas con la poca coordinación entre las administraciones de diferente rango (gobierno estatal, regional, diputación

y ayuntamiento) y entre los departamentos (sectoriales), recalcando la necesidad de garantizar la coordinación interadministrativa y la participación en la OT para asegurar una objetiva ponderación de las necesidades sociales, económicas y ambientales. Janin (2005) ya denunciaba la deficiencia y descoordinación que existía en los procesos de gobernanza territorial a nivel vertical y horizontal a escala europea. Erquicia (2003) también instaba a las administraciones supramunicipales vascas (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) que interviniesen junto con los ayuntamientos en el gobierno del territorio, nunca desde un ejercicio de tutela sino de colaboración. Farinós, Garcia y Aldrey (2018) denuncian la falta de coordinación entre planes territoriales y urbanísticos, limitados en su mayoría a la transformación de usos sin una visión conjunta del territorio.

En el inicio de la revisión de las DOT Unzurrunzaga (2006) señalaba que los planes de ordenación territorial propusieron modelos territoriales con imágenes muy esquemáticas y amebas zonificaciones territoriales, lo cual condujo a la inutilidad de estos planes por parte de intervenciones sectoriales espontáneas enmarcadas en una dinámica de expansión muy fuerte. Concretamente, Urkidi (2010) denunciaba la insuficiencia de los instrumentos de coordinación previstos en la LOTV para lograr la coordinación y asegurar tanto las políticas sectoriales horizontales como la deseable integración vertical de las diferentes administraciones. E incluso las propias DOT recogen en su última memoria (2019) que el equilibrio competencial entre las distintas partes implicadas no ha resultado siempre fácil de alcanzar.

Centrándonos en el tema que se aborda en este estudio, concretamente en el grado de vinculación de los instrumentos de OT, Ávila (1998) apunta que debido al recelo de varias administraciones públicas y particulares, las DOT fueron perdiendo fuelle y simplemente se quedaron en un documento que poco les afecta jurídicamente al resto de los planes de rango inferior: un plan cuanto más indicativo sea y menos vincule, menos obstáculos y resistencias encontrará, pues nadie se opone a aquello que no le afecta (Ávila, 1998: 306). Asimismo, Urkidi (2010, 194) recoge lo siguiente: “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”. De este modo, las DOT tuvieron distintas versiones de las DOT, las cuales fueron modificándose hacia la flexibilidad y delegando competencias territoriales sobre otros planes, bien sectoriales o bien de rango inferior. Finalmente, fueron aprobadas con un consenso mayoritario.

1.1 Categorías de ordenación del medio físico

Las Categorías de Ordenación del medio físico fueron establecidas en las primeras DOT. Configuran una zonificación del territorio en función de su vocación: Especial Protección, Mejora Ambiental, Forestal, Zona Agroganadera y Campiña, Pastizales Montanos,

Sin Vocación de Uso Definido (en las actuales DOT esta categoría queda suprimida) y Protección de Aguas Superficiales.

La categoría de Especial Protección la tendrán aquellas áreas que necesitan una protección especial por su calidad ecológica, natural, paisajística o cultural. Los bosques, matorrales o suelos marginales degradados que deben obtener una mayor calidad ambiental, serán catalogados como Mejora Ambiental. Así pues, la categoría Forestal incluye suelos que son aptos para la silvicultura y las zonas con alto potencial agrícola serán áreas de interés para la conservación y obtendrán la categoría de Zona Agroganadera y Campiña. Los Pastizales de Montaña incluyen los pastos, pero que al estar ubicados a cierta altura no se han agrupado con la anterior. La categoría de Protección de aguas superficiales está formada por los ríos y arroyos y las zonas de protección ubicadas en sus márgenes. Por último, la categoría excluida en las revisadas DOT (2019) es la de Sin Vocación de Uso Definido. Esta categoría se componía de zonas agrícolas y matorrales de bajo valor, donde la tierra no se consideraba productiva, y además no tenían alto valor cultural, natural o paisajístico. El propio nombre daba pie a la confusión y en el informe sobre la revisión de las DOT, Ruiz Urrestarazu (2006) recalca su confusa definición, admitiéndose en ellas los usos más degradantes. De tal modo, en el estudio ambiental estratégico de la revisión de las directrices de ordenación territorial de la CAPV (2019) se recoge su malinterpretación como espacio residual sin valor ambiental.

A cada una de las categorías se les establece una regulación de usos del suelo, clasificados en cinco bloques: protección ambiental, ocio y esparcimiento, explotación de recursos primarios, infraestructuras y usos edificatorios. Asimismo, incorporan los condicionantes superpuestos que limitan el uso establecido para cada categoría. En este caso, existen diferencias entre las actuales y antiguas DOT. Anteriormente se diferenciaron cuatro condicionantes (Vulnerabilidad de Acuíferos, Áreas erosionables, Áreas Inundables y Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdaibai). Sin embargo, en las actuales DOT, se establecen dos grupos: el primero, denominado de Riesgos Naturales y Cambio Climático, engloba las condicionantes de Vulnerabilidad de Acuíferos y Áreas Inundables. El segundo condicionante, recogido como Infraestructura Verde, incorpora los Corredores Ecológicos y Espacios Protegidos por sus valores ambientales y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Finalmente, la matriz es rellenada con tres regímenes de regulación de usos: propiciado, admisible y prohibido.

Con todo, las DOT establecen las categorías del medio físico, pero no las delimitan. Los planes encargados de delimitarlas, y que nos competen en este estudio son, por un lado, los Planes Territoriales Parciales de las AAFF seleccionadas, y, por otro, el PTS Agroforestal de la CAPV aprobado en 2014. Según el artículo 10 del Decreto 177/2014, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el PTS Agroforestal de la CAPV, el planeamiento municipal debe categorizar el Suelo No Urbanizable utilizando las categorías contenidas en el PTS Agroforestal, además de la categoría de Especial Protección definida por las DOT. No obstante, únicamente es vinculante para el planeamiento urbanístico la categoría de

Agroganadero y Campiña con un alto Valor Estratégico. En cuanto a la categorización del PTS, se debe mencionar que no coincide en su totalidad con la establecida por las DOT, y, por ende, se sabe de partida la descoordinación que se va a observar entre los planes, ya que el planeamiento urbanístico recoge la categorización establecida en las DOT de 1997, incluida la de Sin Vocación de Uso Definido.

Tabla 1. Diferencias categorías de ordenación en las DOT y en el PTS Agroforestal.

CATEGORIAS DOT (1997)	CATEGORIAS PTS AGROFORESTAL	CATEGORIAS DOT (2019)
Especial Protección	No hay	Especial Protección
Mejora Ambiental	Mejora Ambiental	Mejora Ambiental
Agroganadera y Campiña	Agroganadera y Campiña 1. Estratégico 2. Paisaje de transición	Agroganadera y Campiña
Forestal	Monte: 1. Forestal 2. Monte Ralo- Forestal	Forestal
Pastizal montano	Monte: 1. Pastos montanos 2. Pastos montanos-roquedos	Pastizal montano
Sin vocación de Uso Definido	No hay	Desaparece
Protección de Aguas Superficiales	Protección de Aguas Superficiales	Protección de Aguas Superficiales

Fuente: elaboración propia.

En el PTS no se delimita específicamente la categoría de Especial Protección, al entenderse que es cometido de los PTP y el planeamiento municipal. En la matriz del medio físico de las DOT (1997 y 2019) las actividades agrícolas y ganaderas no son propicias y en el caso de que se cataloguen ciertas zonas agroganaderas como Especial Protección, resulta un tanto contradictorio que no puedan ser admisibles las actividades vinculadas con la agricultura y ganadería. En las renovadas DOT (2019), se especifica que las figuras de protección aplicable (PORN, PRUG, RB Urdaibai, ZEC) o bien el PTS de Zonas Húmedas

o PTS del Litoral, establecerán la admisibilidad de la ganadería, aunque la agricultura sigue estando prohibida. Tampoco se contempla la categoría de Sin Vocación de Uso definido, al considerar que todo suelo tiene o puede tener una vocación agroforestal. De tal modo, todos los municipios que recojan esta categoría agudizarán la inadecuación y descoordinación. Además, en cuanto al régimen de usos del suelo establecido en las DOT, en esta categoría son admisibles todos, aunque algunos deben ser especificados por el planeamiento de desarrollo. En la revisión de las DOT (2019) esta categoría desaparece, por lo que todas las zonas categorizadas como tal deberán recategorizarse en el planeamiento urbanístico.

En este contexto recogemos los aspectos negativos de la ordenación establecida por los instrumentos de OT que Agirregoitia (2015) expuso en el congreso EuskalHiria: señala, entre otros aspectos, la falta de ajuste en las delimitaciones de las diversas categorías de ordenación establecidas por los planes territoriales para una más correcta adecuación a los elementos físicos del territorio, así como la dispersión de la terminología y en determinados casos conceptos de los diversos planes de ordenación del territorio entre sí y en relación con el contenido normativo de la matriz de usos de las DOT, lo cual ha supuesto la dificultad de su aplicación en los PGOU.

Metodología

El estudio se centra en dos Áreas Funcionales: Debagaraia y Tolosaldea. Las AAFF de escala intermedia se diseñaron en las DOT (1997) para el análisis de problemas y para la implantación de programas de OT en cada uno de los territorios diferenciados de escala comarcal.

Ambas áreas se localizan en la vertiente cantábrica de la CAPV, pero comprenden características no muy similares. En el AF de Debagaraia no hay apenas terreno llano ni extenso y la mayoría de las tierras adecuadas que existían para la actividad agroganadera se han ido perdiendo por la afección de grandes infraestructuras y por el desarrollo urbano-industrial. Desde el 2005 el AF de Debagaraia ha registrado un crecimiento de su superficie artificializada entorno al 33%, frente al 13,63% de Gipuzkoa y 8,52% de Tolosaldea. Esta última presenta, al igual que Debagaraia, una orografía muy compartimentada en cuanto a un relieve pronunciado y estrechos valles, pero en más del 90% del territorio se observa un dominio claramente rural: abundan las actividades primarias, siendo éstas una parte importante de su base económica (si se tiene en cuenta el porcentaje de población empleada en el primer sector, Tolosaldea supera la media de su Territorio Histórico y de la CAPV; 1,83% frente al 0,94 de Gipuzkoa y 1,07% de Euskadi). Concretamente las actividades agroganaderas ocupan un 26% de la superficie del área, frente casi al 16% en Debagaraia y 23% en Gipuzkoa. Son dos AAFF con características disimiles, y, por tanto, interesantes para analizar cómo el gobierno local ordena el medio rural en base a lo establecido en los planes de rango superior.

Teniendo en cuenta el objetivo de este estudio, en primer lugar, se analiza cómo se planifica el medio físico a escala subregional para comprobar el grado de protección que se le establece a la actividad agroganadera. Posteriormente se explora cómo la planificación a escala municipal recoge lo establecido en los planes de rango superior para medir el grado de coordinación entre éstos y observar la voluntad de preservar el suelo destinado a esta actividad.

En cuanto a los instrumentos de OT analizados, teniendo en cuenta la configuración de la OT en la CAPV y que las DOT no delimitan las categorías de ordenación del medio físico, se ha trabajado con la cartografía del PTS Agroforestal (aprobado en 2014) como instrumento sectorial competente en el medio rural, el PTP correspondiente al AF de Debagaraia[1] y finalmente, el planeamiento urbanístico de cada municipio que conforman las AAFF mediante la cartografía elaborada por Udalplan[2]. No obstante, es importante mencionar que existen otros planes sectoriales con competencia en la gestión del suelo no urbanizable, entre los cuales caben destacar el PTS de Zonas Húmedas, PTS de Protección y Ordenación del Litoral y el PTS de Ordenación de Ríos y Arroyos. Éstos recogen, en gran parte, las categorías del medio físico delimitadas por las DOT, no obstante, aun siendo planes con aptitud en la planificación del suelo calificado como no urbanizable, dada la envergadura de este estudio no se han superpuesto las categorías de estos planes.

Las categorías establecidas por el PTP de Debagaraia distan de las de las DOT. Bien es cierto que recoge las áreas de interés naturalístico (Espacios Naturales Protegidos, Áreas de interés naturalístico y otros enclaves de interés), Áreas de Interés Hidrológico, Áreas de Interés Agrario y Áreas a Mejorar y Recuperar y que en principio pueden parecerse a las categorías de la matriz del medio físico de las DOT, pero en realidad se asemejan poco. Por ejemplo, Las Áreas a Mejorar y Recuperar que pueden recordar a la categoría de Mejora Ambiental de las DOT, sólo recogen las que por su uso como vertederos han trasformado las condiciones iniciales del medio físico y por su dimensión resultan notorias en el Área Funcional. En este caso y teniendo en cuenta el objetivo del estudio, sólo se han añadido las zonas de interés agrario: los suelos de mayor capacidad agrológica, es decir, aquellos terrenos más fértiles que se orientan principalmente hacia la producción agrícola y al mantenimiento de las explotaciones agropecuarias en el medio rural. Se debe tener en cuenta que, aunque se establece una regulación de usos para cada categoría, este PTP no diseña la matriz.

1 el Plan Territorial Parcial de Tolosaldea no se ha tenido en cuenta por su reciente aprobación (2020), por lo tanto, aunque el PTP prevalezca sobre el PTS, los planes urbanísticos debían aplicar las categorías del PTS en ausencia del PTP.

2 Udalplan es un banco de datos configurado por un Sistema de Información Geográfica en el que se recoge entre otros la información de los usos previstos en el planeamiento municipal y el estado de ocupación de los mismos. Supone la actualización cada año, y ofrece toda la información sobre el suelo residencial, actividades económicas, sistemas generales, así como de categorías de suelo no urbanizable del conjunto de la Comunidad Autónoma).

Realmente, los usos prohibidos tanto en las DOT como en el PTS Agroforestal para las zonas catalogadas como agroganadera y campiña son escasos: únicamente se prohíben los crecimientos urbanísticos no apoyados en núcleos preexistentes y el uso residencial aislado. En el PTS se añade otro uso prohibitivo relacionado por las construcciones para uso forestal, aunque excepcionalmente puede ser admisible si es avalado por un informe favorable del órgano competente en materia agraria. El resto de los usos en esta categoría son propiciados o admisibles, aunque algunas actividades serán admisibles si se precede a realizar un análisis de la afección generada sobre la actividad agroforestal y se incorporan, en el caso de que se necesitaran, medidas correctoras.

Asimismo, al observar las limitaciones de las actividades agroganaderas por categoría de ordenación, llama la atención que tan sólo es admisible la actividad agrícola y ganadera en las zonas categorizadas como Agroganadera y Campiña. En Pastos Montanos obviamente también es admisible la ganadería. Sin embargo, en el resto de las categorías estos usos quedan prohibidos o son admisibles con matizaciones o excepciones. Destaca, además de la categoría de Especial Protección por lo ya comentado anteriormente, la categoría de Mejora Ambiental, en la cual la agricultura queda prohibida por las DOT y el PTS Agroforestal y la ganadería es admisible con matizaciones. Las prácticas forestales que en las DOT se recogían como admisibles, el PTS difiere y las determina como propicias con matizaciones.

Con un SIG se han trabajado las capas que nos competen en este estudio para analizar el grado de adecuación de las categorías de ordenación entre los distintos planes. Conociendo de antemano los desajustes que se van a dar por las categorías de Sin Vocación de Uso Definido y Especial Protección, se han señalado éstas independientemente, prestando especial atención a las zonas catalogadas como esta última por la regulación de usos asignada a la misma.

Antes de pasar a analizar los resultados obtenidos, es importante contextualizar la dinámica que presentan las áreas rurales de las dos AAFF enclavadas en el paisaje vasco-atlántico de la CAPV.

Dinámica de las áreas rurales en la CAPV: el paisaje Vasco-Atlántico

El territorio rural vasco se caracteriza por su gran diversidad paisajística, pero tal y como recogen Ruiz y Galdós (2008), el paisaje rural puede zonificarse en tres grandes áreas que recoge, de norte a sur, los prados y los pinares de repoblación de los valles atlánticos, los campos abiertos de las parcelas cerealistas de las amplias cuencas de las comarcas centrales de Álava, y, por último, el paisaje daría paso al sector vinícola de la depresión del Ebro.

Si analizamos la dinámica que estos espacios han registrado en las últimas décadas, se puede apreciar una clara tendencia a la ocupación de las tierras cultivadas en favor de la invasión de otros usos residenciales e industriales, siendo también de destacar los usos

relacionados con el transporte. Asimismo, la fuerte expansión de la superficie forestal que se dio en décadas anteriores, debido en parte a la política forestal europea, parece ser que se está frenando en los últimos años. Vadell, et al. (2019) recogen las diferentes medidas que se han ido adoptando a lo largo de los 90 hasta el 2020 en materia de financiación forestal, es decir, las ayudas económicas que se han ido aprobando mediante diferentes reglamentos, primero en el contexto de la Política Agraria Comunitaria (PAC) y luego dentro de las políticas de desarrollo rural, para priorizar la forestación de tierras agrarias. Esta medida tenía como objetivo atenuar tanto los procesos erosivos que conducen a la desertificación, como la despoblación del mundo rural, manteniendo el empleo y proporcionando una renta alternativa a la retirada de tierras de la producción agraria. Así lo recogen también Fernández y Corbelle (2017) al considerar la PAC como herramienta para la reforestación de tierras agrarias.

En España la superficie total forestada desde 1994 a 2016 aumentó 732.926 ha, superficie verdaderamente importante en el contexto de las forestaciones o reforestaciones realizadas por particulares. No obstante, los datos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura en su estadística forestal ofrecen una forestación mucho más pausada a partir del 2006. En el País Vasco, entre 1993 y 1999 la superficie forestada se situaba en 29.000 ha, con pequeño decrecimiento en el periodo 2000-2006 (23.605 ha), y un crecimiento casi inexistente en el periodo 2007-2013 (98 ha). En cualquier caso, la especie más utilizada ha sido con creces el Pinus radiata, especie de crecimiento rápido. Alberdi (2018) explica el decrecimiento de la superficie forestada de los últimos años debido al agotamiento del modelo forestal vasco, es más, la reforestación con fines comerciales ya no forma una alternativa económica a futuro. De hecho, el declive del sector forestal se observa en el volumen de cortas que se ha visto notablemente reducido debido en parte a la entrada de madera de otros países, el aumento de costes, la ruptura generacional y el cambio cultural de los nuevos titulares. Esto ha provocado que la actividad forestal esté, a la espera de mejorar el precio de mercado, en un periodo de letargo. En este contexto, se prevé que no se dé la reforestación y que estas parcelas sean ocupadas por una forestación espontánea. En este mismo estudio (Alberdi, 2018) advierte de un abandono del uso agrícola, que, si bien no se observa desde un punto de vista de cambios de usos del suelo, sí que se aprecia con un mayor aumento en la cubierta vegetal natural y el bosque espontáneo. Murua, Astorkiza y Eguía (2012) ya advertían que el cese o cese parcial de las explotaciones no tendría una traducción inmediata y directa en abandono de las praderas y pastos, ya que a menudo se sigue utilizando, pero a un nivel cuasi testimonial o marginal. Del mismo modo, Keenleyside y Tucker (2010), insistían que el abandono puede empezar con un proceso gradual, en el cual se reduce la intensificación de la actividad, aumentando la marginalización progresiva y finalmente, se da el total abandono de la explotación agroganadera. En este contexto, varios autores recalcan la necesidad de volver a considerar la forestación de tierras agrarias no mecanizables, esta vez integrando nuevas formas de gestión no intensivas. De tal modo, Ainz (2009), consciente de la prevalencia de los intereses de los grandes propietarios

forestales, respaldaba el replanteamiento de la política forestal vasca libre de presiones y apostaba por un futuro sostenible para los montes de la vertiente atlántica del País Vasco.

En este caso, las dos AAFF que nos ocupan se localizan en la parte atlántica descrita por los autores citados anteriormente (Ilustración 1). Esta franja alberga las dos provincias de Bizkaia y Gipuzkoa y las comarcas cantábricas de Álava (Estribaciones del Gorbea, Barrundia y el valle de Kuartango).

Debagaraia queda organizada, por un lado, por los municipios guipuzcoanos de Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate/Mondragón, Bergara, Elgeta, Eskoriatza, Leintz-Gatzaga y Oñati, y, por otro, por el municipio de Aramaiona del Territorio Histórico de Álava. Estos municipios se configuran en torno a la zona alta del valle del río Deba, el más occidental de los cuatro valles con vertiente atlántica que caracterizan el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

El AF de Tolosaldea está situada entre el parque natural de Aralar y el macizo de Ernio, y comprende nada menos que veintiocho términos municipales (Abaltzisketa, Aduna, Albiztur, Alegia, Alkiza, Altzo, Amezketa, Anoeta, Asteasu, Baliarrain, Belauntza, Berastegi, Berrobi, Bidania-Goiatz, Elduaien, Gaztelu, Hernialde, Ibarra, Ikaztegieta, Irura, Larraul, Leaburu, Lizartza, Orendain, Orexa, Tolosa, Villabona, Zizurkil). Se sitúa en la parte oriental de la provincia limitando al este con Navarra, al oeste con la comarca de Urola Costa, al norte con la comarca de San Sebastián-Donostialdea y al sur con el Goierri. El principal eje de la comarca es el valle del río Oria, en cuyo curso medio se sitúa Tolosa.

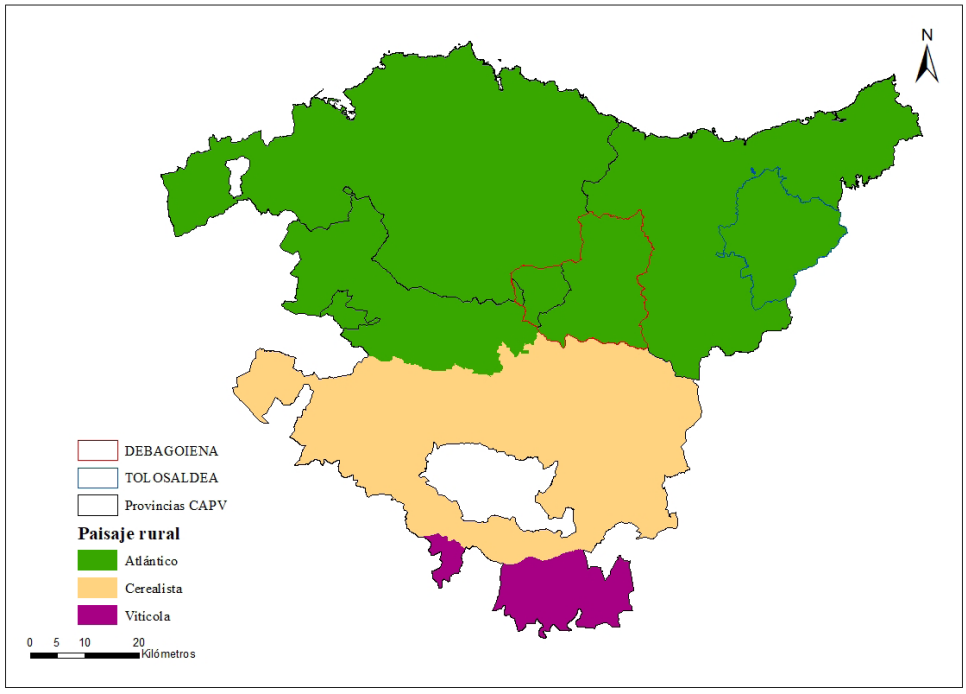


Ilustración. n. 1 División geográfica de los paisajes rurales de la CAPV.

Fuente: elaboración propia a partir de la división geográfica establecida por Ruiz y Galdós (2008).

La configuración de los usos del suelo viene establecida por la morfología del relieve (valles estrechos y encajados), de tal modo que en los fondos de valle se localizan los usos urbano-industriales, entremezclados en su más mínima expresión con los usos hortícolas y los prados. En zonas con mayor pendiente se encuentra el mosaico de campiña atlántico en el que el caserío con su actividad mayoritariamente ganadera y forestal (pinos de repoblación) conforma el paisaje.

Al hilo de la dinámica de estos espacios rurales, en estas comarcas enmarcadas en la región agraria atlántica del País Vasco, al igual que en el resto del territorio vasco, se está registrando un abandono de la actividad agroganadera (Ruiz y Galdós, 2013), aunque este abandono se representa en la extensificación del propio sector y no tanto en los cambios que se pueden registrar desde un punto de vista de ocupación del suelo.

Murua, et al (2012), así lo demuestran: observan un retroceso de la actividad agropecuaria en general para toda la CAPV, pero comparativamente la zona de tradición agrícola (vertiente mediterránea) aparece menos afectada por riesgo de abandono que la zona de tradición ganadera (vertiente cantábrica), de hecho, basándose en sus estudios, sospechan que una parte importante de la zona cantábrica de la CAPV puede estar infrautilizada, ya que tierras antes destinadas a la ganadería lechera han pasado a destinarse a pastos de vacuno de carne o ganado ovino, indicando una extensificación y marginalización de la ganadería. Si se analiza un indicador básico para medir la dinámica de la actividad agroganadera (número de explotaciones agrarias y ganaderas) se observa una clara recesión, con excepción de la ganadería ovina en Tolosaldea, que ha experimentado un crecimiento en el número de explotaciones, así como en el número de cabezas ovinas. Pese a ello, Murua et al (2012) especifican que, aunque la evolución del número de explotaciones agrarias y del empleo puede servir como indicios de abandono, en realidad, no son indicadores fiables de lo que ocurre realmente con el uso de la tierra.

Las causas de esta tendencia hacia el abandono de la actividad agroganadera en la vertiente cantábrica, y por lo tanto en las AAFF que nos concierne, pueden ser varias. Según Pointereau, et al. (2008) los factores más comunes son geográficos, entre los cuales cabe señalar las pendientes pronunciadas que pueden presentar las tierras y su consiguiente difícil accesibilidad, así como la gran presión urbana. De hecho, Ainz (2001) ya señalaba en referencia al caserío vasco que está totalmente sometido a los intereses urbano-industriales, lo cual provoca que muchos propietarios tengan expectativas de vender sus tierras a agentes con intereses no agroganaderos. Por otro lado, Pointereau et al. (2008) apuntan a los factores agroecológicos, es decir, los factores relacionados con la calidad agrologica de los suelos, siendo lógicamente los suelos pobres los que antes se abandonan. El factor demográfico también debe ser tenido en cuenta, ya que el descenso de la población conlleva un decrecimiento de los trabajadores en este sector, y, además, el alto porcentaje de población en edad de jubilación hace que el relevo y la transmisión de la explotación sea dificultosa. Por último, recalcan la ineficacia de las distintas políticas agrarias como causa de abandono de esta actividad.

La falta de mano de obra y suelo apto para el trabajo impulsaron en el País Vasco, por un lado, al desarrollo y aprobación del Plan de Incorporación de Jóvenes Agricultores del País Vasco, y por otro, iniciativas de desarrollo agrario fundamentadas en la captación de tierra; no obstante, Alberdi (2016) recoge uno de los principales problemas a los que se enfrentan este tipo de iniciativas: los propietarios de los terrenos ceden el disfrute de su tierra y no el uso del suelo, lo que les permite mantener la propiedad sin ningún tipo de unión ni de declaración. Ante tal situación, las aportaciones de suelo privado no resultan suficientes para que la captación de tierra se convierta en una herramienta de dinamización.

4. Análisis: Ajuste de las categorías.

Previo al análisis de la adecuación de estas categorías sobre el planeamiento urbanístico, se debe subrayar nuevamente la escasa vinculación de éstas por parte del PTS. Únicamente dentro de la categoría Agroganadera y de Campiña, la determinada como “De Alto Valor Estratégico” es vinculante para los planes urbanísticos, por lo tanto, el resto de las categorías son propuestas que deben considerarse a la hora de planificar el suelo no urbanizable sin ningún tipo de vínculo jurídico. Esto, lógicamente, coadyuva a que sean los propios ayuntamientos competentes de los planes urbanísticos los que actúen de forma coordinada con el PTP o PTS. Con ello, este estudio sirve para medir la coordinación entre la planificación territorial a escala subregional (PTP-PTS) y la planificación a escala municipal, y medir la voluntad para la conservación y protección del suelo agroganadero.

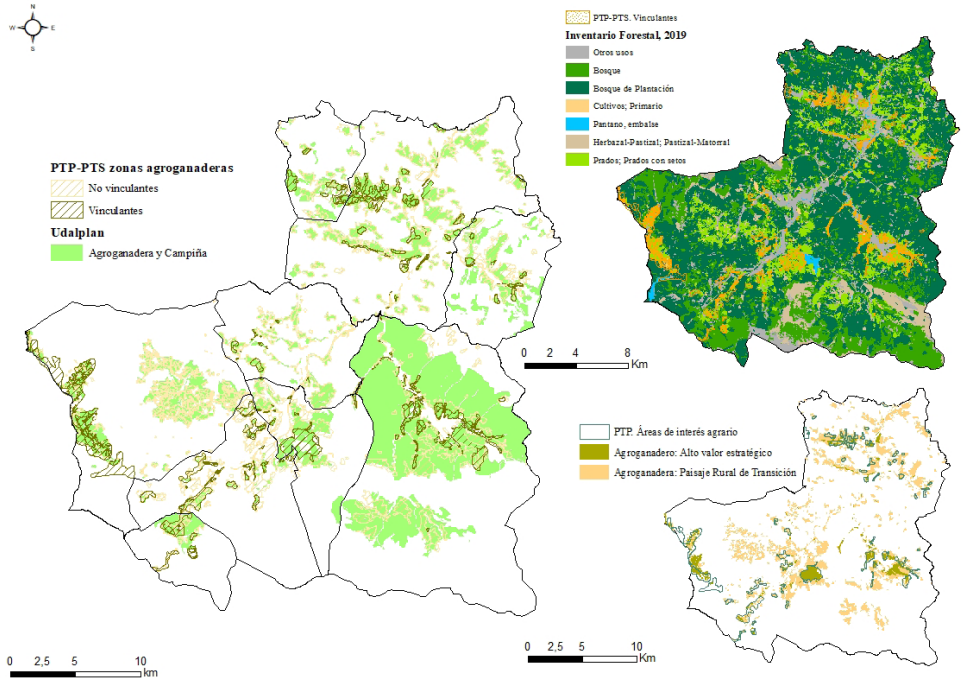


Ilustración. n. 2 Zonas vinculantes por parte del PTP y PTS Agroforestal, su adecuación en el plan urbanístico y los actuales principales usos del suelo en el AF de Debagaraia. *****

Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía obtenida en el PTP Mondragón-Bergara, PTS Agroforestal e Inventario Forestal (2019).

Antes de proceder a la adaptación de todas las categorías en el AF de Debagaraia en los planes urbanísticos, se presenta en la ilustración 2 las zonas que el PTP cataloga como Áreas de Interés Agrario y la única categoría de ordenación que establece el PTS Agroforestal como vinculante. En la misma figura se recoge el estado actual del AF en cuanto a usos del suelo, observándose cómo una ínfima parte de las zonas ocupadas por actividades agrícolas y ganaderas están actualmente recogidas y protegidas. De hecho, aunque estas zonas vinculantes en su mayoría sí quedan reflejadas en la cartografía de Udalplan[3], sólo se protege el 0,20% de las zonas ocupadas por usos agroganaderos (datos elaborados a partir del inventario forestal, 2019). Todo esto conlleva ciertos riesgos en cuanto a cambios de usos del suelo, ya que realmente un exiguo porcentaje está protegido ante cualquier cambio y más si se tiene en cuenta que, dada la tendencia a la marginalización ganadera, se prevé un mayor abandono o una mayor extensificación de la actividad. Por consiguiente, ello puede provocar en el paisaje un deterioro de la riqueza ambiental y estética (Ruiz y Galdós, 2013).

3 Se observan zonas catalogadas por el PTP que no han sido recogidas por el planeamiento municipal, aun siendo este anterior al PTS. Incluso, el PTS tampoco cartografía algunas áreas determinadas por el PTP como de interés agrario.

Una vez observada la exigua protección a la que estas zonas rurales se enfrentan en términos jurídicos por parte de la política territorial, veremos a continuación (Ilustración 3). cómo se adecua la categorización establecida en el PTS Agroforestal y la única categoría que nos afecta del PTP de Debagaraia.

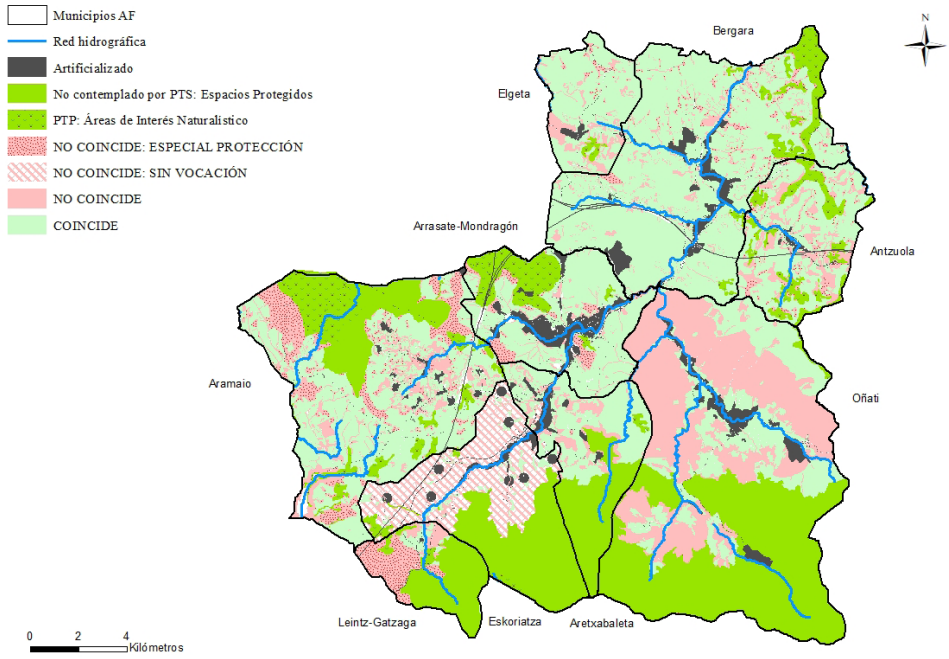


Ilustración. n. 3 Adecuación de las categorías del medio físico determinadas por el PTS Agroforestal –PTP y en el plan urbanístico municipal del AF de Debagaraia.
Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía del PTS Agroforestal y Udalplan.

Resaltan los municipios de Eskoriatza y Oñati con menor ajuste entre las categorías establecidas por el PTP-PTS y normativa municipal. No obstante, se debe aclarar que en el caso de Eskoriatza las zonas que no coinciden se deben a la aplicación de la categoría de Sin Vocación de Uso Definido que las anteriores DOT establecieron (las actuales no las incorporan). En cualquier caso, dicho municipio prácticamente solo zonifica el suelo no urbanizable con las categorías de Sin Vocación de Uso Definido y Especial Protección, por lo tanto, como el PTS no recoge estas categorías la adecuación es inexistente. Asimismo, se ha de tener en cuenta que en este municipio se han construido dos infraestructuras de transporte de gran envergadura: la autopista AP-1 y el tren de alta velocidad (todavía sin terminar). La superficie ocupada por autopistas y autovías ha pasado de ocupar 4 ha a 164 ha según los datos ofrecidos por el Inventario Forestal del País Vasco (2005-2019). Del mismo modo, la superficie artificial ha crecido casi en un 50%. Todo ello, si bien ha supuesto

una mayor accesibilidad y conexión del AAFF con Bilbo-Donostia (a través de su conexión con la AP-8) y Vitoria-Gasteiz, lo ha sido en detrimento del medio ambiente y del medio rural; de hecho, en diciembre del 2020 los afectados todavía exigían que se resolviese el tema de las expropiaciones temporales que se hicieron cuando arrancó la construcción de la autopista, ya que siguen sin levantarse las actas y estos terrenos no han revertido en sus propietarios. Las Normas Subsidiarias (NNSS) de este municipio, ante tales construcciones programadas, pudieron calificar buen parte del suelo no urbanizable con esta categoría que ofrecía prioridad a la hora de localizar las actividades de desarrollo propias de los sectores secundario y terciario, así como de las infraestructuras y equipamientos ambientalmente más agresivos.

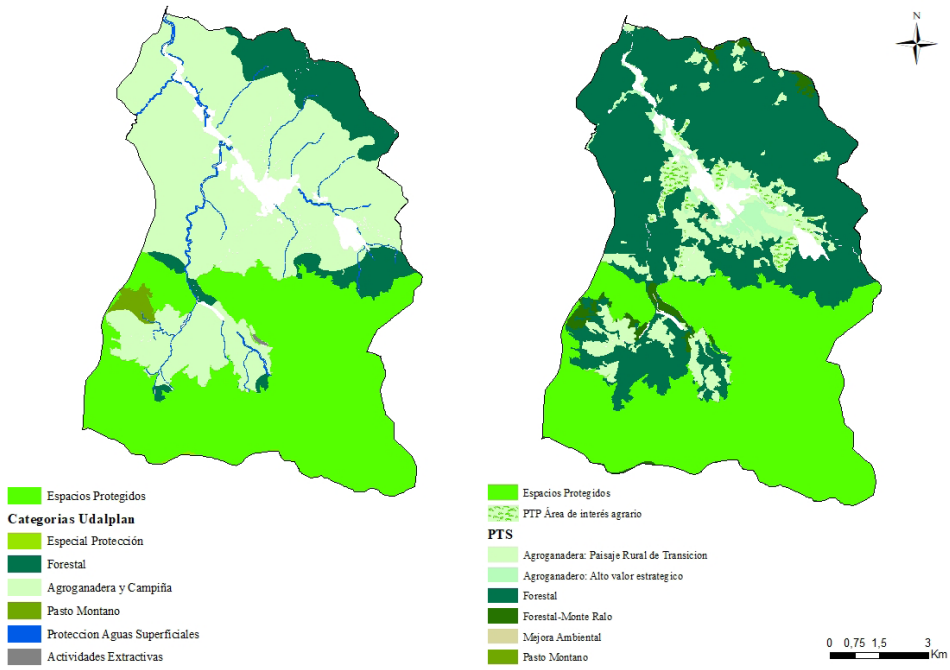


Ilustración. n. 4. Suelo no urbanizable en el municipio de Oñati. PTS Agroforestal- PTP y Udalplan. Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía del PTS Agroforestal y Udalplan.

El caso de Oñati (Ilustración 4) es más llamativo, se observa en la cartografía de Udalplan una extensa zona catalogada como agroganadera que el PTS, acorde con la realidad, lo cartografía como forestal. Considerando que el Plan General planifica a futuro, lo cartografiado no tiene por qué representar la realidad y, por tanto, cabe pensar que se pretende revertir estas zonas en agroganaderas; sin embargo, el cambio forestal al agroganadero resulta poco habitual[4] a diferencia de los cambios que sí han solido darse

4 Si se observa la cartografía elaborada por el proyecto CORINE LAND COVER 1990-2018 en la CAPV no existen apenas cambios en la ocupación del suelo de la categoría de zonas forestales a zonas agroganaderas.

del agroganadero al forestal. Además, si se tiene en cuenta que un 88% de la propiedad del bosque de plantación de este municipio se encuentra bajo dominio privado, la conversión de estas zonas en pastos parece totalmente improbable (Ainz, 2009).

Por otro lado, encontramos municipios como Aramaio, Leintza-Gatzaga, Arrasate-Mondragón y en gran medida también el municipio de Bergara, los cuales presentan cierta descoordinación, pero en gran parte esto es debido a la categorización de zonas como Especial Protección en sus respectivos planeamientos urbanísticos. Bien es cierto que no se han observado muchos ámbitos con usos agroganaderos establecidas con esta categoría, pero en la siguiente ilustración se puede comprobar que se han catalogado zonas con usos agroganaderos con esta categoría.

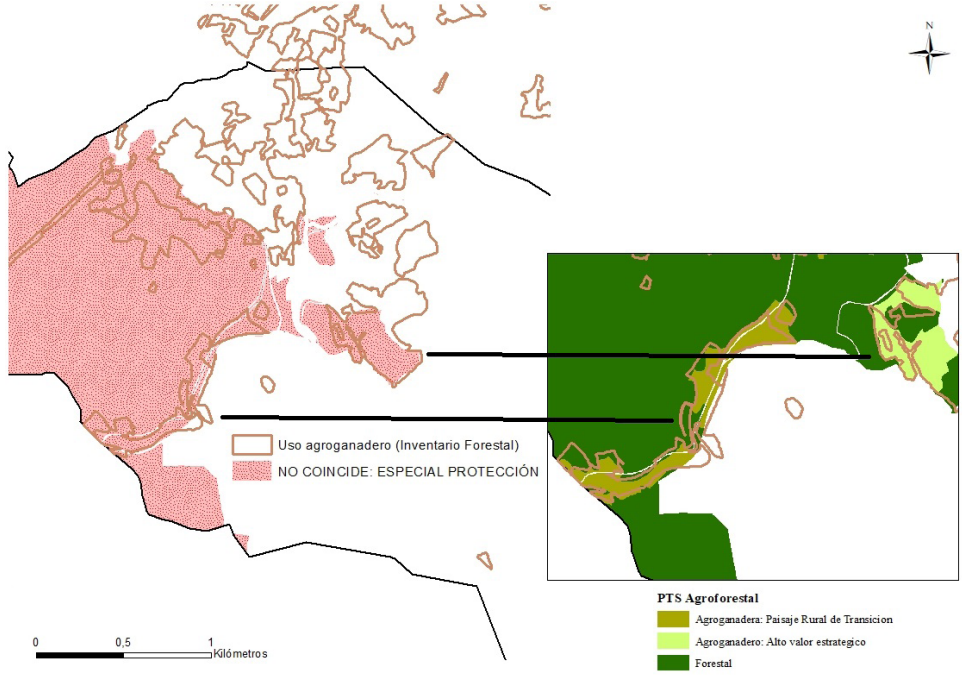


Ilustración. n. 5. Categorización como Especial Protección en suelos con usos agroganaderos en el municipio de Leintz-Gatzaga

Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía del PTS Agroforestal, Udalplan e Inventario Forestal.

Un ejemplo se puede encontrar en el municipio de Leintz- Gatzaga (Ilustración 5); a pesar de que las zonas determinadas como Especial Protección responden en su mayoría a sectores boscosos (mezcla de bosque natural con plantaciones) llama la atención una amplia superficie de prado que queda englobada bajo la categoría de Especial Protección. El PTS lo recoge como zona Agroganadera, incluso un sector se cataloga como Alto Valor Estratégico.

En otro grupo de casuística disímil al anterior destacan los municipios de Antzuola y Aretxabaleta, es decir, en estos casos la descoordinación, y por tanto el desajuste, no se da por la categorización de Sin vocación de Uso Definido, ni por la de Especial Protección; se dan al establecer categorías totalmente diferentes. Cabe destacar como ejemplo un caso en la categorización del municipio de Antzuola (Ilustración 6). Las descoordinaciones se dan al catalogar ciertas zonas como Paisaje Rural de Transición por el PTS y Forestal por Udalplan. La realidad coincide en su mayoría con el PTS. Siendo éste quien prevalece, parece que al catalogarlo como zona agroganadera de transición la actividad agroganadera quedaría más protegida con la regulación de usos establecida para esta categoría; no obstante, cabe reseñar que en esta categoría se admiten los usos forestales y, además, al no ser vinculante, el plan urbanístico puede recogerlo como forestal, y por consiguiente estos terrenos parecen no tener grandes inconvenientes para una posible futura forestación.

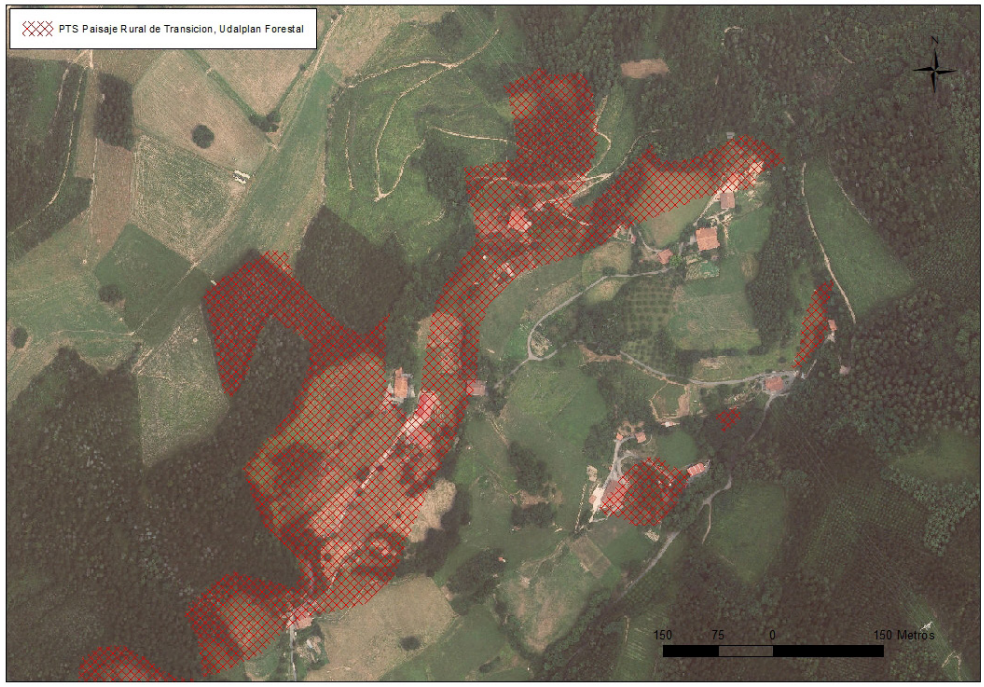


Ilustración. n. 6. Adecuación de las categorías en Antzuola. *****
Fuente: elaboración propia a partir de ortofoto, Udalplan y PTS Agroforestal.

Por otro lado, también se deben mencionar la particularidad del planeamiento urbanístico del municipio de Elgeta (Ilustración 7) al categorizar el suelo no urbanizable. A pesar de las reducidas manchas que se han recogido vinculantemente por el PTP y PTS Agroforestal, en este caso el ayuntamiento ha apostado por una mayor categorización de su suelo no urbanizable como Agroganadera y Campiña, dejando patente que sólo unos pocos apuestan

por profundizar en la ordenación del suelo no urbanizable, protegiendo y conservando su patrimonio rural. No obstante, al igual que en el municipio de Oñati, algunas de estas zonas catalogadas desde el planeamiento municipal como agroganaderas corresponden a zonas forestales, lo cual vuelve a ser anómalo.

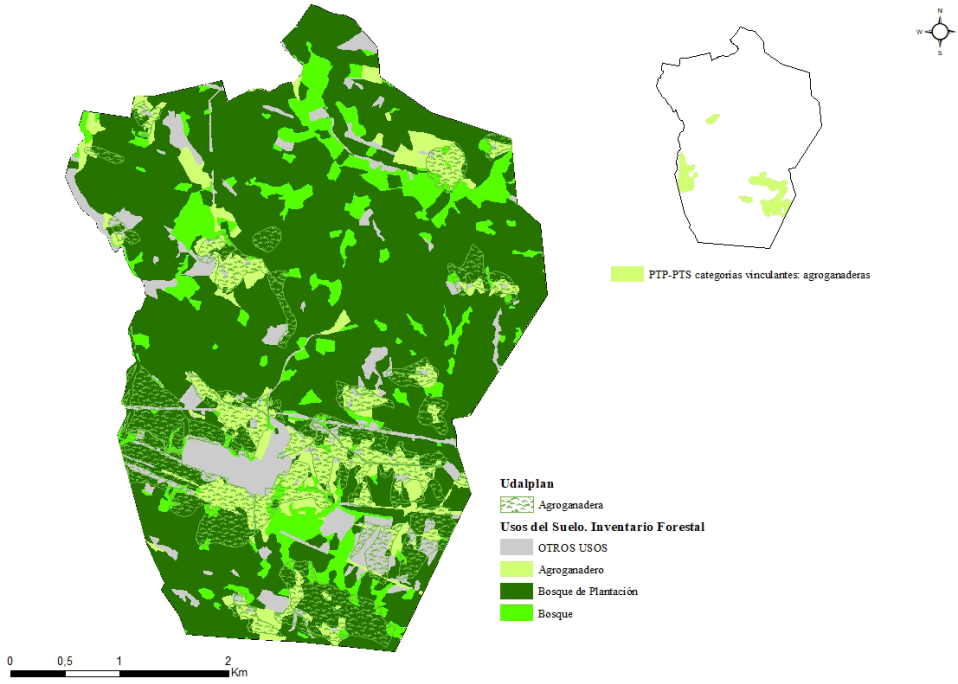
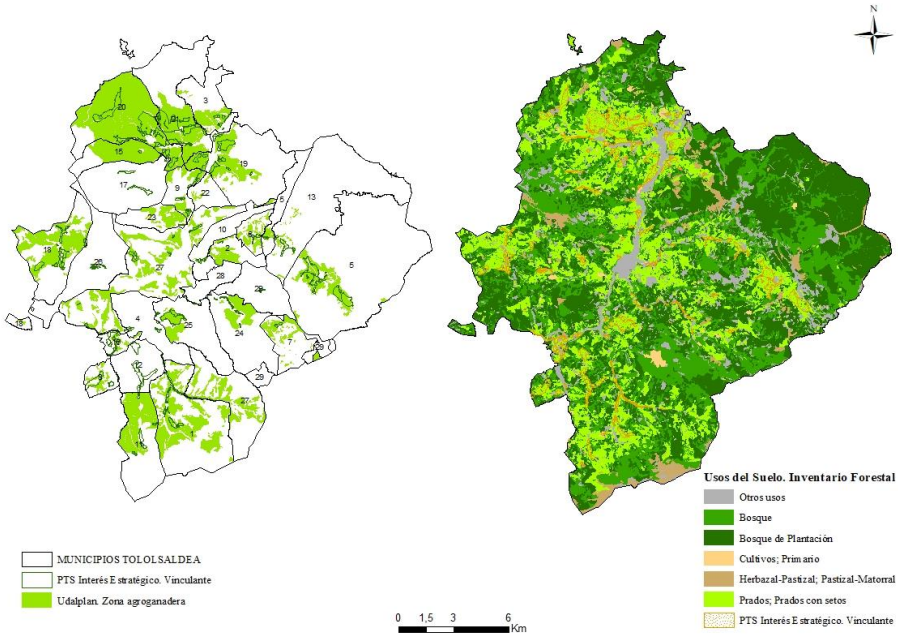


Ilustración. n. 7. Categorías en suelo no urbanizable y usos del suelo en el municipio de Elgeta. *****

Fuente: elaboración propia a partir de PTP Mondragón-Bergara, PTS Agroforestal, Udalplan e Inventario Forestal.

Se deja patente la buena intención de salvaguardar el medio rural ante actuaciones urbano-industriales, preservando no sólo el terreno ocupado actualmente por usos agroganaderos, sino también que el territorio colindante queda asimismo catalogado como tal (protege el 22% aproximadamente de suelo para fines agroganaderos) propiciando una protección a la actividad que sustenta el medio rural. Es más, debido a la especial casuística que presenta este municipio en el AF, se han consultado las NNSS (2004) y se ha podido comprobar que éstas fueron elaboradas siendo conscientes de la dinámica decreciente de un sector menos considerado en la comarca y se diseña el plan como medida de freno y protección de los valores y las características del territorio, con motivación en articular mecanismos de gestión para el efectivo desarrollo de las posibilidades e intereses que se asientan en el suelo no urbanizable, un planeamiento urbanístico que sin duda sirve como mecanismo de protección del suelo rural.

A continuación, el estudio de adecuación se centra en el AF de Tolosaldea (Ilustración 8).



1 Amezketa	2 Belauntza	3 Aduna	4 Alegia	5 Berastegi	6 Berrobi	7 Orexa	8 Baliarrain	9 Anoeta	10 Ibarra
11 Abaltzisketa	12 Orendain	13 Elduain	14 Hernani	15 Larraul	16 Ikaztegieta	17 Alkiza	18 Bidania-Goiatz	19 Villabona	20 Asteasu
21 Zizurkil	22 Irura	23 Hernialde	24 Lizartza	25 Altzo	26 Albiztur	27 Tolosa	28 Leaburu	29 Gaztelu	

Ilustración. n. 8. Adecuación categoría agroganadero de alto valor estratégico en el planeamiento municipal del AF de Tolosaldea. *****

Fuente: elaboración propia a partir de cartografía Udalplan y PTS Agroforestal.

Si nos centramos en la categoría que debe recogerse por el planeamiento urbanístico vinculantemente, la mayoría de los municipios la recogen, aunque bien es cierto que algunos como Orendain, Alkiza o Albiztur no han incorporado éstas en su categorización del suelo no urbanizable. Otros municipios como Gaztelu, Lizartza, Ikaztegieta, Baliarrain y Villabona tampoco los cartografían en su totalidad. Bien es cierto que en este AF se duplica la superficie agroganadera catalogada como Interés Estratégico respecto a la superficie que ha sido considerada como tal en el AF de Debagoiena, sin embargo, sigue siendo menos de la mitad (40%) de la superficie ocupada por usos agrícolas y ganaderos.

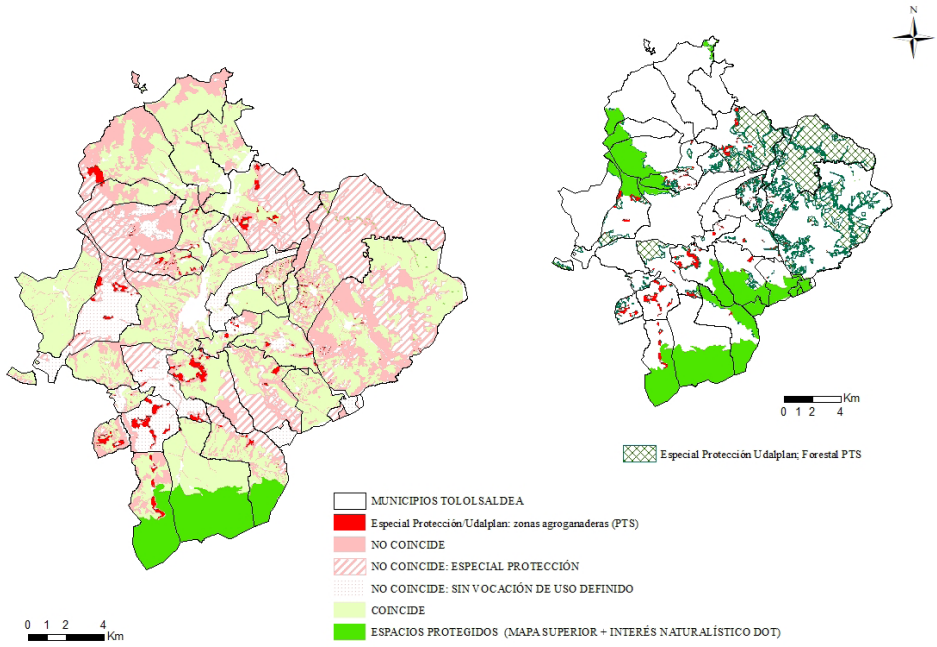


Ilustración. n. 9. Adaptación categorías PTS Agroforestal en el AF de Tolosaldea. *****
Fuente: elaboración propia a partir de cartografía Udalplan y PTS Agroforestal.

Se deben volver a resaltar los municipios que no presentan un alto grado de coordinación debido a la categoría de “Sin vocación de uso definido” establecida en el planeamiento a escala municipal (los casos más llamativos pertenecen a Albiztur, Orendain, Alegia, Ibarra y Gaztelu), así como la categoría de “Especial Protección”. En este caso, por la incoherencia comentada anteriormente en cuanto a la regulación de usos del suelo, se han resaltado en rojo (Ilustración 9) aquellas zonas que se han establecido como de Especial Protección y el PTS las ha cartografiado como zonas agroganaderas y de campiña.

Berastegi, entre otros municipios, presenta la mayor descoordinación observada entre la zonificación del PTS Agroforestal y Udalplan. La poca adecuación se debe a que a escala municipal se clasifica parte del suelo no urbanizable en Pasto Montano y el PTS, en su gran mayoría, estas zonas las recoge como forestales. La realidad, también reflejada en el mapa continuo (Ilustración 10) con los usos del suelo del municipio, representa un mosaico diverso compuesto en su gran mayoría por pastos, aunque también se observan zonas arbustivas y bosques de plantación. Por lo tanto, parece que la categorización establecida por el planeamiento urbanístico es más acertada desde el punto de vista de la conservación de la actividad pastoril; matizar que en las zonas forestales la actividad ganadera no es propiciada y debe considerar ciertas matizaciones.

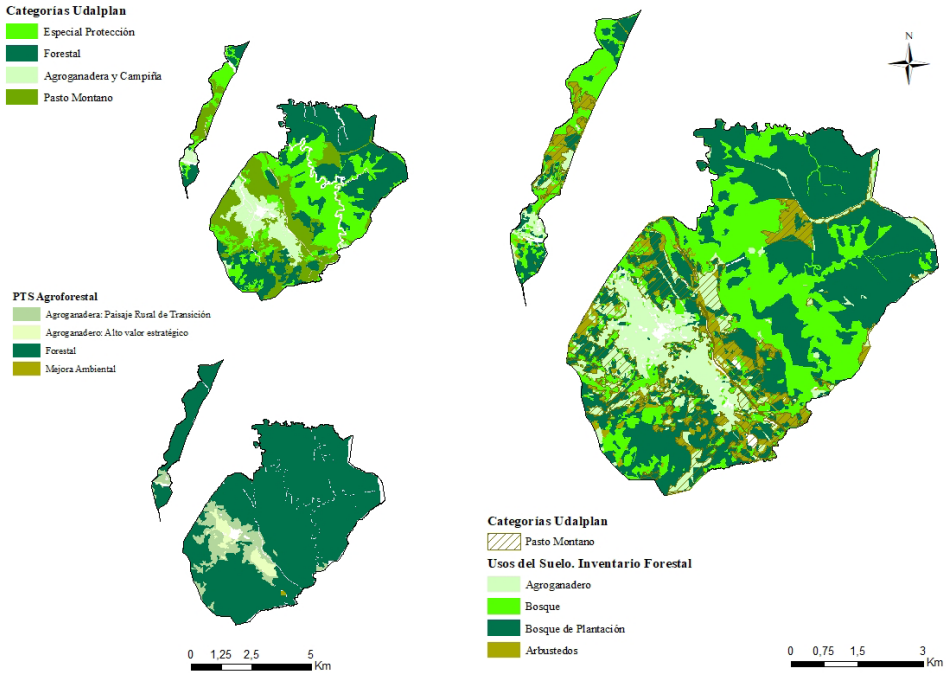


Ilustración. n. 10. Categorías en suelo no urbanizable y usos del suelo en el municipio de Berastegi. Fuente: elaboración propia a partir de cartografía Udalplan, PTS Agroforestal e Inventario Forestal.

Otro caso singular se da en el municipio de Alkiza (Ilustración 11), con la categoría de Mejora Ambiental por parte de la planificación municipal y la agroganadera por parte del PTS. Esta categoría provoca ciertas incertidumbres entre los expertos y así lo expuso Ainz (2016) en XV Congreso de EuskalHiria. Dicha categoría recoge los bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales, que, por su ubicación en el interior de, o junto a áreas de mayor valor, se considera como beneficiosa su evolución hacia mayores grados de calidad. En este caso, se debe recalcar la diversidad de usos que se da en estos espacios catalogados como ambiental, siendo los más valorados los bosques y los prados. Por lo tanto, desde un punto de vista de conservación del medio rural, no parece adecuado que estas zonas con estas características se recojan como bosques degradados, zonas de matorral o suelos marginales en las cuales incluso, según la matriz del medio físico de ambos documentos (DOT y PTS), se prohíbe la agricultura.

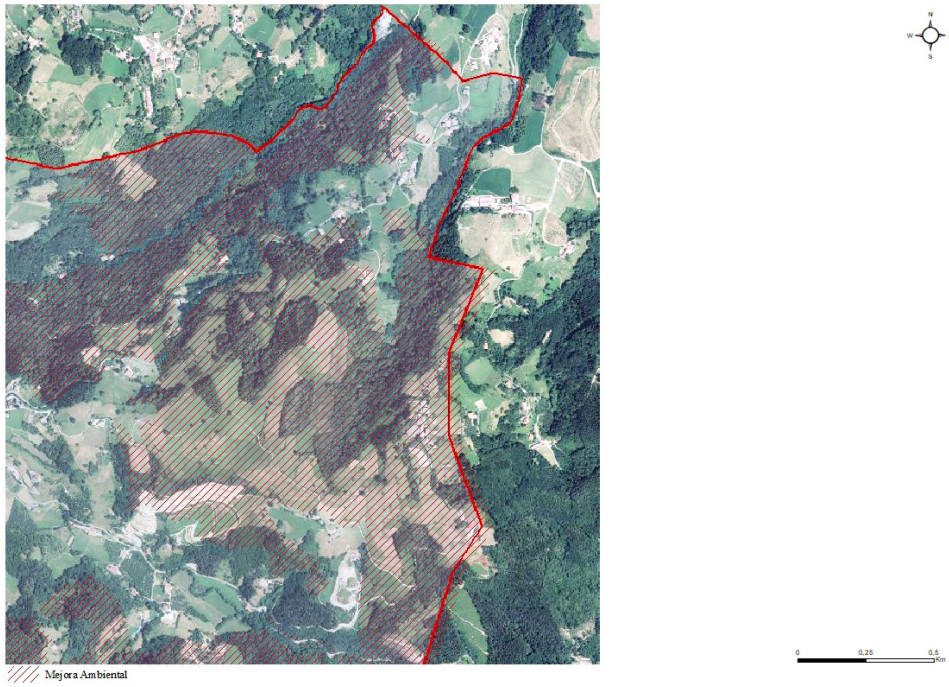


Ilustración. n. 11. Categoría Mejora Ambiental (Udalplan) en Alkiza. *****

Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía PTS Agroforestal, Udalplan y ortofoto.

Destacamos el municipio de Asteasu por la misma razón que se destacó el municipio de Elgeta en el AF de Debagaraia. Sorprende que todo su municipio se categorice prácticamente entre dos categorías: Especial Protección y Agroganadera y Campiña. Sin embargo, a diferencia del municipio de Elgeta en el que las zonas incrementadas categorizadas como agroganaderas por el planeamiento urbanístico coincidían con un uso afín a estas categorías, en Asteasu se ha podido constatar que el desajuste no es acorde con la realidad del medio, es decir, además de que se haya categorizado como Agroganadera y Campiña parcelas de bosque de plantación (mayoritariamente Pinus Radiata) también han sido recogidas como tales algunos robledales.

Sintesis De Los Resultados

Tras analizar la categorización del suelo no urbanizable en dos AAFF de la provincia de Gipuzkoa, los resultados pueden agruparse en tres bloques teniendo en cuenta la repercusión que puede generarse en los suelos destinados a la actividad agroganadera:

En primer lugar, destacar el exiguo porcentaje de suelo categorizado y regulado para la conservación de la actividad agroganadera de forma vinculante, con lo cual no se garantiza la protección.

En segundo lugar, existen desajustes importantes debido a las categorías de Sin Vocación de Uso Definido que las antiguas DOT establecían. A escala municipal no se debían haber categorizado como tal debido a la prevalencia del PTS Agroforestal, en el cual no existe esta categoría. Sin embargo, la no vinculación de la mayoría de las categorías establecidas en este PTS ha provocado que muchos de los municipios usen esta categoría a modo de comodín y no se comprometan hacia ninguna categoría en concreto que pueda limitar los usos en estos terrenos. En este mismo grupo podemos incluir los desajustes que se han observado por la no categorización por parte del PTS Agroforestal como Especial Protección. En estos casos, se incide en el riesgo que esta categoría plantea en cuanto a los usos del suelo admisibles (agricultura prohibida y ganadería admisible).

Asimismo, y para finalizar este apartado, cabe destacar otra categoría que ha provocado desajustes entre la planificación territorial y el planeamiento municipal: Mejora Ambiental. En la definición de ésta se favorece la evolución hacia mayores grados de calidad y se define como soporte para la generación de soluciones basadas en la naturaleza o de mejoras paisajísticas o agrológicas en función de los objetivos de cada plan territorial o urbanístico (DOT, 2019, 461); el problema radica en el régimen que se le establece a ésta, volviendo a prohibir la agricultura. La ganadería, junto con la mayoría de los usos para esta categoría es admisible, es decir, puede darse un uso forestal como destinarse a un espacio para el depósito de residuos sólidos.

6. Conclusiones

Las conclusiones que se han obtenido sirven por igual para las dos AAFF que se han analizado. Es decir, a pesar de las diferencias que presentan (Debagaraia condicionada por el fuerte carácter urbano-industrial y su influencia en la reserva de suelo no urbanizable como terreno para urbanizar, frente a Tolosaldea con un paisaje altamente ruralizado y en el cual se mantiene la actividad primaria como gestora de buena parte del territorio), desde los diferentes instrumentos de planificación territorial que se supone que abogaban por una conservación y revitalización del espacio rural, en ambos casos queda éste desprotegido y a expensas de una planificación regulada por el sector urbanístico a escala municipal.

Partiendo de la voluntad de las DOT como un instrumento flexible (art. 8) y no querer definir el vínculo de sus determinaciones por no transgredir en las competencias de otros instrumentos con incidencia en el territorio, aun teniendo en cuenta su voluntad de que éstas funcionaran como una herramienta que sirviera de coordinación entre las diferentes administraciones competentes en la gestión del suelo, parece no funcionar en la realidad. En este caso no se puede generalizar dado que en este proyecto se han dado dos casos de estudio, no obstante, teniendo en cuenta a su vez el estudio de Azkona (2017), la falta de imposición

de las determinaciones que regulen el suelo no urbanizable (la mayoría se constituyen como meras recomendaciones y asimismo, deben ser concretadas por los instrumentos de desarrollo, en este caso delegándolos al plan urbanístico), exponen, al tejido agrario, a una total falta de regulación y desprotección por parte de la OT. Evaluando la adecuación de la gobernabilidad territorial, Farinós (2014) observa que no se han logrado desarrollar de forma efectiva proyectos de carácter colectivo, estructurados relacionalmente y dirigidos estratégicamente al interés del territorio, y lo achaca a la falta de unas instituciones de gobierno permeables, demasiado preocupadas en no perder el control tanto de su proceso de elaboración como, sobre todo, de los efectos de éstos.

La no vinculación del PTS Agroforestal y la no elaboración de dichas categorías en el PTP analizado, deja al descubierto el desfase y falta de afinidad entre el departamento competente en materia de ordenación sectorial del medio agroganadero, ordenación del territorio a escala intermedia y los planeamientos urbanísticos. Desafortunadamente, queda en manos de la buena voluntad de los agentes que gestionan el territorio a escala municipal, que estos espacios tengan protección ante otros intereses atrayentes en el mercado del suelo rural. De acuerdo con Hildenbrand (1996) se insiste en la necesidad de una política de OT para solucionar conflictos entre usos que compiten por el mismo suelo, corregir los impactos negativos del abandono del uso del territorio, la existencia de desequilibrios territoriales de desarrollo económico y social, así como los efectos externos negativos del crecimiento urbanístico desordenado.

Es necesaria la elaboración y participación conjunta a distintas escalas en el diseño de estas categorías atendiendo a las necesidades que presenta el medio rural. Por lo tanto, a falta de un amplio consenso que parece no haberse conseguido entre los diferentes instrumentos de planificación territorial, se debe impulsar con mayor decisión el desarrollo de la Matriz del Medio Físico como base para lograr un desarrollo sostenible del medio rural, ampliando el grado de vinculación de las categorías y adaptándolas a la situación de cada AAFF. Casualmente, en este estudio, una de las AAFF con mayor presión urbanística, el PTP competente de desarrollar la matriz con las categorías de ordenación para un uso correcto de las zonas rurales, presenta un escaso o nulo compromiso con las propias categorías de ordenación de las DOT. Asimismo, el PTS Agroforestal, segundo instrumento competente superior a las normas urbanísticas, parece ser escaso en este AF, lo cual deja en una situación muy complicada y desprotegida al medio rural que debe negociar directamente con el órgano municipal su propia supervivencia.

Las nuevas DOT (2019) vuelven a dejar en manos del planeamiento urbanístico la regulación del suelo no urbanizable, quien ajustará la delimitación de las categorías y los condicionantes superpuestos, así como el régimen de usos establecido en el planeamiento territorial, pudiendo incluso reajustar dichas categorías, condicionantes y régimen de usos, para adaptarlos a las condiciones propias de cada municipio y a la escala de trabajo. En cualquier caso, la delimitación final de las citadas categorías y del régimen de usos seguirá siendo una tarea propia del planeamiento urbanístico. Para superar esta debilidad como

práctica de los poderes públicos municipales, es imprescindible una mayor voluntad de los mismos y colocar la OT como un asunto prioritario en la agenda política, superando la poca atractividad y rentabilidad que desde un punto de vista político tiene la OT a corto plazo. Por lo tanto, ante la flexibilidad que se vuelve a observar en las nuevas DOT, a pesar de la tendencia de las zonas rurales a la marginalización del sector que las sustentan, estos territorios quedan nuevamente condicionados al planeamiento urbanístico y a la buena gobernanza territorial del equipo técnico-político encargado de diseñar el planeamiento urbanístico. Se pone al descubierto la incapacidad de la OT, en este caso, para la delimitación estricta de zonas agroganaderas y para la protección de éstas ante cualquier amenaza surgida por agentes urbanos. Tal y como se ha observado hasta ahora y tomando como ejemplo las AAFF analizadas en este estudio, no parecen tener intenciones de abogar por una gestión coordinada con las administraciones sectoriales competentes en el espacio rural, ya que de querer haberlo hecho, tanto los municipios de Tolosaldea, que aun teniendo su PTP correspondiente sin aprobar, podían haber recogido las categorías que venían establecidas en el PTS Agroforestal (documento Avance 2005, documento Provisional 2010 y documento Definitivo 2014). En el caso de Debagaraia, a pesar de tener su PTP aprobado, éste no delimitaba tal y como establecían las DOT el suelo no urbanizable, así que los municipios poco o nada podían reflejar en sus planeamientos por parte del plan de ordenación territorial de rango superior, únicamente reflejar las áreas de interés agrario. Con ello, se vuelve a insistir en la escasa coordinación de las administraciones encargas de elaborar una adecuada planificación territorial, apostando por el medio rural y no dejando que se convierta en un espacio marginado y con pocas garantías de sobrevivir, es más, las zonas rurales, ante la desprotección de los instrumentos de OT, son considerados como espacios dependientes de las zonas urbanas y como reserva para satisfacer las necesidades de los intereses urbanos que se presentan en el momento. Cabe recordar a Madurga (2007) cuando recalcaba que la eficacia y la coherencia de la OT exigen una coordinación tanto de los diversos sectores de la actividad pública como de las distintas administraciones, temiéndose que por profundos y rigurosos que sean desde una perspectiva técnica sus análisis, no pasarían de dibujar castillos en el aire. Con todo ello, el presente trabajo anima a ampliar el análisis para todas las AAFF de la CAPV y poder corroborar lo que se ha podido comprobar, de forma incipiente, mediante este estudio de caso basado en el análisis de dos AAFF. Asimismo, dada la escala temporal con la que se han ido aprobando los PTP, sería interesante analizar cómo estos planes han ido evolucionando y plasmando las categorías establecidas en las primeras DOT (ratificadas en las renovadas, aunque con modificaciones), de tal modo que se podría observar si existe una mayor coordinación entre las administraciones con el paso del tiempo.

Por otro lado, conscientes de la situación crítica que sufre el sector, es sustancial subrayar la importancia de mantener la actividad no sólo por las implicaciones económicas, sociales y ambientales que supondrían la desaparición de ésta, sino que tan sólo un uso no prolongado conduciría a la degradación y pérdida del valor agrológico y también debilitaría

progresivamente los argumentos para la defensa del suelo agrario, con lo que la presión para destinarlo a otros usos se acentuaría, y más aún en un territorio tan pequeño y densamente poblado como en la CAPV. Además, al hilo de la idea de gestionar un banco de tierras, debe plantearse desde estos mismos planes de OT, la necesidad no sólo ya de proteger las actuales tierras agroganaderas, sino también la necesidad de delimitar espacios con opciones de ampliar terreno, para asimismo desarrollar la capacidad de las explotaciones, siendo además conscientes de que en las dos AAFF que se han utilizado como casos de estudio, existe dificultades serias para poder obtener nuevos terrenos que explotar. Para hacer frente a la carencia de suelo se ha planteado un incremento de las medidas impositivas a los terrenos infrautilizados y el inicio de un sistema sancionador a los casos más graves, lo cual se cree que movilizaría los acuerdos orales entre propietarios y ganaderos, beneficiando al propio banco de suelo y, sobre todo, al sector en general. Alberdi (2016) apoya la propuesta de Merlet y Levesque (2007) de crear un marco legislativo que garantice la presencia de sociedades de intermediación en las compraventas de suelo agrario, no obstante, el problema al que deben enfrentarse estas entidades es que no cuentan con suficiente dotación económica.

Del mismo modo, de acuerdo con Alberdi (2016), se tiene la certeza de que la única opción de progreso de este sector se produce como consecuencia de una atenuación de la especulación, bien por razones económicas, o bien por intervención en materia de ordenación del suelo agrario, quedando patente con este estudio que incluso en este último caso los resultados son insuficientes. Con todo, y de acuerdo con las conclusiones obtenidas en el Programa de Desarrollo Rural elaborado para la comarca del Alto Deba (2015-2020), se ve necesario que para el futuro del sector primario es imprescindible la facilidad de acceso al suelo agrario, y por consiguiente la protección de los suelos ya existentes.

Bibliografía

Agirregoitia Aretxabaleta, A. (2015, 23/34 noviembre). La Ordenación del Territorio surgida de la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Los vectores de una nueva Ordenación del Territorio. La revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (1ªponencia). XIV Euskal Hiria kongresua. Bilbao. Retrieved from https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ponencias_euskalhiria_2015/es_def/adjuntos/Ponencias/Anton_Ordenacion_Territorio.pdf

Ainz Ibarrondo, M.J. (2009). El monocultivo de pino radiata en el País Vasco: origen y claves de permanencia de un sistema de explotación contrario al desarrollo sostenible. Estudios Geográficos. LXIX (335-356). https://doi.org/10.3989/estgeogr.0426

Ainz Ibarrondo M.J. (2001): El caserío vasco en el País de las Industrias. Madrid: Colección MAPA.

Ainz Ibarrondo M.J. (2016, 21/22 noviembre). La ordenación del medio físico en la planificación territorial (Sesión 2, 2ª ponencia). XV Euskal Hiria Kongresua. San Sebastián. Retrieved from https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/2016_euskalhiria_presentacione/es_def/adjuntos/MJ%20AINZ%20EuskalHiria.pdf

Alberdi Collantes, J.C. (2016). Problemática de los centros de intermediación de tierras agrarias en espacios periurbanos. Discusión a partir del ejemplo vasco. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (70), 149-168. https://doi.org/10.21138/BAGE.2166

Alberdi Collantes, J.C. (2018). El paisaje atlántico vasco ante la marginalización ganadera: claves para su conservación. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (80), 1–32. http://dx.doi.org/10.21138/bage.2605

Allende Landa, J. (2006). La ordenación del territorio en la CAPV. Directrices de Ordenación Territorial. Análisis crítico y nuevas propuestas. Informes- diagnósticos DOT. 2021. Retrieved from http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/adjuntos/allende.pdf

Ávila Orive, J.L. (1998). El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística. Bilbao: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Deusto.

Ayuntamiento Elgeta (2004). Memoria normas urbanísticas de Elgeta. Retrieved from https://www.elgeta.eus/es/ayuntamiento/leyes

Azkona Fuente, K. (2017). Euskal Autonomia Erkidegoko Inguru Fisikoaren kategorizazioa. Lurzoru ez hiritargarriaren antolamenduaren analisia / Categorización del Medio Físico en la Comunidad Autonoma del País Vasco. Análisis de la ordenación del suelo no urbanizable (Trabajo Fin de Grado no publicado). Universidad del País Vasco. País Vasco.

Elorrieta Sanz, B. (2013). La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas (Tesis doctoral, Universidad de Barcelona). Retrieved from https://www.tdx.cat/handle/10803/130810

Erquicia Olaciregui, J.Mª. (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. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Farinós Dasí, J. (2014). Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planificación; combinando política y geografía. Perspectiva Geográfica, 19 (2), 331-356. https://doi.org/10.19053/01233769.4099.

Farinós, J., Garcia, M.J y Aldrey, J.A (2018). Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español. En J. Farinós (Coord.), Territorios y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI, 959-1061. Valencia: Tirant Humanidades.

Farinós J., Rodríguez D., Pinazo, P., Rando E., García E., Antequera E., (2021). Diagnóstico de la gestión a partir de un cuestionario dirigido a expertos/as y tomadores/as de decisiones en materia de ordenación del territorio. precondiciones desde el punto de vista de las capacidades técnicas y la disponibilidad de datos e información. En Farinós, J. (dir.). J. Farinós, E. Peiró y E. Rando (eds.). Evaluación de procesos. Una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 107-170.

Fernández Nogueira, D. & Corbelle Rico, E. (2017). Cambios en los usos de suelo en la Península Ibérica: un meta-análisis para el período 1985-2015. Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales, (Vol. XXII), 1.215. https://doi.org/10.1344/b3w.0.2017.26442

Garay Tellechea, I. (2015). La Ordenación del Territorio surgida de la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Los vectores de una nueva Ordenación del Territorio. La revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (4ªponencia). XIV Euskal Hiria kongresua. Bilbao. Retrieved from https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ponencias_euskalhiria_2015/es_def/adjuntos/Ponencias/Idoia_Ordenacion_Territorial.pdf

Gobierno Vasco (1997). Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco (2005). Inventario Forestal CAE (Base de datos). Retrieved from https://www.geo.euskadi.eus/cartografia/DatosDescarga/Agricultura/

Gobierno Vasco (2005). Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Arrasate-Mondragón. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco (2011). Inventario Forestal CAE (Base de datos). Retrieved from https://www.geo.euskadi.eus/cartografia/DatosDescarga/Agricultura/

Gobierno Vasco (2014). Plan Territorial Sectorial Agroforestal. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco (2020). Inventario Forestal CAE (Base de datos). Retrieved from https://www.geo.euskadi.eus/cartografia/DatosDescarga/Agricultura/

Gobierno Vasco (2017). Udalplan: Sistema de Información Geográfica y Banco de Datos (Base de datos). Retrieved from https://www.geo.euskadi.eus/cartografia/DatosDescarga/Planeamiento/Udalplan/Historico_Udalplan/

Gobierno Vasco (2019). Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco, Hazi & Agencia de Desarrollo Rural de Debagaraia (2015). Programa de Desarrollo Rural de Debagaraia 2015-2020. Retrieved from https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pdrs_comarcales/es_def/adjuntos/PDR_DEBAGOIENA_osoa.pdf

Gobierno Vasco, Hazi & Agencia de Desarrollo Rural de Tolomendi (2015). Programa de Desarrollo Rural de Tolosaldea 2015-2020. Retrieved from https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pdrs_comarcales/es_def/adjuntos/PDR_TOLOSALDEA_osoa.pdf

Hildebrand Scheid, A. (1996). Política de ordenación del territorio en Europa. Sevilla: Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Colección Kora.

Janin Rivolin, U. (2005). The future of the ESDP in the framework of territorial cohesion. disP (161), 19-27. https://doi.org/10.1080/02513625.2005.10556921

Keenleyside C., Tucker, G., & Mcconville, A. (2010). Abandono de tierras de cultivo en la UE: una evaluación de tendencias y perspectivas. London: Instituto de Política Medio ambiental europea.

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Boletín Oficial del Estado, núm. 131, de 3 de julio de 1990. Retrieved from https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-2858-consolidado.pdf

Madurga Gil, A. (2007, octubre 31). La coordinación en la planificación, elemento esencial de la ordenación territorial. (Ponencia). Seminario Replan-POT. Criterios de ordenación territorial: De la Estrategia Territorial Europea a la aplicación de los POT. Pamplona. Retrieved from http://potnavarra.nasursa.es/ficheros/participacion/ponencias/071030AMadurgaponencia.pdf

Mata Olmo, R., Fernández Muñoz S. & Marías D. (2005). Integración de los espacios naturales en la ordenación del territorio. Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español. Madrid: Serie monografías EUROPARC-España, Monografía nº1. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/344798877_Integracion_de_los_espacios_naturales_protegidos_en_la_ordenacion_del_territorio

Merlet, M. & Levesque, R. (2007). La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par la organisations paysannes et L`Etat. Fondo Documental Dinámico sobre la gobernanza de los recursos naturales en el mundo, AGTER. Retrieved from http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-3.html

Murua Múgica, J.R., Eguía Peña, B., Malagón Zaldúa E. & Albiac Murillo J. (2006). Costes de la no agricultura en el País Vasco. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Murua Múgica J.R., Astorkiza Ikazuriaga I. & Eguía Peña, B. (2012). Abandono e infrautilización del suelo agrario en la Cornisa Cantábrica: el caso del País Vasco. Revista española de estudios agrosociales y pesqueros, (231), 63-91. Retrieved from https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_REEAP/r231_63_91.pdf

Peiró Sánchez, E. & Farinós Dasí, J. (2019). La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, (200), 249-264. Retrieved from https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/74421/47053

Peiró Sánchez, E. (2017). Análisis de los planes territoriales sectoriales en España. Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

Pointereau P., Coulon F., Girard P., Lambotte M., Stuczynski T., Sanchez V. & Del Río A. (2008). Analysis of farmland abandonment and the extent and location of agricultural areas that are actually abandoned or are in risk to be abandoned. OPOCE. Retrieved from https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/analysis-farmland-abandonment-and-extent-and-location-agricultural-areas-are-actually

Rando Burgos, E. (2019). Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España. Madrid: Iustel.

Rando Burgos, E. (2020). Régimen jurídico de la gestión territorial. Madrid: Tirant Lo Blanch.

Ruiz Urrestarazu, E. (2006). Informe sobre la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Informe Diagnostico DOT. 2021. Retrieved from https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_reestudio/eu_1165/adjuntos/ruizurr.pdf

Ruiz Urrestarazu, E. & Galdós Urrutia, R. (2008). Geografía del País Vasco. Donostia- San Sebastián: Nerea.

Ruiz Urrestarazu, E., & Galdós Urrutia, R. (2013). Actividad agraria y paisaje: la ganadería, clave en la conservación del paisaje vasco -atlántico. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (63), 379–398. Retrieved from https://bageojs3.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1619

Unzurrunzaga Goikoetxea, X. (2006). Informe urbanístico. Adecuación de las DOT a las actuales expectativas de ordenación del territorio. Criterios urbanísticos para reflexión pluridisciplinar previa a la revisión de las DOT. 2021. Retrieved from https://www.euskadi.eus/lagen-aldaketa-egoitza-kuantifikazioari-dagokionez/web01-s2ing/eu/adjuntos/unzurr.pdf

Urkidi Elorrieta, P. (2010). Las políticas de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (52), 189-212. Retrieved from https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1169/1092

Vadell, E., de Miguel, S., Fernández Centeno, G., Robla, E., Lerner, M., & Pemán García, J. (2019). La forestación de tierras agrícolas: balance de un instrumento de política forestal para el cambio del uso de la tierra. Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales, (45), 1-20. https://doi.org/10.31167/csecfv0i45.19497

Zoido Naranjo, F. (2010). Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal. Cuadernos Geográficos (47), 189-221. https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v47i0.606