

El parque rural: un instrumento de vertebración de los sistemas urbanos

Juan Cruz Alberdi Collantes

Euskal Herriko Unibertsitatea. Geografia, Historiaurrea eta Arkeologia Saila
Francisco Tomás y Valiente, s/n. 01006 Vitoria (Spain)
fgpalcoj@vc.ehu.es

Data de recepció: gener de 2002
Data d'acceptació definitiva: maig de 2002

Resumen

El crecimiento urbano apenas encuentra más barreras que las que le marca su propio dinamismo. Los documentos de planificación territorial tienen auténticas dificultades para ordenar este proceso y el suelo rural se califica como urbanizable sin tener en cuenta más criterio que el de sus posibilidades urbanísticas. Tomando como referencia la expansión urbana en el periurbano de San Sebastián, observamos que el parque periurbano sí ha sido respetado. En este artículo analizamos esta figura recurriendo al estudio del parque de Lau Haizeta, así como al parque de Herriondo, que surge impulsado por las instituciones agrarias con la función principal de preservar suelo rural en medio de un crecimiento desmesurado.

Palabras clave: San Sebastián, País Vasco, agricultura, ordenación del territorio, parque natural, parque periurbano.

Resum. *El parc rural: un instrument de vertebració dels sistemes urbans*

El creixement urbà amb prou feines troba altres barreres que les que assenyalava la seva pròpia dinàmica. Els documents de planificació territorial tenen grans dificultats a l'hora d'ordenar aquest procés i el sòl rural es qualifica com a urbanitzable sense tenir en compte cap més criteri que no sigui el de les seves possibilitats urbanístiques. Prenent com a referència l'expansió urbana en l'àmbit periurbà de Sant Sebastià, s'observa que el parc periurbà sí que ha estat respectat. En aquest article s'analitza aquesta figura mitjançant l'estudi del parc de Lau Haizeta i el d'Herriondo, que apareix impulsat per les institucions agràries amb la funció principal de preservar sòl rural al bell mig d'un creixement desmesurat.

Paraules clau: Sant Sebastià, País Basc, agricultura, ordenació del territori, parc natural, parc periurbà.

Résumé. *Le parc rural: un instrument de structuration des systèmes urbains*

La croissance urbaine trouve difficilement d'autres barrières que celles que marque sa propre dynamique. Les documents de planification territoriale trouvent d'énormes difficultés pour ordonner ce processus, le sol rural étant qualifié d'aménageable sans prendre en compte d'autres critères qui ne soient ceux de ses possibilités urbanistiques. Prenant comme référence l'expansion urbaine dans la banlieue de Saint Sébastien on observe que le parc périurbain a été effectivement respecté. On y étudie cette figure de parc périurbain dans le cas

des parcs de Lau Haizeta et dans celui d'Herriondo promus par les institutions agraires dont la fonction principale est de préserver le sol rural au centre même d'une croissance démesurée.

Mots clé: Saint Sébastien, Pays Basque, agriculture, aménagement du territoire, parc naturel, parc périurbain.

Abstract. *Rural parks: a tool to manage urban systems*

The once obstacle by the increase of the urban area is now the dynamics of this process. The land planification documents have a lot of problems to manage this increase and the farm ground is rated as a urban if this ground have a good conditions to be build. In the urban of San Sebastian we can see how the farm ground is be urbanised without any obstacle. The once exception are the urban park. In this paper we analysed the characterisation of this figure studying the Lau Haizeta park, and the Herriondo side, a park tried by the farm institutions to keep a rural uses in the middle of the most important urbanisation increase area.

Key words: San Sebastian, Basque Country, agriculture, urban and regional planning, natural park, urban park.

Sumario

Introducción	La población local ante los planes especiales
La planificación territorial en el País Vasco: ni frena ni dirige la expansión urbana	Incidencia de la ordenación del medio rural mediante parques
Los espacios protegidos: la única manera efectiva de mantener el uso agrícola	Bibliografía y fuentes impresas citadas
Nuevas propuestas apuestan por la realización de planes especiales: el parque de Herriondo en Lezo y Oiartzun	

Introducción

Si los años sesenta y principios de los setenta se caracterizan por un importante ritmo del crecimiento urbano en España, a partir de mediados de esa década se observa una clara desaceleración, especialmente en las ciudades principales y en las áreas metropolitanas. Este período, caracterizado por la crisis económica, marca a su vez el inicio de un nuevo ciclo en la historia urbana española. Como señala García Merino (1995, p. 125), «entre 1975 y 1985 se abre una fase de cambio que separa dos etapas muy diferentes. En estos diez años nuestras ciudades liquidan el proceso de transición y manifiestan profundos cambios en todos los planes. Pero sobre todo se difunde lo urbano a todas partes».

La característica principal de esta etapa del urbanismo es la descentralización espontánea de población y actividades. No es un fenómeno exclusivo de las ciudades españolas, aunque en éstas se comience a materializar de manera

generalizada a partir de mediados de la década de los ochenta¹. Esta situación origina la demanda de nuevos espacios, que se concentran preferentemente en el suburbano y el suelo urbanizado comienza a crecer, una vez que el proceso de descentralización se va asentando.

Como consecuencia de la implantación de estos usos, las zonas limítrofes ganan espacio. Allí donde los asentamientos están próximos unos a otros, «las áreas periurbanas alcanzan una dimensión espectacular y su crecimiento se produce en forma de tela de araña, mientras que allí donde los asentamientos están relativamente alejados unos de otros, el crecimiento tiende a producirse en mancha de aceite o en estrella a lo largo de las carreteras»² (García Merino, 1995, p. 128).

Existen, sin embargo, mecanismos legales cuya función es la de prevenir y proyectar los usos que en un espacio concreto se han de desarrollar, como son los documentos de ordenación territorial. Como señala Gómez Orea (1992, p. 34) «esta planificación pasa por la utilización sostenida de los recursos; pero hablar de un recurso es hablar de territorio, su depositario y por ello la planificación pasa por una regulación en suma de los usos del suelo, aprovechamientos y comportamientos del hombre en su medio, de acuerdo con la capacidad de los ecosistemas».

La realidad nos muestra que la dinámica urbana no se detiene ante una planificación territorial que sólo en algunos casos consigue dirigir su desarrollo. El crecimiento urbano avanza más rápidamente que la planificación territorial y a menudo las herramientas de ordenación creadas quedan desfasadas o, simplemente, no son respetadas. Esta situación queda expresamente reflejada en la escasa incidencia que los documentos de ordenación del medio rural y las actividades agrícolas tienen a la hora de dirigir la expansión urbana. Con el crecimiento de la ciudad, el medio rural y el suelo agrícola se reduce a medida que los usos urbanos se extienden. En este proceso además «hay que reconocer la prepotencia de las ciudades, a las que corresponde un papel activo frente a la pasividad del medio rural, que apenas actúa como soporte suministrador de espacio para el crecimiento urbano, como simple receptor de sus desechos o como proveedor de materias primas, alimentos y mano de obra» (Gómez Orea, 1992, p. 31).

En el proceso expansionista descrito pocos son los instrumentos de ordenación que se están siendo capaces de preservar aquellos suelos que por sus condiciones agrológicas o naturales mejores condiciones presentan para el pro-

1. Según Terán (1999, p. 323), «está comprobado que desde la mitad de los años setenta se ha entrado en los países más desarrollados de Europa en una nueva situación, en la cual las grandes ciudades y áreas metropolitanas pierden población en función de movimientos de descentralización a partir de ellas, dando lugar a un crecimiento importante de las ciudades medias y a la formación de amplios suburbanos en los alrededores de las áreas metropolitanas [...] El espacio económico y el urbano han entrado en una nueva etapa histórica».
2. García Merino dibuja la ciudad que en los próximos años se va a consolidar, en cuyo entorno se definirá un amplio espacio, al modo de las actuales *banlieues* francesas, mientras irán desapareciendo los espacios marginales o los barrios degradados actuales.

greso de las funciones agrarias. Tan sólo las distintas fórmulas de protección de espacios naturales o rurales están aportando unos resultados satisfactorios, si bien la mayoría de ellas engloban espacios en los que la presión urbana es muy reducida.

A continuación vamos a estudiar la incidencia que las distintas fórmulas de protección del medio natural existentes en el País Vasco tienen sobre el proceso de expansión del medio urbano y, concretamente, sobre aquellos espacios en los que dominan las funciones agrarias, centrándonos para ello en su incidencia en un territorio concreto, el periurbano de San Sebastián o comarca de Donostialdea-Bidasoa.

La planificación territorial en el País Vasco: ni frena ni dirige la expansión urbana

Los documentos de ordenación de la Comunidad Autónoma Vasca toman como criterio la necesidad de mantener aquellas tierras de máxima capacidad agrológica fuera de los planes de expansión urbana. Las directrices de ordenación territorial (DOT) del País Vasco, documento prioritario en la planificación territorial del País³, señalan que «toda la normativa de rango inferior debe considerar los factores de capacidad agrológica del suelo y su fragilidad ante procesos de deterioro como principio de localización de obras e infraestructuras. Esta protección debe extenderse a, independientemente de su productividad, aquellos terrenos cuya conservación resulte importante para la viabilidad de los usos agrarios».

Dado que el resto de documentos de ordenación territorial, desde los comarcales hasta los sectoriales (infraestructuras) pasando por los municipales, deben de respetar lo señalado en las directrices, se ha de suponer que aquellos suelos de mejores condiciones agrológicas, coincidentes en el País Vasco con aquéllos que menos pendiente presentan, han de preservarse de la expansión de la ciudad.

A la hora de materializar la necesidad de mantener el suelo de mayor capacidad agrológica, los planes de ordenación incumplen de manera generalizada sus propios criterios. Tomando como referencia la comarca de Donostia-San Sebastián, observamos cómo las DOT apuestan por extender el desarrollo urbano a los corredores o fondos de valle que en la comarca todavía están alejados de las zonas de mayor presión urbana. Concretamente, establecen que

3. Con las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco se inicia el largo y complejo proceso establecido en el artículo 10 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, dirigido a conseguir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de planificación. A partir de la aprobación de este documento, la Administración debe establecer los criterios e intentar compaginar las distintas disposiciones para la ordenación territorial en su fase primera, de tal forma que se eviten las actuaciones al margen de estos principios. Esta ley crea tres herramientas para la ordenación del territorio: directrices de ordenación territorial (DOT), planes territoriales parciales (PTP) y planes territoriales sectoriales (PTS).

el corredor Andoain-Hernani-Oiartzun-Irun se convierta en la interconexión interior de la comarca, recogiendo, además de infraestructuras, los posibles desarrollos industriales de ésta. Coincide este corredor con las zonas de fondo de valle, de escasa pendiente y que permanecen sin urbanizar en esta comarca.

Las DOT, por otro lado, son un documento de escasa concreción, que aporta toda una serie de recomendaciones generales. Los detalles de la materialización de su filosofía los deja en manos de los planes territoriales parciales (PTP)⁴, documentos de ordenación que planifican las actuaciones que se prevén en el ámbito de la comarca y cuyas aportaciones han de ser cumplidas por la normativa de grado inferior. En este momento, la comarca de San Sebastián tiene este propósito sin finalizar y tan sólo contamos con un avance realizado en 1995, en gran medida superado actualmente pero indicativo de lo que se planea sobre el territorio comarcal.

Los PTP parten también de la necesidad de preservar aquellas zonas de especial interés agroganadero y forestal. Sin embargo, el mismo documento reconoce que no se pueden ignorar las potencialidades de desarrollo urbanístico que algunas de éstas atesoran para el desarrollo comarcal. En esta línea, apuestan por un desarrollo descentralizado, mediante corredores urbanos, proponiendo actuaciones de manera generalizada en aquellas zonas situadas por debajo de la cota 50 y sobre pendientes inferiores a un 15%.

Como resultado, todos aquellos fondos de valle que en la comarca quedaban sin urbanizar se ven ahora pendientes de la materialización de los proyectos de desarrollo que se prevén. Entre las actuaciones, dominan aquéllas ligadas a desarrollos urbanos intensivos (especialmente en el Bidasoa, corredor del Urumea, corredor del Oria, corredor Ibaeta-Añorga y Andoain en fondo de valle) y dispersos de baja intensidad (normalmente colindantes con los existentes y representados generalmente por la vivienda de baja densidad).

El avance del PTP reduce la actividad agrícola a su mínima expresión. La actividad agraria es condenada a las zonas altas de la comarca, en la que los aprovechamientos se reducen a las posibilidades de desarrollo de la ganadería extensiva y de los usos forestales. La horticultura carece de posibilidades en este tipo de terrenos.

Si los anteriores documentos realizan las labores de ordenación del territorio, son las entidades locales las encargadas de su planificación y posterior materialización. Dado que, como estamos observando, la mayoría de los documentos de ordenación están aún en proceso de elaboración, son estas entidades las únicas que actúan sobre el territorio. Los ayuntamientos asumen los criterios generales de ordenación recogidos en las directrices de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, pero, al no señalar este documento los criterios específicos que regulen su aplicación, a menudo son los ayunta-

4. «Los PTP se conciben como desarrollo de las DOT en las áreas que en éstas se establezcan, que serán áreas supramunicipales, concretando los criterios de ordenación que las DOT hayan establecido. Los PTP no tienen por tanto vida independiente» (Lasagabaster y otros, 1999, p. 54).

mientos los que determinan las condiciones más oportunas, ignorando las posibilidades agrícolas que presenten sus suelos.

Un ejemplo evidente lo encontramos en el tratamiento aportado a la realización de vivienda en suelo no urbanizable. Como norma general, no permiten la construcción de vivienda si no está ligada a una explotación agraria. El proyecto a presentar para edificar vivienda tiene que estar acompañado de una memoria en la que se detallen las características de la explotación agraria que se ha de instalar. Ligado a la existencia de una explotación, se exige un mínimo de metros cuadrados en propiedad, normalmente 10.000 m². La determinación de la existencia de una explotación compete a la Diputación Foral. Sin embargo ésta no regula la superficie mínima necesaria, sino que solicita una dimensión económica que permita al titular obtener unos beneficios iguales o superiores al salario mínimo interprofesional y ocupe en mano de obra. La obtención del mínimo de dedicación requerido es relativamente sencillo y tan sólo la superficie requerida evita una urbanización más intensa de su medio rural. De esta forma, son muchas las viviendas que, justificando las condiciones señaladas, se realizan anualmente en el suelo no urbanizable.

El sector agrícola cuenta con normativa territorial que le protege de una urbanización intensiva de sus suelos. El Plan Territorial Sectorial agroforestal y del medio natural, también en proceso de elaboración, protege de manera estricta aquellos suelos de capacidad agrológica II, III y IV, básicamente todos aquellos terrenos de pendientes inferiores a un 20%. Sin embargo, poco o nada puede hacer este documento ante lo señalado en el PTP, puesto que cuando surjan contradicciones entre ambos, será lo que señalen éstos últimos lo que prevalecerá⁵. En una comarca urbana como la de Donostialdea-Bidasoa, el PTS va a ser un documento con escasa implicación, puesto que no puede ni parar ni regular el avance urbano.

A pesar de que las DOT, el PTP y el Planeamiento Municipal deberían considerar los factores de capacidad agrológica del suelo y su fragilidad ante procesos de deterioro como criterio de localización de obras e infraestructuras, ni las propias directrices, ni el Avance del Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bajo Bidasoa del año 1995, ni los planeamientos municipales tienen en cuenta estas características del suelo a la hora de planificarlo. Una muestra

5. Sin embargo, al mismo tiempo que se establece esta calificación de usos también se admite la posibilidad de que, en función del aval proporcionado por un PTP, un PTS o el Planeamiento General Municipal, un uso calificado como no permitido pase a convertirse en admisible, condicionado a evaluación de la afección sobre la actividad agraria, eso sí, considerando las posibles medidas compensatorias. Se es consciente de que, una vez aprobado, el PTS presentará un alcance limitado. Los PTS, como instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial, deben integrar las directrices emanadas de las DOT, pero ante las posibles contradicciones que puedan surgir con lo establecido en los planes territoriales parciales, los primeros serán causa de nulidad. En función de lo expresado, la Matriz de Regulación de Usos y Actividades planteada queda desnaturalizada, puesto que deja en manos de otras figuras de planeamiento la posibilidad de alterarla, a pesar de su carácter vinculante.

de ello la encontramos en la superposición de las actuaciones urbanísticas y de aquellos suelos que mayor calificación agrológica presentan. Así, considerando el mapa de clases agrológicas de Gipuzkoa y según el Avance del PTS, son tres los tipos de suelo con interés prioritario para la explotación agroganadera: Tipo II: tierras en aluviales amplios con escasas limitaciones agronómicas. Tipo III: tierras en aluviales estrechos y laderas de acumulación de ligera pendiente. Tipo IV: tierras en lomas suaves y laderas de pendiente <20%, en el límite de los terrenos laborables. En función del desarrollo territorial propuesto en las DOT y especialmente en el Avance del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa, calculamos que aproximadamente el 99% del suelo del tipo II desaparecería, como también el 75% del de categoría III y aproximadamente un 50% del tipo IV.

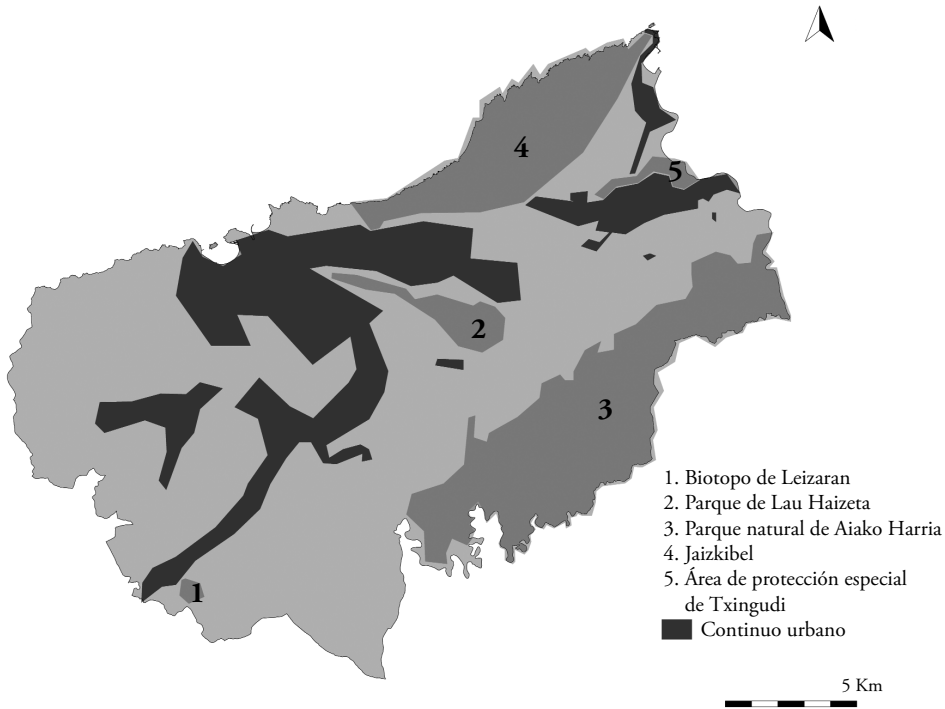
Es muy posible que no se lleven a cabo todas las actuaciones que se recogen en la planificación comarcal, o al menos que no lo hagan en un breve periodo de tiempo en todos los casos. A largo plazo, sin embargo, aquellas explotaciones situadas en las zonas calificadas como desarrollo intensivo desaparecerán y las ubicadas en las zonas de desarrollo disperso, básicamente residencial, sin ser expropiadas, se verán cada vez más rodeadas de elementos urbanos. El efecto sobre éstas a medio y largo plazo será importante, puesto que las posibilidades de ampliación territorial de la explotación se verán cada vez más reducidas y, como ya ha quedado demostrado en otras experiencias⁶, en aquellas explotaciones sobre las que planean actuaciones urbanísticas, una vez que se plantee el relevo al frente de la actividad, el joven optará por buscar empleo en el exterior, abandonando la explotación una vez que el horticultor se aproxime a la edad de jubilación. De una u otra manera, muchas de las unidades agrícolas de la comarca se ven afectadas, directa o indirectamente.

El crecimiento urbano plantea un futuro incierto para la actividad agrícola, en un momento de difícil progreso de esta actividad. Las soluciones son difíciles y en todos los casos parciales, y será la presión urbana más que la dinámica de mercado la que condicione el posible desarrollo de esta actividad.

Los espacios protegidos: la única manera efectiva de mantener el uso agrícola

Además de los reseñados, existen otros instrumentos de ordenación territorial que inciden en el medio rural de Donostialdea-Bidasoa, fundamentalmente dirigidos a la creación de grandes espacios protegidos o parques, impulsados con un objetivo principal de protección de la naturaleza o, en otros casos, de creación de espacios de descongestión de grandes núcleos de población. En la comarca (véase el mapa 1) encontramos las siguientes:

6. «La marginalización territorial a la que se ve sometida la agricultura en estos espacios va acompañada de una ausencia de motivación en los agricultores que condiciona fuertemente cualquier esperanza de reintegración territorial, económica y social» (Prost, 1994, p. 144).



Mapa 1. Parques naturales, periurbanos y áreas protegidas de Donostialdea-Bidasoa. Año 2000. Fuente: Avance del Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa. 1995. Elaboración propia.

- Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Aiako Harria, que sirve de soporte normativo al parque natural de Aiako Harria.
- Plan Especial de Ordenación del Parque Recreativo de Lau Haizeta-San Marcos.
- Biotopo de Leizaran.
- Plan Rector del Monte Jaizkibel (aún sin aprobación definitiva).
- Área de protección especial de Txingudi.

Son los dos primeros los que muestran un mayor interés en lo referente a la actividad agroganadera. El Plan Rector de Jaizkibel está aún sin aprobar definitivamente, además de implicar a un número escaso de explotaciones, al igual que ocurre con el Biotopo de Leizaran y el área de protección especial de Txingudi. Siguiendo con el objetivo de esta investigación, nos centramos a continuación en los posibles efectos que la declaración de estos parques pueden tener sobre la actividad agroganadera.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Aiako Harria

El parque natural de Aiako Harria fue declarado dentro del marco establecido por la Ley 16/94, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco, mediante Decreto 241/95 de 11 de abril de 1995, en la misma fecha se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Aiako Harria (Decreto 240/95). Tiene una extensión de 6.913 hectáreas repartidas entre los municipios de Irun, Oiartzun, Donostia, Errederia y Hernani, de las cuales 5.657,5 son de propiedad pública (83,2%).

La aprobación del PORN de Aiako Harria, que tiene vigencia indefinida, trae consigo algunos efectos, como son:

- La creación de un instrumento de ordenación de carácter prevalente y limitante para cualquier otro planeamiento de ordenación territorial o físico, que no podrán alterar sus determinaciones y que en caso de encontrarse en contradicción con éstas, deberán adaptarse a ellas.
- Las normas y directrices del PORN tienen carácter indicativo para otros planes o programas sectoriales, aplicándose sus determinaciones de forma subsidiaria⁷.

En el apartado referente a edificaciones e infraestructuras, prohíbe la construcción de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales, así como ejes de transporte ferroviario, funiculares o líneas similares que no estén en relación directa con las actividades propias del Parque. En cuanto a la instalación de nuevas edificaciones, se regularán en función del Plan Rector de Uso y Gestión que debe aprobarse para el parque o, en su defecto, por las normas subsidiarias del municipio correspondiente, pero establece que en ningún caso se admitirán nuevas construcciones con uso residencial no vinculado al sector primario. El Plan marca asimismo una zona periférica de protección, constituida por una franja de terreno de 200 metros alrededor del límite exterior del parque natural, con la función de proteger sus recursos ante posibles impactos procedentes del exterior.

Una de las peculiaridades de este parque es la distribución de la propiedad del suelo, fundamentalmente constituida por terrenos de titularidad pública, con un aprovechamiento agroganadero limitado al pastoreo temporal. Esta particularidad hace que la protección que el Plan de Ordenación del parque ofrece, frente a la presión del desarrollo urbano y de infraestructuras, no tenga un efecto cuantitativo importante sobre las explotaciones de Donostialdea-Bidasoa, ya que no hay caseríos en esta zona.

7. «Los PORN constituyen un auténtico límite para cualquier instrumento de ordenación territorial o física, ya que no pueden ser modificados, sino que, por el contrario, son éstos los que deben adaptarse a los PORN. Entre tanto dicha adaptación no se produzca, prevalecen las determinaciones de los PORN sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes» (Lasagabaster y otros, 1999, p. 88).

En comparación con el Plan Especial de Ordenación de Lau Haizeta, el PORN de Aiako Harria tiene un menor grado de definición, además de incidir algo menos en la importancia de la actividad agroganadera tradicional en el mantenimiento del entorno y el paisaje. Sin embargo, es una tipología que ofrece una protección más efectiva al resultar obligado que el resto de instrumentos de planificación adapten sus determinaciones a lo expresado en la misma.

En cuanto al área funcional de Donostialdea-Bidasoa, el impacto que puede ofrecer su PORN a la actividad agrícola se limita a la protección de la ganadería extensiva, sobre todo el pastoreo temporal, pero no afecta a explotaciones en los sectores del vacuno lechero y horticultura. Esta franja rural, que supone aproximadamente el 20% de la extensión total de la comarca, se corresponde con zonas de fuertes pendientes y alturas entre 200 y 800 m. La presencia de unidades agrícolas es inexistente y éstas comienzan a hacer acto de presencia una vez alcanzado el límite del parque⁸.

Plan Especial de Ordenación del Parque Recreativo de Lau Haizeta-San Marcos

La creación del parque de Lau Haizeta tiene su origen en la presión ejercida por las asociaciones de vecinos de los barrios próximos, y se corresponde con el área más congestionada de la comarca, la bahía de Pasaia. Solicitaban el mantenimiento del uso rural en el espacio situado al sur de la autopista Bilbao-Behebia, a la par que proponían toda una serie de actividades ocio-recreativas a consolidar en esta zona.

Conecta con las estrategias territoriales llevadas a cabo en otras áreas metropolitanas, tendentes a impedir la extensión de la ciudad a modo de mancha de aceite y que se recogen a menudo en instrumentos de ordenación como parques periurbanos, cinturones verdes, coronas concéntricas, etc.⁹. En el mapa 2 cartografiamos su extensión actual en el término municipal de San Sebastián. Como se puede observar, aquellos terrenos que limitan con él o han sido urbanizados o cuentan con actuaciones urbanísticas planeando sobre ellos. Esta calificación especial permite mantener un «espacio verde» en el área de mayor concentración poblacional de la provincia.

8. El escaso alcance de la figura del parque natural sobre zonas con una mayor actividad agroganadera y un mayor valor agrológico parece ser una constante en la red de parques naturales que se está consolidando en la Comunidad Autónoma. En referencia al parque natural del Gorbea, EHNE-UGAV critica que la Administración haya redefinido el límite del parque, cediendo a presiones contrarias al sector agrario, de modo que toda la zona de campiña y periférica queda expuesta a acciones especulativas que no permitirán la continuidad de muchas explotaciones agroganaderas. La Confederación insiste en la necesidad de proteger especialmente las zonas definidas como campiña (prados y huertas), ejerciendo su control sobre los usos y cambios de usos (*Ardatza*, 137, 1993, p. 6).
9. A este respecto, Charvet señala que «una de las maneras más efectivas de mantener espacios verdes en el periurbano de las aglomeraciones urbanas consiste en mantener las actividades agrícolas y los agricultores de estas zonas, situación que conecta con la nueva demanda social que busca espacios de ocio y esparcimiento en contacto con el medio natural» (1994, p. 122).



Mapa 2. El parque recreativo de Lau Haizeta y su efecto en la ordenación del territorio. El caso de Donostia-San Sebastián.

Fuente: Sistema de información geográfica del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Gobierno Vasco. 1997. Elaboración propia.

El Plan Especial de Ordenación del Parque Recreativo de Lau Haizeta-San Marcos abarca un total de 630 hectáreas de los términos de Donostia, Errenderia y Astigarraga. Se establece en el año 1994 con el fin de planificar y ordenar el sistema general de comunicaciones, las zonas de protección, los espacios libres destinados al ocio, los equipamientos comunitarios, la edificación en suelo no urbanizable, los espacios naturales y el medio físico y rural del área mencionada¹⁰.

Parte de la necesidad de que los planeamientos consistoriales de los municipios partícipes del parque (Plan General de Ordenación Urbana de Donos-

10. La configuración de parques periurbanos no es ninguna novedad en la planificación territorial española. Como recoge Mulero, la Ley del inventario (2/1989, CA de Andalucía) introduce la figura del parque periurbano, con la que se pretende «dotar de protección a aquellos espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que sean declarados como tales con el fin de adecuar su utilización a las necesidades recreativas de las poblaciones en función de las cuales se declara» (1994, p. 180).

tia y Normas Subsidiarias de Planeamiento de Astigarraga y Errenderia) reflejen la ordenación del entorno de Lau Haizeta-San Marcos como parque periurbano, mediante la adaptación a los citados planeamientos de lo establecido en el Plan Especial.

Dentro de los objetivos que el Plan Especial recoge, se menciona la necesidad de evitar la dinámica regresiva a la que se ha visto sometido este suelo de vocación rural por la intensa presión antrópica. Se insiste en satisfacer al mismo tiempo la demanda de espacios libres y calidad medioambiental de la sociedad y la obligación de mantener las actividades propias del entorno del parque, para evitar la pérdida de su carácter original.

Establece una clasificación de los suelos presentes en el área del parque, regulando las áreas de intervención específica o los «módulos», en los que se plantean actuaciones concretas en su mayoría de recuperación o puesta en valor y el «ámbito de intervención general» (a su vez dividido en áreas de conservación y en suelo rural común), en el que se establecen actuaciones más genéricas orientadas a la conservación y la correcta gestión del territorio mediante el análisis de variables como son la existencia de bosquetes a proteger o la presencia de suelos de alto valor agrológico a conservar.

El Plan Especial establece algunas medidas que pueden incidir sobre las explotaciones del parque, además de las medidas de carácter forestal, como son las necesidades de control de las acciones o actividades que pueden tener efectos contaminantes del medio o las medidas de impulso de la infraestructura viaria rural. A su vez, en las referencias a los sistemas generales y los «módulos», se establecen algunos objetivos de interés para las explotaciones, como:

- Impulso a la comunicación viaria entre sí del mayor número posible de caseríos y «módulos».
- Limitación o eliminación a medio plazo del tráfico pesado en el interior del parque.
- Restricción de uso de algunas vías a residentes, agricultores y ganaderos y servicios públicos.
- Siega y abonado de praderas de uso público existentes en diversos módulos.
- Retirada de huertas clandestinas, con creación de espacios de huertas controladas y recuperación de esos terrenos para prados y pastizales.
- Desarrollo de un mercado de comercialización de productos locales.
- Utilización de los suelos recuperados del vertedero de San Marcos para impulsar el mantenimiento y desarrollo de las actividades agropecuarias de la zona.

Dentro de los ámbitos de intervención general se definen como áreas de conservación y protección los prados de siega y las zonas de huerta, tanto al aire libre como en invernaderos, como principales elementos característicos del paisaje y sustentadores de las explotaciones del área.

Centrándonos en los elementos de interés que el Plan Especial tiene respecto a la actividad agroganadera, cabe destacar la diferencia existente entre la

extensión de terreno que se encuentra en manos privadas de la que está sujeta a organismos públicos (88% frente al 12%). Esta peculiaridad le confiere, si cabe, un carácter especial, puesto que regula un territorio dominado por explotaciones agroganaderas similar al que se desarrolla en toda la comarca.

Por otra parte, la ordenación de Lau Haizeta-San Marcos tiene la virtud de reconocer la influencia negativa del entorno urbano sobre la evolución de la actividad agroganadera del área, tanto por la ocupación física del suelo como por la marginalización de la economía y los agentes agrarios¹¹, poniendo de relieve el actual peligro de desaparición definitiva de estas labores, con lo que el mantenimiento del carácter original del área y su paisaje característico se verían comprometidos.

Además de éstos, existen otros puntos de interés que pueden hacerlo atractivo como modelo de referencia a la hora de proteger zonas rurales con una doble función, como área de expansión para la sociedad y como reserva de suelo para el mantenimiento de las explotaciones agroganaderas frente al desarrollo urbano:

- Toma en consideración el valor agrológico del suelo a la hora de clasificarlo, proponiendo no sólo su mantenimiento sino también su disponibilidad para la producción agroganadera.
- Propone la siega y el abonado, la recuperación agrícola de suelos públicos degradados y también la mejora de los pastizales requeridos por la ganadería extensiva como recuperación y mantenimiento de un paisaje característico, lo cual puede favorecer a los agricultores del área.
- Plantea la clasificación de pastos y huertas al aire libre o en invernadero como áreas de conservación, como fundamento de protección del paisaje y el sustento de las explotaciones agrarias, además de promover la reutilización agroganadera de terrenos degradados recuperados, caso del vertedero de San Marcos.
- Se pretende implantar tanto la adecuación constructiva y paisajística de las infraestructuras agrarias como la de las conductas y técnicas empleadas mediante el establecimiento de políticas de información, incentivación y compensación, reconociendo que en algunos casos este ajuste puede suponer sobrecostos que reduzcan la rentabilidad de la actividad económica agroganadera.

El Plan Especial es básicamente un instrumento de ordenación respetuoso con la actividad agroganadera desarrollada en el entorno que abarca, pues-

11. A pesar del carácter claramente proteccionista de la actividad agroganadera que presenta este documento, en la elaboración y aprobación del plan no se contó con la colaboración de los propietarios, lo que provocó las críticas de los agentes del sector. En este sentido, EHNE denunció que «Una vez más se desarrolla un proyecto que afecta a los baserritarras sin contar con ellos. Se trata en este caso del parque lúdico de Lau Haizeta (zona de Donostia), en relación al cual se acaba de firmar un convenio del que los baserritarras se han enterado por la prensa» (*Ardatzta*, 204, 1995, p. II).

to que considera a la misma como parte fundamental en el mantenimiento del Parque Periurbano de Lau Haizeta en condiciones atractivas para la población circundante. Por ello, su defensa y potenciación se estima casi como un «coste de mantenimiento» del parque y no como un impedimento a su implantación.

Junto a la aprobación del plan se crea un órgano responsable de la gestión del parque, un mecanismo de coordinación entre los diferentes organismos implicados y una entidad encargada de velar por el cumplimiento de las estipulaciones aprobadas y desarrollar las iniciativas planteadas, así como otras nuevas que pudieran surgir.

El órgano gestor, entre otras tareas, ha de velar por la potenciación del uso ganadero y el mantenimiento como mínimo de la actual superficie de pasto en las áreas de potenciación ganadera y restauración. Además, se le encomienda la tarea de promover la adecuación paisajística de edificaciones y elementos constructivos, mediante compensaciones y ayudas. Otra de sus funciones estriba en la pretensión de implantar un sistema de comercialización y promoción de los productos y servicios locales, intentando integrar la población y la economía locales en el esquema de gestión del parque.

El patronato cuenta con la presencia de los ayuntamientos implicados, la Diputación Foral, representantes de propietarios de la zona, asociaciones de vecinos y grupos ecologistas, entre otros. Sin embargo, no cuenta ni con un presupuesto definido ni con personal empleado en el parque y son las instituciones municipales las que, atendiendo a sus iniciativas, realizan labores de mejoras puntuales en este entorno. Aun así, la constitución de este órgano, junto a la presión de los barrios urbanos limítrofes, genera una actitud positiva hacia este parque, que se materializa en una adecuación constante de las posibilidades que el entorno presenta para la realización de actividades de ocio sin perjuicio a las actividades agrarias y una preservación del carácter agrícola frente a la especulación urbana.

Con relación a la estructuración general de la ordenación territorial en la comarca de Donostialdea-Bidasoa, el parque de Lau Haizeta cumple la función de cinturón verde ante un desarrollo urbano que se extiende ahora hacia el sur de la comarca, urbanizando el escaso territorio que mantenía su carácter agrícola y que se prolongaba hasta las primeras estribaciones del parque de Aiako Harriak. Analizando las pretensiones urbanísticas de la comarca, podemos comprobar cómo las escasas zonas de actividad agroganadera que no se ven afectadas coinciden con las que mayores alturas y pendientes presentan. La única excepción la constituye Lau Haizeta, justificada por la función de cinturón verde y espacio de ocio y expansión del área más densa del territorio de Gipuzkoa, la bahía de Pasaia. Las áreas a urbanizar se ubican en las proximidades de los antiguos y nuevos corredores urbanos, que se extienden a todas las zonas de alturas inferiores a 50 m de la comarca, llegando a superar en algún caso los 100 m, siempre y cuando se trate de áreas con pendientes suaves (caso Igeldo).

Nuevas propuestas apuestan por la realización de planes especiales: el parque de Herriondo en Lezo y Oiartzun

La propuesta de ordenación realizada para el parque periurbano de Lau Hai-zeta se está convirtiendo en un referente de ordenación para otros espacios próximos a áreas de fuerte densidad residencial y sometidos a una presión urbana intensa. Los resultados obtenidos avalan la conveniencia del plan especial y en otros municipios se están realizando propuestas de ordenación similares, algunas de las cuales se encuentran en proceso de materialización.

En muchos casos son las propias entidades locales las que impulsan la consecución de estas propuestas, si bien, en otros, el promotor de estas fórmulas de ordenación es una entidad de desarrollo agrario, en la pretensión de combinar espacios de ocio con actividad agroganadera. El parque de Herriondo, en los municipios de Lezo y Oiartzun, proyecto que se encuentra en elaboración en estos momentos, es un ejemplo de ello.

El área cuenta con una extensión de 135,1 ha, de las que 92,7 se localizan en Lezo (68,6%) y 42,4 en Oiartzun (31,4%). Queda limitada al nordeste por el Polígono Industrial de Sagasti, al norte por la carretera GI-2638, al noroeste por el núcleo de Lezo, al oeste por el alto de Altamira, al sur por los taludes sobre la circunvalación de Rentería y por el camino de Juanitae-neá al centro comercial Carrefour, al este por el arroyo Lintzirin, al sudeste por el límite municipal entre Oiartzun y Lezo y al este por el arroyo Juanitae-neá.

Dada su proximidad al mar, posee una baja altitud, que varía entre 78 m junto al barrio de Herriko Etxea y 5 m en la confluencia con el arroyo Zubitxo al paso por Lezo. Pese a todo, la mayor parte del área se encuentra elevada por encima de su entorno más inmediato, lo que le proporciona cierto grado de aislamiento y la posibilidad de disfrutar de excelentes vistas. Las pendientes más fuertes, 30-50%, se localizan en los límites sur y oeste, coincidiendo con las laderas de algunas de las regatas de la zona y con los taludes sobre la circunvalación de Rentería; en el resto, sin embargo, predominan pendientes medias del 12 al 30%, mientras que las zonas altas se caracterizan por pendientes suaves que raramente superan el 12%.

El objeto del proyecto es la ordenación de un territorio inmediato al núcleo residencial de Lezo clasificado como suelo no urbanizable en el planeamiento general vigente en los municipios de Lezo y Oiartzun. Se pretende definir una propuesta de ordenación para un territorio sensible, con valores agrarios importantes y una calidad paisajística muy alta, que requiere una identificación precisa y unas medidas de protección específicas.

El ámbito objeto del plan cuenta con una extensión de alrededor de 135 hectáreas y un perímetro de algo más de seis kilómetros, que se desarrollan desde Altamira y el casco de Lezo hasta el límite con la zona industrial de Lintzirin. Como se viene señalando, dicho ámbito abarca suelo correspondiente a los municipios de Lezo y Oiartzun, cuyos ayuntamientos, a partir de las determinaciones de sus respectivos documentos de planeamiento general, han par-

tipicado en la concreción de los criterios de aplicación para la formulación del presente plan.

Como objetivo esencial, se plantea en consecuencia la identificación y la ordenación del referido ámbito como un espacio de gran potencialidad agraria, a la vez que muy sensible frente a la presión de los usos urbanos. Para ello, se definen las diversas zonas agrícolas y se significan las áreas de uso público del área, tanto aquéllas destinadas a acoger usos recreativos como aquellos territorios que se proyectan aportar desde esta iniciativa a la explotación primaria del suelo, dando respuesta a la necesidad de proteger el medio, de lograr espacios de calidad ambiental, de garantizar la continuidad de la explotación primaria del suelo y de favorecer las posibilidades de esparcimiento de la población.

El presente plan especial se desarrolla sobre suelo clasificado como no urbanizable en los planeamientos generales de los dos municipios en los que se extiende. A nivel de calificación global, si bien la denominación de las zonas responde a distintos nombres: «zona rural con tolerancia de edificación» en Lezo y «zona agrícola común» en Oiartzun, el contenido normativo con rango de planeamiento general de ambas es similar. En ambos municipios el planeamiento general de aplicación se corresponde con las Normas Subsidiarias.

Por un lado, las Normas Subsidiarias vigentes en Oiartzun, en el artículo 112 de sus Normas Urbanísticas Generales, prevén expresamente la necesidad de redactar un plan especial para el suelo no urbanizable, con el fin de proteger el paisaje y el medio rural considerando los valores propios del caserío tradicional y regulando para ello las posibilidades edificatorias recogidas en las Normas Subsidiarias.

Por su parte, las Normas Subsidiarias de Lezo califican fundamentalmente el territorio objeto del plan como zona rural con tolerancia de edificación, tolerancia que, en lo que se refiere a la implantación de usos residenciales autónomos, ha venido a limitarse con la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, situación que propicia esta intervención al objeto de precisar las condiciones de ordenación y regulación del uso del suelo en este ámbito de carácter rural.

La regulación de los usos del suelo en el ámbito de Herriondo, en el que se desarrollan actividades propias del suelo rural con rendimientos importantes y un paisaje agropecuario de gran calidad, frente a actividades de carácter periurbano y una fuerte presión urbanizadora, justifica la conveniencia de tramitar un documento de protección y ordenación como éste.

El documento de planeamiento que se formula se adecua a las determinaciones de rango superior al limitarse a regular los usos del suelo en suelo ya clasificado de antemano como no urbanizable, utilizando para ello el Plan Especial, expresamente establecido al efecto por la legislación urbanística vigente. Asimismo, la regulación de usos establecida se ajusta a las determinaciones con rango de planeamiento general que establecen las Normas Subsidiarias de los municipios de Lezo y Oiartzun. En cuanto a su tramitación, corresponde de la aprobación definitiva del presente Plan Especial a la Diputación Foral de

Gipuzkoa, una vez superada su tramitación municipal y correspondiente exposición pública.

En otro orden de cosas, se señala que el proyecto contempla las determinaciones establecidas en la definición de la estructura orgánica del planeamiento general municipal y viene a definir las condiciones de ordenación específicas del área y las correspondientes condiciones de gestión, estableciendo el sistema de actuación por expropiación preciso en las situaciones que así lo requieren.

Los objetivos de intervención en el ámbito promovidos por dichos ayuntamientos y por la entidad de desarrollo rural local son los siguientes:

- Garantizar y regular el desarrollo de las actividades de explotación primaria del medio rural.
- Proteger los elementos de interés naturalístico, paisajístico y arquitectónico del entorno.
- Ordenar adecuadamente un área de esparcimiento para el conjunto de la población regulando una actividad que ya se produce en dicho territorio.

A tal efecto, se plantean los siguientes criterios fundamentales de intervención sobre el área de Herriondo:

- Consolidar y desarrollar un marco urbanístico que permita la potenciación de las explotaciones agropecuarias.
- Promover iniciativas públicas en orden a favorecer la implantación del sector primario, desarrollando la idea de las agroaldeas a partir del embrión ya implantado en el ámbito.
- Mejorar la calidad ambiental resolviendo adecuadamente la movilidad en el ámbito y ordenando para ello una red diversificada de itinerarios jerarquizados.
- Actuar desde criterios de sostenibilidad protegiendo el paisaje y la tipología de los asentamientos del ámbito.
- Delimitar en el ámbito áreas de acogida de titularidad y uso público a donde se dirijan los usos recreativos más intensivos en la utilización del territorio.
- Impulsar y coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas en el ámbito.

Los criterios y objetivos precitados constituyen la referencia básica sobre la que se sustentan las soluciones generales adoptadas en el desarrollo del proyecto que se describen a continuación.

La propuesta incide fundamentalmente en proteger la identidad de la pieza y su paisaje y, con ello, el territorio objeto del Plan y su actividad predominante, la agropecuaria, regulando el alcance de las actividades relacionadas con el ocio urbano en el ámbito. Para ello establece una zonificación que resulta del análisis y diagnóstico del territorio realizado y de los criterios y objetivos que se formulan para el ámbito. Las diversas zonas que así resultan responden a ámbitos homogéneos a los que se asigna una misma regulación urbanística del suelo.

El sector primario. Un objetivo central del plan es la creación de un marco urbanístico que permita la consolidación y el desarrollo del sector agropecuario en el ámbito, garantizando la continuidad de las explotaciones existentes y promoviendo nuevas iniciativas protagonizadas por el sector público en la línea de las que ya se desarrollan en el área.

Así, se vincula a la actividad agropecuaria el suelo del ámbito que en la actualidad cuenta con este destino y es objeto de explotaciones, así como los suelos públicos hoy destinados a polígonos hortícolas, a los que se proyecta añadir la explanación obtenida como resultado de la ejecución de las obras de la variante de Rentería, cuya titularidad corresponde en la actualidad a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Se favorece el mantenimiento del uso residencial vinculado y se regulan las posibilidades de segregación-agregación de fincas en una línea que pretende asegurar unas dimensiones de explotación mínimas que permitan su viabilidad económica, soporte indiscutible del paisaje que se pretende preservar.

Los ámbitos destinados a usos recreativos. Por otro lado, el Plan define dos áreas con destino al esparcimiento de uso y dominio público: Altamira-alde y Gabiria-alde, situadas en la parte alta del cordal, que se delimitan en el plano de zonificación y ordenación y que constituyen espacios libres que se vinculan directamente a la red de caminos desde la que se accede a ellos directamente.

A ellos se restringe, junto con la red de caminos, el uso libre público del ámbito, ordenándose con ello una red de itinerarios de interés a la que se añaden estas áreas de estancia, esparcimiento y juego. Con ello se impide la dispersión incontrolada por el medio rural de un uso como es el ocio, evitando y limitando las posibilidades de colisión de éste con los usos propiamente rurales, y consolidando con ello la identidad ambiental del territorio.

El sistema de comunicaciones. La intervención en el ámbito se completa con la actuación en la ordenación de una red de itinerarios públicos para dar respuesta adecuada a la movilidad.

Dicha red da respuesta suficiente a las necesidades del ámbito de acuerdo con los objetivos fijados, planteándose sin embargo la oportunidad de desarrollar proyectos referidos a los trazados viarios al objeto de estudiar el tratamiento de su sección constructiva para adaptarlo a los distintos modos de movilidad en el área. Dichos proyectos, al objeto de dotar al viario de la sección adecuada en cada caso, podrán definir ámbitos en los que sea preciso actuar por expropiación con tal objeto.

Usos residenciales. El Plan consolida los usos residenciales existentes, tanto autónomos como auxiliares, admitiendo la nueva implantación de usos residenciales auxiliares de usos propiciados en el área, con el alcance desarrollado en la normativa del Plan, así como autónomos en el supuesto de producirse en edificios preexistentes con dicho destino original.

La población local ante los planes especiales

Los planes especiales surgen para mantener una serie de espacios verdes, libres de la especulación y de la presión urbanística, lo que responde a una demanda urbana que reclama zonas abiertas y próximas al lugar de residencia. Las funciones agrícolas, responsables principales del aspecto que presenta ese medio, son protegidas y potenciadas, siempre y cuando sus prácticas contribuyan a mantener el entorno de una manera similar.

El carácter «conservacionista» de la actividad y los usos prioritarios de la zona declarada no siempre satisfacen a una población local que en muchos casos ha perdido el calificativo de «agrícola» y que tiene otros fines y perspectivas con los terrenos de su propiedad.

Debemos tener en cuenta que mucha de la población que habita estas zonas ha retirado toda función agraria. En el caso de las zonas que analizamos, estamos ante un proceso reciente, relacionado con el cambio generacional que desde la década de los noventa se va materializando en la titularidad del caserío y que en los próximos años se va a acelerar aún más. Con ello, algunas de las explotaciones que actualmente mantienen función agraria la abandonarán en los próximos años, siendo reducido el número de agricultores que continuarán con la actividad agroganadera a medio plazo.

Asimismo, la ubicación estratégica de estas zonas verdes, limitantes con espacios profundamente urbanizados, origina que la especulación urbanística sobre este suelo sea muy alta. El precio obtenido por la parcela contigua define el valor y el beneficio mínimo a obtener por la propia, y aunque en algunos casos no esté interesado en vender, siempre permanecen presentes expectativas económicas que puede obtener de ella. Para esta población toda intromisión en el mercado del suelo existente y que limite o impida la consecución de unos beneficios económicos similares a los de parcelas adyacentes es negativa y, por ello, se opone generalmente a la consecución de planes de ordenación que limiten las posibilidades urbanísticas del área.

La situación que se vive actualmente en el municipio de Lezo es un ejemplo de lo que apuntamos en este caso. De un total de 62 caseríos habitados, la actividad la ha abandonado definitivamente casi la mitad. Otro buen número de explotaciones, alrededor de una veintena, mantiene una función muy reducida, un par de cabezas de vacuno gobernadas por una población ya envejecida. Tan sólo en seis casos, uno ubicado en el parque de Herriondo, la función agraria adquiere mayor relevancia, al menos para justificar el empleo de una persona a tiempo completo en la actividad, aunque es ejercida normalmente a tiempo parcial.

Frente a ello, la urbanización de suelo rural está siendo especialmente intensa desde mediados de la década de los noventa. La ubicación de área rural de Lezo en la proximidad de la N-I, en la única zona sin urbanizar de este corredor entre Irun y San Sebastián, potencia la demanda de suelo para actividades económicas y residenciales. Los precios que se abonan por estos suelos no estriban tanto en la calidad de los mismos, sino en el uso que sobre ellos se va a

instalar, oscilando entre las 3.000 y las 10.000 ptas./m² según sea ocupación industrial o instalación residencial. El propietario de esta zona no vende a precios inferiores e incluso los industriales tienen dificultad de instalación, puesto que a menudo no encuentran suelo a precios razonables.

Por ello, todo aquello que limite los posibles rendimientos económicos a obtener por la venta del suelo rural es visto con recelo por parte de los propietarios, desde la expropiación forzosa para usos comunitarios (por ejemplo infraestructura viaria) hasta fórmulas de ordenación que impidan la recalificación de su suelo para actividades económicas o urbanas. Su reacción ante los planes especiales que se han propuesto en Lau Haizeta y Herriondo es, por tanto, contraria.

Analizando las alegaciones presentadas al Plan Especial de Herriondo por parte de la población local, corroboramos las afirmaciones realizadas. La mayoría de ellas muestran su oposición al parque, aunque no aportan ningún razonamiento sobre la causa. Simplemente se limitan a señalar que el suelo ya estaba considerado por las Normas Subsidiarias como rural y que no necesitaba ninguna calificación especial. Otros centran sus críticas en los planteamientos de recuperación de senderos o caminos semiabandonados por los usuarios y que se pretenden ahora readecuar para uso ciclable (de bicicletas) o peatonal, poniendo en duda la titularidad pública de los mismos. Finalmente, las mayores objeciones al plan se derivan de la recalificación como no urbanizable efectuada no en este plan sino en las normas subsidiarias aprobadas en 1998 de una zona que en los años de desarrollismo de los sesenta se recalificó como urbanizable. Los propietarios, disgustados con aquel hecho, solicitan una nueva rectificación de aquellas parcelas.

El comportamiento de la población local de Lau Haizeta avanza por los mismos derroteros, si bien sí presenta una serie de diferencias importantes respecto al de Herriondo. La primera reacción fue totalmente negativa y la población local se opuso a la creación del parque, produciéndose incluso determinados episodios conflictivos. Las críticas eran similares, dirigidas inicialmente contra la recuperación de viales y senderos, pero, indirectamente, al menos por buena parte de los propietarios, contra la aceptación de la vocación rural de la zona. Una vez retirados los proyectos más conflictivos de adecuación de viales, que mantenían la respuesta unitaria de los residentes, se fue materializando una división en dos grupos; aquéllos que se oponían al Plan y aquéllos otros que, ejerciendo la función agraria a título principal, veían en el compromiso de las autoridades locales para el mantenimiento de un área sin urbanizar la única posibilidad que tenían de continuidad con las funciones agroganaderas. Las zonas que habían quedado excluidas del parque estaban siendo recalificadas y las explotaciones de esas zonas, expropiadas¹².

12. Si observamos el mapa 2, esta área se ubica inmediatamente después del parque de Lau Haizeta, una vez atravesada la barrera que supone la autopista Bilbao-Behobia. Sobre este terreno se ha aprobado recientemente la construcción de trescientas viviendas, además de ubicar en su proximidad un polígono industrial.

La consecución de un grupo de explotaciones agrarias lideradas por jóvenes agricultores, población que ha hecho su apuesta de continuidad en el sector, permite desbloquear la oposición frontal al parque y dar opción a la participación de la población local en su diseño. Esta situación, posible en Lau Haizeta, difícilmente se repetirá en Herriondo, a pesar de que sean las asociaciones y los sindicatos agrarios los promotores del proyecto.

Incidencia de la ordenación del medio rural mediante parques

La implantación de parques, tanto naturales como periurbanos, tradicionalmente no ha contado con el previo visto bueno de los propietarios de las explotaciones incluidas en el suelo ordenado¹³, en gran medida por miedo a interferencias públicas sobre la actividad económica de las mismas, pero una vez analizados los instrumentos de ordenación territorial utilizados como base para la implantación de estos parques, puede afirmarse que el «espíritu» que los inspira es mucho más respetuoso para con la necesaria pervivencia de las explotaciones agroganaderas en su interior, explotaciones a las que se reconoce el papel de mantenedoras de un bien social actualmente no retribuido, como es la diversidad natural y paisajística de nuestro entorno.

Las limitaciones que estos planeamientos imponen a las explotaciones, persiguiendo fundamentalmente unas mejores prácticas agroganaderas que aseguren menores efectos ambientales negativos o un mayor control sobre las modalidades de explotación forestal, hacen que muchos titulares de explotaciones no consideren de interés la implantación de estos parques, sobre todo los propietarios forestales no ligados a una explotación agroganadera, pero estas condiciones no parecen barreras insalvables para las explotaciones profesionales a las que en compensación pueden proteger del desarrollo urbano y de infraestructuras, a la vez que pueden ser vía de acceso para la obtención de ayudas económicas o promocionales.

La reacción de los propietarios, agricultores sin perspectivas de continuidad en la mayoría de los casos, por lo general es contraria, aptitud comprensible en la medida en que el suelo pierde parte de su valor en el mercado, del mismo modo que lo es la apuesta decidida por este tipo de regulación de sindicatos y asociaciones rurales, garantes del desarrollo agrícola de la comarca, como medio de conservar suelo rural.

Una de las características que puede hacer que estos modelos de ordenación sean interesantes para el sector agroganadero profesional, es su exten-

13. Como señalábamos a menudo, tampoco se ha contado con su participación. Lau-Haizeta no es el único caso denunciado. Urdaibai, en Bizkaia, también lo es. En este caso, el sindicato Enba «opina que la creación en Urdaibai de la Reserva de la Biosfera ha sido principalmente una operación de imagen de la Administración para con los urbanitas que gustan de pasear y relajarse durante sus ratos de ocio por aquellos parajes naturales que perduran, actualmente, gracias en gran medida a la mal agradecida labor de los baserritarras (*Enba*, 3, 1995, p. 6).

sión a zonas donde predomine la propiedad privada, tal y como ocurre en el Plan Especial de Lau Haizeta o Herriondo, pues, en caso de darse lo contrario, predominio de la propiedad pública, siempre estaríamos abocados a la protección de los montes y zonas menos accesibles del territorio y por lo tanto menos interesantes desde el punto de vista productivo, tal y como ocurre con el parque natural de Aiako Harria, que abarca zonas en las que ni el Avance del Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa del año 1995, ni las Directrices de Ordenación Territorial prevén ninguna actuación, con lo que la obligatoriedad de que los demás instrumentos de ordenación se adapten a lo expresado en el PORN de Aiako Harria no tiene ningún efecto sobre los mismos.

De todos los instrumentos de ordenación territorial que actualmente existen en la comarca de Donostialdea-Bidasoa, éstos son los únicos que realmente aportan garantías de mantenimiento de los usos agroganaderos en las zonas que recogen. Se configuran como la única fórmula alternativa a la expansión de los usos urbanos, que al menos hasta la fecha ha servido para salvaguardar zonas agroganaderas del avance de la ciudad¹⁴.

La valoración ambiental del medio rural y su disponibilidad para la realización de actividades de esparcimiento es la opción de futuro que se les presenta a muchas zonas agrícolas para continuar con sus usos actuales. No es la capacidad agrológica el elemento que más aprecia la población y las entidades públicas, sino sus prestaciones como espacio de ocio. La valoración urbana es uno de los pocos apoyos con los que cuenta el sector agroganadero para sobrevivir¹⁵. Ello requiere crear un instrumento territorial vivo, dinámico, en funcionamiento, que atienda tanto a la demanda de la población urbana circundante como a las necesidades y posibilidades de la población que habita en el interior de estos parques y que se ha de materializar en una participación social y política continuada, acompañada de recursos personales y económicos.

Instrumentos de ordenación similares al parque rural de Lau Haizeta o Herriondo se plantean ahora en Andoain o en Igara (Donostia), como freno al crecimiento de la ciudad. Sin embargo, también en estos casos su incidencia es parcial, limitada a un reducido número de explotaciones que se salvan así de la presión urbana. A menudo, ni siquiera éstas continúan. La gran mayoría sucumbe ante la evolución general que muestran los subsectores agrarios y busca en el complemento o en el exterior su fuente de financiación económi-

14. A la misma conclusión parecen llegar también otros análisis del territorio. En Canarias, según señala Gonzalez García, «si bien puede haber otras formas de ordenación y preservación del medio, la demarcación de espacios naturales protegidos pone freno a la demanda creciente de suelo [...] Los espacios naturales son el jardín de las urbanizaciones, no parece que quede otra solución que intentar proteger para racionalizar la utilización del medio» (1994, p. 395).
15. La valoración ambiental y sus posibilidades para la población urbana son funciones del espacio rural que a menudo superan en importancia a las de su capacidad agrológica, si bien ambas son complementarias.

ca. El parque debe de valorar esta situación y sus órganos gestores han de intervenir para evitar los efectos que originaría la pérdida de aquellos actores responsables de la calidad paisajística de estos espacios.

Bibliografía y fuentes impresas citadas

- ABAD BALBOA, C.; GARCÍA DELGADO, J.L.; MUÑOZ CIDAD, C. (1994). «La agricultura española en el último tercio del siglo XX: principales pautas evolutivas». En *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 69-126.
- Ardatza. *Publicación quincenal de la Unión de Ganaderos y Agricultores Vascos*. Vitoria-Gasteiz.
- ARNALTE ALEGRE, E.; ROMERO GONZÁLEZ, J. (1988). «Configuración histórica y caracterización actual de la agricultura en un área periurbana: l'Horta de Valencia». En *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 213-244.
- BARRÈRE, P. (1988). «Urbanización del campo en los países industrializados». En *Espacios rurales y urbanos en áreas industrializadas. II Congreso Mundial Vasco*. Vilassar de Mar: Oikos-Tau, p. 59-78.
- BERNARD, N. (1994). «Restructuration et devenir des exploitations agricoles dans une commune périurbaine: Plomelin (Finistère)». *Bulletin de l'Association de Géographie Française*, 71, p. 196-203.
- BONTRON, J.C. (dir.) (1994). *Entre ville et campagne. Les espaces de périurbanisation*. París: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- BRYANT, C.R. (1992). «Farming at the urban fringe». En BOWLER, Ian R. (ed.). *The Geography of agriculture in developed market economies*.
- CHARVET, J.P. (1994). «Introduction: nouvelles approches et nouvelles questions à propos des agricultures périurbaines». *Bulletin de l'Association de Géographie Française*, 71, p. 119-122.
- COURTOT, R. (1989). *Campagnes et villes dans les huertas valencienas*. París: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique.
- DELIOS ESPAÑA, E. (1991). *La agricultura en espacios periurbanos: el municipio de Alboraya*. València: Generalitat Valenciana. Conselleria d'Agricultura i Pesca.
- Enba. Revista Quincenal de Informació Agrícola, Ganadera y Forestal de Euskadi*. Tolosa (Gipuzkoa).
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (1988). «Los instrumentos de ordenación del territorio en la protección de la agricultura periurbana». En *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 413-432.
- GARCÍA MERINO, L.V. (1995). «La producción de suelo y vivienda». En *Las ciudades españolas a finales del siglo XX. I Coloquio de Geografía Urbana*. Cuenca, p. 12.
- GÓMEZ OREA, D. (1992). *Planificación rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Editorial Agrícola Española.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E. (1994). «Problemática de los espacios naturales protegidos en Canarias». En *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural (Comunicaciones)*, nº 7. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, p. 393-398.
- ILBERY, B. (1999). *Agricultural change in Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.

- LASAGABASTER HERRARTE, I.; SANTAMARIA ARINAS, R.; LAZCANO BROTONS, I. (1997). *Régimen jurídico de la ordenación del territorio de Euskal Herria*. Oñati: Instituto Vasco de la Administración Pública.
- MULERO MENDIGORRI, A. (1999). *Introducción al medio ambiente en España*. Barcelona: Ariel.
- OÑORO, F.; ZABALA, A. (dir.) (1995). *Avance del PTP del Area Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medioambiente.
- PROST, B. (1994). «L'agriculture périurbaine: analyse d'une marginalité». *Bulletin de l'Association de Géographie Française*, 71, p. 144-151.
- PUJADAS, R.; FONT, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Barcelona: Síntesis.
- RUIZ URRESTARRAZU, E. (2000). «Ocupación equilibrada del territorio: desarrollo del espacio rural, identidad cultural de los pueblos y equilibrio ecológico». *Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, p. 102-111.
- SANTOJA IVORRA, I. (1988). «Caracterización de la agricultura del Baix Llobregat como prototipo de agricultura periurbana». En *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 173-194.
- TERÁN, F. (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra.
- VERGARA, A. (dir.) (1997). *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.