

LA UNIDAD AGRARIA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: EL CONCEPTO DE EXPLOTACIÓN ESTRATÉGICA FRENTE A LA PRESIÓN URBANA

POR

JUAN CRUZ ALBERDI COLLANTES*

La aprobación de las directrices de ordenación territorial del País Vasco (1997) inicia un proceso de cambio en la política de ordenación territorial y urbanística de la Comunidad Autónoma. Se define una compleja estructura de planificación que trata de combinar visiones sectoriales con planteamientos territoriales generales y que quedan concretados en la comarca como unidad territorial integradora¹.

A pesar de la provisionalidad de muchos de los documentos de la nueva ordenación su redacción aporta aspectos novedosos sobre el tratamiento que los espacios naturales y rurales han de tener en la planificación territorial, resaltándose la especificidad y la necesidad de mantener suelos y usos agrarios. La planificación se concreta en la elaboración de normativa sectorial dirigida a preservar los valores agroforestales y naturales del territorio.

Junto a la ordenación de los espacios rurales comienzan a desarrollarse nuevos conceptos que responden a la situación que presenta el agro en general y el vasco en particular. Entre ellos destaca la clasificación de las explotaciones agrarias en función de su dedicación y de sus

* Facultad de Filología y Geografía e Historia. Departamento de Geografía. Francisco Tomás y Valiente, s/n. Apartado 2111. 01006 Vitoria. E-mail: fgpalcoj@vc.ehu.es

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre Los productos agropecuarios de calidad en el País Vasco, financiado por la Universidad del País Vasco (código 9/UPV00155.130-14524/2002).

perspectivas de continuidad en el sector, estableciéndose criterios de protección y desarrollo diferentes según sean unidades estratégicas o prioritarias. Se realizan zonificaciones amplias, espacios a preservar de la presión urbanística en los que las funciones agrarias han de encontrar un campo de desarrollo adecuado.

A pesar de la aparente ordenación y consideración de los espacios agrarios en la nueva normativa, su aplicación no es generalizada en los documentos de ordenación urbanística y territorial más ligados a la materialización de actuaciones en las que dominan intereses urbanos. La ordenación sectorial junto a los nuevos conceptos generados quedan relegados a aquellas zonas del territorio de presión urbana reducida, preferentemente el área meridional del País Vasco.

En este trabajo y centrándonos en la comarca que se desarrolla en los alrededores de San Sebastián, vamos a profundizar en el carácter aplicado y en la validez de las nuevas concepciones sectoriales en la ordenación del suelo rural, analizando su utilización en los nuevos documentos de planificación comarcal.

1. Medio natural y planificación rural en los documentos de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco

En la Comunidad Autónoma de Euskadi, mediante la aplicación de la Ley de Territorios Históricos se produce un reparto de las funciones en materia de ordenación en la que el planeamiento territorial se mantiene en las instituciones comunes del Gobierno Vasco, mientras que el urbanístico (vinculado al territorio) se atribuye a los órganos forales de los territorios históricos.

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)².

Las DOT se constituyen en el precedente de toda regulación que se realice en el País Vasco. Las recomendaciones y normativas de obligado cumplimiento recogidas en él se han de respetar en todos los planes de proyección jerárquica inferior y éstos han de contar con un apartado dedicado a recoger sus aportaciones³. Entre estas cuestiones resaltamos algunas que las DOT estiman fundamentales para el modelo de desarrollo territorial y que atañen al medio natural⁴.

En primer lugar, 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, independientemente de su productividad, a aquellos terrenos cuya conservación resulte importante para la viabilidad de los usos agrarios (1997, p. 114)⁵.

Las DOT, asimismo, son el primer documento que plantea categorías de ordenación del suelo clasificado como no urbanizable. El Planeamiento Municipal o el PTP que contemple crecimientos urbanísticos, permitiendo actividades prohibidas en las DOT en las categorías de

² La misma secuencia de ordenación que se plantea en la Comunidad Autónoma Vasca es la elegida por la mayoría de las comunidades del Estado. Como recogen PUJADAS y FONT, la secuencia se inicia con la elaboración de unas Directrices de Ordenación Territorial, planeamiento de rango superior a nivel de CC.AA. Estas directrices acostumbra a dividir el territorio de cada CC.AA en ámbitos de planificación subregional, en los que se han de elaborar unas Directrices Parciales de Ordenación del Territorio que habrán de recoger las determinaciones del planeamiento superior y establecer, a su vez, las directrices para el planeamiento urbano y el sectorial (1998, p. 200).

³ El proceso de aprobación definitiva de las DOT ha estado precedido de una serie de anulaciones progresivas. Consecuencia de ello se ha producido una pérdida de contenido y de capacidad de planificación. Se inician en 1990 con un análisis y diagnóstico, continúan en 1992 con un avance, en 1994 se aprueban a trámite y finalmente, en 1997 son aprobadas con carácter definitivo.

⁴ Medio natural y rural son a menudo citados indistintamente en los planes de ordenación más generales, principalmente las Directrices de Ordenación Territorial y el Avance del Plan Territorial Parcial. En ordenación territorial, como recoge GÓMEZ OREA, al sistema constituido por los recursos naturales se le viene llamando medio físico. Entre estos recursos se recoge explícitamente los suelos agrológicamente productivos (1992, p. 52). Si consideramos que la actividad agrícola se desarrolla preferentemente en los suelos más productivos, los espacios en los que esta actividad sea la dominante se señalan a menudo junto a los espacios naturales.

⁵ En la protección de los espacios agrícolas periurbanos tres son las razones que se señalan para su inclusión en los documentos de planificación: económicas, culturales y medioambientales. Distintos ejemplos de la geografía europea reflejan esta situación: PIRIOU en Brest (1994, p. 188), DURBIANO en Marsella (1994, p. 165), VAN OORT en Utrecht (1994, p. 139), ...

Mejora Ambiental, Forestal, Agroganadera y Campiña, Pastos Montanos y Protección de Aguas Superficiales, todas ellas contempladas dentro de la consideración de medio natural, debe contener un estudio de alternativas que justifique tanto su interés social como la imposibilidad de ubicación en suelos de menor valor, y su aprobación definitiva precisará de un informe previo y vinculante de la Comisión de Ordenación Territorial del País Vasco. En cualquier caso, en ausencia de PTP y PTS, el Planeamiento Municipal deberá incluir un estudio de su relación con los fundamentos y objetivos de las DOT (1997, p. 128).

Por tanto, podemos señalar que las DOT se presentan como una norma de obligado cumplimiento en distintos aspectos que atañen al ordenamiento del medio rural, como espacio incluido dentro de la consideración de medio natural, con una regulación específica, en gran medida proteccionista, y con recomendaciones explícitas que suponen en muchos casos una defensa clara del espacio productivo.

Las recomendaciones relativas al medio rural recogidas en las DOT son desarrolladas por documentos de carácter sectorial. Entre ellos, el Plan Territorial Agroforestal y del Medio Natural es prioritario en materia de ordenación del suelo rural. Por el momento contamos con un avance sometido actualmente a discusión pero en el que se intuyen algunos de los ejes de la que va a ser su propuesta definitiva.

La oportunidad de la redacción del PTS Agroforestal y del Medio Natural se justifica en la necesidad de abordar la protección y ordenación del espacio teniendo en cuenta también «criterios rurales», puesto que considera que la simple acumulación de información sobre el papel territorial que juega el medio rural vasco no es suficiente, si se pretende condicionar el planeamiento urbanístico mediante la toma en consideración de las especificidades rurales (mantenimiento del recurso suelo, sostenimiento de la capacidad productiva de las explotaciones, ...). De esta manera, se llega a la conclusión de que la elaboración de este PTS puede suponer la apertura de una vía de penetración en los procesos decisorios sobre ordenación territorial mediante, por ejemplo, el desarrollo de instrumentos normativos (2001, p. 38)⁶.

⁶ PUJADAS y FONT, respecto a la aproximación sectorial, señalan que «el centro de atención es la distribución territorial de una determinada variable o función. Domina la óptica del sector sobre la óptica del territorio. Es una aproximación vertical que proyecta sobre el territorio todos los elementos vinculados a una función determinada, empezando por los elementos estructurantes de nivel superior» (1998, p. 32).

Realiza una sistematización general de las Categorías de Ordenación del Suelo, incluyendo en la Agroganadera y de Campiña una subcategoría definida como Agroganadera de Alto Valor Estratégico (2001, p. 60), para la cual establece como criterio prioritario su mantenimiento y preservación frente a otros usos. Los terrenos a incluir en esta subcategoría serían aquellos de mayor capacidad agrológica (Clases I, II, III y en algunos casos IV) y los pertenecientes a explotaciones agrarias que por su modernidad, rentabilidad y sostenibilidad se consideren estratégicas para el sector.

La otra subcategoría presente en la Agroganadera y de Campiña es la Agroganadera Común, en la que serán de aplicación los criterios generales de la categoría. Se plantea el mantenimiento de la capacidad agrológica de los suelos, de la actividad agroganadera y de la superficie agraria útil, la delimitación de zonas agrícolas para preservar los de mayor potencial y productividad y el control de procesos edificatorios y de construcción que ocupen superficie de alto valor o provoquen fragmentación o insularización.

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 compensatorias⁷ (2001, p. 103).

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 nulidad⁸.

⁷ «Se deben establecer medidas compensatorias, que pueden ser tanto monetarias como tendentes a mejorar las condiciones estructurales del sector agrario, como son el redimensionamiento de la explotaciones, reimplantación en tierras alternativas, aumento de la rentabilidad (infraestructura de riego, modernización, etc.), mejora de suelos aprovechando movimientos de tierra en obra, etc.» (ENBA, n.º 59, 1999, p. 10).

⁸ LASAGABASTER, *et al.*, a este respecto señalan que «los planes y proyectos deben respetar las DOT y los PTP, siendo en caso contrario nulos de pleno derecho» (1999, p. 65).

2. El Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa margina usos y espacios agrarios

El País Vasco en general, y de manera especial el área atlántica, es una región densamente urbanizada y ordenada en torno a una red fluvial profundamente excavada y con escaso suelo útil para el desarrollo de actividades urbanas o agrícolas. La demanda de suelo urbano es intensa y a pesar de la consideración que el espacio rural ordenado por el caserío tiene en su sociedad⁹ y refrendada en los documentos de ordenación prioritarios, la planificación más ligada al territorio no ha respetado, al menos hasta el momento, los criterios generales establecidos.

Centrándonos en una de sus comarcas más urbanas, la de San Sebastián, observamos que sobre este territorio se asienta una población de 379.039 habitantes sobre una superficie de 375 Km². En tan reducido territorio, sin embargo, el suelo urbano actual abarca unas 3.757 Ha., concentrado en las zonas bajas de los valles y la costa. Las áreas de mayor densidad puntual se aglomeran en torno al Puerto de Pasaia, centro de San Sebastián y núcleos como Irún, Hernani, Lasarte-Oria y Andoain. El resultado es la configuración de un continuo urbano sin sucesión de continuidad, siguiendo las depresiones y fondos de valle que forman la comarca.

Si el alto grado de urbanización es la característica principal del medio humano de la comarca de San Sebastián, también se desarrolla una amplia zona entre los valles y las estribaciones montañosas en la que dominan las actividades agroganaderas y el caserío vasco, ordenando el espacio comprendido entre la ciudad y el monte. En el espacio rural del periurbano de San Sebastián se llegan a contabilizar alrededor de 2.700 explotaciones agrarias, según el censo agrario de 1999, representadas por el caserío vasco, una tipología productiva con una orientación ganadera, preferentemente vacuna, una SAU media reducida, de alrededor de 5 Ha. y unos aprovechamientos caracterizados por el dominio de los

⁹ Como señalan RUIZ URRESTARAZU y GALDÓS (2002), el caserío contiene una serie de valores simbólicos de gran trascendencia dentro de la cultura e incluso de la ideología de una parte al menos de la sociedad vasca. Frente a los congestionados valles atlánticos del País Vasco, saturados por la industria y las urbanizaciones, donde las incomodidades y carencias de la vida urbana se vuelven patentes, las laderas, esmaltadas de caseríos, se abren como oasis de estabilidad, de vida sana, sencilla y apacible, en definitiva con todos los rasgos que han caracterizado a las múltiples arcadias felices a las que han recurrido los hombres en muchos momentos de su historia.

usos pratenses. Este medio, además de cumplir una función productiva, tiene un importante papel como espacio para el desarrollo de actividades de ocio y de expansión de la población urbana.

A pesar de la ruralidad de una buena parte del entorno de San Sebastián los intereses y necesidades urbanas prevalecen sobre otros criterios de ordenación. Analizando el PTP de la comarca de San Sebastián, el primer aspecto a destacar es el fuerte desarrollo que propone para esta zona. Como objetivo prioritario se plantea la «consolidación del modelo actual de ocupación espacial, caracterizado por la concentración urbana densa sobre los valles y sus corredores transversales y la preservación del territorio intersticial situado a cotas altimétricas más elevadas» (2003, p. 46)¹⁰. Respecto a la ordenación del territorio situado en cotas más elevadas propone una serie de acciones estratégicas y criterios de intervención relacionadas con el Medio Natural, cuyo objetivo es el de posibilitar y garantizar la compatibilización de los futuros desarrollos urbanísticos e infraestructurales con la protección y valoración del medio y de los recursos naturales, así como preservar y potenciar los recursos naturales y los valores paisajísticos del territorio como bien de uso y de disfrute ambiental de la población.

El PTP, sin embargo, parte de una definición conceptual y espacial reducida de dicho medio natural, limitando su calificación a zonas de montaña, sin ahondar en otros aspectos de capital importancia como es el análisis del ecosistema de estos espacios o la existencia de un tejido rural asentado en dicho territorio responsable del actual estado de estas zonas de montaña.

Las afirmaciones que realizamos quedan reflejadas en la delimitación que el PTP realiza, definiendo las áreas consideradas como ámbitos de conservación del medio natural frente a las áreas conceptuadas como

¹⁰ Si el PTP debe de orientarse en las líneas de ordenación marcadas por las Directrices, el análisis de los criterios que definen su actuación adelantan un planteamiento distinto, menos conservacionista y con mayor incidencia en el medio rural. Este aspecto ya era evidente en el avance realizado en 1995. Según este documento, las grandes piezas del medio físico libres de asentamientos urbanos, pero cercanas a éstos y a las redes de comunicaciones son las principales reservas para las futuras posibles implantaciones dotacionales, configurándose como «vacíos de oportunidad». Se debe evaluar cuidadosamente la ordenación de estas áreas con distintas alternativas, su preservación estricta o su especial regulación como zonas de interés agroganadero o forestal, hasta su ocupación urbanística intensiva, pasando por todo tipo de fórmulas intermedias. Lo que no debe hacerse es ignorar las potencialidades de desarrollo urbanístico intensivo que atesoran para el área funcional (1995, p. 132).

ámbitos con capacidad de acogida de desarrollos urbanísticos. Con este criterio diferencia dentro de la comarca tres grandes unidades espaciales (véase Mapa 1):

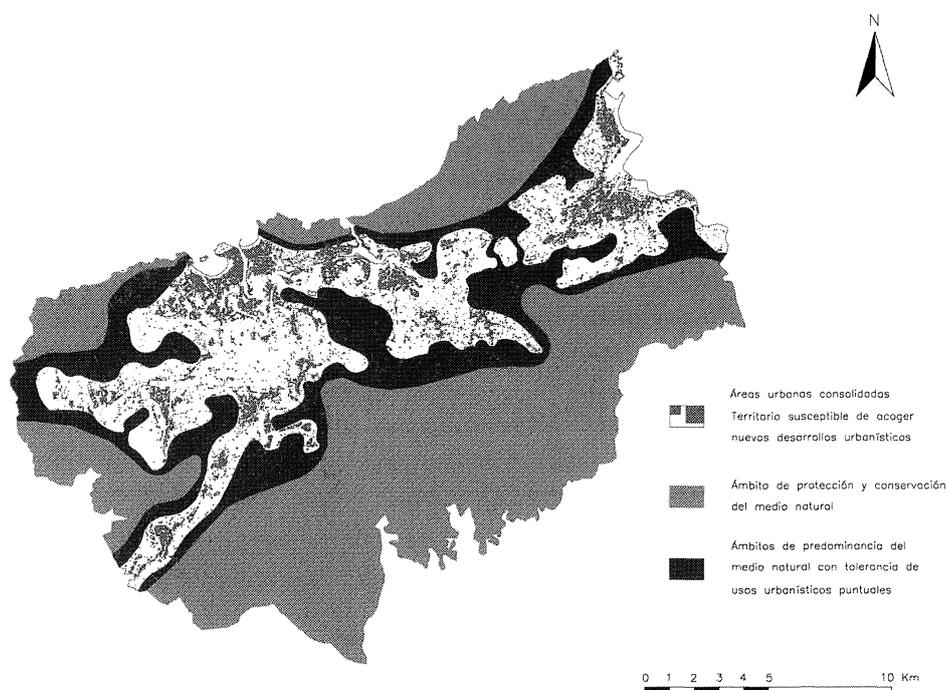
A) *Ámbitos de protección y conservación del medio natural* sobre los que se prevé la exclusión del desarrollo urbanístico, destinándolos sustancialmente a la conservación del medio natural, a la consolidación del hábitat rural agropecuario, al uso forestal y a su valoración paisajística.

B) *Ámbitos de predominancia del medio natural con tolerancia de usos urbanísticos puntuales*: áreas de transición entre el medio urbano y el territorio rural en los que no se excluye la implantación de asentamientos urbanísticos aislados de baja intensidad. Quedan como ámbitos sin planteamientos específicos pero susceptibles de acoger usos urbanos si la planificación municipal lo determina¹¹.

C) *Áreas urbanas consolidadas y territorios susceptibles de acoger nuevos desarrollos urbanísticos*. Ámbitos de acogida del desarrollo urbanístico e infraestructural para los que se plantea la recuperación y mejora de las condiciones ambientales de los núcleos urbanos existentes y la conservación de los valores naturalísticos de las áreas susceptibles de acoger nuevos desarrollos urbanísticos.

Para el primero de los ámbitos geográficos (*Ámbitos de protección y conservación del medio natural*) no se plantean desde el PTP propuestas especiales de ordenación territorial por entender que el tratamiento y conservación de estas áreas ya está suficientemente regulado desde las instancias administrativas sectoriales competentes sobre dichos territorios. Se corresponde en gran medida con las partes más altas de la comarca, (Parque Natural Aiako Harria, Biotopo de Leitzaran, Jaizkibel etc.). En estas zonas predominan las masas forestales, los pastizales y matorrales. Sin embargo, el número de explotaciones existentes en este ámbito es mucho menor que en el resto del territorio, lo-

¹¹ No se les puede considerar, sin embargo, como áreas de transición entre espacios naturales y urbanos tal y como se definen en otras figuras de ordenación de espacios naturales próximos a zonas urbanas (véase GÓMEZ MENDOZA, *et al.* (1996) con el parque periurbano de la cuenca alta del Manzanares) puesto que en el ejemplo de San Sebastián los usos a instalar en los espacios no están regulados y es reconocida su potencialidad para albergar usos residenciales de baja densidad.



Fuente: Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa. Año 2003.

MAPA 1.—Ámbito de actuación territorial y Espacio urbano en la comarca de San Sebastián.

calizándose la mayoría de las Explotaciones Agrarias Estratégicas fuera de este ámbito¹². También queda fuera de este ámbito la mayor parte del suelo de la subcategoría del PTS Agroforestal de Alto Valor Estratégico y gran parte del Paisaje Rural de Transición.

Sobre los otros dos ámbitos geográficos se plantean una serie de acciones estratégicas y criterios de intervención enunciados con el obje-

¹² 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 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, n.º 137, 1993, p. 6).

tivo fundamental de posibilitar y garantizar la compatibilización de los futuros desarrollos urbanísticos e infraestructurales. El PTP establece un límite territorial del futuro desarrollo de la conurbación que coincide con el límite del ámbito de protección y conservación del medio natural. Sin embargo, en los Ámbitos B y C incluidos dentro del futuro límite de la conurbación, es donde en mayor medida se desarrolla la actividad agraria de la comarca y donde se localizan los mejores suelos agrarios¹³. Como se observa en el mapa, en estas zonas se concentra el hábitat disperso, representado preferentemente por el caserío y ligado al desarrollo de las funciones agrarias.

A continuación citamos las principales áreas afectadas por las propuestas del PTP (Ámbitos B y C), junto con las zonas que quedarían sin afectación y por lo tanto libres para la actividad rural (Ámbito A).

Ámbito C: Vegas del Oria en los meandros de Aginaga, Usurbil y Zubieta (incluyendo las laderas del valle): Desarrollo residencial, industrial y parque empresarial. Área de Lezo-Gaintxurizketa: Desarrollo de plataformas logísticas, áreas residenciales de baja densidad en la zona alta. Vegas del Urumea en Martutene y laderas colindantes de Oriamendi-Basozabal: Desarrollo urbano, infraestructuras, áreas residenciales de baja densidad. Entornos de la finca Lore Toki, Galarreta y zona rural de Lasarte: Infraestructuras y desarrollos urbanísticos sin definir. Entorno de Zamalbide hacia Oiartzun: desarrollo urbano con usos sin definir, parque empresarial. Valle alto de Olaberria (Irún): Infraestructuras, polígonos de servicio al transporte. Laderas de Elutxeta en Urnieta: Infraestructuras y posible parque empresarial. Vega del Urumea en Elorrabi/Iparraguirre (B.º Osinaga, Hernani): Industrial. Entornos de Ventas de Astigarraga hacia Mizpizarreta (Rentería): Infraestructuras. Cordal del Ángel de la Guarda sobre Añorga: Infraestructuras. Terrazas del Bidasoa en Lastaola (Irún): Plataforma de Transporte. Entornos del Valle de Oiartzun (Xenpelarre, Iturriotz, Ergoien): Infraestructuras. Valle alto de Olaberria (Irún): Infraestructuras y polígono de servicio al transporte. Zamalbide (Rentería): Industrial. Lastaola (Hernani): Infraestructuras.

¹³ A diferencia de las propuestas de creación de anillos o cinturones verdes que se desarrollan en otras áreas metropolitanas del estado (PUJADAS y PONS, 1998; PAÛL CARRIL, 2002), en el área metropolitana de San Sebastián, a pesar de las opciones que para realizarlo presenta, no progresan planteamientos de este tipo y son las demandas urbanas e industriales las únicas atendidas

Ámbito B: Entorno del Valle de Oiartzun (Iturriotz, Ergoien, Karrika, Gurutze): áreas residenciales de baja densidad, desarrollo urbanístico con uso sin definir.—Faldas de Jaizkibel, Jaizubia y Kosta en Hondarribia: Áreas residenciales de baja densidad.—Valle alto de Igara y Troika erreka: Desarrollo urbanístico con usos sin definir.—Zona rural de Lasarte: Desarrollo urbanístico con usos sin definir.—Faldas de Jaizkibel (Hondarribia): Residencial de baja densidad.—Laderas de Igeldo: Desarrollo residencial de baja densidad.—Jauregi-Santa Bárbara (Hernani): Desarrollo residencial de baja densidad.

Los barrios o zonas que según el desarrollo previsto en el PTP quedarían sin afección en el área funcional, esto es sin desarrollo urbanístico o sin declaración como suelos de reserva (Ámbito A), serían:

- Bajo Bidasoa: Montaña, Bidasoa, Aiako Harria, oeste de Olaberria.
- Valle de Oiartzun: Zonas altas de Iturriotz, Ergoien, Karrika, Aiako Harria.
- Bahía de Pasaia: Jaizkibel, San Markos-Lau Haizeta, Aiako Harria, Landarbaso.
- Corredor del Urumea: Zonas entre Lasarte-Urnieta-Andoain.
- Corredor del Oria: Zonas altas de Usurbil, Aginaga-Orio y Oria-Andoain, Andatza
- Andoain: Leizotz, Leizaran, zonas altas de Sorabilla¹⁴.

Como se refleja en los topónimos utilizados, el ámbito C se corresponde con las escasas zonas de ribera y de pendiente reducida que quedan sin urbanizar en la comarca y que parecen destinadas a acoger usos urbanos intensivos. El ámbito B, con zonas medias del territorio, donde los usos prioritarios propuestos son residenciales. El ámbito A coincide con zonas altas y montes, en los que la actividad prioritaria es forestal, poco susceptible de albergar usos urbanos o agrícolas.

El desarrollo propuesto por el PTP no respeta ni planeamientos sectoriales ni directrices generales. Se extiende sobre superficies que el Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural define como «Zonas Agroganaderas y Campiña de Alto Valor Estratégico» y zonas de «Paisaje Rural de Transición». Es más, el PTP manifiesta su intención de

¹⁴ La incidencia que la ordenación comarcal tenía sobre el medio rural de Donostialdea quedaba en evidencia en el avance de este plan, realizado en 1995 (véase ALBERDI; 2000). La aprobación del Plan corrobora la filosofía planteada en la década anterior.

no respetar dichas limitaciones, declarando que «El Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa asume la zonificación de categorías del PTS Agroforestal y del Medio Natural, que forman parte gráfica del documento de ordenación del Plan Territorial Parcial, si bien no se hace una incorporación directa de sus contenidos en las propuestas de ordenación del citado PTP» (2003, p. 11).

El carácter orientativo y poco concreto de las DOT da a los PTP la opción de ordenar el territorio respondiendo a unos intereses específicos, olvidando posibilidades de plantear desarrollos integrados. Concepciones más humanas o ecológicas, apoyadas en la relación interactiva entre factores humanos y naturales, o planteamientos incluso económicos, fundamentados en el recurso productivo que supone un territorio que preserva valores ambientales y vigila el patrimonio paisajístico y cultural, son desechadas en la elaboración de esta planificación¹⁵.

3. Explotación estratégica y ordenación territorial

En el apartado anterior hemos dejado en evidencia que la normativa de planificación más próxima al territorio responde prioritariamente a intereses urbanísticos mientras los espacios naturales y actividades agrarias quedan relegados a zonas muy alejadas, coincidiendo generalmente con espacios de monte.

Señalábamos que eran aquellos suelos con mejores condiciones agrológicas y utilizados por unidades agrarias los que eran destinados a mantener usos y aprovechamientos urbanos mientras las actividades agrarias no eran tomadas en consideración en la planificación comarcal hasta el punto de que los criterios de la ordenación del medio natural eran rechazados explícitamente.

A continuación vamos a medir el alcance real que las proposiciones territoriales van a tener sobre las explotaciones agrarias de la comarca de San Sebastián, cotejando las propuestas de actuación urbanística con

¹⁵ Interpretaciones paisajísticas o ambientales que comienzan a aplicarse en la ordenación territorial de algunos países y en la política de la Unión Europea —véase DE LA PUENTE (2002); ASKASIBAR (1998)—, carecen de reflejo alguno en una escala territorial, la comarca, en la que estas concepciones pueden encontrar un campo de aplicación adecuado.

la ubicación individual de las unidades productivas que, según los criterios del Plan Territorial Sectorial, son de obligada protección, como son las explotaciones estratégicas.

3.1. Profesionalidad y continuidad de la explotación estratégica: garantes del mantenimiento de un paisaje de calidad

El Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural apuesta por el mantenimiento de aquellas explotaciones agrarias que presentan una dedicación mínima y que se establece en una unidad de trabajo agrícola o UTA. Tan sólo aquellas que cumplen este mínimo acceden a la condición de «explotación prioritaria», término con el que se califica a las que tienen acceso, entre otras, a las subvenciones que se recogen en los planes de ayudas a las explotaciones que la Diputación Foral de Gipuzkoa publica anualmente.

Se es consciente, sin embargo, que acceder a esta condición prioritaria es relativamente sencillo puesto que los márgenes de equivalencia entre producción y resultados económicos son muy bajos, equiparables al salario mínimo interprofesional. Por ello, se tiende cada vez más a considerar la segunda UTA como criterio de profesionalización. Superarla, generalmente, supone mantener una actividad y dedicación significativa, además de una instalación productiva adecuada¹⁶.

Estas últimas, consideradas como explotaciones agrarias estratégicas han desarrollado actividades agrícolas y ganaderas importantes y han fraguado un tejido rural asentado y consolidado en el territorio, que se constituye en un elemento estratégico y que requiere de un tratamiento específico de ordenación territorial en los instrumentos de ordenación más amplios como son los Planes Territoriales Parciales.

Se corresponden con aquellas unidades que muestran un peso específico de la función agraria. Son caseríos orientados en vacuno de leche preferentemente, a los que se les unen explotaciones de ovino y hortícolas. La asignación a la actividad por parte de alguno de sus miembros

¹⁶ Por debajo de dos UTA, atendiendo al Margen Bruto Standard que presentan, entran en la categoría de explotaciones vulnerables de Mac Sharry (ETXEZARRETA, *et al.* 1995), es decir, explotaciones que presentan un margen bruto inferior a 1.250.000 ptas. y con un alto riesgo de desaparición. La misma aplicación considerada para el conjunto de Europa se cumple en su integridad en el caso de las explotaciones del País Vasco.

es exclusiva, empleando una media de dos personas a tiempo completo por unidad productiva. En esta agrupación podemos incluir las instalaciones que superan la segunda UTA y a la gran mayoría de las que forman parte de asociaciones profesionales.

Difícilmente podemos considerar como dinámicas las explotaciones de menos de dos UTA o aquellas que, superándola, no presenten una dedicación exclusiva del titular o cotitular de la explotación, bien sea porque los rendimientos descienden de una manera considerable por debajo de este nivel, produciéndose una marginalización de la actividad, o bien porque teniendo una actividad importante ningún miembro de la unidad familiar se dedica en exclusividad a estas labores. En este último caso la actividad generalmente permanece estanca.

En términos generales y tomando como referencia las explotaciones de vacuno de leche, no constituyen explotaciones que posean un dominio excesivamente amplio en propiedad (14 Ha.) y han de recurrir al uso de suelos arrendados o cedidos, que llegan a triplicar su heredad. Entre los aprovechamientos destaca la presencia del forestal (25%) pero es la pradera el disfrute prioritario, al que se destina alrededor del 70% del espacio utilizado. Son estas unidades agrarias las que se constituyen en estratégicas para el mantenimiento del paisaje de campiña que caracteriza al caserío vasco y que tiene en la pradera su aspecto característico prioritario (véase Cuadro 1).

A pesar de lo criticable del modelo presentado y de la multitud de excepciones que en uno y otro caso podemos encontrar, la clasificación presentada es una referencia válida en un territorio en el que se está pasando rápidamente de un caserío agrícola al mantenimiento de una función residual¹⁷.

La filosofía a desarrollar se fundamenta en un tejido de explotaciones modernas, con una continuidad manifiesta al frente de la unidad agraria y que manejan una base forrajera importante. Por lo general, la superficie cultivable que unos abandonan repercute en el incremento de la de aquéllos que continúan, consiguiéndose de este modo una tipología de explotación con una base territorial que permite obtener una ma-

¹⁷ Partimos del supuesto de que son las de más de 2 UTA las únicas que presentan perspectivas claras de especialización y profesionalización, como se recoge en estudios y trabajos realizados anteriormente. Véase ALBERDI (2001): «De caserío agrícola a vivienda rural: proceso de abandono de la función agraria en el perirubano de San Sebastián», pp. 234-237.

CUADRO 1
EXPLORACIONES CON OTE EN VACUNO DE LECHE EN GIPUZKOA

	< 1 UTA	1-2 UTAs	> 2 UTAs	Total
Número de explotaciones	145,0	180,0	247,0	572,0
Superficie total	619,0	2.222,5	6.849,9	9.691,4
Sup. en arrendamiento	46,7	301,3	1.959,8	2.307,7
Sup. comunal	1,0	9,9	152,8	163,8
Otros regímenes	34,6	157,9	850,3	1.042,8
Sup. en propiedad	535,3	1.742,8	3.886,8	6.164,9
Cultivos forrajeros	415,2	1.531,9	5.128,0	7.075,1
Superficie cultivada	6,2	27,5	47,0	80,7
Forestales	141,1	579,9	1.422,9	2.143,8
UTA/Titular	0,7	0,8	0,9	0,8
UTA/Explotación	1,0	1,6	2,1	1,7
Margen neto/Explotación (€)	1.195,9	6.944,6	31.710,7	16.181,8

Fuente: Registro de Explotaciones Agrarias. DFG. 2003. Elaboración propia.

por rentabilidad. El mantenimiento de estas explotaciones estratégicas es importante no sólo porque aseguran la continuidad de la actividad agropecuaria a medio-largo plazo sino también porque son una pieza clave en la conservación de un paisaje de campiña¹⁸.

La explotación estratégica, además, puede constituirse en una de las herramientas básicas en la ordenación del medio natural, siempre y cuando sea utilizada desde una concepción más amplia. En una concepción global del territorio resulta necesaria la protección de las explotaciones agrarias, en cuanto que su labor activa conforma en buena medida el paisaje y la calidad ambiental incluso de muchas ciudades,

¹⁸ En la justificación del mantenimiento de explotaciones prioritarias y estratégicas prevalecen criterios productivistas pero también paisajísticos, centrados en el mantenimiento de la figura del caserío y de los espacios de pastoreo. Como señala De la Puente Fernández, en referencia a los programas medioambientales de la PAC, «los espacios de pastoreo constituyen un modelo de espacio natural y cultural que hay que cuidar no mediante su inclusión en reservas..., sino favoreciendo los sistemas pastoriles y los elementos en los que se sustentan: las razas autóctonas adaptadas a tales condiciones (2002, p. 237)».

2. Se consulta el Registro de Explotaciones de cada unidad agraria, para poder identificar, entre otros aspectos, los terrenos que utilizan. Éste responde a la publicación en el BOPV del Decreto 84/1993, de 30 de marzo, por el que se crea y regula el Registro de las Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es una fuente en la que se informatizan las características más relevantes de cada una de las explotaciones agrarias de Gipuzkoa. Se renueva anualmente en las oficinas comarcales agrarias y se convierte en obligatoria para optar a cualquier tipo de ayuda o realizar trámites oficiales. Se completa a partir de los datos aportados por el propio agricultor y recoge información, entre otros aspectos, de su declaración de superficie, donde se señala el régimen de la propiedad y el aprovechamiento en función del suelo utilizado (forrajero, hortaliza, frutal,...). La información está contrastada con la actualización del Catastro de Rústica y localizada sobre el territorio mediante fotografía aérea. La posibilidad de unir producción, productor, superficie utilizada y cultivo permite recoger los caracteres esenciales de la explotación en un único documento, acompañado a su vez de cartografía.

3. Se superponen las propuestas del PTP con los terrenos que utiliza cada explotación de manera individualizada, para así reflejar hasta qué punto esa explotación va a verse afectada por las determinaciones del PTP. La digitalización del catastro y la declaración de superficie de las explotaciones permite realizarlo de manera rápida y sencilla. Con ello conocemos quién es el propietario y el usuario de la parcela, además de disponer de la cartografía resultante informatizada.

La necesidad de digitalizar la información del catastro y del registro de explotaciones tiene su origen en la materialización de un eje de comunicación fundamental en la estructuración de la Comunidad Autónoma. La programación de una gran infraestructura que atraviesa toda la Comunidad Autónoma Vasca, el Tren de Alta Velocidad, línea que comunica todas sus capitales siguiendo un trazado en forma de «Y», genera un impacto territorial con claras repercusiones sobre las funciones agrarias. La toma de conciencia de la pérdida de suelo productivo que la agricultura va a sufrir lleva a plantearse por parte de las instituciones la creación de una entidad de suelo rural que, aprovechando la envergadura de los movimientos de tierra que la obra a efectuar va a generar, compense con suelo, en la medida de sus posibilidades, a los agricultores

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS DE LAS EXPLOTACIONES DE DONOSTIALDEA

	< 1 UTA	1-2 UTAs	> 2 UTAs	Total
Número de explotaciones	1.132,0	293,0	124,0	1.549,0
Superficie total	4.370,1	3.675,1	4.472,7	12.517,9
Sup. en arrendamiento	251,8	613,8	1.040,2	1.905,8
Sup. comunal	301,8	423,5	421,0	1.146,3
Otros regímenes	328,1	469,9	414,2	1.212,3
Sup. en propiedad	3.470,1	2.140,4	2.549,8	8.160,4
Cultivos forrajeros	2.374,4	2.503,2	2.489,3	7.366,9
Superficie cultivada	197,8	165,3	61,5	424,6
Forestales	1.527,2	810,2	1.807,3	4.144,8
UTA/Titular	0,4	0,8	0,8	0,5
UTA/Explotación	0,6	1,4	1,9	0,9
Margen neto/Explotación (€)	1.051,1	6.178,3	27.381,0	4.128,7

Fuente: Registro de Explotaciones Agrarias. DFG. 2003. Elaboración propia.

Tomando estas últimas como referencia y tras ser revisado el listado por los técnicos de la oficina comarcal agraria, se individualizan un total de 152 unidades agrarias. Una vez determinadas, el objetivo es observar cuál es la incidencia que las propuestas del PTP tienen sobre ellas. Para ello se superponen las parcelas que utilizan tanto en propiedad como en arrendamiento con las propuestas de ordenación del PTP de Donostialdea-Bidasoa reflejando los resultados de manera cartográfica. Podemos resumir los pasos efectuados en tres fases sucesivas:

1. Se parte de un listado de explotaciones clasificadas según sectores de actividad y que son consideradas como explotaciones estratégicas. Coinciden con aquellas unidades productivas que forman parte de agrupaciones profesionales. La asociación de profesionales de ovino en Gipuzkoa (ELE), cuenta en esta comarca con 9 socios, la asociación de vacuno de leche (GIFE) 48, la asociación de horticultores de Gipuzkoa (GILBE) 56 y 23 en asociaciones de vacuno de carne.

2. Se consulta el Registro de Explotaciones de cada unidad agraria, para poder identificar, entre otros aspectos, los terrenos que utilizan. Éste responde a la publicación en el BOPV del Decreto 84/1993, de 30 de marzo, por el que se crea y regula el Registro de las Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es una fuente en la que se informatizan las características más relevantes de cada una de las explotaciones agrarias de Gipuzkoa. Se renueva anualmente en las oficinas comarcales agrarias y se convierte en obligatoria para optar a cualquier tipo de ayuda o realizar trámites oficiales. Se completa a partir de los datos aportados por el propio agricultor y recoge información, entre otros aspectos, de su declaración de superficie, donde se señala el régimen de la propiedad y el aprovechamiento en función del suelo utilizado (forrajero, hortaliza, frutal,...). La información está contrastada con la actualización del Catastro de Rústica y localizada sobre el territorio mediante fotografía aérea. La posibilidad de unir producción, productor, superficie utilizada y cultivo permite recoger los caracteres esenciales de la explotación en un único documento, acompañado a su vez de cartografía.

3. Se superponen las propuestas del PTP con los terrenos que utiliza cada explotación de manera individualizada, para así reflejar hasta qué punto esa explotación va a verse afectada por las determinaciones del PTP. La digitalización del catastro y la declaración de superficie de las explotaciones permite realizarlo de manera rápida y sencilla. Con ello conocemos quién es el propietario y el usuario de la parcela, además de disponer de la cartografía resultante informatizada.

La necesidad de digitalizar la información del catastro y del registro de explotaciones tiene su origen en la materialización de un eje de comunicación fundamental en la estructuración de la Comunidad Autónoma. La programación de una gran infraestructura que atraviesa toda la Comunidad Autónoma Vasca, el Tren de Alta Velocidad, línea que comunica todas sus capitales siguiendo un trazado en forma de «Y», genera un impacto territorial con claras repercusiones sobre las funciones agrarias. La toma de conciencia de la pérdida de suelo productivo que la agricultura va a sufrir lleva a plantearse por parte de las instituciones la creación de una entidad de suelo rural que, aprovechando la envergadura de los movimientos de tierra que la obra a efectuar va a generar, compense con suelo, en la medida de sus posibilidades, a los agricultores

afectados. La iniciativa es aprovechada por las instituciones de desarrollo agrario para proponer la creación de una entidad de gestión de suelo rural²¹ que aglutine otras posibilidades de gestión de tierras agrarias, además de las surgidas a partir de la realización del tren de alta velocidad.

Para poder cumplir estos objetivos se digitalizan los municipios por la que transcurre la infraestructura, a través de la ortofotografía de la zona y el Parcelario del Catastro de Rústica. Con estas dos fuentes y la información del Registro de Explotaciones se plasma en un mapa las parcelas sin utilización agraria, las parcelas de explotaciones agrarias no afectadas y las parcelas de explotaciones agrarias afectadas por la obra de infraestructura. A continuación se realiza un planteamiento de supuestos, que van desde la creación de nuevas explotaciones o la ampliación de explotaciones existentes, hasta la compensación por expropiación. En definitiva, se pretende que este estudio de Evaluación de la Afección Agraria pase a ser un standard de actuación en futuras obras de infraestructura, urbanismo, etc.

La creación de esta fuente, además de cubrir el objetivo inicial, dota a las instituciones sectoriales de una herramienta adecuada para el análisis de diferentes elementos relacionados con el medio rural. Es más, la calificación específica que de ella realiza el PTS Agroforestal y del Medio Natural obliga a que el resto de documentos de ordenación territorial tengan en cuenta esta tipología de explotación. El aspecto que aquí recogemos corresponde a una de sus primeras muestras de utilización como es su aplicación al estudio de afección que los planes de ordenación comarcal tienen sobre las funciones agrarias.

3.3. Explotación Agraria y Medio Natural: condicionantes de segundo orden en los documentos de planificación territorial

Las posibilidades que la condición de explotación estratégica pueden aportar en la consecución de una planificación territorial y urbanística

²¹ La demanda de un órgano público de intervención en el mercado de la tierra agraria es una solicitud ya tradicional de los sindicatos agrarios vascos. Así lo señala el Sindicato EHNE (2002), que apunta como punto de partida la constatación de la existencia de un problema, tierra, que en el ámbito actual, la CAV, se define como la dificultad o imposibilidad de acceso por parte del productor agrario al factor básico de producción, la tierra, por no existir un mercado de tierra, sino de suelo, y no existir instrumentadas formas de acceso a ese factor de producción distintas al mercado.

más global, fundamentadas en la consecución de espacios de calidad paisajística y medio ambiental para el entorno urbano, no están siendo incorporadas, al menos por el momento²², en los documentos de ordenación comarcal. A pesar de la naturaleza de este medio en la ciudad de San Sebastián y en sus alrededores, observable desde cualquiera de sus fondos de valle, prevalecen intereses urbanísticos sobre cualquier otro tipo de consideraciones. Si se llevan a cabo todos los desarrollos de infraestructuras y reservas espaciales propuestos en el PTP, los subsectores más afectados serán aquellos que están más ligados a la disponibilidad de suelos agrarios de alto valor (Clases II, III), como la hortofloricultura y el ganado vacuno lechero.

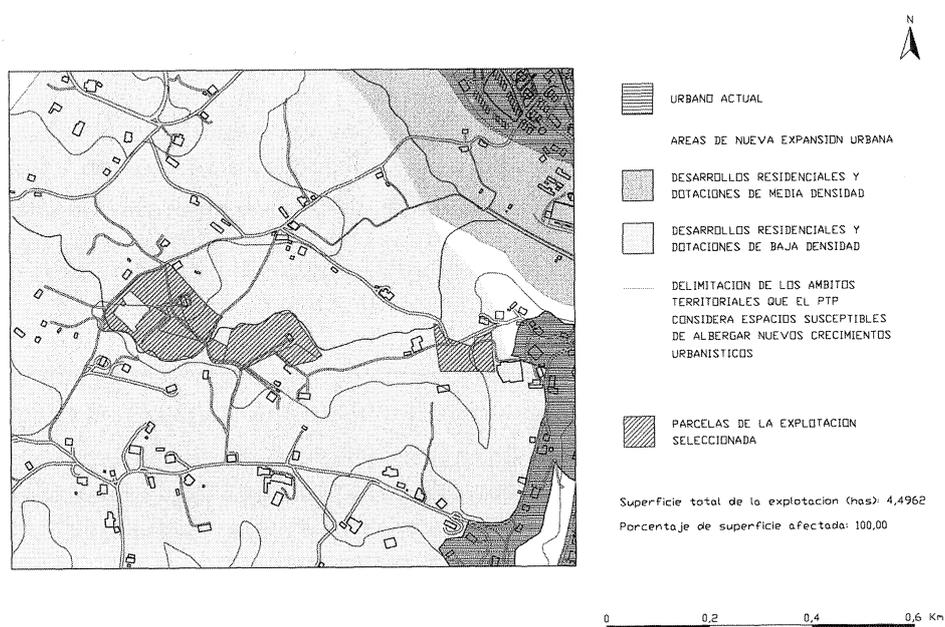
La ocupación espacial intensiva que se propone en la comarca, básicamente Corredor del Urumea, Corredor Lezo-Gaintxurizketa-Irún, Corredor del Bajo Oria, Bajo Bidasoa, Corredor Ibaeta-Añorga-Lasarte, Corredor Andoain-Urnieta-Hernani-Astigarraga-Oiartzun, afectará a las principales vegas y zonas de escasa pendiente que quedaban sin urbanizar, en las que se sitúan las explotaciones hortícolas más importantes, profesionalizadas y modernizadas de la provincia, siendo el grado de afectación sobre los terrenos rurales de estas explotaciones estratégicas próximo al 100% en muchos de los casos.

En el ejemplo que desarrollamos a continuación, una muestra del grado de contradicción que se produce entre la diferente normativa de ordenación territorial, tomamos como referencia la principal explotación de flor de maceta del territorio de Gipuzkoa. Endanea desarrolla su actividad en Hondarribia, más concretamente en la vega agrícola de Jaizubia-Santiago. Como observamos en el mapa se verá afectada directamente por las propuestas del PTP quedando su viabilidad totalmente comprometida con un grado de incidencia de un 100%. Las propuestas presentadas plantean destinar el conjunto del barrio de Jaizubia-Santiago a usos residenciales, preferentemente desarrollos de baja densidad. El carácter estratégico de una explotación que cuenta con más de 1 Ha. cubierta con invernadero, que ha desarrollado con la colaboración económica de las instituciones públicas sistemas de calefacción apoya-

²² La presentación del Plan General de San Sebastián, cuyo primer avance pretende ser espuesto en el mes de Julio de 2004, ya prevé un estudio de las explotaciones estratégicas del término municipal, base para realizar una propuesta de creación de un cinturón verde que protega gran parte del entorno de colinas y riberas que abrazan la ciudad.

dos en sistemas de cogeneración²³ y que emplea a una decena de personas a tiempo completo tiene su continuidad pendiente de la materialización de las iniciativas que la ordenación comarcal propone para el municipio de Fuenterrabia (véase Mapa 2).

Las áreas de desarrollo disperso y baja intensidad se proyectan generalmente sobre zonas medias, espacios de campiña en los que es el subsector vacuno el dominante, generando un paisaje apreciado por una población que trabaja en la ciudad pero que quiere residir en el campo. Las propuestas de desarrollo residencial de baja densidad se generalizan sobre estos espacios. Estas áreas son aptas para la gestión eficaz de her-



Fuente: Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. DFG. Año 2003.

MAPA 2.—*Afección del Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa al caserío Endanea (Hondarrabia).*

²³ Endanea es una de las cuatro explotaciones de Gipuzkoa que han desarrollado recientemente sistemas de cogeneración fundamentados en la combustión de gasoil y la recirculación de agua utilizada en la refrigeración de los motores de cogeneración. Lo curioso del caso es que esta infraestructura ha sido fuertemente financiada por la misma entidad que ahora propone actuar urbanísticamente sobre su parcela.

báceos mediante maquinaria y absolutamente necesarias para asegurar la rentabilidad económica de las explotaciones lecheras, por lo que la afección de estos desarrollos urbanos va a suponer una merma importante de la base forrajera de estas explotaciones. Es más, son aquellos terrenos que menores pendientes ofrecen los que son propuestos para albergar estos desarrollos.

De todos los espacios que se ven implicados y en los que dominan las funciones ganaderas la afección más importante se produce en la zona de lomas entre Lasarte-Urnieta, un área en la que dominan suelos de Clase III y IV (Tierras en lomas suaves y laderas de pendientes < 20) y al mismo tiempo es la zona donde hay una concentración mayor de explotaciones lecheras estratégicas de toda la comarca, como son Arrillaga que se verá afectada en un 77%, Sollanea en un 73%, Telleri en un 66%, Elkezabal txiki en un 53%, y Pepenea e Indiano-berri en un 49% respectivamente. Si tenemos en cuenta que cada una de estas unidades agrarias utilizan una media de 30 Ha., podemos comprender la intensidad y extensión de la intervención urbanística que se plantea. Es más, el resto de terrenos de estas explotaciones, aunque no se ven afectados por operaciones urbanísticas específicas, quedan recogidos dentro del ámbito de actuación susceptible de albergar desarrollos urbanísticos aún por definir (véase Cuadro 3).

Un ejemplo significativo de la incidencia de las propuestas urbanísticas sobre explotaciones de vacuno de leche se materializa en el case-

CUADRO 3
AFECCIÓN DEL PTP DE DONOSTIALDEA A LAS EXPLOTACIONES
ESTRATÉGICAS DE LASARTE-ORIA

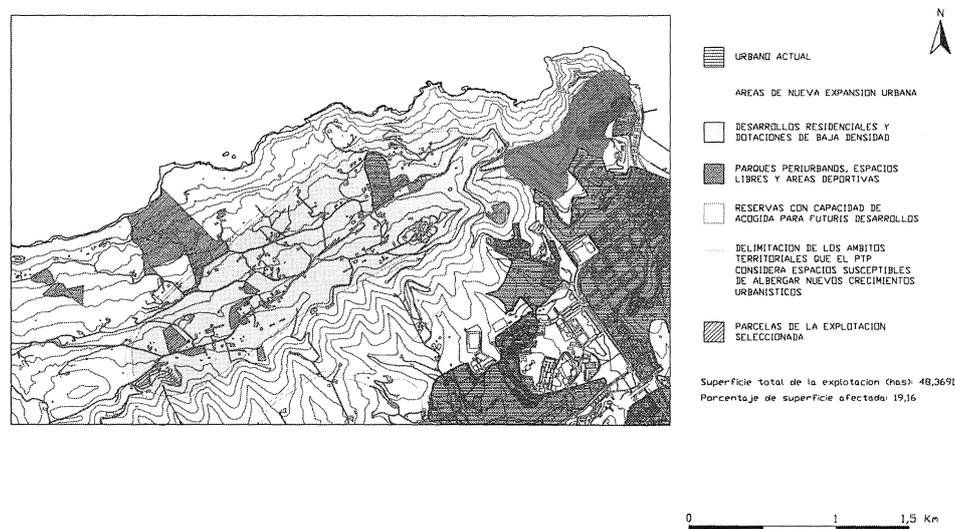
Explotación	Superficie propiedad (Ha)	Superficie afectada (Ha)	Afectada (%)
Arrillaga	13,57	10,43	77
Sollanea	14,23	10,46	73
Telleri	14,11	9,28	66
Elkezabal Txiki	1,13	10,43	77
Pepenea	8,71	4,3	49
Indiano Berri	5,16	2,51	49

Fuente: IKT. 2003. Elaboración propia.

Estudios Geográficos, LXV, 256, 2004

río Ondazarte, una vaquería moderna y profesionalizada, con una cabaña superior a 200 reses y que ha fraguado un tejido rural asentado y consolidado en el barrio de Igeldo (Donostia). Al contar con un nivel de producción significativo maneja también una base forrajera próxima a las 60 Ha., utilizando además de las tierras que tiene en propiedad sino también aquellas que utiliza mediante cesión o alquiler, suponiendo estas últimas dos terceras partes de la heredad que emplea.

Las propuestas de desarrollos residenciales y dotaciones de baja densidad que plantea el PTP para Igeldo van a poner en grave peligro el tejido rural del barrio y la base territorial que maneja el caserío Ondazarte. El porcentaje de superficie afectada es de un 19%, aunque entre éstos se sitúan aquellos en los que se ubica la vivienda y las construcciones destinadas a la producción en la granja, así como aquellos suelos de mejores condiciones agrológicas. Los espacios de mayores pendientes, próximos a la línea de acantilados, quedan libres de esta presión urbana pero sus posibilidades agrológicas son muy reducidas (véase Mapa 3).



Fuente: Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. DFG. Año 2003.

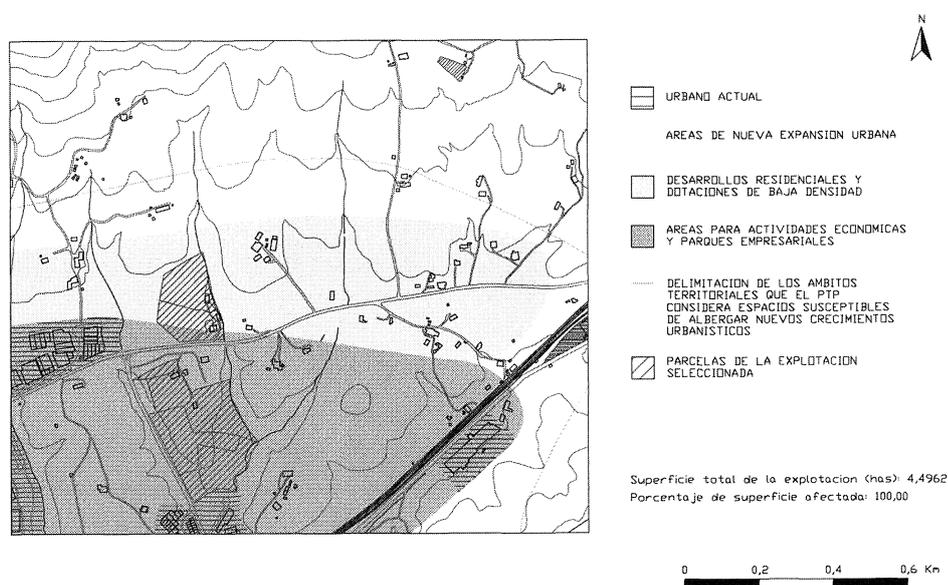
MAPA 3.—Afección del Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa al caserío Ondazarte (Donostia).

Estudios Geográficos, LXV, 256, 2004

El subsector vacuno de carne es también uno de los más perjudicados por las propuestas del PTP, ya que sus características implican manejar una base forrajera importante. La explotación Gaintza utiliza alrededor de 20 Ha., de las que 10 quedan recogidas en la cartografía que desarrollamos. El resto de las parcelas ocupan espacios más elevados, zonas de montaña que aprovecha a diente.

Entre las propuestas que el P.T.P establece para esta zona cabe destacar el área destinada al desarrollo de actividades económicas y parques empresariales que, junto a propuestas residenciales de baja densidad, alcanzan no sólo la totalidad de los suelos mecanizables utilizados por el caserío Gaintza sino también la mayoría de las empleadas por las explotaciones agropecuarias del municipio de Lezo (véase Mapa 4).

El subsector menos afectado es el ovino por su mayor capacidad de utilizar suelos con pendientes pronunciadas y por su tradicional instalación en zonas más altas, próximas a los montes públicos y espacios comunales. Estas explotaciones quedan libres de la propuesta de ac-



Fuente: Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. DFG. Año 2003.

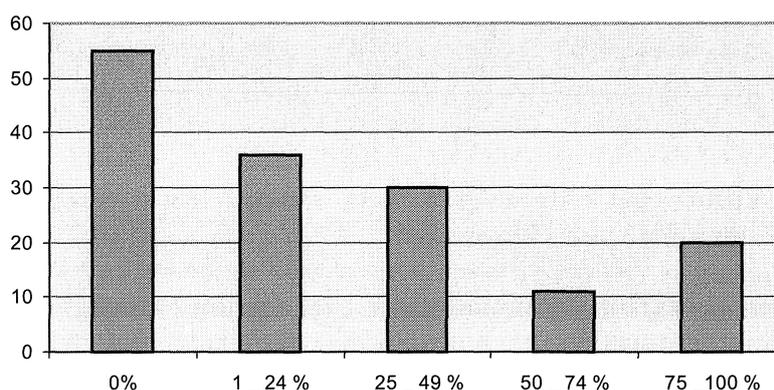
MAPA 4.—*Afeción del Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bidasoa al caserío Gaintza (Lezo).*

Estudios Geográficos, LXV, 256, 2004

tuaciones urbanísticas aunque no de la presión urbana. Sin embargo, este y otros sectores son minoritarios entre las explotaciones estratégicas que presentan una orientación prioritaria en vacuno de leche y en horticuultura.

Analizando la afección que las iniciativas urbanísticas definidas en el PTP tienen sobre la totalidad de las 152 explotaciones estratégicas observamos cómo el 64% se ven afectadas por estas iniciativas. Si tenemos en cuenta que los suelos a urbanizar se corresponden generalmente con los mejores terrenos que utiliza la unidad agraria, como hemos observado en los ejemplos presentados, creemos que es ajustado considerar como afección irreversible aquellos casos en los que el suelo calificado supera al 25% del total utilizado por la explotación. Teniendo en cuenta este criterio, el 45% de las explotaciones estratégicas de la comarca se van a ver afectadas de manera irreversible. Si tomamos como referencia la delimitación que establece el PTP como reserva para usos urbanísticos, a pesar de que muchos de los suelos no cuenten con un planteamiento de promoción urbana específico, el grado de incidencia irreversible se aproximaría al 80% del total de las unidades agrarias estratégicas (véase Fig. 1).

En definitiva, las propuestas del PTP ponen en cuestión la pervivencia de los mejores suelos rurales en la comarca e incluso de buena parte de los usos de los espacios comprendidos en parques naturales y zonas de montaña, áreas forestales y de pastos de montaña en cuya con-



Fuente: IKT. 2003. Elaboración propia.

FIG. 1.—Explotaciones según superficie afectada por el PTP de Donostialdea (2003).

servación interviene el ganadero sobre el que en el valle pende la amenaza de la urbanización.

Por otro lado, debemos de tener en cuenta que aunque la expropiación y urbanización de suelos agrarios es la expresión más evidente de la prepotencia de la ciudad, ésta no es la única y ni siquiera la más intensa. La urbe, además de ocupar físicamente el espacio productivo, genera todo tipo de expectativas sobre el suelo que permanece clasificado como no urbanizable, provocando que su precio deje de estar regulado por su valor agrológico y pase a depender de sus posibilidades urbanísticas impidiendo poner en marcha políticas de desarrollo en el sector como iniciativas orientadas a la mejora de la base productiva o que puedan llevar a una salida de algunos terrenos agrícolas de este gran mercado especulativo. Asimismo, dificulta la incorporación de explotaciones al sector agroganadero, genera la pérdida progresiva de empleo agrícola e impulsa el desarrollo de producciones de corte intensivo fundamentadas en la utilización mayoritaria de aportes ajenos a la explotación.

A las consecuencias originadas por la influencia inmediata de la ciudad sobre el territorio y la actividad agroganadera se han de incorporar aquellas que afectan a la continuidad de la actividad a medio y largo plazo y que inciden en los mecanismos que regulan la renovación de la actividad en la propia familia agraria. Como ya han demostrado distintos trabajos que han analizado la evolución de las unidades productivas próximas a la ciudad y que se han visto afectadas por fuertes procesos de expansión urbana o sobre las que se han proyectado planes urbanísticos que no se han materializado, las explotaciones que perviven no renuevan²⁴. Por lo general, la labor agraria continúa pero ya no hay inversión y la población joven ya no vive de la agricultura.

4. La explotación estratégica en la ordenación territorial: concepto útil pero ignorado

La incorporación del concepto de explotación estratégica a la planificación territorial es una aportación novedosa y efectiva. Responde

²⁴ «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).

a la situación que atraviesan actualmente muchos entornos rurales caracterizados por una progresiva desagrarización de su medio. El número de agricultores se reduce progresivamente y la actividad se concentra en unas pocas explotaciones mientras otras muchas mantienen una función residual, dirigida a mantener en uso la heredad más próxima a la vivienda. Son estas unidades agrarias profesionalizadas las que continúan aprovechando muchos de los terrenos que sus propietarios dejan de utilizar, especialmente en aquellos casos en los que se ha desarrollado un modelo productivo fundamentado en una ganadería que obtiene gran parte de los aportes energéticos que necesita de la base territorial que utiliza. Estas explotaciones contribuyen a mantener usos y paisajes en una fase de tránsito en los espacios rurales y por ello reciben la consideración de unidades agrarias estratégicas.

En los espacios periurbanos, en un momento de intensificación de la demanda de suelo a urbanizar por parte de la ciudad, la preservación de los terrenos que las explotaciones estratégicas utilizan es fundamental en la configuración y conservación de enclaves verdes y zonas rurales. Del mismo modo, es un criterio útil a la hora de decidir cuáles son aquellos barrios o áreas en las que el mantenimiento de los usos agrarios no está asegurado y, por tanto, son más susceptibles de ser urbanizados.

El concepto de explotación estratégica no ha de ser el único esgrimido en la defensa del suelo agrario. Valoraciones paisajísticas y agrológicas también han de ser utilizadas a la hora de proponer determinadas actuaciones en materia de preservación de espacios rurales. Todas ellas son complementarias y necesarias para asegurar el mantenimiento de un entorno que necesita explotaciones con continuidad, suelos adecuados y un reconocimiento por parte de las instituciones de las funciones de ocio y esparcimiento que estos espacios ofrecen al medio urbano²⁵.

Asimismo, la definición y diferenciación de estas unidades obliga a la planificación urbana a buscar soluciones territoriales para sus agricultores en aquellos casos en los que sus actuaciones afectan a la continuidad de estas explotaciones. Plantea la necesidad de intervenir creando iniciativas espaciales como polígonos agrícolas, cesión de terrenos públicos, compra de suelos para uso agrario...

²⁵ Coincidiendo con la opinión de Herviu (1996), es preciso abandonar la idea de campo-espacio de producción, como exclusiva responsabilidad de los agricultores, a favor del concepto de marco de vida, que afecta a todos los ciudadanos.

La necesidad de incorporar el concepto de explotación estratégica en los documentos de ordenación territorial, sin embargo, va más allá de sus implicaciones positivas en la preservación y desarrollo de la agricultura en espacios próximos a la ciudad. En una concepción integral de la ciudad resulta necesaria la protección de las explotaciones agrarias, en cuanto que su labor activa conforma en buena medida el paisaje y la calidad ambiental de muchas zonas urbanas. El matiz rural o natural es esencial a la hora de promocionar un entorno correcto y aceptable. Es fundamental en el mantenimiento y desarrollo de ámbitos protegidos y parques urbanos, en los que se compatibilizan usos agrícolas y actividades de ocio y esparcimiento de la población, así como en la consecución de toda una serie de corredores o pasillos verdes que conecten la ciudad con espacios naturales. En definitiva, desde un punto de vista urbanístico, la proximidad de un medio natural de calidad contribuye a aligerar la demanda urbana de lo rural y este consumo de lo rural funciona a favor de la sostenibilidad general del modelo urbano.

A pesar de que las concepciones agrarias se van incorporando a la ordenación territorial aún estamos muy lejos de su aceptación en materia de planificación urbana en la que los intereses urbanísticos y locales prevalecen sobre planteamientos rurales y generales, como lo demuestra la ordenación urbanística de la Comunidad Autónoma Vasca. En los documentos más ligados al territorio, cuando se mencionan los recursos naturales como valores a preservar y como condicionantes al desarrollo urbano, no se reconoce al medio rural como tal. En todo caso son sus valores de «reserva» (soporte de los valores y recursos del medio natural como bien de uso y de disfrute ambiental, suelo para futuras expansiones, etc.) los que se toman en consideración y no sus características como soporte de actividades rurales. Como se observa en el ejemplo que hemos desarrollado, en la ordenación comarcal o municipal no se cita en ningún momento el mantenimiento del espacio rural ni como soporte de los valores y recursos del medio natural ni como actividad económica a ordenar y promover.

En el PTP se prescinde de cualquier pauta de ordenación para el sector primario y de propuestas de regulación de los usos agrícolas en el ámbito de actuación que preconice su conservación y desarrollo, relegando sus instrumentos de planificación y ordenación a las determinaciones que contiene el Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural, pero sólo en aquellos suelos sobre los que no se plantea

actuación para uso urbanístico alguna. Por el contrario, en la redacción del PTP se establecen fórmulas de potenciación para el sector industrial, el sector servicios, desconcentrando los equipamientos terciarios y rotacionales y fomentando su distribución en red sobre la totalidad del territorio.

Las consecuencias de una planificación desigual quedan evidenciadas en el trabajo realizado en el que se observa cómo cerca de la mitad de las explotaciones estratégicas de Donostialdea desaparecen tras la materialización de las actuaciones urbanísticas señaladas mientras un porcentaje similar se ve afectado de manera considerable por las mismas. Tan sólo aquellas unidades agrarias más alejadas presentan perspectivas de continuidad pero éstas no son más que unas pocas dentro del conjunto de explotaciones que desaparecerán.

Una vez más, la planificación de los espacios rurales junto a las nuevas concepciones territoriales fracasan ante un desarrollo urbano que avanza más deprisa que la propia legislación de ordenación territorial y que se rige por unos criterios ajenos a menudo al interés público general.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERDI COLLANTES, J. C. (2001): *De caserío agrícola a vivienda rural: proceso de abandono de la función agraria en el periurbano de San Sebastián*. Universidad del País Vasco, Tesis Doctoral inédita, Vitoria-Gasteiz.
- ARDATZA (1988...): *Publicación quincenal de la Unión de Ganaderos y Agricultores Vascos*. Vitoria-Gasteiz.
- ASKASIBAR (1998): «Política y normativa del paisaje en Europa», *Lurralde*, 21, pp. 155-193.
- BERNARD, N. (1994): «Restructuration et devenir des exploitations agricoles dans une commune périurbaine: Plomelin (Finistère)», *Bulletin de L'Association de Géographie Française*, n.º 71, pp. 196-203.
- BONTRON J. C. (Dir.) (1994): *Entre ville et campagne. Les espaces de périurbanisation*. Ministère de l'agriculture et de la pêche, París.
- BRYDEN, J., y BOLLMAN, R. (2000): «Rural employment in industrialised countries», *Agricultural economics*, n.º 22, pp. 185-197.
- DE LA FUENTE (2002): «El paisaje agrario en el discurso territorial de la PAC y en la ordenación de los espacios rurales», *X Coloquio de Geografía Rural*. Universidad de Cantabria, Santander, pp. 233-242.
- DURBIANO, C. (1994): «Disparition, marginalisation et intensification de l'agriculture dans l'aire métropolitaine marseillaise», *Bulletin de L'Association de Géographie Française*, n.º 71, pp. 160-169.
- ENBA (1995 ...): *Revista quincenal de Información Agrícola, Ganadera y Forestal de Euskadi*. Tolosa (Gipuzkoa).

- ETXEZARRETA, M.; CRUZ, J.; GARCIA MORILLA, M., y VILADOMIU, L. (1995): *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- FIREY, W.; LOOMIS, C. P., y BEEGLE, A. (1957): «The fusion of Urban and Rural», *Hatt y Reiss (eds): Cities and Society*, pp. 214.
- GÓMEZ MENDOZA, J.; MANUEL, M., y SÁEZ POMBO (1996): «Cambios recientes en la ganadería pirenaica y pérdida de recursos forrajeros», *VIII Coloquio de Geografía Rural*. Universidad de Córdoba, Córdoba, pp. 384-392.
- GÓMEZ OREA, D. (1992): *Planificación rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Editorial Agrícola Española, S. A., Madrid.
- GOOSSEN, M., y LANGERS, F. (2000): «Assesing quality of rural areas in the Netherlands: finding the most important indicators for recreation», *Landscape and urban planning*, n.º 26, pp. 241-251.
- HAGINA (1993 ...): *La revista Agrícola para la Cornisa Cantábrica*. Oiartzun (Gipuzkoa).
- KIMHI, A., y LÓPEZ, R. (1999): «A note on farmers retirement and succession considerations: Evidence from a household survey», *Journal of agricultural economics*, n.º 50, pp. 154-162.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.; SANTAMARÍA ARINAS, R., y LAZCANO BROTONS, I. (1997): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio de Euskal Herria*. Instituto Vasco de la Administración Pública, Oñati (Gipuzkoa).
- OÑORO, F., y ZABALA, A. (Dir.) (1995): *Avance del P.T.P del Area Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa*. Gobierno Vasco, Dept. Urbanismo, Vivienda y Medioambiente, Vitoria-Gasteiz.
- PAUL CARRIL (2002): «Evolución del paisaje en la Vall Baixa del Llobregat», *X Coloquio de Geografía Rural*. Universidad de Cantabria, Santander, pp. 201-212.
- PIRIOU, N. (1994): «Continuités et ruptures dans l'espace agricole de la Communauté Urbaine de Brest», *Bulletin de L'Association de Géographie Française*, n.º 71, pp. 187-195.
- PROST, B. (1994): «L'agriculture périurbaine: analyse d'une marginalité», *Bulletin de L'Association de Géographie Française*, n.º 71, pp. 144-151.
- PUJADAS, R., y FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación territorial*. Síntesis, Barcelona.
- RUIZ URRESTARAZU, E., y GALDÓS URRUTIA, R. (2000): «Respuestas de las explotaciones agrarias de montaña frente a la globalización: la desestructuración del caserío vasco», *Annual conference of IGU*. Commission of the sostenability of rural systems. Ranboillet.
- SCHMITT, B. (1999): «Economic geography and contemporary rural dynamics: An empirical test on some French regions», *Regional studies*, n.º 33, pp. 697-711.
- VAN OORT, G. (1994): «L'agriculture de loisir, une nouvelle forme d'utilisation de l'espace? Le cas de la frange urbaine de la veille d'Utrecht», *Bulletin de L'Association de Géographie Française*, n.º 71, pp. 135-143.
- VERGARA, A. (Dir.) (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

RESUMEN: La asunción de competencias en materia de ordenación territorial por parte de las Comunidades Autónomas de España está generando el desarrollo de una serie de planeamientos que parten de unas directrices generales y que concluyen en el planeamiento urbano. Las aportaciones sectoriales contribuyen a que los criterios de ordenación sean cada vez más complejos y novedosos respondiendo a una realidad variada. Una de las principales novedades estriba en las propuestas de ordenación de los espacios rurales y las actividades agrarias incorporando a esta materia elementos sectoriales, como la valoración agrológica del suelo, o creando nuevos conceptos territoriales, como el de

explotación estratégica. A pesar del enriquecimiento terminológico y territorial actual, la planificación urbanística no incorpora estas concepciones y continua respondiendo, como anteriormente, a intereses exclusivamente urbanos.

PALABRAS CLAVE: San Sebastián, País Vasco, agricultura, ordenación del territorio, medio rural.

ABSTRACT: The assumption of competitions in the matter of territorial arrangement on the part of the Communities of Spain is generating the development of different planing that leaves from general directives and that conclude in the urban planning. The rural visions contribute to the arrangement criteria are more and more complex responding to a varied reality. One of the main new features are the proposals of arrangement of the rural spaces and the agrarian activities as the valuation of the ground, or creating new territorial concepts, like the one of strategic farm unit. In spite of present the terminological and territorial enrichment, the city-planning does not incorporate these conceptions and continuous responding, like previously, to urban interests.

KEY WORDS: San Sebastian, Basque Country, agriculture, land arrangement, rural space.

RÉSUMÉ: La prise en charge de competencias en matière d'aménagement territorial par les Communautés Autonomes de l'Espagne produit le développement d'une série de plans d'aménagement qui partent des directives générales et qui concluent dans le plan d'aménagement urbain. Les contributions sectorielles contribuent à ce que les critères d'aménagement soient chaque fois plus complexes et nouveaux en répondant à une réalité variée. Une des principales nouveautés appuie les propositions d'aménagement des espaces ruraux et les activités agricoles en incorporant à cette matière des éléments sectoriels, comme l'évaluation agrologique du sol, ou en créant des concepts territoriaux nouveaux, comme celui d'exploitation stratégique. Malgré l'enrichissement terminologique et territorial actuel, la planification urbaine n'incorpore pas ces conceptions et continue en répondant, comme précédemment, à des intérêts urbaines.

MOTS CLEF: Saint-Sébastien, Pays Basque, l'agriculture, aménagement du territoire, moyen rural.