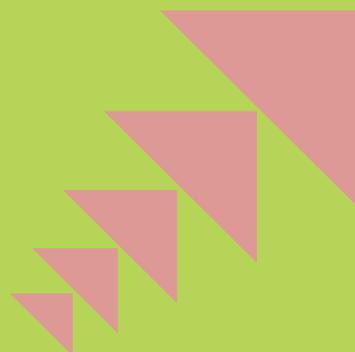


AGENDA LOCAL 21



**garapen iraunkorra**  
DESARROLLO SOSTENIBLE

# Guía sobre **COMPETENCIAS MUNICIPALES** en el medio natural

Serie Programa Marco Ambiental  
Nº 65 Julio 2007



 **ingurumena.net**  
*Gure esku dago*  
*está en nuestras manos*

**EUSKO JAURLARITZA**

INGURUMEN ETA LURRALDE  
ANTOLAMENDU SAILA



**GOBIERNO VASCO**

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE  
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

**garapen iraunkorra**  
DESARROLLO SOSTENIBLE

Sociedad Pública dependiente  
del Gobierno Vasco

  
**IHOBE**  
Ingurumen Jarraitasarako Sociedade Pública  
Sociedad Pública de Gestión Ambiental

# Serie Programa Marco Ambiental

Todos los títulos de la colección Serie Programa Marco Ambiental están disponibles en [www.ingurumena.net](http://www.ingurumena.net)

- **Nº 33. Junio 2004.** "AGENDA LOCAL 21. Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación"
- **Nº 34. Junio 2004.** "Contribución ambiental de las empresas del sector de pasta y papel al Desarrollo Sostenible (2004-2006)"
- **Nº 35. Julio 2004.** "Contribución ambiental de las empresas del sector de gestores de residuos peligrosos al Desarrollo Sostenible (2004-2006)"
- **Nº 36. Setiembre 2004.** "Guía Práctica para la elaboración de los Planes Municipales de movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma del País Vasco"
- **Nº 37. Setiembre 2004.** "Contribución Ambiental de las empresas del sector de fundición férrea y no férrea y metalurgia no férrea al Desarrollo Sostenible (2004-2006)"
- **Nº 38. Octubre 2004.** "Agenda Local 21. Comunicar para avanzar. Manual de estrategias de comunicación durante el proceso"
- **Nº 39. Octubre 2004.** "Las Fiestas más Sostenibles"
- **Nº 40. Octubre 2004.** "Indicadores Ambientales del País Vasco 2004"
- **Nº 41. Noviembre 2004.** "Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2003"
- **Nº 42. Diciembre 2004.** "Guía para la Aplicación de la Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental de Planes y Programas en la Comunidad Autónoma del País Vasco"
- **Nº 43. Enero 2005.** "Huella Ecológica en la Comunidad Autónoma del País Vasco"
- **Nº 44. Abril 2005.** "Costes Externos del Transporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco. MUGIKOST'05"
- **Nº 45. Junio 2005.** "Jovenes por el cambio. Manual de educación para un consumo sostenible"
- **Nº 46. Abril 2005.** "Contribución ambiental de las empresas de los sectores del vidrio, cerámica y cal al Desarrollo Sostenible (2005-2006)"
- **Nº 47. Mayo 2005.** "Resumen: Estado del Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco 2004"
- **Nº 48. Abril 2005.** "Inventario de carbono orgánico en suelos y biomasa en la Comunidad Autónoma del País Vasco"
- **Nº 49. Abril 2005.** "Los compromisos de Aalborg+10. Contribución de los municipios vascos a la sostenibilidad Europea"
- **Nº 50. Mayo 2005.** "La Agenda local 21 en acción. 50 Buenas Prácticas Ambientales: Los municipios dan ejemplo"
- **Nº 51. Mayo 2005.** "En marcha hacia una movilidad sostenible. 250 acciones de los municipios vascos en movilidad"
- **Nº 52. Julio 2005.** "Ecoarómetro Industrial 2004"
- **Nº 53. Setiembre 2005.** "Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2004"
- **Nº 54. Octubre 2005.** "Contribución Ambiental de las empresas del sector de tratamientos superficiales al Desarrollo Sostenible (2005-2006)"
- **Nº 55. Noviembre 2005.** "Indicadores Ambientales del País Vasco 2005"
- **Nº 56. Abril 2006.** "Agricultura y Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Indicadores 2006"
- **Nº 57. Mayo 2006.** "Guía para la Solicitud de la Autorización Ambiental Integrada en instalaciones existentes IPPC. Comunidad Autónoma del País Vasco"
- **Nº 58. Julio 2006.** "Manual de Buenas Prácticas de Evaluación Ambiental Estratégica en la Unión Europea"
- **Nº 59. Julio 2006.** "Inventario global de Residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2003"
- **Nº 60. Octubre 2006.** "Guía metodológica para la evaluación y programación anual de los Planes de Acción de Agenda Local 21 en municipios del País Vasco"
- **Nº 61. Noviembre 2006.** "Contribución Ambiental de las empresas del Sector de Aeronáutica y Espacio de la Comunidad Autónoma del País Vasco al Desarrollo Sostenible (2006-2008)"
- **Nº 62. Diciembre 2006.** "Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1990-2005"
- **Nº 63. Febrero 2007.** "Guía Metodológica. La Dimensión Social de la Sostenibilidad ¿Cómo potenciar la dimensión social de la Agenda Local 21?"
- **Nº 64. Marzo 2007.** "Indicadores Ambientales del País Vasco 2006"
- **Nº 65. Julio 2007.** "Guía sobre competencias municipales en el Medio Natural"
- **Nº 66. Abril 2007.** "Salud y Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Indicadores 2007"

© IHOBE 2007

**EDITA:** Sociedad Pública de Gestión Ambiental, IHOBE, S.A.

**CONTENIDO Y REDACCIÓN:** Íñigo Lazcano (UPV/EHU), como asistencia técnica de los trabajos del Ekitalde "Medio Natural" - Udalsarea 21

**DISEÑO:** Dual<sup>ni</sup> – Comunicación & Diseño

**TRADUCCIÓN:** Elhuyar

**DEPÓSITO LEGAL:** xxxx

Impreso en papel reciclado y blanqueado sin cloro

## TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir parte alguna de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado, etc.–, sin el permiso del titular de los derechos de la propiedad intelectual y del editor.

## AGENDA LOCAL 21

# Guía sobre **COMPETENCIAS MUNICIPALES** en el medio natural





**Esther Larrañaga**

Consejera de Medio Ambiente  
y Ordenación del Territorio  
del Gobierno Vasco

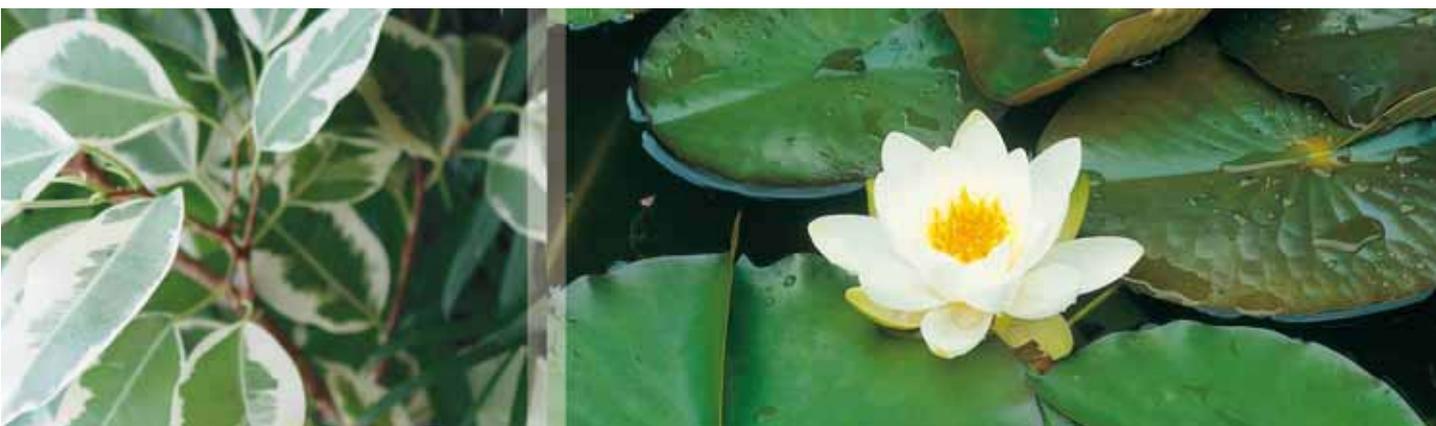
# P r e s e n t a c i ó n

**E**l Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y el Gobierno Vasco en su conjunto, a través de la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020* y del *Programa Marco Ambiental 2007-2010* marcan como una de sus principales prioridades reforzar nuestro capital natural y proteger nuestra biodiversidad, apostando por el municipio como un actor fundamental para resolver e impulsar políticas de sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En este sentido, los miembros de la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad *Udalsarea 21*, cuyo objetivo es impulsar la implantación efectiva de los Planes de Acción de la Agenda Local 21 y la integración de criterios de sostenibilidad en todos los ámbitos de la gestión municipal, encuentran y encontrarán siempre en el Gobierno Vasco el apoyo técnico y los recursos para contribuir al éxito y cumplimiento de los retos marcados. La apuesta por el trabajo en red que se está produciendo en el marco de *Udalsarea 21* está fortaleciendo los procesos de Agenda Local 21 y ejerciendo además un efecto catalizador que aumenta las acciones llevadas a cabo por los municipios, favoreciendo la coordinación entre municipios cercanos y el intercambio de buenas prácticas ambientales entre los mismos.

Dando respuesta al objetivo '*facilitar la capacitación técnica y metodológica en la implantación de la Agenda Local 21 y la integración de la sostenibilidad en la gestión municipal*' recogido en el Plan Estratégico 2006-2009 de *Udalsarea 21*, esta guía está destinada principalmente a apoyar a personal técnico municipal y supramunicipal, y a cargos electos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en su labor de recuperar, preservar y proteger el medio natural que se encuentra dentro de su ámbito municipal.

Para ello, se hace necesario conocer los diferentes ámbitos de actuación en esta materia, desde lo más general –como la normativa sobre ordenación del territorio– a la propia legislación urbanística, analizando también aspectos más específicos de la protección del medio natural como los espacios naturales protegidos o los diversos elementos que lo componen, como ríos y arroyos, zonas húmedas, litoral, montes o paisaje. Porque el conocimiento profundo y riguroso es, sin duda, el camino más recto hacia una buena gestión ambiental en todos y cada uno de los escalones institucionales.





# Índice

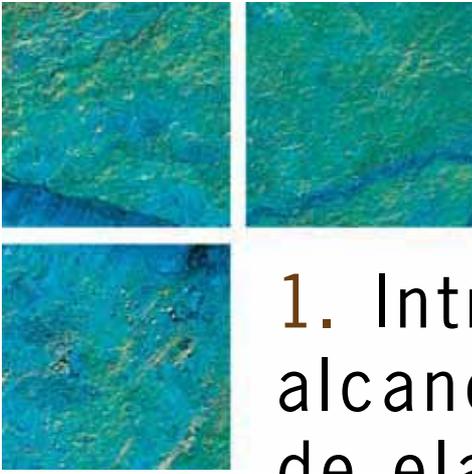


<b>1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, ALCANCE Y MÉTODO DE ELABORACIÓN DE LA GUÍA</b>	<b>7</b>
1.1. Objetivos de la guía	7
1.2. El “medio natural y la biodiversidad”: ámbito de reflexión	8
1.3. Metodología de elaboración de la guía	9
<b>2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	<b>10</b>
2.1. Ordenación del territorio y medio natural: reflexión general	10
2.2. La protección del medio natural en la normativa vasca de ordenación del territorio	11
2.3. La ordenación del medio físico en las “Directrices de Ordenación del Territorio”	12
<b>3. LA PROTECCIÓN DEL ENTORNO NATURAL EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA</b>	<b>20</b>
3.1. Planeamiento urbanístico y protección del medio natural	21
3.2. Protección del medio natural y suelo no urbanizable	24
<b>4. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL EN LA NORMATIVA DE ESPACIOS NATURALES</b>	<b>32</b>
4.1. La protección de espacios naturales	32
4.2. Los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma Vasca	35
4.3. La Reserva de la Biosfera de Urdaibai	45
4.4. Los lugares de la Red Natura 2000 de la Comunidad Autónoma del País Vasco	46
4.5. La protección del medio natural mediante otras categorías singulares previstas en el ordenamiento	50
4.6. Espacios naturales y competencias locales: una reflexión global	53
<b>5. LA PROTECCIÓN DE DETERMINADOS ELEMENTOS NATURALES: LAS RIBERAS DEL MAR, LAS AGUAS, LOS RÍOS Y ARROYOS, LAS ZONAS HÚMEDAS, LOS MONTES Y EL PAISAJE</b>	<b>60</b>
5.1. Las riberas del mar	60
5.2. Protección de las aguas, los márgenes de ríos y arroyos y las zonas húmedas	65
5.3. Montes	79
5.4. Paisaje y corredores ecológicos	86
<b>6. TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS DE ESTUDIO, DIFUSIÓN Y EVALUACIÓN DEL MEDIO NATURAL DE ÁMBITO LOCAL</b>	<b>90</b>
6.1. Primer objetivo: conocer el estado del medio natural del municipio	91
6.2. Segundo objetivo: divulgar la situación del medio natural del municipio	92
6.3. Tercer objetivo: analizar la evolución del medio natural del municipio	93



## Índice de figuras

Áreas Funcionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco	11
RAMSAR: Humedales de importancia internacional en la Comunidad Autónoma del País Vasco	34
Parques Naturales de la Comunidad Autónoma del País Vasco	38
Biotipos Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco	39
Localización de Árboles Singulares de la Comunidad Autónoma del País Vasco	40
Red Natura 2000. ZEPAS de la Comunidad Autónoma del País Vasco	46
Red Natura 2000. lugares de importancia comunitaria (LIC) en la Comunidad Autónoma del País Vasco	49
Áreas de Interés Naturalístico en la Comunidad Autónoma del País Vasco	51
Cuencas Hidrográficas Internas e Intercomunitarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco	67
Vertientes Cantábrica y Mediterránea de ríos y arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco	69
Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco	77



# 1. Introducción: objetivos, alcance y método de elaboración de la guía

## 1.1. Objetivos de la guía

**E**n el marco de la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*, la protección de la Naturaleza y de la Biodiversidad constituye una de las más relevantes metas a alcanzar. Con el desarrollo de dicha Estrategia mediante los correspondientes Programas Marco Ambientales (el primero fue aprobado para el período 2002-2006 y recientemente se ha aprobado el del período 2007-2010), la Comunidad Autónoma del País Vasco busca la consolidación de la diversidad biológica y del uso sostenible de los sistemas naturales, así como de la variedad de paisajes. A estos efectos, se fijan unos concretos compromisos a asumir con vistas a cumplir tres objetivos determinados: la conservación y la protección de ecosistemas, especies y paisajes; su restauración; y la investigación y sensibilización sobre la biodiversidad.

Los Planes de Acción Local constituyen los ejes vertebradores de las denominadas Agendas Locales 21, instrumentos esenciales destinados a potenciar de manera local el principio del desarrollo sostenible. En dichos Planes se recogen las actuaciones a acometer por parte de las Entidades Locales para los próximos años, articulando un conjunto de objetivos a lograr y acciones a ejecutar en la escala local, de manera que oriente la gestión y la política local en favor de la sostenibilidad.

En este sentido, esta publicación nace con el objetivo de dar respuesta a las necesidades que los responsables municipales tienen a la hora de recuperar, preservar y proteger el medio natural que se encuentra dentro de su ámbito municipal.

Por ello esta guía está destinada principalmente a apoyar a técnicos municipales y supramunicipales y cargos electos de la Comunidad Autónoma del País Vasco implicados en las diversas fases del proceso de la Agenda Local 21: desde la fase de diseño a la de implantación, de manera que sirva de orientación a la hora de definir y ejecutar actuaciones que tengan por objetivo la conservación y la mejora de su medio natural.

Para ello se hace necesario conocer los diferentes ámbitos de actuación en esta materia, desde lo más general –la normativa sobre ordenación del territorio– a lo más concreto –la propia legislación urbanística–, pasando por el análisis de aspectos más específicos de la protección del medio natural (la técnica de los espacios naturales protegidos) o de los diversos elementos que lo componen (los ríos y arroyos, las zonas húmedas, el litoral, los montes o el paisaje).



## 1.2. El “medio natural y la biodiversidad”: ámbito de reflexión

La determinación y el análisis del alcance de las competencias locales en relación al medio natural, a la biodiversidad en general, exige necesariamente una breve justificación de lo incluido en dichos conceptos. El presente trabajo ha pretendido desarrollarse partiendo de una interpretación un tanto flexible de lo que deba entenderse por medio natural, interpretación que ha tratado de evitar las dificultades que se derivan tanto de una concepción extensa de lo “natural”, como de una concepción estricta y normativizada de dicho objeto.

- Lo “natural”, en sentido amplio, podría identificarse con la totalidad del medio ambiente como tal. En muchas ocasiones se utilizan como sinónimos los conceptos de naturaleza y de medio ambiente. La totalidad de los recursos o elementos naturales, esto es, todo aquello que es producto de la propia naturaleza y no de la intervención humana directa o artificial, podría ser englobable en un concepto amplio del medio natural: el aire, el agua, la flora, la fauna, los recursos geológicos y minerales, la atmósfera, el suelo, etc.

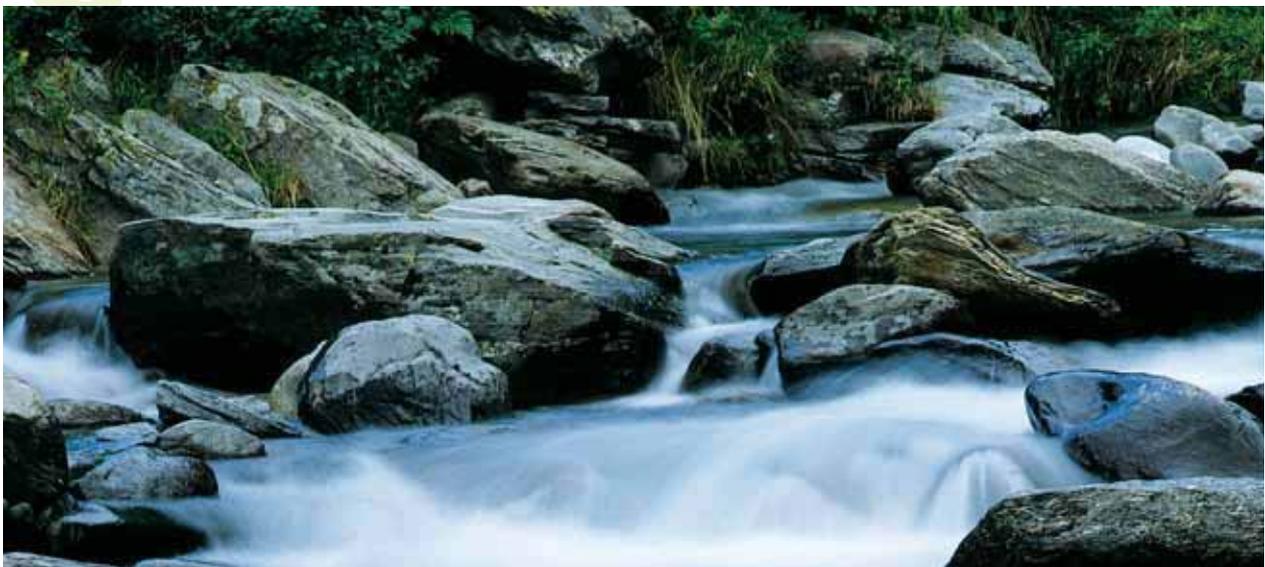
Por ejemplo, la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, dictada por el Parlamento Vasco, incluye dentro de los principios en relación con la conservación del suelo de la Comunidad Autónoma –artículo 3– la “conservación de las funciones naturales del suelo” y el mantenimiento del máximo de sus funciones”.

Analizar el medio natural sería entonces tan amplio como analizar el marco normativo que regulase la conservación y la utilización de todos esos elementos, tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos. Un punto de partida como el señalado distaría mucho de ser operativo para los objetivos de esta guía, pues exigiría prácticamente una visión panorámica de todo el ordenamiento ambiental, sin olvidar –por otra parte– que muchos de estos elementos naturales han sido y son objeto, desde hace miles de años, de los más variados tipos de intervención hu-

mana, lo que pondría incluso en cuestión el pretendido carácter exclusivamente natural del medio que se estuviera analizando.

- Por otra parte, la Naturaleza (así, en mayúsculas) cuando ha sido objeto de atención por el Derecho, tradicionalmente ha sido reducida casi siempre a dos aspectos específicos: la protección de espacios naturales singularizados (a través de las clásicas figuras de parques, reservas, etc.) y la protección de la flora y fauna silvestres. Este es el objeto, por ejemplo, de aquellas leyes (como la propia dictada en el País Vasco: la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza) que tratan de la protección del medio natural. Esta visión normativo-tradicional de lo que ha de entenderse por naturaleza o medio natural puede resultar, sobre todo a la luz de los nuevos paradigmas medioambientales, insuficiente. Desde que se asume con naturalidad la biodiversidad y su necesaria tutela como uno de los elementos centrales de la política ambiental, la protección de lo que hemos denominado “medio natural” ha de afectar a realidades más extensas que las que aquí mencionamos. Sobre todo teniendo en cuenta que el binomio medio natural-medio humanizado no es una alternativa absoluta, sino gradualista: en casi todos los entornos naturales hay ya una cierta presencia o influencia humana (aunque sea, en ciertos casos, derivadas de fenómenos globales de carácter universal: la destrucción de la capa de ozono, el cambio climático, la subida del nivel de los mares, la deforestación, etc.), mientras que, por otra parte, en entornos en gran medida urbanizados nos encontramos con realidades en las que la intervención humana todavía se halla sometida a ciertos parámetros de conservación o de protección.

En suma, la opción elegida en este trabajo ha sido la de incluir dentro del concepto de “medio natural”, aquellas realidades, físicas o jurídicas, que han sufrido un menor grado de intervención humana (hecho constatable en parámetros de desarrollo urbano o industrial) o que, en sí mismas, son objeto de especial atención normativa



por sus características naturales, las cuales pretenden preservarse. Se han eliminado como objeto de atención de esta guía tanto los aspectos relativos a la contaminación o polución de elementos naturales como el aire, el agua o el suelo (o la misma contaminación acústica), como un análisis más singularizado de la protección de la flora y de la fauna –factor, por otra parte, fundamental para una adecuada protección global de la biodiversidad– por el escaso papel que los municipios tienen atribuido en relación a ambos elementos, más allá de las referencias puntuales que se efectúen sobre ellos.

La estructura de esta guía, por lo tanto, presenta el siguiente esquema:

- a) En primer lugar, en este capítulo I, se sitúan los objetivos generales de la guía, su alcance y la metodología de elaboración seguida.
- b) En el capítulo II se analizará el papel del medio natural en la ordenación del territorio, en especial lo que las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco describen como “*medio físico*”, con especial incidencia en la regulación territorial de las distintas categorías de suelo no urbanizable.
- c) Siguiendo esta última línea, el capítulo III aborda la regulación del suelo no urbanizable en la normativa urbanística, señalando su concepto, régimen jurídico y sus posibilidades de desarrollo mediante planeamiento especial, todo ello conforme a las nuevas exigencias derivadas de la aprobación en 2006 de una ley urbanística propia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- d) El capítulo IV se dedica a analizar la normativa reguladora de los diferentes tipos de espacios naturales: la diferentes categorías, sus implicaciones y el papel que en relación a todas ellas corresponde realizar a las entidades locales.

- e) En el capítulo V se trata de establecer, de manera sencilla, la regulación básica de determinados elementos naturales que, con frecuencia, se hallan presentes en el ámbito territorial municipal: las costas, los ríos y sus márgenes, las zonas húmedas, los montes e, incluso, un factor de carácter más sociocultural como es el propio paisaje.
- f) Por último, en el capítulo final (el VI), se tratará brevemente de exponer un inventario de técnicas y posibilidades en manos de las entidades locales para diseñar y ampliar sus políticas propia de protección del medio natural local, conociéndolo, divulgándolo y controlando su evolución.

### 1.3. Metodología de elaboración de la guía

El *Ekitalde* que ha elaborado la presente guía se encuadra dentro de UDALSAREA 21, Red Vasca de Municipios hacia la sostenibilidad.

Este grupo de trabajo, compuesto por responsables y técnicos especialistas en cuestiones ambientales de Ayuntamientos de los tres Territorios Históricos, de las Diputaciones Forales y del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco (a través de IHOBE S.A.), con la participación en labores de estructuración y redacción de la guía del profesor Iñigo Lazcano Brotóns, de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, especialista en la materia, ha desarrollado el trabajo entre 2004 y 2006 a través del intercambio de información, de la celebración periódica de seminarios y reuniones, y de otras diversas actividades en las que se ha contado con la colaboración de diferentes departamentos de las Diputaciones Forales, así como del Gobierno Vasco. Las referencias normativas usadas en la guía han sido cerradas a 1 de diciembre de 2006.



## 2. La protección del medio natural en la ordenación del territorio

### 2.1. Ordenación del territorio y medio natural: reflexión general

La ordenación del territorio es, a la vez, según la *Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983*, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, concebidas bajo un enfoque global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio territorial según un determinado concepto rector. Entre sus múltiples y diversas finalidades pueden, particularmente, señalarse las siguientes:

- a) La mejora de la calidad de vida.
- b) La gestión responsable de los recursos naturales.
- c) La protección del medio ambiente.
- d) La utilización racional del territorio.

La ordenación del territorio, a través de su instrumento esencial: la planificación, pretende establecer un uso racional del mismo mediante la definición y el control de las actividades que en él se puedan llevar a cabo. Esta ordenación resulta de particular interés en lo que respecta a lo que, en un sentido amplio, puede denominarse como medio natural o físico, es decir, en relación al conjunto de los elementos y recursos naturales que constituyen y conforman el territorio.

La consideración de este medio natural bajo la mera perspectiva urbanística se estima necesaria, pero, sin lugar a dudas, insuficiente. En efecto, el urbanismo, salvo raras excepciones, no le ha prestado la debida atención al medio natural, el cual ha sido considerado, casi siempre, como el área propicia de expansión de los desarrollos y crecimientos edificatorios, industriales y de infraestructuras. Dejando de lado algunas referencias proteccionistas que la legislación urbanística incluía en relación al elemento natural o a algunos de sus componentes (la protección del paisaje, la conservación del medio rural, los recintos y conjuntos artísticos, o la propia regulación de derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable), lo cierto es que, hasta que no ha comenzado a elaborarse una auténtica política de planificación territorial de carácter supramunicipal, la atención al medio natural ha sido, en general, escasa. Sólo mediante la aplicación de algunas normativas sectoriales (de costas, de aguas, de espacios naturales, etc.) se paliaba, en parte, la falta de un tratamiento homogéneo, global y equilibrado de este medio tan importante para el equilibrio general del territorio.

La ordenación del medio natural ha sufrido, en consecuencia, un notable impulso al desplegarse con toda su virtualidad la planificación territorial. Y, además, con un importante grado de concreción. No se ha tratado solamente de establecer criterios genéricos o globales (lo que hubiera sido parcialmente entendible considerando la escala territorial en la que se abordan estos problemas en la ordenación del territorio), sino que se ha pretendido (y, en gran parte, conseguido) dar un paso más y formular y crear instrumentos, como las cada día más utilizadas matrices de usos del suelo, que delimitan, precisan y conforman (en muchos casos de manera vinculante, en otros con un carácter indicativo pero con ciertas obligaciones jurídicas en caso de apartarse del mismo) el auténtico marco de reglas de juego de las pretensiones de utilización de los espacios y recursos naturales.

## 2.2. La protección del medio natural en la normativa vasca de ordenación del territorio

La ordenación territorial del País Vasco se realiza a través de los siguientes instrumentos planificadores:

- a. Las *Directrices de Ordenación del Territorio* (DOT), que constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de planeamiento territorial, así como de los planes previstos en la legislación urbanística. A las DOT han de acomodarse todos los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las diferentes Administraciones Públicas, de carácter autonómico, foral o local, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Según la legislación vigente las DOT han de contener entre sus determinaciones:

- La delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica en cada caso aplicable.
- La definición de los suelos que por su idoneidad actual o potencial para la explotación agraria hayan de ser objeto de protección o ampliación, de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano.

Las DOT han sido aprobadas definitivamente por Decreto 28/1997, de 11 de febrero (BOPV 29, de 12 de febrero de 1997). El Decreto 68/2006, de 28 de marzo (BOPV 67, de 5 de abril de 2006) establece un plazo de dieciocho meses a partir de su entrada en vigor (esto es, hasta el 6 de octubre de 2007) para que el planeamiento urbanístico municipal se adapte a las determinaciones de las DOT. Todo ello, claro está, sin perjuicio de la directa aplicación de algunas reglas y normas contenidas en las DOT desde el mismo momento de su entrada en vigor.

- b. Los *Planes Territoriales Parciales* (PTP), que son los instrumentos de planeamiento territorial que desarrollan las DOT en cada una de las quince áreas o zonas supramunicipales que éstas han delimitado, concretando en cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices han establecido.

Hasta el momento han sido aprobados definitivamente los PTP de las siguientes áreas funcionales, estando los restantes en fase de elaboración:

- Rioja Alavesa (Decreto 271/2004, de 28 de diciembre, BOPV 30, 14 de febrero de 2005).
- Álava Central (Decreto 277/2004, de 28 de diciembre, BOPV 32, 16 de febrero de 2005).
- Llodio (Decreto 19/2005, de 25 de enero, BOPV 57, 23 de marzo de 2005).
- Bajo Deba (Decreto 86/2005, de 12 de abril, BOPV 105, 6 de junio de 2005).
- Alto Deba (Decreto 87/2005, de 12 de abril, BOPV 105, 6 de junio de 2005).
- Urola Costa (Decreto 32/2006, de 21 de febrero, BOPV 59, 24 de marzo de 2006).
- Bilbao Metropolitano (Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, BOPV 212, de 7 de noviembre de 2006).

- c. Los *Planes Territorial Sectoriales* (PTS), que son aquellos planes con incidencia territorial que se elaboran por los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco y que han de ser aprobados definitivamente por este órgano, en materias de su competencia; o por los órganos forales de los Territorios Históricos, en aquellas materias en que tuvieran atribuida competencias propias.

Hasta la fecha han sido aprobados definitivamente los siguientes PTS de ámbito autonómico:

- PTS de ordenación de márgenes de ríos y arroyos (vertiente cantábrica): Decreto 415/1998, de 22 de diciembre.
- PTS de ordenación de márgenes de ríos y arroyos (vertiente mediterránea): Decreto 455/1999, de 28 de diciembre.
- PTS de la red ferroviaria: Decreto 41/2001, de 27 de febrero (modificado por Decreto 34/2005, de 22 de febrero).

## ÁREAS FUNCIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

1. BALMASEDA-ZALLA
2. BEASAIN-ZUMARRAGA
3. BILBAO METROPOLITANO
4. DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
5. DURANGO
6. EIBAR
7. GERNIKA-MARKINA
8. IGORRE



9. LAGUARDIA
10. LLODIO
11. MONDRAGÓN-BERGARA
12. MUNGIA
13. TOLOSA
14. ÁLAVA-CENTRAL
15. ZARAUTZ-AZPEITIA

- PTS de la energía eólica: Decreto 104/2002, de 14 de mayo.
- PTS de protección y ordenación de zonas húmedas: Decreto 160/2004, de 27 de julio.
- PTS de creación de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales: Decreto 262/2004, de 21 de diciembre.

Están en fase avanzada de elaboración los siguientes PTS autonómicos:

- PTS agroforestal: aprobado inicialmente por Orden de 10 de enero de 2005.
- PTS de protección y ordenación del litoral: aprobado inicialmente por Orden de 28 de febrero de 2005.

Las DOT, además, prevén expresamente la futura existencia de otros PTS que pueden tener una incidencia notable en la ordenación del medio natural, como los siguientes:

- PTS de zonas canterables.
- PTS de gestión de vertederos de RSU, inertes y de seguridad.
- PTS de ordenación de los recursos turísticos.
- PTS de carreteras.
- PTS de puertos deportivos y de instalaciones náutico-recreativas.
- PTS de telecomunicaciones.
- PTS para la ordenación del transporte y distribución del gas.
- PTS de programas energéticos.
- PTS del patrimonio cultural.

En cualquier caso este listado, que utiliza las denominaciones que las DOT contienen, no es cerrado y, en el ejercicio de competencias sectoriales propias, la Administración autonómica o los órganos forales de los Territorios Históricos podrían dictar otros PTS en materias de clara incidencia territorial.

Las DOT, los PTP, los PTS y cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial están sometidos al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental (ECIA), previsto en la *Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco*, y desarrollado por *Decreto 183/2003, de 22 de julio*, salvo que su aprobación inicial se hubiera llevado a cabo con anterioridad a la entrada en vigor de dicho Decreto. Según la citada ley, el órgano ambiental competente para emitir el informe de impacto ambiental es el de la Comunidad Autónoma, salvo en los casos en la aprobación del plan resida en los territorios históricos, en cuyo caso el informe se emite por el órgano ambiental foral (salvo que el plan supere o afecte al ámbito territorial de más de un territorio histórico). Un análisis detallado y en profundidad de este instrumento de protección ambiental se contiene en la *“Guía para la aplicación de la evaluación conjunta de impacto ambiental de planes y programas en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*, editada por el IHOBE-Sociedad Pública de Gestión Ambiental en 2005.

### 2.3. La ordenación del medio físico en las “Directrices de Ordenación del Territorio”

El Capítulo 8 de las DOT, titulado *“La Ordenación del Medio Físico”*, parte del diagnóstico de la situación actual y del papel que deben jugar los recursos naturales y el suelo no urbanizable (SNU) en un contexto de nuevas demandas sociales y modificaciones de la estructura del territorio.

Los criterios y objetivos globales de la ordenación del medio físico en las DOT son los siguientes:

1. Garantizar para cada punto del territorio la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales.
2. Mejorar, recuperar y rehabilitar, los elementos y procesos del ambiente natural que se encuentren degradados por actividades incompatibles con su capacidad de acogida.
3. Establecer líneas de acción para la puesta en valor de aquellos recursos naturales que se encuentren ociosos o insuficientemente aprovechados.
4. Contribuir al desarrollo del medio rural mediante un adecuado ordenamiento de los recursos naturales, articulando su aprovechamiento sostenible, en acuerdo y con la participación de los diversos agentes implicados, y utilizando sus potencialidades para el ocio y el esparcimiento.
5. Establecer sistemas de información sobre la situación medioambiental del territorio para de este modo poder corregir, ampliar o variar las acciones de protección medioambiental en marcha.

El enfoque de este capítulo de las DOT sobre el Medio Físico tiene un triple objetivo:

- A) Establecer criterios de carácter general para la gestión de los recursos naturales, así como definir normas básicas para la introducción de los aspectos ambientales en la localización y formas de actuación de las actividades a desarrollar sobre el territorio. A ello se dedica el apartado titulado: *“Directrices Generales relativas a los elementos y procesos del medio físico y al control de las actividades”*.
- B) Definir criterios para la ordenación del suelo clasificado como no urbanizable, mediante el establecimiento de Categorías de Ordenación, homogeneizando las denominaciones para su calificación así como las orientaciones para la regulación de los usos en cada Categoría. Esta labor se realiza al abordar las denominadas *“Directrices Particulares de las Categorías de Ordenación del Medio Físico”*.
- C) Establecer aquellas áreas del territorio que, por su especial valor, deben ser objeto de un especial tratamiento que permita su conservación. Este enfoque se dirige a preservar los elementos naturales de mayor valor, lograr un desarrollo de las actividades y del planeamiento acorde con la

capacidad de acogida del Medio Físico y posibilitar un desarrollo económico que no entre en conflicto, sino que por el contrario se vea favorecido, por un entorno natural atractivo y en buen estado de conservación. Las iniciativas en este sentido se recogen en el apartado titulado “*Medidas de Acción Positiva: Propuestas de Actuación*”.

## A. Directrices generales

Las Directrices Generales recogen, en relación a la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco e independientemente de su clasificación urbanística, un conjunto de normas criterios y recomendación para el tratamiento de determinados elementos del Medio Físico (el suelo, la vegetación, la fauna, las aguas superficiales, los recursos hídricos subterráneos, el espacio litoral y el medio marino, el paisaje y la protección de yacimientos de interés científico cultural) y para el desarrollo de algunas actividades que puedan incidir en él de forma más directa (infraestructuras, actividades extractivas, actividades urbanísticas y edificatorias, vertederos de residuos sólidos, actividades turísticas y recreativas, actividades agrarias).

A continuación se exponen algunos de los criterios de ordenación más importantes de estas Directrices Generales en cada uno de los aspectos reseñados.

### A.1. En relación a determinados elementos del Medio Físico

#### A.1.1. El suelo

- Su conservación y la asignación de usos que aprovechen sus potencialidades sin deteriorarlo debe ser un objetivo o prioritario en cualquier proceso de ordenación del territorio.
- Las masas forestales resultan fundamentales en la fijación y protección del suelo. Deberán integrarse dentro de una misma ordenación aquellas cuestiones que, bien relacionadas con la planificación de los espacios protegidos, bien con la gestión forestal general, afecten al correcto cumplimiento de las funciones de las áreas forestales en este sentido. La implantación de un modelo forestal del territorio que permita adecuar especies y formas de uso en función de los objetivos territoriales debe surgir a partir de tres acciones básicas:
  - Ordenar las masas forestales en función de criterios de optimización dependiendo de las características de cada estación, tanto para las masas más productivas como para aquellas de crecimiento más lento. Esta ordenación incluiría la regulación de técnicas de explotación y de realización de nuevas plantaciones.
  - Elaborar un “*Catálogo de Montes con función protectora*”, especialmente en los declarados de Utilidad Pública, que deberán recogerse en la información urbanística. Han de incluirse en ese instrumento aquellos montes en los que debe realizarse una explotación cuidadosa con el medio, por su papel en la prevención de la erosión o en la protección de los terrenos.

- Elaborar un “*Catálogo de áreas y corredores de interés natural, paisajístico y ecológico*”.

- Se elaborará un *PTS Forestal* de acuerdo con el *Plan Estratégico Rural Vasco*. En ese PTS se determinarán los proyectos de repoblación forestal con fines protectores, las normas de explotación forestal en función de las características del territorio y las restantes acciones a acometer para atajar los actuales procesos de degradación del suelo. Este PTS Forestal:

1. Actuará como marco general para la prevención de riesgos naturales y su contenido incluirá el tratamiento vegetal de las zonas afectadas por riesgos de erosión o deslizamiento y las necesidades de corrección hidrológico-forestal, para lo que tendrá en cuenta las recomendaciones del Plan Integral de Prevención de Inundaciones.
2. Contendrá una delimitación de dichas zonas de riesgo, para lo cual se inspirará en la *Cartografía Geomorfológica Sintética* realizada por las Diputaciones Forales, haciendo una evaluación de los riesgos de erosión y deslizamiento en dichas zonas, definiendo subzonas y las correspondientes propuestas de actuación para cada una de ellas así como los costes financieros y las formas de gestión teniendo en cuenta la propiedad del suelo.

En tanto no esté aprobado ese PTS Forestal se establecen unas normas transitorias. En zonas con riesgo de erosión la Administración Forestal competente establecerá los criterios y requisitos exigibles para la concesión de licencia a cualquier actividad que implique remoción del suelo o alteración de la vegetación, a fin de contar con la garantías técnicas suficientes para asegurar que dicha actividad no implica efectos negativos en los procesos de pérdida de suelo. Las actividades públicas de reforestación se centrarán preferentemente en las zonas de mayor riesgo y menor aptitud agrícola señaladas en dichos estudios, mientras que en los terrenos con productividad agrícola situados en zonas de riesgo se determinarán técnicas de cultivo que no provoquen la remoción del suelo.

- En relación al suelo agrícola, debe abordarse, como primer paso para su ordenación, la realización de un inventario que, por sus especiales características deben ser preservados atendiendo a criterios de valor agrológico y de vocación agraria del territorio.
- Los PTS, los PTP y el planeamiento urbanístico municipal considerarán los factores de capacidad agrológica del suelo y su fragilidad ante procesos de deterioro como criterio de localización de obras e infraestructuras, y delimitando aquellos que deben excluirse de los procesos de desarrollo urbano y económico que puedan afectar a sus valores. Esta protección ha de extenderse, con independencia de su productividad, a aquellos terrenos cuya conservación resulte importante para la viabilidad de los usos agrarios, con criterios acordes con las líneas de desarrollo rural establecidas por el Plan Estratégico Rural Vasco.

#### A.1.2. La vegetación

- Para garantizar la biodiversidad y los endemismos, han de continuarse las líneas ya emprendidas de ordenación de aquellos amplios espacios en que los usos desa-

rollados sobre el territorio han preservado un medio natural con un valor singular y se han constituido en referencia ecológica y cultural para gran parte de la población, así como ampliarse a la protección de hábitats y especies singulares en toda la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Hay que preservar y restaurar los corredores ecológicos de interconexión entre hábitats, que garanticen el intercambio genético.
- En toda acción territorial se atenderá a la preservación de la vegetación y, muy especialmente, a la conservación de las masas arboladas autóctonas.

### A.1.3. La Fauna

- Ha de evitarse la creación de barreras artificiales que impidan la libre circulación de la fauna.
- La instalación de tendidos eléctricos de alta tensión se realizará con dispositivos que eviten la electrocución de las aves.

### A.1.4. Las Aguas Superficiales

- Las DOT ordenan, de manera general, los terrenos clasificados como no urbanizables, urbanizables y urbanos colindantes a los embalses, ríos (o cursos de agua permanentes) y arroyos (cursos con circulación hídrica estacional) de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estas previsiones se desarrollan en los PTS de *Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos*: uno para la cuenca cantábrica (*Decreto 415/1998, de 22 de diciembre*) y otro para la cuenca mediterránea (*Decreto 455/1999, de 28 de diciembre*).

1. En suelo no urbanizable se aplicarán las determinaciones establecidas para la *Categoría de Ordenación de Protección de las Aguas Superficiales*, la cual está formada por los elementos indicados y su correspondiente zona de protección. La anchura de las franjas de protección de la red hidrográfica para el conjunto de los ríos y arroyos, lagunas y embalses, medidas a partir del nivel máximo de las aguas en las mayores avenidas ordinarias o del nivel máximo de embalse, se precisan en los PTS señalados. El planeamiento municipal, de acuerdo con la normativa general de aguas, podrá ampliar en este tipo de suelo la Zona de Protección de Aguas Superficiales en la que los usos de suelo están condicionados hasta 100 metros a ambos lados de los márgenes, de acuerdo con las características específicas de los cauces y masas de agua del término municipal y teniendo en cuenta criterios de riego natural, y las recomendaciones del Plan Integral de Prevención de Inundaciones del Gobierno Vasco.
2. En suelo urbanizable la zona de protección de Aguas Superficiales puede tener el carácter de sistema de espacios libres-zona verde, que podrá obtenerse por cesión obligatoria y gratuita a cargo del sector colindante de suelo urbanizable. También en este tipo de suelo el planeamiento municipal, de acuerdo con la normativa general de aguas, podrá ampliar la *Zona de Protección de Aguas Superficiales*, como hemos señalado para el suelo no urbanizable.

3. En suelo urbano colindante con la red hidrográfica, y cuando sea necesario para mantener la ordenación existente, el planeamiento municipal podrá autorizar una reducción en la anchura de las bandas de protección indicadas para el suelo urbanizable o apto para urbanizar, previa justificación de dicha reducción, así como del destino del suelo. En cualquier caso se mantendrán las servidumbres de uso público estipuladas por la normativa de aguas.

- Cualquier aprovechamiento de aguas superficiales solo se otorgará cuando se garantice fehacientemente el mantenimiento del caudal mínimo ecológico.
- Se prohíbe el vertido directo o indirecto en el mar, cauce público, embalse, canal de riego o acuífero subterráneo, de aguas residuales cuya composición química, física o contenido bacteriológico, pueda contaminar las aguas con daños para la salud pública o para los aprovechamientos. Toda concesión de licencia para cualquier actividad que pueda generar vertidos, exceptuando las que conecten directamente a la red general, exigirá la justificación de tratamiento suficiente para evitar la contaminación de aguas superficiales, subterránea o marinas. El tratamiento de aguas residuales deberá respetar la capacidad autodepuradora del receptor, de modo que la calidad de las aguas resultantes esté dentro de las normas de calidad exigible para los usos a que se destinen. En el supuesto de cauces públicos dicha calidad se ajustará a los límites establecidos por su clasificación legal.

### A.1.5. Los Recursos Hídricos Subterráneos

- La Administración deberá ejercer un control efectivo sobre los acuíferos con un doble objetivo:
  - Mantener la calidad de las aguas.
  - Evitar su sobreexplotación.
- Las instalaciones de cualquier tipo que produzcan aguas residuales capaces, por su toxicidad o por su composición química o bacteriológica, de contaminar las aguas, tanto subterráneas como superficiales, no podrán construir pozos, zanjas, galerías o cualquier dispositivo que posibilite la absorción de dichas aguas por el terreno.
- La construcción de fosas sépticas para saneamiento solo podrá autorizarse cuando se den las suficientes garantías de que no suponen riesgo alguno para la calidad de las aguas superficiales o subterráneas.
- Las solicitudes de licencia de actividades generadoras de vertidos de cualquier índole, deberán incluir todos los datos exigibles por la legislación vigente para la autorización de vertidos, no pudiendo realizarse éstos sin dicha autorización.

### A.1.6. El Espacio Litoral y el Medio Marino

- Cualquier actuación en la zona costera habrá de cumplir lo dispuesto en la normativa vigente en lo referente a actuaciones tanto sobre zonas de dominio público marítimo-terrestre, como sobre terrenos afectados por las servidumbres de tránsito, acceso y protección o por la zona de influencia. Los PTP podrán establecer de-

terminaciones complementarias a partir de los análisis pormenorizados de su ámbito de aplicación.

#### A.1.7. El Paisaje

- Todo el paisaje ha de poseer el grado más alto de calidad, de acuerdo con las condiciones físicas y los factores socioeconómicos que inciden en el territorio. Pero es necesario dedicar los esfuerzos que se puedan dar en la mejora del paisaje a aquellas zonas que resulten más visibles y que van a incidir en una percepción más armoniosa del paisaje por la mayoría de la población. Por eso, es necesario catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial y en las que hay que evitar la presencia de actuaciones visualmente negativas. La catalogación de las zonas más accesibles visualmente se centrará en los entornos de las vías de comunicación, núcleos urbanos y elementos culturales y naturales singulares.
- Los hitos y singularidades paisajísticas naturales, como peñas, crestas, árboles centenarios, etc., o construidos como torres vigía, ermitas, molinos, antiguas fábricas de electricidad, etc., deben quedar en el planeamiento, inscritas en perímetros de protección que tengan en cuenta su cuenca visual.
- Debe exigirse a toda obra o actuación que rompa el actual modelado del paisaje que acometa el estudio paisajístico correspondiente para minimizar los impactos negativos que pueda crear y ejecute las actuaciones de restauración paisajística correspondientes. Toda obra nueva de infraestructura de transporte deberá incorporar en su proyecto unidades de obra, debidamente presupuestadas, para su adecuación paisajística. La localización de instalaciones que por sus características puedan generar impacto visual importante, tales como vertederos, cementerios de vehículos, chatarra, líneas de alta tensión, repetidores de radiotelevisión, etc., deberá tener en cuenta su impacto paisajístico.
- Esta especial sensibilidad hacia el cuidado del paisaje deberá también lograrse a través del respeto de la normativa sectorial que corresponda a cada actuación y deberá desarrollarse en el planeamiento territorial y urbanístico correspondiente, el cual, en concreto, estudiará el tratamiento paisajístico de los espacios marginales y de dominio público, así como el deslinde y recuperación de suelo público de cualquier tipo y la vigilancia de las servidumbres sobre vías u otros elementos de carácter público.
- En el suelo no urbanizable no se aceptará ninguna modalidad de publicidad exterior sobre soporte natural.

#### A.1.8. La protección de Yacimientos de Interés Científico Cultural

- Los yacimientos arqueológicos y paleontológicos localizados en suelo no urbanizable serán señalados por el planeamiento territorial y urbanístico, estableciéndose las normas y regímenes de protección que determine la *Ley 7/1990 del Patrimonio Cultural Vasco*, las propias DOT (en su capítulo 17, sobre ordenación del patrimonio cultural) y el planeamiento sectorial correspondiente.

#### A.2. En relación a actividades con incidencia en el Medio Físico

Las DOT también regulan el desarrollo de algunas actividades que puedan incidir en el medio físico de forma más directa:

##### A.2.1. Infraestructuras

- La localización y diseño de toda infraestructura debe plantear diversas alternativas sobre la base de un estudio previo o paralelo de la capacidad de acogida del territorio, de acuerdo con los criterios de estas directrices, que haga explícita la intervención al menos de los siguientes aspectos:
  - Valores de conservación del territorio desde el punto de vista ecológico, productivo, paisajístico y científico/cultural.
  - Usos y aprovechamientos actuales del suelo.
  - Condicionantes naturales y oportunidades del territorio para la localización y funcionamiento de la infraestructura en cuestión.
  - Adopción de medidas que permitan la permeabilización de la infraestructura de cara al mantenimiento de la conexión entre corredores ecológicos.
- Solo podrán localizarse nuevas infraestructuras en aquellas Categorías de Ordenación del suelo rústico donde no las prohíban las Directrices Particulares, y en todo caso con las precauciones y limitaciones allí establecidas.

##### A.2.2. Actividades Extractivas

- Las autorizaciones para este tipo de actividades han de incorporar la prohibición de acumular materiales en pendientes, barrancos o cauces que supongan obstáculo al libre paso de las aguas y riesgos de arrastres de materiales o sustancias contaminantes.
- El marco de referencia para un tratamiento homogéneo de estas actividades será el *PTS de Zonas Canteables*, el cual conllevará una zonificación de posibles ubicaciones de explotaciones a cielo abierto.
- El planeamiento urbanístico municipal ha de incluir la delimitación de las zonas afectadas por la realización de estas actividades, así como las que pudieran dedicarse a estos usos.
- El planeamiento sectorial y las actuaciones de las administraciones Públicas procurarán la utilización de los residuos sólidos inertes generados por cualquier tipo de obra como material de relleno de huecos para la restauración de zonas afectadas por actividades extractivas, sin perjuicio de las potencialidades científico-didácticas que puedan tener.
- A los efectos de las DOT no se consideran actividades extractivas las de prospección e investigación minera, que se regulan por su normativa específica.

##### A.2.3. Actividades Urbanísticas y Edificatorias

- Los desarrollos urbanísticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco se ajustarán a las determinaciones establecidas en el planeamiento municipal correspondiente, y éste, a los Planes y Directrices de carácter su-

pramunicipal, vigentes en cada momento. El planeamiento municipal tendrá en consideración, de manera muy especial, el posible impacto sobre el medio físico de cualquier propuesta de desarrollo urbanístico.

- Los desarrollos urbanísticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco habrán de realizarse con el presupuesto básico del equilibrio con otros usos, preservando el mantenimiento de los valores naturales, paisajísticos y productivos del territorio. Una especial atención deberá otorgarse a los usos residenciales en edificaciones dispersas, cuyos efectos sobre la ocupación del suelo y su impacto sobre el medio va mucho más allá del espacio físico que efectivamente ocupan.
- Se prohíbe la construcción de viviendas aisladas en suelo no urbanizable salvo vinculación a la explotación agraria.
- La demanda de vivienda unifamiliar o bifamiliar en medio rural ha de ir dirigida hacia los núcleos rurales o a ámbitos clasificados y calificados urbanísticamente para acoger tal uso.

#### A.2.4. Vertederos de Residuos Sólidos

- El marco de referencia para la localización y gestión del transporte, depósito, tratamiento y control de residuos sólidos serán los *PTS de gestión de Vertederos de Residuos Sólidos Urbanos, Inertes y de Seguridad* de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estos PTS o, en su defecto, el planeamiento urbanístico municipal deberán:
  1. Señalar las áreas no aptas para el vertido en función de los tipos de actividades generadoras de residuos concretando, para ello, a nivel municipal, los criterios que se dan en las presentes directrices.
  2. Analizar las condiciones de los vertederos incontrolados existentes a fin de detectar los impactos derivados de su localización y funcionamiento; prever convenios, plazos y recursos financieros para la corrección de dichos impactos y, en su caso, programar en colaboración con los servicios ambientales autonómicos o forales, la eliminación o sellado de los vertederos incontrolados existentes.
  3. Señalar el emplazamiento más idóneo para los nuevos vertederos, calificando los terrenos afectados como sistema general de infraestructuras.
- Se prohíbe la deposición de residuos, basuras o desechos de cualquier tipo fuera de los lugares destinados a ello. La realización de estas actividades tendrá la consideración de vulneración del planeamiento, dando lugar a la restitución del suelo a su estado original, sin perjuicio de las acciones en que se pueda incurrir con arreglo a la legislación sectorial correspondiente.

#### A.2.5. Actividades Turísticas y Recreativas

- Estas actividades serán reguladas a través del planeamiento territorial o municipal correspondiente, especialmente las basadas en vehículos a motor. El planeamiento de desarrollo valorará las posibilidades de ocio y recreo al aire libre del territorio, señalando las áreas aptas para su adecuación al uso recreativo.

- Los campamentos de turismo se consideran uso autorizable en suelo no urbanizable, siempre que no lo prohíba el planeamiento. La obtención de la licencia precisará del cumplimiento de lo dictado en la legislación sectorial aplicable. En ningún caso esta autorización se concederá a la instalación de albergues no transportables por sus propios medios de locomoción o por vehículo automóvil. Las fincas que atengan autorización para destinarse a campamentos de turismo adquirirán la condición de indivisible, haciéndose constar esta circunstancia en acotación marginal del Registro de la Propiedad.
- La instalación de campos de golf tenderá a utilizar para el riego aguas recicladas, mantener la topografía original del terreno sobre el que se asienta y utilizar especies herbáceas adecuadas a la zona.

#### A.2.6. Actividades Agrarias

- La norma general para este tipo de actividades (que incluyen la agricultura, la silvicultura, la ganadería y la acuicultura) es procurar el mantenimiento de la superficie agraria útil. Tales actividades y los usos que se desarrollen en los actuales suelos agrícolas deberán atenerse a lo dispuesto en las DOT y en el planeamiento territorial.
- Para favorecer la permanencia activa de los caseríos vascos, se sugiere diversificar la renta de los agricultores, poniendo en marcha líneas de actuación para el desarrollo rural y conservación del medio natural aprobadas en el Plan Estratégico Rural Vasco.
- Las construcciones vinculadas a las explotaciones agrarias guardarán una relación de dependencia y proporción adecuadas a la intensidad del aprovechamiento.
- La obtención de la licencia urbanística para industrias agrarias precisará la autorización previa de la administración agraria competente.
- Las actividades forestales se orientarán por lo establecido en el *PTS Forestal definido en el Plan Estratégico Rural vasco* (aprobado por el Parlamento Vasco el 26 de mayo de 1994).

### B. Directrices particulares: categorías de ordenación del suelo no urbanizable (SNU), usos actuales y potenciales y condicionantes superpuestos

#### B.1. Categorías de ordenación

Las Categorías de Ordenación que establecen las DOT en el capítulo dedicado al Medio Físico constituyen una zonificación del territorio en sectores homogéneos, definidos en función de su capacidad de acogida, a cada uno de los cuales se le aplica una regulación de usos específica según sus características. Las Categorías de Ordenación propuestas son siete:

1. Especial Protección.
2. Mejora Ambiental.
3. Forestal.

4. Agroganadera y Campiña.
5. Pastos Montanos.
6. Sin vocación de uso definido.
7. Protección de Aguas Superficiales.

En algunas de estas categorías existe una correspondencia entre la capacidad del medio físico y la realidad actual del territorio. En otras, lo que pretenden las DOT es desarrollar medidas de acción positiva a emprender para adecuar el uso actual a un estado más deseable de acuerdo con la vocación identificada.

Estas categorías tienen una doble función:

- Homogeneizar las denominaciones utilizadas en la calificación del SNU por el planeamiento urbanístico. El posterior planeamiento de desarrollo de las DOT y el propio planeamiento urbanístico ha de establecer para ese tipo de suelo una calificación que utilice las denominaciones y criterios que fijan las DOT, si bien, pueden incorporar subcategorías adicionales en función de las peculiaridades de la zona de estudio.
- Establecer los criterios generales para su ordenación en la planificación territorial y planeamiento municipal, orientando la regulación de los usos y actividades en el SNU. El posterior planeamiento de desarrollo de las DOT y el propio planeamiento urbanístico puede establecer para ese tipo de suelo una regulación más específica de usos y actividades en cada una de las Categorías de Ordenación, teniendo siempre en consideración lo regulado con carácter general en estas DOT y las condiciones particulares del correspondiente ámbito territorial.

### B.1.1. SNU de especial protección

Esta categoría ha de aplicarse a los bosques autóctonos bien conservados, a las rías y estuarios, a los complejos fluviales en buen estado, a las playas, a las zonas húmedas interiores, a los acantilados costeros, las áreas culminarse o de vegetación singular y, en general, a todos los elementos valiosos desde el punto de vista de la ecología, la cultura el paisaje, o todo ello conjuntamente.

En particular, han de incluirse en esta categorías las áreas que:

- Desempeñen un papel importante en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales tales como la protección de los suelos, la recarga de acuíferos, etc.
- Sean muestras de hábitats naturales en buen estado de conservación que estén amenazados de desaparición o que, en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.
- Alberguen poblaciones de animales o vegetales catalogados como especies amenazadas, altas concentraciones de elementos endémicos o especies que en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.
- Sean paisajes rurales o agrestes armoniosos, de extraordinaria belleza o valor cultural como yacimientos paleontológicos, minerales, etc.

- Contengan elementos naturales que destaquen por su rareza o singularidad, o tengan interés científico especial.

Esta relación de áreas se complementa con el *Listado Abierto de Áreas y Espacios de Interés Naturalístico*, que se incluyen en el Anexo 3 del Capítulo 21 de las propias DOT. Los espacios incluidos en dicho listado solo tendrán la consideración de la categoría de especial protección cuando así lo establezcan los Planes Territoriales Parciales o el planeamiento municipal.

En las áreas de especial protección el criterio general de uso a aplicar es la limitación de la intervención antrópica, limitándose a mantener la situación preexistente, y en el caso de que la zona esté sometida a aprovechamiento, impulsar dicho aprovechamiento de forma sostenible, asegurando la renovación del recurso utilizado. Independientemente de la protección que, desde el punto de vista territorial y de asignación de usos del suelo, otorgan estas directrices y el planeamiento territorial derivado, podrán, a propuesta de la Administración competente, ser incluidas en alguna de la figuras específicas de protección de espacios naturales que establece la legislación vasca (parques naturales, biotopos protegidos o árboles singulares).

### B.1.2. SNU de mejora ambiental

Se aplica esta categoría a los bosques degradados, zonas de matorral y suelos marginales que, por su ubicación en el interior de, o junto a áreas de mayor valor, se considere beneficiosa su evolución hacia mayores grados de calidad. Por eso el criterio general de uso de estas áreas pretende hacerlas evolucionar, reconduciendo la situación actual hacia estados ecológicamente más evolucionados.

### B.1.3. SNU forestal

En los sistemas forestales, al entremezclarse las funciones de protección y de producción, es difícil determinar o discriminar internamente lo que es el uso forestal. Por eso las DOT incluyen como Categoría de Ordenación una única área forestal. Dicha área incluye aquellos terrenos que, por su uso actual y/o por razones de vocación de uso (pendiente, riesgos, protección de cuencas, etc.) presentan claras orientaciones hacia el uso forestal. No se incluyen las actuales masas forestales que, situadas en zona baja y de campiña, constituyen elementos integrantes de ésta y son por tanto susceptibles de combinarse y de rotar con usos agrarios y ganaderos. Dependiendo del tipo de zona, el planeamiento posterior podrá distinguir en esta categoría subzonas, en función de la mayor o menor aptitud para determinadas prácticas forestales, especies y tratamientos.

El criterio general de uso en las zonas forestales es garantizar el uso forestal de una forma ordenada e indefinida, asegurando la producción sostenible de las masas. Se deberán aceptar actividades que no comprometan este criterio, siempre sujetas a las limitaciones que se deriven de la minimización de los riegos naturales.

### B.1.4. SNU agroganadero y de campiña

Los suelos de mayor capacidad de uso agrícola tienen esta categoría de zona agroganadera y de campiña. Además de las zonas actuales con mayor interés de conservación, como son los mosaicos de la campiña del área cantábrica, los terrenos regados o con usos hortícolas, los viñedos de La Rioja Alavesa y las zonas de agricultura extensiva de la Llanada alavesa.

El criterio de tratamiento en esta categoría es el mantenimiento de la capacidad agrológica de los suelos, así como de las actividades agropecuarias y de aquellas otras que, compatibles con éstas, aseguren la preservación de los ecosistemas y paisajes agrarios. No obstante, el resto de usos admisibles, incluido el forestal, deberán estar subordinados a los usos agropecuarios. Deberá dedicarse una especial atención a controlar los procesos edificatorios y de implantación de infraestructuras que ocupan suelo de alto valor agrológico, así como los procesos que provoquen la fragmentación e insularización de las zonas agrarias con consecuencias negativas para las actividades que se desarrollan en ellas.

### B.1.5. SNU de pastos montanos

Se consideran pastos montanos las zonas ganaderas de altura, situadas en las zonas cacuminales de los macizos montañosos. En lo que respecta al criterio general de su uso, hay que señalar que la voluntad de conservación de estas zonas no está exclusivamente ligada al aprovechamiento ganadero en tanto que actividad económica. Al contrario, dichos pastizales montanos constituyen entornos extremadamente valiosos desde un punto de vista ambiental, paisajístico y cultural, por lo que el criterio principal de ordenación de estas zonas debe orientarse a asegurar al mantenimiento sostenible de la actividad pastoril como mecanismo más efectivo de protección de éstas áreas.

### B.1.6. SNU sin vocación de uso definido

Queda formada esta categoría por los pastizales y matorrales de menor valor y las zonas agrícolas sobre suelos de baja calidad y escasamente productivas. Carecen las mismas de valores relevantes, además, desde los puntos de vista ecológico, paisajístico y científico-cultural. Por esa misma razón se establece, como criterio general de uso, que estas áreas deben ser prioritarias a la hora de localizar las actividades de desarrollo propias de los sectores secundario y terciario, así como de las infraestructuras y equipamientos ambientalmente más agresivos.

### B.1.7. SNU de protección de aguas superficiales

Esta categoría de ordenación está formada por los ríos y arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y su correspondiente zona de protección, según se establezca de forma definitiva en los *Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos*. El criterio general para la actuación en estas zonas es favorecer la conservación de la calidad de las aguas, evitar la ocupación o alteración de los cauces y riberas y minimizar los daños derivados de riesgos naturales.

## C. Matriz para la ordenación del medio físico

En la Matriz de Ordenación del Medio Físico, que figura al final de este capítulo, se especifica la relación territorio-actividades en los términos establecidos por las DOT para cada categoría de ordenación. Cruzando las filas (categorías de ordenación) y las columnas (usos o actividades actuales y potenciales), se obtiene un determinado resultado respecto a las condiciones en las que se puede desarrollar o no, un determinado uso o actividad. Son cuatro los posibles resultados:

- Un "1": el uso o actividad se halla propiciado.
- Un "2": el uso o actividad resulta admisible.
- Un "2\*": como en el caso anterior, es admisible, pero deberá regularse en diferentes instrumentos de planeamiento y/o reglamentaciones, existente o a desarrollar.
- Un "3": el uso o actividad se halla prohibido.

De la misma manera que se definen las siete Categorías de Ordenación, las DOT explicita el alcance de los diversos tipos de usos que se utilizan en la Matriz. Los usos definidos son los siguientes:

<b>A. PROTECCIÓN AMBIENTAL</b>
1. Conservación 2. Mejora ambiental
<b>B. OCIO Y ESPARCIMIENTO</b>
1. Uso público extensivo 2. Uso público intensivo 3. Actividades cinegéticas y piscícolas
<b>C. EXPLOTACIÓN DE RECURSOS PRIMARIOS</b>
1. Agricultura 2. Invernaderos 3. Ganadería 4. Uso forestal 5. Industrias agrarias 6. Actividades extractivas
<b>D. INFRAESTRUCTURAS</b>
1. Vías de transporte 2. Líneas de tendido aéreo 3. Líneas subterráneas 4. Instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo A 5. Instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo B 6. Escombreras y vertederos de residuos sólidos
<b>E. CRECIMIENTO URBANÍSTICOS</b>
1. Crecimientos apoyados en Núcleos Preexistentes 2. Crecimientos no apoyados en Núcleos Preexistentes 3. Edificios de Utilidad Pública e Interés Social 4. Vivienda aislada en SNU 5. Industrias o almacenamientos peligrosos

## D. Aplicación y desarrollo de las normas de ordenación del medio físico

Las DOT tienen carácter vinculante para las Administraciones Públicas y para los particulares. Esta vinculación puede tener una eficacia de carácter directo (cuando se expresen en normas concretas de aplicación general cuyo objetivo sea disciplinar y encauzar el desarrollo de procesos que, por su propia naturaleza, afectan al conjunto del territorio vasco) o indirecto (cuando vayan específicamente dirigidas a las distintas Administraciones Públicas competentes en materia de planeamiento territorial y urbanístico y deban ser desarrolladas a través de las correspondientes figuras e instrumentos que contemple la legislación). Además, la vinculación de las DOT puede expresarse de diferentes formas, bien imponiendo criterios de ordenación y uso del espacio, bien excluyendo aquellos que se consideren incompatibles con el análisis y valoraciones que las propias DOT incorporan, bien definiendo alternativas entre varios criterios considerados admisibles o, incluso, mediante las simple recomendación de líneas de actuación. En todo caso, a estos efectos, las DOT han de expresar de forma clara y sin equívocos el sentido concreto en el que han de operar todas y cada una de sus determinaciones. Esa labor la realiza en el capítulo 22 de las DOT, titulado *“Normas de aplicación de las DOT”*.

En relación al capítulo 8, sobre la ordenación del medio físico, se establece lo siguiente:

a) Se consideran determinaciones vinculantes de aplicación directa:

- Todas las Directrices Generales relativas al tratamiento de aguas superficiales.
- Los criterios básicos para la regulación de la Categoría de Ordenación de suelo no urbanizable de especial protección (su definición, el criterio general de uso, las actividades propiciadas, las admisibles y las prohibidas).
- Los criterios básicos para la regulación de la Categoría de Ordenación de suelo no urbanizable de protección de aguas superficiales (su definición, el criterio general de uso, las actividades propiciadas, las admisibles y las prohibidas).
- La previsión, contenida en las Directrices Generales sobre Actividades Extractivas, de que el planeamiento urbanístico municipal deberá incluir la delimitación de las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas así como las que pudieran dedicarse a estos usos.
- La previsión, contenida en las Directrices Generales sobre Actividades Urbanísticas y Edificatorias, de prohibir la construcción de viviendas aisladas en suelo no urbanizable salvo vinculación a la explotación agraria.
- Dentro de las medidas de acción positiva (propuestas de actuación) la inclusión del listado de espacios naturales protegidos hasta ese momento, la remisión de su ordenación y gestión a su normativa es-

pecífica y la posibilidad de completar en el futuro este listado.

Estas determinaciones vinculantes son de aplicación inmediata desde la entrada en vigor de las propias DOT, independientemente de la posterior adaptación del planeamiento urbanístico municipal a las mismas.

b) Se consideran criterios, orientaciones y puntos de referencia para la redacción de los PTP, para las Administraciones Sectoriales -tanto si su actuación es directa como si lo es a través de la redacción de PTS- y para el planeamiento urbanístico municipal:

- Las normas, criterios y recomendaciones que incorporan el resto de las Directrices Generales relativas a los elementos y procesos del medio físico y al control de las actividades.
- Las Directrices Particulares sobre las restantes Categorías de Ordenación del Medio Físico (mejora ambiental, forestal, agroganadera y campiña, pastos montanos y sin vocación de uso definido).
- Dentro de las medidas de acción positiva (propuestas de actuación) la inclusión del listado de espacios que se consideran de interés naturalístico (concretados en el Anexo 3 del Capítulo 21 de las DOT), su concepto y funcionalidad en la planificación territorial y urbanísticas, y la necesidad de que este capítulo 8 de las DOT se desarrolle por PTS derivados del Plan Estratégico Rural Vasco, por PTP y planes urbanísticos municipales y por otras normas y PTS con incidencia en el medio físico, en concreto por el PTS de Ordenación y Protección del Litoral (aún sin aprobar) y por el PTS de Protección y Ordenación de Zonas Húmedas.

Cuando la Administración competente se aparte de estos criterios, orientaciones y puntos de referencia, está obligada a justificar de forma expresa la decisión adoptada, así como su compatibilidad con los objetivos que en cada caso informan la recomendación de que se trate.

c) El resto de contenidos del capítulo 8 se consideran meros criterios, referencias y pautas de actuación generales. Se trata de orientaciones y recomendaciones respecto de las cuales las Administraciones competentes pueden apartarse, sin precisar el cumplimiento de la obligación justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos que en cada caso informan la recomendación de que se trate.

Esos contenidos son los siguientes:

- Las claves interpretativas del capítulo 8: el diagnóstico de la situación actual y los problemas y oportunidades desde el punto de vista del territorio y sus recursos naturales.
- El enfoque prospectivo: los retos y desafíos de futuro.
- Los criterios y objetivos globales de la ordenación del medio físico en las DOT.
- La referencia al contenido general y estructura de la Directriz del Medio Físico.



### 3. La protección del entorno natural en la legislación urbanística

**E**n ocasiones el medio natural se ha beneficiado de las posibilidades que ofrecen tanto la legislación como el planeamiento urbanísticos para proteger determinados tipos de suelo. Algunos instrumentos de planeamiento urbanístico, particularmente ciertos tipos de planes denominados especiales, pueden ser utilizados como mecanismos apropiados para la tutela del medio natural de determinadas áreas o zonas del término municipal en una doble vertiente: tanto en la relativa a la defensa de su integridad espacial, como en la referente a evitar posibles transformaciones sustanciales que desnaturalicen sus características específicas. Por otra parte, el establecimiento normativo de una determinada categoría de suelo –el suelo no urbanizable, también denominado en otros momentos históricos suelo rústico– como categoría ajena a los procesos de urbanización y edificación, y vinculada, de manera principal, a fines y actividades que tradicionalmente se enmarcan en los ámbitos propios de los usos agrícolas, ganaderos, forestales, etc., puede servir para reforzar la protección del medio natural.

La Comunidad Autónoma del País Vasco dispone, desde 2006, de una legislación propia en materia urbanística: *la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*. Esta norma, que entró en vigor el 21 de septiembre de 2006, refuerza las posibilidades de actuación de un urbanismo orientado, en gran medida, a la protección del medio natural. Forman parte de la función pública urbanística la ordenación, programación, dirección, supervisión y control de la utilización o uso del suelo, incluyendo en el mismo no solamente al suelo transformado sino también al suelo natural. La Ley 2/2006 proclama como principio general del urbanismo el principio de desarrollo sostenible, desarrollando su contenido.

La función pública urbanística ha de asegurar el uso racional y sostenible de los recursos naturales y definir un modelo territorial que:

- a) Propicie los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social.
- b) Induzca la integración de las exigencias propias del medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona en las políticas públicas y las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado.

El desarrollo sostenible trata de procurar a todas las personas el disfrute de la naturaleza y el paisaje así como del patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico y arquitectónico. La ordenación urbanística ha de asumir, como criterios orientadores, los siguientes principios del desarrollo urbano:

- a) **La sostenibilidad ambiental**, al objeto de que el consumo de los recursos hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos, evitando igualmente que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos. A tal fin, la ordenación urbanística deberá fomentar la utilización y aprovechamiento de energías renovables, la eficiencia energética, la minimización de producción de residuos y el ahorro de recursos naturales en los sistemas urbanos.
- b) **La protección de los recursos naturales propios del suelo**, tanto por sus valores productivos como por ser referencia para la estrategia local de desarrollo urbanístico sostenible.

- c) **La ocupación sostenible del suelo**, que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.
- d) **La construcción sostenible mediante la rehabilitación**, dando prioridad a la regeneración del patrimonio construido y urbanizado en los núcleos originarios de la localidad y a la utilización de las viviendas vacías.
- e) **La movilidad sostenible**, orientada a reducir el uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados, dando prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, mediante la planificación de su uso combinado.

Resultan de sumo interés, al efecto de valorar la importancia de introducir la sostenibilidad como criterio básico del planeamiento urbano, las guías editadas por el IHOBE S.A., *"Criterios de Sostenibilidad Aplicables al Planeamiento Urbano"* (2003) y *"Manual para la redacción del planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad"* (2004).

No es éste el único principio general del urbanismo que incide en una adecuada ordenación y utilización del suelo natural. El resto de los principios que la Ley 2/2006 proclama (el de subordinación al interés público, el de competencia del planeamiento, el de concertación, el de coherencia de la ordenación, el de participación ciudadana y el de información pública) propician conjuntamente un marco general que puede perfectamente servir para alcanzar ese mismo objetivo. Así, entre otras reglas, se reconoce el derecho de todas las personas al disfrute de un medio ambiente urbano y natural adecuado a sus necesidades.

### 3.1. Planeamiento urbanístico y protección del medio natural

#### A. La ordenación estructural y su incidencia en el suelo no urbanizable

A través del planeamiento se establece la ordenación urbanística, la cual consiste en organizar las determinaciones de carácter urbanístico de los diversos tipos de suelo en su dimensión tanto espacial como temporal. La Ley 2/2006 distingue dos clases de ordenación urbanística: la estructural y la pormenorizada. La primera recoge los aspectos más importantes que ha de incluir el planeamiento, mientras que la segunda incluye las determinaciones necesarias para completar ese marco general que fija la ordenación estructural.

Los planes se clasifican en función de si su objeto es realizar la ordenación estructural de un municipio o, por el contrario, ordenar pormenorizadamente un determinado ámbito territorial. El plan de ordenación estructural por excelencia es el Plan General de Ordenación Urbana, que abarca la totalidad del término municipal. Las Normas Subsidiarias, como su nombre indica, han jugado hasta ahora un papel sustitutorio de los anteriores en bastantes municipios. Dentro de las diversas clases de planes de ordenación pormenorizada existentes son ciertos tipos de planes especiales los que pueden permitir una adecuada protección del suelo no urbanizable como elemento del medio natural.

En caso de contradicción entre la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada, prevalecerá la ordenación estructural establecida en el Plan General de Ordenación Urbana. Pero no todo lo que contiene el Plan General de Ordenación Urbana es ordenación estructural. Las determinaciones de ordenación pormenorizada que pudiera contener dicho Plan General (en determinados tipos de suelo) sí podrían ser modificadas por el correspondiente plan de ordenación pormenorizada (un plan especial, por ejemplo). Por eso establece la ley que el Plan General de Ordenación Urbana ha de identificar y distinguir expresamente las determinaciones que, aún formando parte de su contenido, correspondan a la función del planeamiento de ordenación pormenorizada. En consecuencia, la relación entre planes no se soluciona a base de un simple criterio general de jerarquía entre los mismos, sino en función del tipo de determinación (estructural o pormenorizada) de que se trate.

La ordenación urbanística estructural comprende unas determinaciones generales para la totalidad del término municipal y otras específicas solo para determinados tipos de suelo. Para todo el término municipal, dicha ordenación estructural incluye (entre otras determinaciones):

- La estrategia de la evolución urbana y de la ocupación del suelo.
- La clasificación del suelo de todo el término municipal en urbano, urbanizable y no urbanizable.
- Las directrices de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales y artificiales, en especial los relativos al patrimonio cultural.

En el suelo no urbanizable la ordenación estructural procede a:

- a) La calificación del suelo, con la incorporación de las categorías previstas para el mismo en los instrumentos de ordenación territorial y con la adición, en su caso, de las subcategorías de ordenación que el Plan General de Ordenación Urbana considere adecuadas.
- b) La ordenación del suelo no urbanizable con la previsión de los usos y construcciones admitidas y prohibidas en cada una de las categorías propias del mismo.

- c) La delimitación de los núcleos rurales, estableciendo los criterios de su ordenación a través del planeamiento especial.
- d) La determinación de las dotaciones e infraestructuras públicas de necesaria implantación en el suelo no urbanizable, con indicación de sus parámetros básicos.
- e) La delimitación, cuando proceda, de reservas de suelo con destino al patrimonio público de suelo.

La aprobación de Planes Generales de Ordenación Urbana y de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, así como sus modificaciones, si afectan al suelo no urbanizable, estarán sometidas al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental (ECIA), previsto en la *Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco* y desarrollado por Decreto 183/2003, de 22 de julio. Según la *Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco*, el órgano ambiental competente para emitir el informe de impacto ambiental es el de la Comunidad Autónoma, salvo en los casos en la aprobación del plan resida en los territorios históricos, en cuyo caso el informe se emite por el órgano ambiental foral (salvo que el plan supere o afecte al ámbito territorial de más de un territorio histórico). Hay que tener en cuenta que, a partir de la entrada en vigor de la *Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana corresponderá a los propios Ayuntamientos si tienen una población superior a siete mil habitantes y a las Diputaciones Forales en el resto de los casos.

Un análisis en profundidad de la ECIA como instrumento de protección ambiental se contiene en la *“Guía para la aplicación de la evaluación conjunta de impacto ambiental de planes y programas en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*, editada por el IHOBE-Sociedad Pública de Gestión Ambiental en 2005.

Ciertas exigencias legales relativas al contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbana, aunque no referidas específicamente al suelo no urbanizable, pueden incidir indirectamente en la necesaria protección del medio natural. Así, pueden citarse:

- El establecimiento, para las zonas que van a desarrollarse urbanísticamente, de edificabilidades máximas y, sobre todo, mínimas en función del tipo de suelo, de su uso (residencial o no) y del municipio de que se trate. La existencia de una edificabilidad urbanística mínima restringe el consumo de suelo necesario para tales desarrollos urbanísticos y supone una cierta garantía de mantenimiento de la superficie de suelo no urbanizable, algo muy importante en un país, como el nuestro, de reducido territorio.
- La ordenación estructural del Plan General de Ordenación Urbana ha de destinar a la red de espacios libres para el uso de zonas verdes y parques urbanos una superficie de suelo no inferior a cinco metros cuadrados por habitante previsto en el planeamiento.
- El desarrollo del Plan General en la ordenación pormenorizada ha de ampliar esa reserva mínima para

zonas verdes y espacios libres e incluir la plantación o conservación de un árbol por cada nueva vivienda o incremento de cien metros cuadrados de construcción terciaria o industrial.

Por otra parte, la *Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo*, señala que todos los Ayuntamientos han de constituir, mantener y gestionar su respectivo patrimonio municipal de suelo. Este patrimonio es un patrimonio separado de los demás bienes de titularidad municipal y está formado por determinados bienes municipales (por ejemplo, los bienes patrimoniales municipales clasificados como suelo urbano y urbanizable, con excepciones), y recursos económicos obtenidos de la acción urbanística municipal (cesiones en terrenos o en metálico). El patrimonio municipal de suelo puede destinarse, entre otros fines, a adquirir la propiedad de bienes y derechos sujetos a áreas de reserva municipal de suelo. Dicha adquisición se materializaría a través del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, derechos de adquisición preferente. Pues bien, la nueva ley establece que pueden delimitarse reservas de suelo no urbanizable de especial protección con el objeto de facilitar la obtención de la propiedad pública y, en su caso, la explotación o utilización adecuada del mismo.

## B. Los planes especiales y la protección del medio natural

### B.1. Régimen jurídico de los planes especiales

Los planes urbanísticos especiales tienen una finalidad u objetivo concreto que pretenden conseguir cuando al ser dictados: la protección de un área o un monumento, la implantación de una concreta infraestructura, de un determinado elemento natural, etc. Este carácter concreto y singular los diferencia de una manera notable de los instrumentos de planeamiento general o estructural (*Plan General de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias*), los cuales tienen una vocación global e integradora del territorio de la totalidad del término municipal.

Los *Planes Especiales* pueden venir expresamente recogidos y mencionados en la legislación urbanística o, por otra parte, ser dictados en virtud de una variada legislación administrativa sectorial (de aguas, de carreteras, de costas, de montes, de energía, etc.). Su valor jurídico y su procedimiento de elaboración vendrán condicionados, precisamente, por este factor. Habrá que atender, en primer lugar, a lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente sobre ese tipo de planes (la cual, a veces, incluso les otorgará una denominación propia, sin que aparezca el término *“plan especial”*). Esa normativa sectorial fijará cómo deben elaborarse tales planes por ella recogidos (remitiéndose, en ocasiones, a lo que disponga la legislación urbanística) y cuál es el valor jurídico que se debe otorgar a los mismos en relación a los demás instrumentos generales de planeamiento territorial y urbanístico.

La regulación de los Planes Especiales en la normativa urbanística general establece previsiones concretas a estos efectos, que resulta interesante conocer, pues hay



casos en que la legislación sectorial nos remite a la misma. En principio, la regla general es que los Planes Especiales, como planes de ordenación pormenorizada que son, se hallan subordinados a los planes de ordenación estructural (el Plan General de Ordenación Urbana, fundamentalmente). Todo ello sin perjuicio de que la legislación permita -en situaciones de urgencia o excepcional interés público- que el Gobierno estatal o el vasco puedan ordenar obligatoriamente, en caso de disconformidad entre un plan especial por ellos elaborado en materias de su competencia y los instrumentos generales de planeamiento territorial y urbanístico, la modificación de estos últimos. Siguiendo, en todo caso, el procedimiento de revisión o modificación normativamente previsto, para que el planeamiento estructural o territorial se adapte al plan especial propuesto por ellos.

Las determinaciones de los Planes Especiales se formalizarán en documentos similares que los previstos para los planes parciales (propios del suelo urbanizable, esto es, a desarrollar urbanísticamente), si bien ajustando su contenido a su propio objeto, junto con la documentación exigida, en su caso, por la normativa de evaluación de impacto ambiental. Así, constarán de los siguientes documentos:

- a) Memoria informativa y justificativa.
- b) Planos de información.
- c) Planos de ordenación pormenorizada.
- d) Estudio de las directrices de organización y gestión de la ejecución.
- e) Normas urbanísticas desarrollo del *Plan General*.
- f) Estudio de viabilidad económico-financiera.

La aprobación de Planes Especiales, así como sus modificaciones, que afecten al suelo no urbanizable, estarán sometidos al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental (ECIA), previsto en la *Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco* y desarrollado por Decreto 183/2003, de 22 de julio, y a informe de la *Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco*. Según la *Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco*, el órgano ambiental competente para emitir el informe de impacto ambiental es el de la Comunidad Autónoma, salvo en los casos en la aprobación del plan resida en los territorios históricos, en cuyo caso el informe se emite por el órgano ambiental foral (salvo que el plan supere o afecte al ámbito territorial de más de un territorio histórico). La *Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo*, añade la necesidad de evaluación conjunta de impacto de los planes especiales de protección y conservación que afecten al suelo urbanizable no sectorizado. Como se ha indicado anteriormente, un análisis en profundidad de este instrumento de protección ambiental se contiene en la *“Guía para la aplicación de la evaluación conjunta de impacto ambiental de planes y programas en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*, editada por el IHOBE-Sociedad Pública de Gestión Ambiental en 2005.

Dejando aparte la referencia a los previstos en la legislación sectorial, los Planes Especiales de carácter municipal se elaboran, esquemáticamente, en base al siguiente procedimiento:

<b>FORMULACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el Ayuntamiento o por iniciativa particular (con trámite de admisión municipal, en el segundo supuesto).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si es de iniciativa particular no se fija plazo y sentido del silencio para la aprobación inicial.</li> </ul>
<b>APROBACIÓN INICIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información pública (mínimo, 20 días).</li> <li>• Remisión al órgano ambiental para realizar, en el plazo de 2 meses, el informe preliminar de evaluación conjunta de impacto ambiental.</li> </ul>
<b>APROBACIÓN PROVISIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El plazo entre la aprobación inicial y la provisional no puede exceder de seis meses.</li> <li>• Se somete a continuación a los informes que, en su caso, resulten preceptivos (de la COT, definitivo de impacto ambiental, de costas, etc.).</li> </ul>
<b>APROBACIÓN DEFINITIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento (si la población es superior a 3000 habitantes o por delegación de la Diputación foral).</li> <li>• Diputación Foral (en los restantes casos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La aprobación provisional tiene el carácter de aprobación definitiva.</li> <li>• Silencio administrativo negativo si el plan ha sido de iniciativa particular.</li> <li>• En un plazo no superior a dos meses (desde la entrada del plan en el Registro de la Diputación) ha de otorgarse o denegarse la aprobación definitiva.</li> <li>• Si no hay decisión: por silencio administrativo negativo.</li> </ul>

## B.2. Tipología de planes especiales relativos al medio natural en la legislación urbanística vasca

La *Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo*, incluye la figura de Planes Especiales (dictados en desarrollo de la ordenación estructural de los Planes Generales o autónomamente respecto de ella) que, sin alterar la edificabilidad urbanística, tengan cualquiera de los siguientes objetos:

- 1) Ordenación del litoral.
- 2) Ordenación de los recintos y conjuntos históricos y artísticos, así como el establecimiento de determinaciones para la conservación y, en su caso, para la rehabilitación de inmuebles de interés cultural o arquitectónico.
- 3) La protección y mejora del paisaje y del medio natural, y la delimitación y ordenación de los núcleos rurales del término municipal.
- 4) La protección de la funcionalidad de las infraestructuras y las dotaciones públicas.
- 5) Conservación y mejora del medio urbano o rural.
- 6) Operaciones de mejora y renovación urbana y la creación de dotaciones públicas en suelo urbano.
- 7) La implantación y definición de infraestructuras, dotaciones y equipamiento, respetando las limitaciones previstas para el supuesto de afectar al suelo no urbanizable.
- 8) Cualquier otro análogo a los anteriores.

Como se puede comprobar la protección de diversos elementos del medio natural o la ordenación de ciertos usos y actividades a desarrollar en el mismo puede justificar que se dicten este tipo de planes especiales.

Los Planes Especiales de protección y conservación tienen por objeto completar la ordenación establecida por los *Planes Generales de Ordenación Urbana* mediante normas de protección de elementos naturales y/o artificiales objeto de sus determinaciones y podrán establecer, en su caso, otras normas de protección adicional no contempladas en aquél. La protección y conservación a establecer por el Plan Especial se podrá referir al litoral, al paisaje, al medio urbano o rural, a edificaciones, instalaciones, huertos, cultivos, espacios forestales y ecosistemas fluviales, así como a cualquier otro elemento natural o artificial.

De acuerdo con lo establecido en el correspondiente Plan Especial de protección y conservación, será posible la aplicación de la expropiación forzosa por motivos urbanísticos para la adquisición de terrenos y demás bienes y derechos cuya preservación y puesta en valor se estime necesaria, por el valor de sus características naturales, históricas, científicas, culturales, paisajísticas, arqueológicas o de análoga naturaleza.

## 3.2. Protección del medio natural y suelo no urbanizable

### A. Clasificación del suelo no urbanizable, competencias locales y desarrollo urbanístico sostenible

Desde el punto de vista urbanístico el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable. La clasificación urbanística de todos los terrenos del término municipal es efectuada por el instrumento de planeamiento general o de ordenación estructural de que disponga cada municipio, fundamentalmente un *Plan General de Ordenación Urbana* (o unas *Normas Subsidiarias*, en cuyo caso la clasificación del suelo es también tripartita: urbano, apto para urbanizar y no urbanizable). En los municipios que carezcan de estos instrumentos de planeamiento el suelo será solamente urbano o no urbanizable.

Según la legislación básica estatal tendrán la consideración de suelo no urbanizable los terrenos en que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Los terrenos que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
2. Los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar:
  - Por los valores a que se ha hecho referencia en el primer apartado (paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales etc.).
  - Por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales.
  - Por considerarlos inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

En suma, hay terrenos que deben ser clasificados obligatoriamente como suelo no urbanizable (los del primer apartado), mientras que otros pueden serlo, en función de lo que, con un mayor grado de libertad, disponga el instrumento de planeamiento general o de ordenación estructural de cada municipio (el Plan General de Ordenación Urbana o, en su caso, las Normas Subsidiarias). El listado de valores y fines señalados que justifican la clasificación del suelo como no urbanizable es un listado no tasado: puede haber más motivos (en función de lo que establezcan la ordenación del territorio o la legislación sectorial) que habiliten para clasificar unos terrenos bajo la categoría de suelo no urbanizable.

El planeamiento urbanístico municipal puede también determinar que ciertos terrenos sean suelo no urba-

nizable si, simplemente, los considera inadecuados para que se desarrollen urbanísticamente.

Esta previsión se suprimió el año 2000 pero volvió a recogerse en la legislación urbanística en 2003. La supresión de la misma resultaba muy discutible, tanto desde el punto de vista de la autonomía local (pues convertía la clasificación del suelo no urbanizable en una potestad reglada: si no se demostraba la presencia de determinados valores –paisajísticos, agrícolas, etc.– el suelo tendría que ser necesariamente declarado como urbano o urbanizable) y al propio principio de desarrollo sostenible (el suelo como bien escaso que, con ese sistema, no podía evitar ser urbanizado salvo que se demostrara la presencia de aquellos valores: el municipio no podía clasificar suelo no urbanizable por otros motivos como evitar la especulación, ajustarse a las previsiones demográficas, impedir la diseminación de edificaciones, etc.). Por eso en 2003 se reintrodujo la posibilidad de que el planeamiento municipal declarara suelo no urbanizable simplemente por considerarlo inadecuado para un desarrollo urbano (aunque en el mismo no concurren esos valores, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales etc.). Pero con un requisito añadido: que la clasificación se efectuara por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales (y el suelo es uno de esos recursos) y de acuerdo a criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

## **B. El concepto de suelo no urbanizable en la legislación urbanística vasca**

Antes de entrar en vigor la *Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo*, la *Ley 5/1998, de 6 de marzo*, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana del País Vasco, establecía para esta Comunidad Autónoma, tres clases diferentes de suelo no urbanizable: el protegido (suelo al que el planeamiento otorgaba esta calificación en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico), el de núcleo rural (suelo al que el planeamiento otorgaba esta calificación por constituir agrupaciones de seis o más caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter) y el común (suelo no incluido en ninguna de las categorías anteriores, que se preserva del desarrollo urbano, y no susceptible de otros aprovechamientos que los agropecuarios o los relacionados con los mismos). Esta triple clasificación del suelo no urbanizable no concordaba con la propuesta de siete categorías del mismo que se incluía en las Directrices de Ordenación del Territorio al ordenar el medio físico, no existiendo norma alguna que estableciera las adecuadas equivalencias.

La Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo elimina esa categorización del suelo no urbanizable. Para la nueva ley, la clasificación como suelo no urbanizable se efectuará aplicando los siguientes criterios:

### **a) Por improcedencia de la transformación urbanística de los terrenos**

1. Cuando estén sometidos a un régimen específico de protección en virtud de cualquier instrumento de ordenación del territorio, o por efecto directo de la aplicación de la legislación sectorial, o en razón de que la ordenación urbanística les otorgue tal calificación por su valor agrícola, forestal o ganadero, por las posibilidades de explotación de sus recursos naturales o por sus valores paisajísticos, históricos y culturales, para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.
2. Cuando estén sujetos por la legislación sectorial a la prohibición de transformación urbanística para la protección o la policía de elementos de dominio público.
3. Cuando la transformación urbanística provoque o no elimine riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, incendios, inundaciones u otros riesgos naturales o tecnológicos relevantes, en especial de catástrofe.
4. Cuando resulte necesario el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público.

### **b) Por inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano**

1. Características que hagan necesario o conveniente el mantenimiento de su carácter rural para garantizar el respeto a la estrategia local de sostenibilidad del modelo de desarrollo urbanístico.
2. Especiales exigencias de fomento del sector económico primario local, especialmente en aquellos municipios donde existan reconocidas indicaciones geográficas o denominaciones de origen que justifiquen su vinculación al sector primario.

## **C. Régimen jurídico-urbanístico del suelo no urbanizable**

### **C.1. Derechos de los propietarios**

Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tienen, según la normativa básica, derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y, dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes y el planeamiento. Estos últimos instrumentos (la ley y el planeamiento) pueden establecer ciertos usos constructivos menores que, por ser conforme con la naturaleza de los terrenos, integren las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable, salvo que se trate de suelos con un régimen especial de protección.

Excepcionalmente, y siguiendo el procedimiento establecido en la legislación urbanística, pueden también autorizarse actuaciones específicas de interés público,

siempre previa justificación de que no se trata de terrenos que sean suelo no urbanizable por estar sometidos a algún régimen especial de protección (de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público) incompatible con la transformación que esa actuación de interés público pretende.

La Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco sigue esta misma línea. Las facultades derivadas de la propiedad del suelo no urbanizable comprenden la realización de usos o actividades consideradas admisibles expresamente por las *Directrices de Ordenación del Territorio* (DOT) y el resto del planeamiento territorial y urbanístico, mediante el empleo de los medios técnicos y de las instalaciones ordinarias y adecuadas. En todo caso, estos actos no podrán suponer ni tener por consecuencia la transformación urbanística o el cambio de destino del suelo, y deberán permitir la preservación de las condiciones edafológicas y ecológicas, así como asegurar la prevención de riesgos de erosión, inundación, incendio o para la seguridad o salud pública.

La ejecución de los trabajos y obras de edificación, construcción o instalación necesarias para esos usos o actividades estará sujeta a las limitaciones impuestas por la legislación civil y administrativa aplicable por razón de la materia, y deberá realizarse de conformidad con la ordenación territorial y urbanística pertinente previa obtención de las preceptivas licencias y autorizaciones que procedan en su caso.

La referencia a la ordenación del territorio en los dos apartados precedentes (al determinar el ámbito de lo admisible en el suelo no urbanizable) muestra la importancia que, a estos efectos, tienen las determinaciones de las DOT en esta materia y, en especial, la Matriz de Ordenación del Medio Físico.

Un régimen especial tienen, en el País Vasco, los llamados núcleos rurales. En tales núcleos van a reconocerse a los propietarios (aún tratándose -en ciertos casos- de suelo no urbanizable) ciertas facultades constructivas o edificatorias no necesariamente vinculadas a un uso agropecuario. Se entiende por núcleo rural, según la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, la agrupación de entre seis y veinticinco caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter.

La superficie de suelo ocupada por un núcleo rural podrá ser clasificada por el Plan General de Ordenación Urbana como suelo urbano, cuando así proceda legalmente (y su régimen jurídico será el propio de esa clase de suelo), o como suelo no urbanizable de núcleo rural, supuesto para el cual se establece un específico régimen legal. La ordenación urbanística pormenorizada de un núcleo rural podrá contenerse en el Plan General de Ordenación Urbana o en un Plan Especial dictado por el Ayuntamiento en desarrollo del mismo.

- a. Los instrumentos de planeamiento que ordenen detalladamente los núcleos rurales han de establecer todas las determinaciones necesarias, y en especial:
  - La disposición de las fincas vinculadas a la edificación.
  - Las fincas susceptibles de ser construidas, que deberán contar al menos con acceso directo desde una vía pública previamente existente.
  - El volumen edificatorio y el número máximo de alturas, que en ningún caso podrá superar las dos plantas.
  - Los parámetros de separación de la edificación a los predios colindantes y a los viales.
  - El régimen de usos permitidos, compatibles y prohibidos.
- b. Las limitaciones y las servidumbres para la protección del dominio público establecidas para cualquier clase de suelo resultarán de aplicación para esta categoría de suelo no urbanizable de núcleo rural.
- c. La delimitación, la regularización de fincas y la obtención de servicios urbanísticos se realizará a través de un procedimiento específico, que se desarrollará reglamentariamente.
- d. El planeamiento no podrá generar en suelo no urbanizable de núcleo rural un incremento respecto a la superficie construida ni el número de viviendas podrá ser superior al 50% de lo ya existente. No tendrá la consideración de incremento de viviendas la división horizontal del caserío preexistente para dar lugar a dos o más viviendas, con sujeción a los requisitos y limitaciones establecidos por la ordenación urbanística.
- e. El número total de caseríos existentes y previstos no podrá superar las veinticinco unidades.
- f. El planeamiento no podrá definir nuevas dotaciones, equipamientos, espacios libres ni vías públicas de nuevo trazado, posibilitándose únicamente regularizar los límites y las alineaciones ya existentes.

Las Diputaciones Forales elaborarán los inventarios de los núcleos rurales existentes en sus respectivos territorios históricos, previa audiencia de los municipios afectados.

El suelo que ya estuviera clasificado, antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2006, por el Plan General de Ordenación Urbana o las Normas Subsidiarias como suelo no urbanizable de núcleo rural queda adscrito a la misma categoría prevista en la nueva ley, salvo que no reúna los requisitos para su inclusión y clasificación, en cuyo caso queda adscrito a la de suelo urbano. Esto se debe a que la legislación precedente establecía el concepto de núcleo rural como el suelo al que el planeamiento otorgaba esa calificación si constituyese una agrupación de seis o más caseríos en torno a un espacio público que los aglutinase y caracterizase. La legislación anterior permitía que el planeamiento originase en cada núcleo rural un incremento del aprovechamiento urbanístico y del número de viviendas no superior al doble del ya existente. Así mismo, el número total de las viviendas existentes y previstas no podían sobrepasar las treinta unidades. Los núcleos

rurales que hubieran completado su desarrollo conforme a las previsiones de la normativa anterior quedarán consolidados, quedando prohibido que se efectúen nuevos desarrollos bajo la categoría de núcleo rural. Los nuevos desarrollos en estos núcleos requerirán de la previa reclasificación del núcleo rural a la clase de suelo urbano, y de los suelos de desarrollo a las de suelo urbano o suelo urbanizable, según corresponda.

## C.2. La regulación de usos y actividades en el suelo no urbanizable

La atribución de derechos a los propietarios de suelo no urbanizable, y la simultánea imposición a los mismos de ciertos deberes u obligaciones, no puede entenderse plenamente sin hacer referencia a la regulación de los usos y actividades permitidos y prohibidos en esa clase de suelo según la legislación urbanística.

A estos efectos, es importante destacar que la nueva legislación urbanística obliga al Gobierno Vasco a elaborar la clasificación normalizada de usos del suelo del País Vasco, la cual será de obligado cumplimiento para la redacción de los instrumentos de ordenación del territorio y de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. El decreto de aprobación, que definirá su alcance normativo con relación a otros planes e instrumentos relacionados con la información y tratamiento de los usos del suelo de las diversas administraciones públicas del País Vasco, se realizará en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 2/2006.

El suelo no urbanizable, según la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, en su totalidad, es:

- a) No idóneo para servir de soporte a actos, usos o actividades de contenido o fin urbanístico de clase alguna, por ser inadecuados de acuerdo con el modelo de ocupación de suelo adoptado. Específicamente queda prohibida la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda. Esta regla se entiende sin perjuicio de la posibilidad de autorización, previa acreditación de su necesidad, del uso de vivienda ligada funcional y permanentemente a una explotación económica hortícola o ganadera para residencia del titular y gestor de la explotación, así como de su unidad familiar. Para garantizar el cumplimiento de estas previsiones, la nueva ley establece una detallada regulación de las autorizaciones para la reconstrucción de caseríos y de las licencias de construcción y edificación de nueva planta de vivienda vinculada a explotación económica hortícola o ganadera, regulación que será expuesta más adelante cuando se analice el régimen de las licencias en suelo no urbanizable.
- b) Inapropiado para ser objeto de transformación mediante la urbanización, por la necesidad de preservar sus valores propios y ambientales, salvando las excepciones legalmente previstas (por ejemplo, en los núcleos rurales).

El suelo no urbanizable en el que existan masas arbóreas y que esté calificado como forestal, en caso de incendio, daño medioambiental o tala ilegal que

produzca la pérdida de las características que hubieran justificado su calificación, no podrá ser objeto de nueva clasificación ni calificación que implique su desvinculación del destino forestal durante al menos los veinte años siguientes, sin perjuicio de un plazo mayor que disponga la legislación básica. Efectivamente, la Ley 43/2003, de Montes (desde la reforma aprobada en abril de 2006) establece un plazo mayor -de treinta años-, pero solo para el caso de terrenos forestales incendiados y permitiendo ciertas excepciones.

Son usos admisibles en los terrenos clasificados como suelo no urbanizable los expresamente considerados por las DOT o por las normas e instrumentos de ordenación territorial como adecuados y precisos para su utilización racional y conforme a su naturaleza rural, y no impliquen la transformación urbanística del suelo ni supongan su utilización para fines urbanísticos. Hemos de recordar que las DOT en las "categorías de ordenación del medio físico" ("*especial protección*", "*mejora ambiental*", "*forestal*", "*agroganadera y campiña*", "*pastos montanos*", "*protección de aguas superficiales*" y "*sin vocación de usos definido*") orientaba la regulación de los usos y actividades en esos tipos de suelo no urbanizable, a través de una matriz en la que se reflejan los usos propiciados (1), admisibles (2), admisibles con planeamiento (2\*) y prohibidos (3). El valor de estas ordenaciones específicas para cada tipo de suelo se precisa en la propias DOT, siendo tales determinaciones vinculantes en algunos casos (por ejemplo, las determinaciones correspondientes a las categorías de "*especial protección*" y de "*protección de aguas superficiales*") y mientras que en el resto de tipos, se trata de recomendaciones que exigen cumplir ciertas condiciones (son criterios, sugerencias y orientaciones para las Administraciones competentes para formular el planeamiento territorial y urbanístico -general o sectorial-, las cuales, si se apartan de tales recomendaciones, están obligadas a justificar de forma expresa la decisión adoptada y la compatibilidad con los objetivos que en cada caso informan la recomendación de que se trata).

Las obras de construcción, edificación e instalación en suelo no urbanizable deberán reunir, para su autorización, las condiciones siguientes:

- a) Asegurar la preservación del carácter rural de los terrenos y evitar el riesgo de formación de núcleo de población. Ese riesgo existe cuando la pretensión de construcción de una edificación residencial vaya a dar lugar, de realizarse, a la coexistencia de al menos cuatro edificaciones con uso residencial dentro de los parámetros de distancia determinados por el planeamiento municipal.
- b) Adoptar las medidas adecuadas a la preservación, el mantenimiento y, en su caso, la restauración de las condiciones ambientales de los terrenos correspondientes y de su entorno inmediato.
- c) Procurar que la tipología de la nueva construcción se adecue a la arquitectura rural tradicional de la zona cuando menos en lo relativo a materiales utilizados, composición de la fachada y volumetría del edificio.

- d) Garantizar a su costa el mantenimiento de la calidad, la funcionalidad y el nivel de servicio de las infraestructuras y servicios públicos afectados.

Podrán llevarse, no obstante, a cabo ciertas actuaciones en suelo no urbanizable:

- a) Las dirigidas específicamente y con carácter exclusivo al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial, y que en todo caso, y para el caso concreto, sean además declaradas de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días.
- b) Las obras previstas en el planeamiento territorial y urbanístico para el establecimiento de usos y servicios de prestación por parte de las administraciones públicas.
- c) Los caminos y las vías proyectadas y las infraestructuras o redes para su ejecución y mantenimiento con arreglo al planeamiento territorial y urbanístico y conforme a la legislación sectorial pertinente.

Además, en suelo no urbanizable están prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza. Según la *Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco*, se considera parcelación urbanística a todos los efectos legales, el acto de división cuyos lotes o fincas resultantes estén situados total o parcialmente en suelo no urbanizable, cuando cualquiera de los lotes, unidades o fincas nuevas o independientes tenga una superficie menor que la prescrita por la legislación agraria con el carácter de unidad mínima, o cuando disponga o esté previsto que disponga de infraestructuras o servicios colectivos necesarios para las actividades y usos permitidos, o pueda suponer en cualquier caso su urbanización.

La normativa vasca que regula las unidades mínimas de cultivo en materia de explotaciones agrarias (*Decreto 168/1997, de 8 de julio*) establece que en Bizkaia es de 0,75 Ha, en Gipuzkoa de 1 Ha y en Araba, entre 1 y 3 Ha, según las zonas y según se trate de explotaciones de secano o de regadío.

Cuando el acto de división de parcelas sometido a intervención municipal no tenga la condición de parcelación urbanística, el ayuntamiento deberá emitir la correspondiente licencia de segregación al efecto.

## D. Licencias urbanísticas en suelo no urbanizable

### D.1. Régimen general

Están sujetos a previa licencia urbanística municipal determinados tipos de actuaciones y usos del terreno, con independencia del tipo de suelo (urbano, urbanizable o no urbanizable) en el que se realicen.

Los usos a los que se refiere la *Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco*, son los siguientes:

- a) Las parcelaciones y segregaciones o cualquier otro acto de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación.
- b) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta.
- c) Las obras de ampliación de construcciones, edificios e instalaciones de toda clase existentes.
- d) Las obras de modificación o reforma que afecten a la estructura o a la configuración arquitectónica del edificio o al aspecto exterior de las construcciones, los edificios y las instalaciones de toda clase.
- e) Las obras que modifiquen la disposición interior o vayan dirigidas a la rehabilitación de las edificaciones, cualquiera que sea su uso, incluidas aquellas que supongan la división de la vivienda preexistente en dos o más viviendas.
- f) Las obras que hayan de realizarse con carácter provisional.
- g) Las obras de urbanización complementarias a la edificación.
- h) La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.
- i) Los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo.
- j) La extracción de áridos y la explotación de canteras.
- k) La acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuyan al deterioro o degradación del mismo.
- l) El cerramiento de fincas, muros y vallados.
- m) La apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación.
- n) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones de carácter similar, provisionales o permanentes.
- ñ) La instalación de invernaderos.
- o) La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública cuando estén levantadas o apoyadas en un elemento que sirva de soporte estructural.
- p) Las instalaciones que se ubiquen o afecten al subsuelo.
- q) La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y de redes de telecomunicaciones o transporte de energía y la colocación de antenas de cualquier clase.
- r) La primera utilización de obras o partes de ellas, así como su modificación y el cambio, total o parcial, de usos de la edificación.
- s) La apertura de todo tipo de establecimiento, incluidos los industriales, comerciales, profesionales y asociativos.

- t) La tala de árboles y vegetación arbustiva que se encuentren sometidos a protección por el planeamiento territorial o urbanístico.
- u) La construcción de presas, balsas u obras de defensa y corrección de cauces públicos y de vías públicas o privadas, y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio.
- v) Las construcciones en suelo no urbanizable reguladas en la ley.
- w) Cualquier otro acto que señalen los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística, y en general aquellas actuaciones que supongan la ejecución de obras, o el uso del suelo, subsuelo o vuelo, en términos similares a los previstos.

Como se ha indicado, el planeamiento urbanístico municipal puede ampliar el catálogo de usos o actividades que exijan licencia, por lo que la exigencia o no de la misma (salvo en los actos expresamente citados) puede variar por municipios. Las ordenanzas municipales podrán sustituir la necesidad de obtención de licencias por una comunicación previa, por escrito, del interesado al ayuntamiento, cuando se trate de la ejecución de obras de escasa entidad técnica, para las cuales no sea necesaria la presentación de proyecto técnico, o para el ejercicio de actividades que no tengan la condición de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, y para aquellas otras actuaciones que prevean las propias ordenanzas. El ayuntamiento podrá verificar en cualquier momento la concurrencia de los requisitos exigidos y podrá ordenar, mediante resolución motivada, el cese de la actuación cuando no se ajuste a lo requerido.

La denegación de la licencia urbanística solicitada (que necesariamente deberá ser motivada) habrá de hacer referencia explícita a la norma de ordenación territorial, urbanística o de otro carácter, con las que el acto, la operación o la actividad sometida a licencia esté en contradicción. Esa referencia a normas “de otro carácter” significa que en el otorgamiento o la denegación de la licencia el Ayuntamiento ha de atender no solamente al cumplimiento del planeamiento territorial y urbanístico, sino a las exigencias que se derivan de otras normativas sectoriales que afectan al uso del territorio (la normativa y los planes de los espacios naturales, las obligaciones derivadas de la red natura 2000, las leyes sectoriales de costas, aguas, montes, etc.).

En el caso de que se tengan que realizar determinadas obras públicas de interés general supramunicipal, tales como puertos, aeropuertos, autovías y autopistas, trenes de alta velocidad, embalses, etc., la necesidad de licencia urbanística municipal dependerá de lo que diga la normativa sectorial correspondiente. La *Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco*, señala que las obras públicas de marcado carácter territorial, contenidas en los Planes Territoriales Sectoriales y así catalogadas por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, no están sometidas a licencia municipal. Si no hay previsión sectorial específica al efecto, para el desarrollo de las actuaciones promovidas por administraciones públicas diferentes a la del propio municipio, que no ten-

gan la consideración de obras de marcado carácter territorial, la administración pública promotora, en ejercicio de sus competencias, deberá comunicar el proyecto al correspondiente ayuntamiento, que concederá licencia o manifestará su disconformidad de manera motivada en el plazo de tres meses. Transcurrido este plazo sin recibir comunicación alguna, la administración pública promotora, constatada la conformidad del proyecto con la legislación urbanística y la planificación territorial, previa audiencia del ayuntamiento, podrá autorizar su inmediata ejecución.

Si la licencia urbanística tiene por objeto usos o actividades sujetas a *Evaluación de Impacto Ambiental* (EIA), ha de especificar en su contenido las medidas de minoración, corrección y seguimiento del impacto ambiental que se prevean en la declaración de impacto efectuada por el órgano ambiental competente. Según la *Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco*, el órgano ambiental competente para emitir la citada declaración es el de la Comunidad Autónoma, salvo en los casos en los que la autorización sustantiva para la aprobación o autorización del proyecto resida en los territorios históricos, en cuyo caso la declaración se emite por el órgano ambiental foral (salvo que el proyecto supere o afecte al ámbito territorial de más de un territorio histórico).

Si esos actos se llevan a cabo por particulares en el dominio público (o en determinadas franjas adyacentes al mismo según lo establecido legislativamente), se exigirá también licencia urbanística, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público o competente por razón de la materia. Todo ello sin menoscabo de la legislación sectorial, la cual, para ciertas actuaciones llevadas a cabo –sobre todo– por la Administración estatal o la autonómica, puede eximir a las mismas de toda intervención municipal preventiva, incluida la necesidad de licencia urbanística.

Uno de los usos permitidos en suelo no urbanizable lo constituyen las actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial. Es necesario siempre que tales actividades sean declaradas de interés público, no en general sino para cada caso concreto, por resolución de la Diputación Foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días. Tales usos requerirán, además, las adecuadas licencias urbanísticas, salvo que la legislación sectorial estableciera otra cosa diferente.

## D.2. Licencia de actividades clasificadas en suelo no urbanizable

En ciertos casos, la actividad que se pretende desarrollar en suelo no urbanizable puede exigir la obtención de la licencia de actividad clasificada, otorgada por el Alcalde correspondiente. La regulación del procedimiento de obtención de esta licencia de actividad se halla en el capítulo III del título III de la *Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco*. La

### ACTIVIDADES EXENTAS DE LICENCIA DE ACTIVIDAD EN SUELO NO URBANIZABLE

1. Corrales domésticos y pequeñas explotaciones ganaderas de hasta 20 cabezas de ganado vacuno mayor (en el caso de que la explotación se dedique al manejo de una sola especie) o explotaciones equivalentes según las proporciones que se indican a continuación:  
 1 cabeza de ganado vacuno = 1 cabeza de ganado equino = 1 cerda reproductora = 4 cerdos de engorde = 10 cabezas de ganado ovino o caprino = 10 conejas madres = 40 aves.  
 Si en la explotación van a coexistir varias especies se calculará el equivalente de todas las cabezas de ganado previstas en cabezas de ganado vacuno, según la proporción anterior, manteniéndose el mismo límite de 20 cabezas de ganado vacuno.  
 Se incluyen también las guarderías caninas (cría y adiestramiento) con una capacidad de hasta 25 perros.
2. Almacenes agrícolas de hasta 1000 m<sup>2</sup> de superficie útil, con una potencia mecánica instalada inferior a 25 kW, destinados a aperos, grano, forraje y abonos, salvo los almacenamientos específicos de fitosanitarios entendiéndose por tales los centros de distribución de estos productos.
3. Instalaciones de almacenamiento de combustibles líquidos y/o gaseosos, hasta una cantidad de 10.000 l., (exceptuadas aquellas que formen parte de una estación de servicio, parque de suministro, instalación distribuidora o instalaciones análogas), centros de transformación, repetidores e instalaciones similares.

licencia de actividad es de carácter municipal, pero para obtener la misma ha de emitirse previamente un informe del órgano ambiental competente.

Se presenta la solicitud con el proyecto técnico y la memoria descriptiva al Ayuntamiento. Esa solicitud puede directamente ser denegada por razones basadas en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas locales. Si no es así, el Alcalde ha de someter el expediente a información pública (por un plazo de quince días) y notificarlo personalmente a los vecinos inmediatos al lugar. Debe existir también un informe sanitario preceptivo y vinculante sobre el contenido de lo solicitado. El Ayuntamiento ha de realizar sobre todo el expediente un informe razonado y remitirlo al órgano ambiental competente, siendo éste el de la Diputación Foral cuando se trata de actividades a realizar en suelo urbano residencial y el del Gobierno Vasco en el resto de los casos (por lo tanto, también en suelo no urbanizable). El órgano ambiental emitirá en un plazo máximo de quince días informe sobre la actividad, siendo dicho informe vinculante para la autoridad municipal cuando sea contrario a la concesión de la licencia de actividad así como cuando determine la necesidad de imponer medidas correctoras. La licencia de actividad será otorgada o denegada por el Alcalde, en un plazo máximo de seis meses desde que se presentó la solicitud. El silencio administrativo tiene según la ley, y esto es trascendente, carácter positivo, salvo en el caso de que el órgano ambiental hubiere notificado su informe desfavorable y éste se hallase pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento.

En tanto no se haya concedido la licencia de actividad no podrán los Ayuntamientos conceder licencias de obra para que en esas instalaciones se desarrollen actividades clasificadas.

Según la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, las licencias urbanísticas, cuando tengan por objeto usos o actividades sujetas al régimen de actividades clasificadas, han de especificar las medidas correctoras y los procedimientos de verificación de su adopción, realización y funcionamiento efectivo que sean procedentes conforme a la normativa reguladora de dichas actividades.

Por su parte, el Decreto 165/1999, de 9 de marzo, en su anexo II, establece la relación de actividades exentas de la obtención de la licencia de actividad si se realizan en suelo no urbanizable.

Las actividades exentas, reguladas por Decreto 165/1999, no eliminan todas las facultades municipales de intervención. Con carácter previo a su ejercicio, y sin perjuicio de que deban cumplir las condiciones exigidas por las diferentes normativas sectoriales de aplicación (medioambiental, sanitaria, de seguridad industrial, etc.), los titulares de la misma deberán presentar ante el Ayuntamiento respectivo la documentación técnica que resulte de aplicación, atendiendo a las características concretas de cada actividad. Presentada la misma, el Ayuntamiento habrá de cumplir el trámite de notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar donde las actividades hayan de emplazarse, otorgando un plazo de diez días para la formulación de alegaciones. Comprobada esa documentación técnica por los servicios técnicos municipales y a la vista de las alegaciones que hubieran podido formularse, el Ayuntamiento podrá imponer medidas complementarias para el adecuado ejercicio de las actividades. Los titulares de las actividades deberán, a continuación, comunicar al Ayuntamiento correspondiente la adecuación de las instalaciones a lo previsto en la documentación presentada y a las medidas complementarias que, en su caso, se hubieren exigido, adjuntando, a tal fin, las certificaciones técnicas que correspondan según el tipo de instalación de que se trate. Asimismo, deberán realizarse visitas de comprobación por los servicios técnicos municipales, en orden a garantizar el adecuado ejercicio de las actividades y verificar que las instalaciones se ajustan a la documentación técnica presentada por sus titulares.

#### D.3. Licencia de construcción vinculada a explotación hortícola o ganadera

En la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, siguiendo una línea ya fijada desde las *Directrices de Ordenación del Territorio en 1997*, se establece que en suelo no urbanizable queda prohibida la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda. Aunque se señalan dos excepciones:

- La primera (ya examinada en un apartado anterior) constituida por el régimen singular de los núcleos rurales.
- La segunda, que abordamos a continuación, la posibilidad de autorización, previa acreditación de su necesidad, del uso de vivienda ligada funcional y permanentemente a una explotación económica hortícola o ganadera para residencia del titular y gestor de la explotación, así como de su unidad familiar.

Sólo será admisible el otorgamiento de licencia de construcción vinculada a una explotación hortícola y ganadera cuando ésta haya de ser empleada como vivienda habitual por el titular y gestor de la explotación económica. A estos efectos, el solicitante deberá solicitar la previa autorización al Departamento de agricultura del territorio histórico correspondiente, acreditando, al menos, los siguientes extremos:

- a) Que la explotación reúne los requisitos mínimos para su viabilidad económica de forma autónoma.
- b) Que el solicitante está afiliado al régimen especial de la Seguridad Social correspondiente al menos con un año de anterioridad a la fecha de solicitud.
- c) Que en la última declaración de la renta presentada más del 50% de los ingresos corrientes del solicitante provienen de la explotación de la actividad hortícola o ganadera.

Serán nulas de pleno derecho las licencias que se otorguen prescindiendo o en contra de la autorización prevista.

En todo caso, las licencias que autoricen las obras de construcción o edificación para uso residencial en suelo no urbanizable quedarán sujetas a la condición legal del mantenimiento de la vinculación de dicho uso a la correspondiente explotación económica hortícola o ganadera o a otros usos propios de desarrollo rural, de manera continua e ininterrumpida durante el plazo



mínimo de veinticinco años. Asimismo, las parcelas que sirven para acreditar la vinculación a usos hortícolas o ganaderos quedarán urbanística y registralmente vinculadas a la edificación que se autorice. El incumplimiento de la condición legal determinará la ilegitimidad urbanística sobrevenida del uso residencial y la colocación de la construcción o edificación en situación de fuera de ordenación, con anotación de lo uno y lo otro en el Registro de la Propiedad en la forma que legalmente proceda y a costa de la propiedad. Producido el incumplimiento, el ayuntamiento deberá declarar la caducidad sobrevenida de la licencia, previa audiencia del titular afectado por la misma y sin derecho alguno a indemnización.

El departamento de agricultura del territorio histórico correspondiente informará al ayuntamiento de cualquier modificación registrada en la inscripción pertinente de dicha explotación económica hortícola o ganadera en el Registro de Explotaciones.

#### D.4. Licencia de reconstrucción de caseríos

La reconstrucción de un caserío solo será autorizable si el mismo mantiene una estructura edificada que permita identificarlo como tal. En ningún caso podrán ser objeto de reconstrucción los restos de muros de edificaciones que no alcancen la cumbre de las primitivas y, en general, cuantos restos no permitan conocer la planta general del inmueble original ni permitan reconocer su volumetría original.

No obstante, podrá autorizarse la reconstrucción de los caseríos y edificaciones residenciales en suelo no urbanizable que hubieran resultado inservibles por caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditada, o cuando hubieran sido demolidos por causa de expropiación forzosa debida a la implantación de sistemas generales. La reconstrucción habrá de instarse por el solicitante a la administración municipal dentro del año siguiente a la causa que provocó que quedara inservible o, en su caso, desde la efectiva ocupación expropiatoria. En este último supuesto expropiatorio, la reconstrucción podrá realizarse en suelo no urbanizable que no sea de especial protección. La obra de reconstrucción en todo caso deberá respetar, como máxima, la composición volumétrica del inmueble original.

El otorgamiento de licencia para las obras de reconstrucción de caseríos exige ciertos requisitos:

- a) Sometimiento del proyecto a información pública por plazo mínimo de veinte días.
- b) En los supuestos de reconstrucción por causa de caso fortuito, fuerza mayor u ocupación expropiatoria, se recabarán los informes pertinentes de los organismos o instituciones que hubieran intervenido o tuvieran conocimiento de los hechos y circunstancias que hacen posible autorizar la reconstrucción.

En ningún caso se podrá considerar como rehabilitación de caseríos la reforma o rehabilitación para uso residencial de edificaciones situadas en suelo no urbanizable que no hubieran sido legalmente destinadas a usos residenciales con anterioridad.



## 4. La protección del medio natural en la normativa de espacios naturales

### 4.1. La protección de espacios naturales

#### A. ¿Qué es la protección de espacios naturales?

La preocupación por la conservación de espacios naturales de alto valor ecológico halla su precedente más directo en la declaración en 1872 de *Yellowstone* como parque natural en los Estados Unidos. A partir de entonces se importa y generaliza en Europa esta modalidad de protección de la naturaleza, dando lugar a una auténtica política sectorial de espacios naturales, no siempre claramente diferenciada de otras próximas, como la urbanística, la forestal o la de protección del patrimonio histórico. La necesidad de preservar intactas determinadas áreas naturales como medida de protección ambiental surge como consecuencia de los efectos negativos para el medio que se derivan del desarrollo urbano y de la revolución industrial. A diferencia de lo que sucede con otros sectores del ordenamiento ambiental (como las aguas, el ruido o el aire) resulta difícil encontrar en legislaciones anteriores a los siglos XIX y XX precedentes normativos de una técnica conservacionista de estas características.

Puede hablar de la existencia de un espacio natural singularmente protegido si concurren las siguientes circunstancias: la individualización de un área concreta y delimitada, normatividad de los usos y actividades a realizar en la misma, presencia de valores ambientales o naturales significativos y, sobre todo, una declaración formal expresa de su carácter especial. Al margen de las políticas internas concretas de los Estados, existen diversas estrategias y recomendaciones de organizaciones internacionales para la promoción y defensa de estas áreas, labor en la que desde 1948 destaca la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* (UICN). Este organismo trata de establecer una cierta homogeneidad en la categorización de las zonas a proteger y de proponer sugerencias y líneas de actuación en el diseño y la ejecución de esta política pública.

La asunción de la necesidad de proteger ciertos espacios, al modo de auténticos santuarios o museos naturales, no ha estado nunca exenta de problemas.

- La primera voz discordante suele provenir de los propios afectados: las poblaciones que se hallan en el interior de la zona protegida reclaman su derecho al desarrollo económico en las mismas condiciones que los ciudadanos de otros territorios no afectados por idéntica declaración. Surge así el problema de las compensaciones económicas y de las medidas de fomento, problema no siempre bien abordado por la legislación. Se trata de uno de los supuestos en que con más claridad se observa el conflicto entre medio ambiente y desarrollo económico.
- Un segundo factor que altera el sistema de protección de espacios se produce a partir de la explosión del fenómeno del turismo de masas, que viene a introducir una enorme presión sobre los usos que pueden realizarse en el área protegida. El mayor valor natural de esa zona es la razón de su protección jurídica y, a la vez, polo de atracción de un gran número de sujetos interesados en su explotación turística (incluyendo la edificación en el área y en sus zonas limítrofes) y recreativa, con todos los problemas que de ello se derivan (masificación, tráfico, ruidos, residuos, etc.).
- Este problema de intensificación de la demanda en la utilización o disfrute del entorno protegido puede convertirse, a la vez, en una solución parcial a la cuestión de los límites al desarrollo económico de las poblaciones afectadas. La vocación de éstas hacia los servicios relacionados con el uso público y el disfrute recreativo del espacio suele constituir una buena fuente de ingresos económicos que puede llegar a compensar las limitaciones

normativas que se imponen al desarrollo urbanístico e industrial de la zona en cuestión. En todo caso se plantea un difícil equilibrio entre estos tres intereses en juego (el valor ambiental, el desarrollo económico y el disfrute público) que es necesario conjugar adecuadamente para que el primero de ellos no quede desnaturalizado.

Uno de los indicadores más habituales del éxito de la política de protección de espacios naturales suele venir referido al porcentaje del suelo así catalogado con respecto a la totalidad del territorio de referencia. Aunque los datos cambian con rapidez y los porcentajes varían según el concepto jurídico que se adopte de espacio natural, la media europea se sitúa en torno al 8 %. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco es significativo que hasta el año 1989, año de declaración de la *Reserva de la Biosfera de Urdaibai*, no existiera un solo espacio natural jurídicamente protegido. El año 1997 los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco abarcaban ya el 5 % de su territorio. La propuesta de la Comunidad Autónoma del País Vasco para declarar *Lugares de Importancia Comunitaria* (LIC) e incluirlos en la Red Natura 2000 de la Unión Europea, afecta al 20 % del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a pesar de que no incluye la totalidad de las áreas ya amparadas por un régimen de especial protección (por ejemplo, de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai sólo se mencionan sus zonas litorales y marismas, red fluvial y los encinares cantábricos). En el conjunto del Estado, a la conclusión de la constitución de la *Red Natura 2000* se espera que la misma alcance a algo más del 15 % del territorio.

De todas maneras el porcentaje de territorio afectado no debe considerarse como el elemento único a valorar en la correcta puesta en práctica de esta política ambiental. Otros dos factores son tan importantes como el anterior: el grado de protección dispensada y la diversidad de sistemas naturales protegidos.

- La sola realización de un inventario o listado de espacios naturales a proteger puede tener unos efectos más de imagen que efectivos, porque si no va acompañada de un régimen sustantivo singular de cada zona o de una previa planificación de sus recursos, la inclusión de un área en el listado no implica prácticamente consecuencia jurídica alguna. Las leyes reguladoras de esta materia son normas con una escasa vocación sustantiva, estableciendo más bien marcos de actuación organizativos, planificadores y de gestión, que necesariamente deben ser completados. Si esta labor de desarrollo no se lleva a cabo difícilmente pueden alcanzarse los objetivos de protección que las leyes mencionan.
- En la actualidad, la política de protección de espacios naturales ha sido objeto de una revigorización al amparo del nuevo paradigma ambiental de tutela de la biodiversidad, consagrado en la *Conferencia de Río de Janeiro de 1992*. El *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, adoptado el 5 de junio de ese año, señala en su artículo octavo que cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda, "establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas

donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica" (letra a), "promoverá la protección a ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales" (letra d) y "promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas" (letra e). No sólo importa el porcentaje de suelo natural protegido y su régimen de conservación, sino que ha de garantizarse la conservación de los diferentes ecosistemas (zonas húmedas, de alta o media montaña, desérticas, etc) que puedan presentarse en ese territorio.

## B. ¿Cuál es la normativa vigente en materia de protección de espacios naturales?

Dentro de la normativa sobre protección de espacios naturales pueden perfectamente distinguirse cuatro esferas diferenciadas, esferas que pueden llegar a relacionarse estrechamente dado que las previsiones de cada una de estas regulaciones protectoras podrían coincidir en un mismo ámbito espacial. Estos cuatro ámbitos o niveles son los siguientes:

- El ámbito internacional.
- El ámbito comunitario europeo.
- El ámbito estatal.
- El ámbito autonómico.

### B.1. Nivel internacional

Un primer tipo de espacios naturales está constituido por un amplio elenco de dispersas figuras de protección de determinados entornos, así consideradas y designadas en función de la aplicación de un tratado internacional suscrito por diversos Estados. Nos referimos, fundamentalmente, a figuras como los humedales de importancia internacional (establecidos en el *Convenio de Ramsar*, de 2 de febrero de 1971) y las reservas de la biosfera (creadas al hilo del programa *Hombre y Biosfera, MaB, de la Unesco* de 1971, cuyo marco estatutario se fijó en la *Conferencia Internacional de Sevilla*, de 20 de marzo de 1995).

Los convenios y acuerdos internacionales relativos a estas zonas establecen sus propias reglas de aplicación, incluidas, en algunos casos, normas específicas de obligado cumplimiento por los Estados (entre otras, y a título de ejemplo: designar ciertas áreas, remitir información sobre las mismas, proteger determinados entornos manteniendo sus valores naturales y culturales, no desclasificar áreas protegidas sin promover o designar un nuevo espacio). En la mayor parte de las ocasiones esas disposiciones gozan de una gran flexibilidad y poseen objetivos más honoríficos o simbólicos que propiamente jurídicos. Aunque en puridad formen parte del ordenamiento interno, estos tratados adolecen de la misma ausencia de mecanismos coercitivos que caracteriza a la mayoría de las normas de origen internacional. La efectividad en la tutela ambiental de estos espacios se verá ampliada si ese

espacio, además de su inclusión en alguna de las categorías mencionadas, goza de una declaración protectora al amparo de la normativa comunitaria europea o interna, cosa harto frecuente.

- En la Comunidad Autónoma del País Vasco contamos con una Reserva de la Biosfera: la de Urdaibai, designada como tal por la UNESCO en 1984, a propuesta del Gobierno Vasco. Esto explicaría, por ejemplo, que en el Patronato de dicha Reserva, uno de sus miembros sea un representante del Programa "Hombre y Biosfera" de la UNESCO.
- Los humedales de importancia internacional ubicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco e incluidos en la *Lista de Ramsar* (creada en el marco del Convenio firmado en esa misma ciudad en 1971), son los siguientes: Urdaibai (1993), las lagunas de Laguardia –Carravalseca, Carralagroño y Prao de la Paul (1996), Txingudi (2002), las colas del embalse de Ullibarri-Gamboa (2002), Salinas de Añana-Lago de Caicedo (2002) y la laguna de Musco (2002), también incluida ya en las lagunas de Laguardia.

## B.2. Nivel comunitario

La declaración de espacios naturales en virtud de las exigencias derivadas del Derecho comunitario europeo, se produce a través de la aplicación de dos normas:

- *La Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres*, establece la necesidad de que los Estados clasifiquen como *Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA)*, los territorios más adecuados en número y superficie, dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de los Estados de la CEE, para la conservación de las aves silvestres que se mencionan en el anexo I de la Directiva y de las especies migratorias de llegada regular, con el fin de proteger sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y las zonas de descanso en sus áreas de

migración; asignando una particular importancia a la producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

- *La Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres*, establece la necesidad de que los Estados declaren como *Zonas de Especial Conservación (ZEC)* aquéllos espacios en los que figuren los hábitats naturales y de especies a que se refieren los Anexos I y II de la Directiva. El procedimiento de designación establecido es bastante complejo, al intervenir en el mismo las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado, la Comisión Europea y, por último, de nuevo las Comunidades Autónomas. Por eso, al dilatarse excesivamente en el tiempo el proceso de creación de estas ZEC, la decisión de la Comisión Europea aprobando la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), como mecanismo previo a la declaración de ZEC, va a producir ya efectos jurídicos en el espacio en cuestión.

Las ZEPA y las ZEC forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000. La normativa interna en esta materia establece que la declaración y la gestión de estos espacios corresponden a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, sin perjuicio de las competencias estatales en aquellos casos en que dichas zonas se incluyan dentro de los límites de los Parques Nacionales o, en especial, en lo que respecta al mar territorial.

## B.3. Nivel estatal

La normativa básica estatal en materia de espacios naturales protegidos se contiene, fundamentalmente, en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*. Esta ley, que en gran parte de su articulado es norma básica para

## RAMSAR: HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



Fuente: RAMSAR. *Lista de Humedales de Importancia Internacional (Convenio Ramsar)*. País Vasco, Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Vitoria-Gasteiz, 2002, ISBN 84-457-1858-4, página 20: mapa de ubicación de los humedales incluidos en el Convenio de Ramsar en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

las Comunidades Autónomas, ha sido objeto de varias reformas puntuales desde el momento de su aprobación hasta la actualidad, en especial, para adaptarla a las decisiones que sobre la misma ha adoptado la jurisprudencia constitucional.

La Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, establece los siguientes tipos de espacios protegidos:

- a. Parques.
- b. Reservas Naturales.
- c. Monumentos Naturales.
- d. Paisajes Protegidos.
- e. Parques Nacionales.

La ley dedica una especial atención a este último tipo de espacios protegidos, aunque esto resulta de escaso interés en la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que en nuestro ámbito territorial no se ubica ningún Parque Nacional. Además, ha de tenerse en cuenta que, respetando las normas básicas de la ley, y pese a que la misma establece la necesidad de reclasificar todos los espacios naturales de las CCAA con arreglo a alguna de las cinco categorías mencionadas, para coordinarse en la aplicación de la normativa básica y la denominación y homologación internacional, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional ha admitido que cada Comunidad Autónoma puede crear otras figuras diferentes de las mencionadas, o mezclar varias de ellas en una sola figura, regulando asimismo sus correspondientes medidas de protección.

#### B.4. Nivel autonómico

En la Comunidad autónoma del País Vasco, por lo que se refiere a la legislación específica en materia de protección de espacios naturales, han de diferenciarse tres categorías:

- La Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, es la norma fundamental en esta materia, desarrollando lo establecido en la normativa básica estatal (sin entrar a regular nada relativo a las categorías de espacios derivadas de la aplicación de normas internacionales o comunitarias). Esta Ley 16/1994 establece tres tipos de espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: los Parques Naturales, los Biotopos Protegidos y los Árboles Singulares. Esta son las categorías que vamos a denominar como “*espacios naturales protegidos*”, en su sentido estricto.
- La Ley 5/1989, de 6 de julio, establece el régimen singular de protección y ordenación de la *Reserva de la Biosfera de Urdaibai*, tratando de materializar normativamente la declaración efectuada en 1984 por la UNESCO.
- La Normativa de Ordenación del Territorio (la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio y su desarrollo por las Directrices de Ordenación del Territorio de 1997) y la Ley 3/1998, General de Protección del Medio ambiente, crean dos categorías (las Áreas de Interés Naturalístico y las Zonas Ambientalmente

te Sensibles) que aunque, en puridad, no se tratan de espacios naturales al estilo de los anteriormente señalados, tienen bastantes elementos y puntos de conexión con tales figuras.

## 4.2. Los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma Vasca

### A. Objetivos de la normativa y la política de espacios naturales protegidos

La Ley 16/1994, de 30 de junio, de *Conservación de la Naturaleza del País Vasco*, establece los siguientes objetivos:

- a) La utilización ordenada de los recursos naturales por la población, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, así como se restauración y mejora.
- b) La preservación de la variedad y singularidad de los ecosistemas naturales y del paisaje, así como la protección de las áreas de interés geológico.
- c) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los hábitats de las especies de fauna y flora que viven en estado silvestre, garantizando su diversidad genética.
- d) El mantenimiento de la capacidad productiva del patrimonio natural.

Para alcanzar estos objetivos, las Administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, han de velar por que la gestión de los recursos naturales existente, con independencia de su titularidad y régimen jurídico, se realice de conformidad con los siguientes principios generales:

- Gestionar los recursos naturales de manera ordenada, de modo que produzcan los mayores beneficios económicos, sociales y ambientales para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.
- Utilizar el suelo conservándolo y protegiéndolo de tal manera que su fertilidad no se vea disminuida o afectada.
- Garantizar el uso agrario de aquellos suelos aptos para esta finalidad aplicando técnicas agrarias (agrícolas, ganaderas y forestales) que garanticen el mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno y en congruencia con la función social de la propiedad.
- Los recursos hídricos habrán de ser protegidos frente a vertidos, conservando y mejorando su capacidad de autodepuración, al tiempo que se protege su fauna y su flora.
- La vegetación ha de ser conservada, especialmente los bosques, los conjuntos vegetales, los setos y la vegetación ribereña; el aprovechamiento forestal del

monte se realizará de forma ordenada, en función de las necesidades socioeconómicas y fomentándolo en aquellas zonas donde se produzca un menor impacto ecológico. Las superficies no edificadas, cuya vegetación haya sido eliminada, han de ser revegetadas lo más rápidamente posible y de forma adecuada a las características de la zona.

- La fauna y la flora silvestres han de ser respetadas como parte integrante del patrimonio natural, dedicando esfuerzos especialmente a la conservación y recuperación de las especies amenazadas.
- Los recursos marinos constituyen una riqueza colectiva y deben estar al servicio de la Comunidad. De ahí que la utilización de dichos recursos se ha de realizar de forma que se obtenga el máximo rendimiento a través de una explotación económica racional y eficaz, que sea compatible con la conservación de las especies y el incremento del bienestar comunitario.
- Las obras de infraestructura y las construcciones en general, en caso de que su impacto sea asumible, han de adaptarse a la naturaleza y al paisaje.
- Se promoverá el estudio de la naturaleza por la población escolar y la realización de proyectos educativos y científicos dirigidos a su conocimiento y conservación.
- Se garantizará el uso y disfrute del medio natural como espacio cultural y de ocio.
- Se garantizarán compensaciones por mermas de renta producidas en la aplicación de la normativa de espacios naturales protegidos.

## B. Tipología de espacios naturales protegidos en la Ley de Conservación de la Naturaleza

La Ley 16/1994, de 30 de junio, de *Conservación de la Naturaleza del País Vasco*, establece tres tipos de espacios naturales protegidos:

1. Parques Naturales.
2. Biotopos Protegidos.
3. Árboles Singulares.

A ellos se aplican las determinaciones establecidas en esta ley. Pueden declararse espacios naturales protegidos aquellas áreas en las que concurren algunas o alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que sean representativas de los diferentes ecosistemas, paisajes o formaciones geológicas o geomorfológicas naturales de la Comunidad.
- b) Que incidan de manera destacada en la conservación de ecosistemas en su estado actual, asegurando la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones de especies y la continuidad de las diferentes funciones de regulación del medio natural.
- c) Que desempeñen un papel importante en el mantenimiento de procesos ecológicos esenciales.

- d) Que permitan conservar las comunidades vegetales o animales, de modo que impidan la desaparición de cualquier especie o mantengan muestras selectas de material genético.
- e) Que contengan muestras de hábitats naturales en buen estado de conservación, que estén amenazados de desaparición, o que en virtud de convenios internacionales o de disposiciones específicas requieran una protección especial.
- f) Que alberguen poblaciones animales o vegetales catalogadas como especies amenazadas o especies que en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas que requieran una protección especial.
- g) Que contengan elementos naturales que destaquen por su rareza y singularidad.
- h) Que posibiliten la investigación científica, la interpretación del medio natural o el estudio y control de los parámetros ambientales.
- i) Que, teniendo las características ecológicas adecuadas, contribuyan al progreso de las poblaciones y comunidades locales del espacio y su entorno, sirviendo como elemento dinamizador del desarrollo ordenado de la zona.
- j) Que los valores culturales, históricos, arqueológicos o paleontológicos del área natural sean una muestra expresiva y valiosa de la herencia cultural.
- k) Que conformen un paisaje rural armonioso de singular belleza o valor cultural, o comprendan elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general.

La declaración de un espacio natural protegido ha de adoptar, en principio, alguna de las tres modalidades previstas en la Ley 16/1994, de 30 de junio, de *Conservación de la Naturaleza del País Vasco*. No queda excluida la posibilidad de que, en determinadas áreas del mismo, puedan constituirse núcleos de protección de conformidad con otra de dichas modalidades (un Biotopo Protegido dentro de un Parque Natural, o un Árbol Singular dentro de un Biotopo Protegido o de un Parque Natural). En todos estos espacios naturales pueden, además, establecerse zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos del exterior. En esas zonas periféricas se pueden imponer las limitaciones necesarias para cumplir sus objetivos.

### B.1. Parques Naturales

#### B.1.1. ¿Qué es un Parque Natural?

Los Parques Naturales son áreas no transformadas sensiblemente por la explotación u ocupación humana, identificables por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, y que requieren, a fin de hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos,



estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos.

Para que un espacio natural tenga la calificación de Parque Natural es necesaria una declaración expresa, en tal sentido, del Gobierno Vasco mediante Decreto, tras haberse seguido un procedimiento específico en el que previamente ha de ser aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural.

### B.1.2. ¿Cómo se declara un Parque Natural?

De manera previa a la declaración de una zona como Parque Natural por Decreto del Gobierno Vasco, es necesaria la previa elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona afectada por la declaración.

La elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales ha de seguir los siguientes trámites:

1. El acuerdo de iniciación del procedimiento para elaborar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de un área concreta se adopta por el Departamento competente del Gobierno Vasco (hoy en día, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente). Toda iniciativa pública o privada dirigida a impulsar ese procedimiento o tendente a que una determinada zona alcance la categoría de Parque Natural, ha de ser canalizada a través de dicho Departamento. Tal iniciativa habrá de contener, como mínimo, la identificación del espacio geográfico a que se refiere y una memoria explicativa de las causas que justifiquen, a juicio del proponente, la elaboración del Plan.
2. Una vez que se adopta esa decisión, se inicia el procedimiento propiamente dicho de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. El Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de oficio o a instancia de parte, habrá de redactar un documento previo al Plan. En este documento previo se contendrán los objetivos y las directrices para la ordenación de los recursos naturales del ámbito territorial de que se trate. Este documento previo ha de ser sometido a informe de las Diputaciones Forales afectadas, así como a un trámite de audiencia en favor de los in-

teresados, de los titulares de intereses sociales de la zona afectada, de las asociaciones que persigan el logro de los principios generales legalmente reconocidos de protección ambiental de los recursos naturales y de Ayuntamientos y entidades locales menores integradas en el ámbito territorial objeto de ordenación.

3. Cumplidos los anteriores trámites, se solicitará un informe del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza-Naturzaintza, que será emitido en el plazo máximo de un mes, y se procederá a la aprobación inicial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por orden del Consejero del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
4. Tras ser aprobado inicialmente, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se someterá a un trámite de información pública durante un período de sesenta días. Si, como consecuencia de este trámite, procede incorporar al Plan modificaciones que significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, habrá de procederse a un nuevo trámite de información pública con los mismos requisitos que el anterior. Concluida esta fase, o si el nuevo trámite de información pública resultase innecesario porque las modificaciones que se hubieran incorporado al Plan no se considerasen sustanciales, el Departamento redactor podrá acordar la aprobación provisional del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
5. Tras los anteriores trámites, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se ha de someter a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, el cual ha de emitirse en el plazo de tres meses a contar desde la recepción del expediente. El informe de la Comisión de Ordenación del Territorio es sumamente relevante. Cuando el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se refiera a un espacio que no se halle contemplado en la Red de Espacios Naturales Protegidos incluida en la Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio será vinculante respecto a la

delimitación propuesta. En tal caso, para seguir adelante con el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, se requiere, con carácter previo, la aprobación por el Gobierno Vasco de la correspondiente modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio, con el fin de asegurar la compatibilidad entre ambos instrumentos planificadores.

6. La aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales corresponde al Gobierno Vasco, a propuesta del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio ambiente, mediante Decreto que se ha de publicar en el Boletín Oficial del País Vasco. A continuación, se procede a aprobar y publicar, en muchas ocasiones en el mismo Boletín, el Decreto de declaración del área como Parque Natural, cuando ésta haya sido la catalogación que se ha considerado adecuada en el procedimiento de elaboración del Plan.

### B.1.3. ¿Cuáles son los Parques Naturales que existen en la Comunidad Autónoma del País Vasco?

Hasta el momento son nueve los Parques Naturales declarados en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La lista de Parques Naturales, acompañado cada uno con la referencia del inicial Decreto de declaración de cada Parque, es la siguiente:

- URKIOLA (Decreto 275/1989, de 29 de diciembre).
- VALDEREJO (Decreto 4/1992, de 14 de enero).
- ARALAR (Decreto 169/1994, de 26 de abril).
- GORBEIA (Decreto 228/1994, de 28 de junio).
- AIAKO HARRIA (Decreto 241/1995, de 11 de abril).
- IZKI (Decreto 65/1998, de 31 de marzo).
- PAGOETA (Decreto 254/1998, de 29 de noviembre).
- AIZKORRI - ARATZ (Decreto 76/2006, de 4 de abril).
- ARMAÑÓN (Decreto 176/2006, de 19 de septiembre).

### B.1.4. ¿Qué normas regulan los usos y actividades de un Parque Natural?

En los Parques Naturales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la regulación de los usos y actividades permisibles, autorizables, propiciados, limitados o prohibidos, se halla, en lo fundamental, en tres normas: en el Decreto de aprobación del *Plan de Ordenación de Recursos Naturales*, en el Decreto de declaración del Parque Natural y en el Decreto de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión.

## B.2. Biotopos Protegidos

### B.2.1. ¿Qué es un Biotopo Protegido?

Son *Biotopos Protegidos* los espacios naturales que en la normativa básica reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Su creación tiene como objetivo la protección de ecosistemas, comunidades, elementos biológicos, áreas de interés geológico, así como lugares concretos del medio natural y formaciones de notoria singularidad, rareza, espectacular belleza o destacado interés científico que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.

### B.2.2. ¿Cómo se declara un Biotopo Protegido?

Cuando un Biotopo Protegido pretenda declararse con la finalidad de proteger ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merezcan una valoración especial (esto es, lo que en la normativa básica se tipifica como Reserva Natural), con arreglo a un informe previo de dichas circunstancias, la declaración exigirá, como en el caso de los Parques Naturales, la elaboración y aprobación de un previo *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales*. Dejando de lado el peculiar caso del *Macizo de Itxina* (Biotopo Protegido incluido dentro del Parque Natural de Gorbeia), lo cierto es que ninguno de los Biotopos

## PARQUES NATURALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



Fuente: Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

## LOS BIOTOPOS PROTEGIDOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



Fuente: Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

pos declarados hasta el momento ha venido precedido por este tipo de Planes, por lo que hay que entender que, a juicio de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no equivalen a la categoría que la normativa básica cataloga como Reserva Natural, que es la que exige una planificación de sus recursos de manera previa a la declaración.

Al margen de esa consideración, la declaración de un Biotopo Protegido ha de seguir un procedimiento que necesariamente debe incluir el trámite de audiencia de los interesados y la consulta a los titulares de intereses sociales e institucionales afectados (entre ellos, claro está, los Ayuntamientos), cuya colaboración se procurará. De manera previa a la aprobación del Decreto de declaración del Biotopo, ha de emitirse un informe en relación al mismo por parte del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza.

El Decreto de declaración del Biotopo Protegido, aprobado por el Gobierno Vasco y publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, suele contener el régimen jurídico esencial de las actividades toleradas, propiciadas, limitadas, autorizables y prohibidas en el área correspondiente. En los Biotopos Protegidos estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger.

### B.2.3. ¿Cuáles son los Biotopos Protegidos que existen en la Comunidad Autónoma del País Vasco?

En la actualidad son cinco los Biotopos Protegidos declarados en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la lista que se adjunta aparecen su denominación presente y el Decreto inicial que formalmente los ha declarado. El primero de ellos es el único caso de Biotopo Protegido integrado dentro de un Parque Natural.

- MACIZO DE ITXINA (Decreto 368/1995, de 11 de julio).
- RÍO LEIZARÁN (Decreto 416/1995, de 29 de septiembre).
- COMPLEJO LAGUNAR DE LAGUARDIA (Decreto 417/1995, de 19 de septiembre).
- INURRITZA (Decreto 40/1997, de 25 de febrero).
- GAZTELUGATXE (Decreto 229/1998, de 25 de septiembre).

## B.3. Árboles singulares

### B.3.1. ¿Qué es un Árbol Singular?

Los *Árboles Singulares* son los ejemplares concretos de árboles que, por sus características extraordinarias o destacables (tamaño, edad, historia, belleza, situación, etc.), merecen una protección ambiental especial. Lo que se protege a través de esta figura concreta son ejemplares individualizados de árboles, no especies en general. La declaración de un Árbol Singular ha de incluir la delimitación geográfica que se considere necesaria para su adecuada protección, así como la normativa de regulación de los usos y actividades que incidan sobre los mismos. En la práctica esta regulación de usos y actividades es común para todos los Árboles Singulares declarados hasta el momento.

### B.3.2. ¿Cómo se declara un Árbol Singular?

No existe una regulación específica del procedimiento a seguir, por lo que se le aplicará el procedimiento común para la elaboración de disposiciones de carácter general. Los únicos requisitos que exige la normativa de conservación de la naturaleza son los siguientes:

1. El procedimiento de elaboración del Decreto de declaración ha de incluir la audiencia de los interesados y la consulta a los titulares de intereses

sociales e institucionales afectados, cuya colaboración se procurará.

2. Se declararán por Decreto del Gobierno vasco y previo informe del *Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza*.

Hasta la fecha han sido 26 los Árboles Singulares declarados, aunque uno de ellos ha sido objeto de desclasificación por motivos naturales de fuerza mayor. El listado actual es el siguiente:

1. Roble pedunculado de Zuya (Araba)
2. Fesno del Valle de Arana (Araba)
3. Pino piñonero de Lantarón (Araba)
4. Sequoia de Vitoria-Gasteiz (Araba)
5. Encina de Atziniega (Araba)
6. Encina de Garay (Bizkaia)
7. Encina de Muxika (Bizkaia)
8. Híbrido de roble pedunculado y marojo de Arcentales (Bizkaia)
9. Tejo de Zeanuri (Bizkaia)
10. Tejo de Zeanuri (Bizkaia)
11. Encina de Aizarnazabal (Gipuzkoa)
12. Encina de Mutriku (Gipuzkoa) (Descatalogada)
13. Alcornoque de Getaria (Gipuzkoa)
14. Abeto duglas de Albiztur (Gipuzkoa)
15. Magnolio de Bergara (Gipuzkoa)
16. Encina de Valdegovía (Araba)
17. Roble pedunculado de Zigoitia (Araba)
18. Tejo de Urkabustaiz (Araba)
19. Tejo de Campezo (Araba)
20. Tilo de Campezo (Araba)
21. Encina de Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa)
22. Roble pedunculado de Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa)
23. Ginkgo de Hernani (Gipuzkoa)
24. Haya de Altzo (Gipuzkoa)
25. Tejo de Aia (Gipuzkoa)
26. Sequoia de Arrasate-Mondragón (Gipuzkoa)

Los Decretos de declaración de Árboles Singulares concretan, en sus anexos, el código numérico del Árbol Singular, la especie, el territorio histórico y el municipio en los que se halla enclavado, la situación (con sus coordenadas UTM) y sus características destacables.

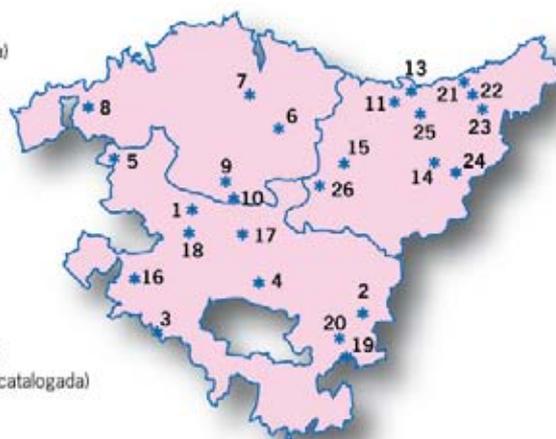
### B.3.3. ¿Qué reglas son de aplicación a los Árboles Singulares?

La gestión de los Árboles Singulares declarados corresponde a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos en cuyo ámbito territorial se encuentren enclavados. A los Árboles Singulares se les aplica el siguiente régimen de protección:

- a) Se prohíben los aprovechamientos de sus productos y/o de sus partes o de su integridad, salvo la colecta con fines científicos de sus semillas o propágulos, con la debida autorización administrativa del órgano responsable de la gestión.
- b) Se prohíbe destruirlos, dañarlos, marcarlos, así como, utilizarlos de apoyo o soporte físico de objetos de cualquier naturaleza.
- c) Los tratamientos selvícolas y fitosanitarios necesarios para el mantenimiento del buen estado del árbol, se realizarán por órgano responsable de la gestión de la Diputación Foral correspondiente por razón de su ubicación, bien directamente o bien mediante acuerdos con el propietario del Árbol Singular.
- d) Los Árboles Singulares disponen de una Zona Periférica de Protección, constituida por el área de proyección de su copa y una franja de terreno de tres metros alrededor de ésta. En dicha Zona Periférica de Protección queda prohibida toda actividad que pueda incidir negativamente tanto en el árbol como en el suelo, así como encender fuego.

## LOCALIZACIÓN DE ARBOLES SINGULARES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

01. Roble pedunculado de Zuya (Araba)
02. Fesno del Valle de Arana (Araba)
03. Pino piñonero de Lantarón (Araba)
04. Sequoia de Vitoria-Gasteiz (Araba)
05. Encina de Atziniega (Araba)
06. Encina de Garay (Bizkaia)
07. Encina de Muxika (Bizkaia)
08. Híbrido de roble pedunculado y marojo de Arcentales (Bizkaia)
09. Tejo de Zeanuri (Bizkaia)
10. Tejo de Zeanuri (Bizkaia)
11. Encina de Aizarnazabal (Gipuzkoa)
12. Encina de Mutriku (Gipuzkoa) (Descatalogada)
13. Alcornoque de Getaria (Gipuzkoa)



14. Abeto duglas de Albiztur (Gipuzkoa)
15. Magnolio de Bergara (Gipuzkoa)
16. Encina de Valdegovía (Araba)
17. Roble pedunculado de Zigoitia (Araba)
18. Tejo de Urkabustaiz (Araba)
19. Tejo de Campezo (Araba)
20. Tilo de Campezo (Araba)
21. Encina de Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa)
22. Roble pedunculado de Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa)
23. Ginkgo de Hernani (Gipuzkoa)
24. Haya de Altzo (Gipuzkoa)
25. Tejo de Aia (Gipuzkoa)
26. Sequoia de Arrasate-Mondragón (Gipuzkoa)

Fuente: Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

## C. Planificación de espacios naturales protegidos

### C.1. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)

#### C.1.1. ¿Qué es un PORN?

Los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN) constituyen el instrumento planificador esencial en manos de las Administraciones Públicas competentes, que permiten adecuar la gestión de los diversos elementos y recursos naturales a los principios básicos y generales que recoge la normativa de protección y conservación de la naturaleza. Se configuran legalmente como instrumentos de planeamiento flexibles que han de permitir, con diversos nivel de intensidad, un tratamiento prioritario e integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger.

En especial, estos PORN juegan un importante papel en la política de protección de espacios naturales, ya que deben ser necesariamente aprobados de manera previa a la declaración de Parques Naturales o de determinados tipos de Biotopos Protegidos. La declaración de tales espacios naturales protegidos sin la previa aprobación definitiva de su PORN convertiría dicha declaración, en buena medida, en inoperante.

#### C.1.2. ¿Qué contenido ha de tener un PORN?

Los PORN han de contener las siguientes previsiones:

- a) La delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y la descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.
- b) La determinación del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, habiendo de formular un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- c) La determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger y en función de la zonificación del territorio.
- d) La aplicación, si procede, de alguno de los regímenes de protección de espacios legalmente establecidos (Parque Natural o Biotopo Protegido), con expresión, en cada caso, de los límites territoriales de dicho espacio.
- e) El establecimiento de los criterios de referencia orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas.
- f) La concreción de las actividades, obras o instalaciones públicas o privadas sujetas al régimen de evaluación de impacto ambiental.
- g) El Plan de Seguimiento del resultado de su aplicación.

#### C.1.3. ¿Cómo y cuando han de elaborarse los PORN?

Un PORN puede ser elaborado con la finalidad de regular los usos y actividades que se desarrollen en cualquier elemento considerado recurso natural, aunque lo habitual es que la aprobación de un PORN vaya vinculada a la declaración de una zona concreta como espacio natural protegido, de la cual constituye la fase previa. En particular es precisa la previa aprobación de un PORN:

- Para declarar un área como Parque Natural.
- Para declarar un área como Biotopo Protegido, si con ello se pretendiera instaurar un espacio que, conforme a la normativa básica estatal en la materia, se correspondiera con el concepto de Reserva Natural.

#### C.1.4. ¿Qué valor jurídico tiene un PORN?

Los PORN se aprueban por Decreto del Gobierno vasco y sus efectos tienen el alcance que establece el propio Decreto de aprobación. En particular, han de distinguirse dos alternativas:

- Respecto de las materias que tengan que ver directamente con la protección y conservación de la naturaleza, los PORN son obligatorios y ejecutivos. En tal caso, sus disposiciones constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar las disposiciones del PORN. Por eso mismo, los citados instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resultasen contradictorios con los PORN, han de adaptarse a éstos en el plazo máximo de un año a partir de que el PORN haya sido definitivamente aprobado. Mientras dicha adaptación no se produzca, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.
- Respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, los PORN tendrán carácter indicativo, y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente.

Resulta de especial interés señalar el régimen preventivo de protección que implica la iniciación del procedimiento para elaborar un PORN.

- Una vez que se ha iniciado el procedimiento de elaboración de un PORN, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan. El órgano foral competente ordenará la paralización de aquellas actuaciones materiales o de hecho de que tuviere conocimiento, si concudiesen tales circunstancias.
- Una vez adoptado el acuerdo de inicio del procedimiento, mediante *Orden del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente* que se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco, no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física o biológica sin informe

favorable del órgano foral competente para la gestión del Plan. La Administración autorizante, de oficio o a solicitud del órgano foral competente citado, solicitará de éste la emisión de dicho informe, en el plazo máximo de un mes, con remisión de copia del expediente administrativo instruido. Este informe solo podrá ser negativo cuando quede acreditado en el expediente tramitado al efecto que dicho acto puede hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del Plan. Contra la resolución dictada en dicho expediente y que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento de otorgamiento de la autorización, licencia o concesión correspondiente podrán interponerse los recursos previstos en la legislación vigente.

Por eso tiene interés concretar que PORN han sido objeto de acuerdo de iniciación, aunque aún no hayan sido aprobados definitivamente (en algunos casos ni siquiera inicialmente), ni todavía exista una catalogación del área afectada bajo una de las tipologías de espacios protegidos de la Ley 16/1994. La decisión inicial de elaborar un PORN produce por sí misma determinados efectos jurídicos sobre los actos que vayan a desarrollarse en el área afectada.

- PORN del tramo litoral Deba-Zumaia (Aprobado inicialmente por Orden de 14 de junio de 2006, BOPV 129, de 7 de julio de 2006).
- PORN del área de los Montes de Triano (Aprobado inicialmente por Orden de 13 de junio de 2006, BOPV 129, de 7 de julio de 2006).
- PORN del área del Diapiro de Añana (Acuerdo de inicio adoptado por Orden de 24 de febrero de 2004, BOPV 66, de 6 de abril de 2004).
- PORN de la zona de Inurritza (Aprobado inicialmente por Orden de 20 de Diciembre de 2006, BOPV 21, de 30 de enero de 2007).

## C.2. Planes Rectores de Uso y Gestión

### C.2.1. ¿Qué es un PRUG?

Cuando se haya declarado un Parque Natural, y en el plazo de un año a partir de la aprobación del PORN que ha de preceder a dicha declaración, ha de elaborarse un *Plan Rector de Uso y Gestión* (PRUG) del propio Parque Natural. El PRUG del Parque Natural ha de elaborarse de conformidad con la directrices que haya establecido previamente el PORN.

### C.2.2. ¿Qué contenido ha de tener un PRUG?

Como mínimo, el PRUG de un Parque Natural ha de tener el siguiente contenido:

- a) Normas, directrices y criterios generales para gestionar el Parque Natural.
- b) Normas para la ordenación de las actividades económicas y recreativas que se desarrollen dentro del Parque Natural.
- c) Directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del Parque Natural correspondiente, en relación con la protección y conservación, la investigación, la inter-

pretación de los fenómenos de la naturaleza, la educación ambiental, el uso público y disfrute por los visitantes y el progreso socioeconómico de las comunidades que viven en el Parque o en su zona de influencia.

- d) Cualesquiera otras determinaciones que se consideren necesarias de acuerdo con las finalidades de conservación que motivaron la creación del Parque.

### C.2.3. ¿Cómo y cuando han de elaborarse los PRUG?

La elaboración del PRUG de un Parque Natural ha de abordarse a continuación de su declaración como tal, en el plazo de un año desde que fue aprobado definitivamente su PORN. El procedimiento de elaboración es el siguiente:

- a) El documento inicial del PRUG ha de elaborarse por el órgano foral responsable de la gestión del Parque.
- b) Este documento inicial ha de ser sometido a informe, que habrá de emitirse en el plazo máximo de dos meses, de:
  - los Ayuntamientos y entidades locales menores,
  - las asociaciones representativas de los intereses sociales de la zona,
  - el Consejo Asesor de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza.
- c) Una vez que se haya cumplido el trámite anterior, el órgano foral redactor del PRUG someterá el mismo a la aprobación del Patronato del Parque Natural.
- d) Si el Patronato aprueba expresamente el proyecto de PRUG o si, transcurridos dos meses desde que el mismo le fuera presentado, no hubiese manifestado su oposición total o parcial al mismo, el órgano foral habrá de aprobar inicialmente el PRUG.
- e) Tras la aprobación inicial, el PRUG se ha de someter a informe preceptivo de los órganos competentes en materia urbanística del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales. Tal informe ha de ser emitido en el plazo de un mes.
- f) A continuación el órgano foral competente:
  - aprobará definitivamente las directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del Parque, así como las directrices, criterios y pautas generales para la gestión del Parque;
  - elevará el PRUG al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, quien habrá de someter la parte normativa del Plan a la aprobación por Decreto del Gobierno Vasco.
- g) El PRUG se aprobará definitivamente por Decreto del Gobierno Vasco, el cual aprueba la parte normativa del Plan y ordena la publicación como anexo del mismo de las directrices, criterios y pautas aprobadas por el órgano foral competente.

#### C.2.4. ¿Qué valor jurídico tiene un PRUG?

Los PRUG tienen, en principio, una vigencia de cinco años. Transcurrido dicho plazo han de ser obligatoriamente revisados, siguiendo los mismos trámites que para su aprobación.

Los PRUG están subordinados jerárquicamente a las determinaciones establecidas en el PORN del Parque Natural, pero prevalecen sobre el planeamiento urbanístico. De tal manera que cuando las determinaciones del PRUG sean incompatibles con las del planeamiento urbanístico en vigor, éste se revisará de oficio por los órganos competentes.

### D. Organización y gestión de espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco

#### D.1. ¿Qué Administración tiene atribuida las competencias de gestión de los espacios naturales protegidos?

La gestión de los Parques Naturales, Biotopos Protegidos y Árboles Singulares, corresponderá a los órganos forales competentes en materia de espacios naturales. Esa gestión incluye la siguientes funciones:

1. Elaborar anualmente el presupuesto y el programa de gestión, en donde ha de incluirse la ejecución de las determinaciones de los PORN, si los hubiere.
2. Administrar los fondos procedentes de los servicios propios y los recursos que puedan recibir del exterior.
3. Velar por el cumplimiento de las normas que para su protección se prevean en el PORN o, en su caso, en la norma de su declaración, emitiendo los informes y las autorizaciones pertinentes.
4. Ejercitar la potestad sancionadora.
5. Las demás previstas en la legislación vigente o en los PORN y PRUG, si los hubiere.



#### D.2. ¿Qué organización debe existir en un espacio natural protegido?

Los órganos forales competentes en materia de espacios naturales, han de nombrar un *Director-Conservador* al frente de la gestión de los mismos, el cual puede desarrollar sus funciones sobre varios espacios simultáneamente. Las funciones de este Director-Conservador son la siguientes:

1. Promover y aplicar los instrumentos de ordenación del espacio natural protegido, ejecutando las actividades que fueren necesarias.
2. Colaborar e informar preceptivamente las actividades que, desarrolladas por las distintas administraciones en el medio físico, tuvieren incidencia sobre los recursos naturales del espacio protegido.
3. Elaborar el presupuesto y el programa anual de inversiones y actuaciones, y proceder a su ejecución una vez aprobados.
4. Promover cuantas acciones estime oportunas en beneficio del espacio protegido.
5. Elaborar la memoria anual de actividades y resultados.
6. Aquellas otras que le sean encomendadas por el órgano foral gestor del espacio.

En los Parques Naturales, además, existirá un órgano asesor y colaborador propio, denominado *Patronato*, adscrito en cada caso al órgano gestor del Parque Natural. La composición del Patronato se desarrollará en el Decreto de declaración del Parque Natural, el cual habrá de especificar también la composición de su *Comisión Permanente* y sus funciones.

Los Patronatos de los Parques Naturales estarán integrados, como mínimo, por representantes:

- del Gobierno Vasco,
- de los Departamentos gestores del Parque Natural de las Diputaciones Forales afectadas,
- de los Ayuntamientos y entidades locales afectadas,
- de los titulares de derechos afectados,
- de las asociaciones con una trayectoria acreditada en el estudio y protección del medio ambiente,
- de los sindicatos agrarios,
- de las asociaciones de propietarios forestales.

Las funciones de los Patronatos de los Parques Naturales son la siguientes:

- a) promover y realizar cuantas gestiones considere oportunas a favor del Parque;
- b) velar por el cumplimiento de las normas establecidas en dicho Parque;
- c) aprobar los proyectos de PRUG y sus revisiones;
- d) aprobar los programas anuales de gestión;

- e) aprobar el presupuesto y el programa anual de inversiones y actuaciones;
- f) aprobar las memorias anuales de actividades y resultados elaborados por el Director-Conservador, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión;
- g) informar los proyectos de actuación compensatoria a realizar en las áreas de influencia socioeconómica del Parque;
- h) proponer las medidas que considere oportunas para la conservación, mejora y conocimiento del Parque Natural y para el desarrollo económico y social de la zona;
- i) promover y fomentar actuaciones para el estudio, divulgación y disfrute de los valores del Parque;
- j) elaborar para el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza-Naturzaintza una memoria resumen anual sobre la estrategia y los resultados de la gestión en el espacio natural protegido en base a los informes anuales del Director-Conservador ;
- k) aprobar y modificar sus propias normas de régimen interno;
- l) delegar en la Comisión permanente cuantas funciones estime oportuno;
- m) proponer a los órganos competentes la celebración de convenios de colaboración que sea necesario suscribir en orden a los fines de la propia Ley.

### D.3. ¿Qué efectos produce la declaración de una zona como espacio natural protegido?

Según la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, dicha declaración implica, entre otros efectos:

- La declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios, de los bienes y derechos afectados.
- La facultad de la Administración gestora para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas "inter vivos" de terrenos situados en el interior del mismo.
- Los terrenos incluidos dentro de los límites de un espacio natural protegido estarán sujetos a servidumbre forzosa de instalación de las señales que los identifiquen. Esta servidumbre lleva consigo la obligación de los predios sirvientes de dar paso y permitir la realización de los trabajos para su establecimiento, conservación y utilización, aunque para declararla e imponerla ha de tramitarse el oportuno expediente, que, en su caso, dará lugar a la correspondiente indemnización.
- Las entidades locales cuyos términos municipales estén total o parcialmente incluidos en los espacios naturales protegidos tendrán derecho preferente en la adjudicación de concesiones de prestación de servicios con que se haya de dotar al espacio para su gestión.
- El derecho de los titulares de propiedades privadas o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, a

obtener la pertinente indemnización, de conformidad con lo previsto en la legislación de expropiación forzosa, en el caso de privación singular de aquéllos, cualquiera que fuese la forma en que se produjera.

### D.4. ¿Qué es la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y cómo se organiza?

El conjunto de espacios protegidos declarados a tenor de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (Parques Naturales, Biotopos Protegidos y Árboles Singulares) forman la *Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Esta Red tiene los siguientes objetivos:

- a) Coordinar los sistemas generales de gestión de esos espacios.
- b) Promover externamente tales espacios de forma homogénea y conjunta.
- c) Colaborar en programas estatales e internacionales de conservación de espacios naturales y de la vida silvestre.
- d) Intercambiar información con otras redes o sistemas de protección así como con aquellas organizaciones nacionales o internacionales relacionadas con la protección y conservación de la naturaleza.

Para ello se creará un *Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, que operará junto a los que se creen en cada uno de los Territorio Históricas. Este Registro, de carácter administrativo, será público y tendrá funciones básicamente informativas. La anotación de los espacios naturales de la Red en este Registro se realizará de oficio, en el plazo de diez días una vez publicada en el Boletín Oficial del País Vasco la norma de declaración. El Registro de la Red se organizará mediante dos instrumentos: el Archivo y el Libro de Inscripciones.

El Archivo del Registro contendrá los siguiente documentos:

- a) La norma legal de declaración.
- b) La delimitación literal y cartográfica detallada del ámbito territorial del espacio.
- c) Información administrativa y legal del territorio.
- d) El PORN, si lo hubiere.
- e) El PRUG, si lo hubiere.

El Libro de Inscripciones se organizará utilizando procedimientos informáticos y constarán en el mismo, para cada espacio natural protegido, los siguientes datos:

- a) Identificación del espacio natural protegido, al que se le asignará un número de inscripción de carácter correlativo.
- b) Norma legal de declaración.
- c) En su caso, norma de aprobación del PORN y fecha de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

- d) En su caso, norma de aprobación del PRUG y fecha de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.
- e) Superficie.
- f) Territorios Históricos, Municipios y Entidades Locales Menores que aportan territorio al Espacio Natural.
- g) Identificación del Presidente y Secretario del Patronato, si lo hubiere.
- h) Identificación del Director-Conservador.

### 4.3. La Reserva de la Biosfera de Urdaibai

#### A. Alcance y objetivos de la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai

Al margen del sistema previsto en la Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza, es perfectamente posible que el legislador autonómico establezca a través de una ley singular, una categoría especial de espacio protegido, imponiendo un régimen jurídico singularizado a ciertas áreas. En la Comunidad Autónoma del País Vasco tal situación solo se da en el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Esta zona, que encaja perfectamente en un concepto amplio de espacio protegido, es ordenada y regulada según lo establecido en la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la *Reserva de la Biosfera de Urdaibai* (LRBU). La categoría de Reserva de la Biosfera que se crea carece de adecuación a las categorías tanto de la normativa básica estatal, como de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, encontrando su respaldo en el programa internacional Hombre y Biosfera (*MaB: Man and Biosphere*), propiciado por la UNESCO. Ha de tenerse en cuenta que, a diferencia de lo que va a suceder con otro tipo de espacios protegidos, en la Reserva de Urdaibai se ubican numerosos núcleos urbanos de población, con un importante desarrollo industrial y turístico.

La Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (LRBU), se dicta para establecer un régimen jurídico especial para la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, con el fin de proteger la integridad y potenciar la recuperación de la gea, flora, fauna, paisaje, aguas y atmósfera y, en definitiva, del conjunto de sus ecosistemas en razón de su interés natural, científico, educativo, cultural, recreativo y socioeconómico. El sistema de protección que crea, y que va a afectar, en todo o en parte, a veintidós municipios, es diferente del establecido en la normativa general de conservación de la naturaleza, tanto en lo que respecta a los instrumentos planificadores, su contenido y sus funciones, como en lo relativo al régimen de organización y gestión de la Reserva.

La LRBU delimita una serie de zonas que califica como de especial protección. Se trata de las áreas de la ría, del litoral, de encinares cantábricos y de interés arqueológico, cuyo ámbito territorial se delimita cartográficamente

en el Anexo I de la ley. Los terrenos comprendidos en estas áreas no pueden ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se pretende proteger. El régimen legal de usos que se establecía para cada una de esas áreas era provisional hasta la entrada en vigor del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), aprobado por Decreto 242/1993, de 3 de agosto. Pero se permite al PRUG:

- a) prohibir o limitar alguno de los usos autorizados en la ley, en razón de las nuevas necesidades que plantee el cumplimiento de los objetivos y límites genéricos;
- b) ampliar los límites geográficos de las áreas de especial protección, si se considera necesario para la certera realización de la finalidad protectora de la ley;
- c) autorizar nuevos usos en dichas zonas si son precisos para la ejecución de actividades de recuperación o restauración del medio natural.

Los restantes terrenos incluidos dentro de la Reserva, quedan sometidos también a las determinaciones del PRUG pero solo cuando estén clasificados como suelo no urbanizable a la entrada en vigor de la misma. De esta forma el PRUG se convierte en el instrumento clave de toda la ordenación de la Reserva. Su objeto y finalidad son los mismos que los de la propia ley, aunque ha de dedicar una especial consideración a la protección de las aguas superficiales y subterráneas incluyendo sus zonas de recarga, las masas de vegetación autóctona y los usos tradicionales del territorio.

#### B. Planificación en la Reserva de Urdaibai

El PRUG de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai tiene por objeto proteger y recuperar el conjunto de ecosistemas de la misma, en especial, las aguas superficiales y subterráneas y las masas de vegetación autóctona, y favorecer el uso racional del suelo no urbanizable de la Reserva.

Este PRUG fue aprobado definitivamente por Decreto 242/1993, de 3 de agosto, aunque ha sufrido ya dos reformas (Decretos 27/2003, de 11 de febrero, y 181/2003, de 22 de julio), aunque la última de ellas ha sido declarada nula por sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de abril de 2005.

El desarrollo del PRUG de la Reserva de Urdaibai se desarrollará mediante los planes de acción territorial (que se consideran auténticos planes urbanísticos especiales). Los planes de acción territorial pueden ser relativos a cada una de las diecinueve unidades ambientales territoriales en las que el propio PRUG divide a la Reserva, o referentes a cada una de las, como mínimo, siete áreas delimitadas en función de sus valores ambientales y su naturaleza. Estos planes de acción territorial incorporarán los planes de manejo y los programas integrados inherentes a ellos.

Junto al PRUG la ley prevé la existencia de un *Programa de Armonización y Desarrollo de Actividades So-*

*cioeconómicas* (PADAS) acorde con la finalidad protectora de esta normativa y que será desarrollado por planes sectoriales, redactados por las Administraciones competentes, que han de respetar las finalidades de protección y que serán aprobados por el Gobierno Vasco. El PADAS fue aprobado definitivamente por Decreto 258/1998, de 29 de septiembre. En cuanto a su valor jurídico, el PADAS ostenta la naturaleza de una directriz orientadora para el desarrollo de los planes sectoriales y, de esta forma, dado el carácter indicativo y, por lo tanto, no vinculante de las estrategias, líneas de actuación y propuestas de desarrollo que se proponen, los planes sectoriales o la actuaciones puntuales que se acometan, incorporarán o propondrán finalmente las previsiones que se estimen más acordes o aquellas nuevas, que sin haberse considerado en este documento, resulten de interés en el momento de su formulación. El PRUG vigente señala que el PADAS ha de desarrollarse a través de planes sectoriales, que son también los que han de cuidar de la correcta coordinación del PADAS con los restantes instrumentos de planeamiento territorial, sectorial, ambiental, etc., y específicamente con el propio PRUG y los mencionados instrumentos que los desarrollan.

#### 4.4. Los lugares de la Red Natura 2000 de la Comunidad Autónoma del País Vasco

##### A. La Red Natura 2000: base jurídica y tipología de lugares

###### A.1. La Directiva de Aves Silvestres y las Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA)

La Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las Aves Silvestres, entre las medidas específicas de protección que incluye para alcanzar sus objetivos genéricos - la conservación de todas las especies de aves que viven

normalmente en estado salvaje en el territorio europeo-, establece que los Estados miembros clasificarán como *Zonas de Especial Protección de Aves* (ZEPA) los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de las aves que se mencionan en el Anexo I de la Directiva, dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la misma. Estas ZEPAS deben también ser declaradas cuando se trate de especies migratorias de llegada regular, aunque no se hallen citadas en ese Anexo I, con el fin de proteger sus áreas de reproducción, de muda, de invernada y las zonas de descanso en sus áreas de migración, asignando una particular importancia a la producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

La declaración de ZEPAS corresponde a las CCAA en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicadas, sin perjuicio de lo que se establezca en el caso de que sean, a su vez, Parques Nacionales, y de las competencias estatales en lo que respecta al mar territorial. Las CCAA darán cuenta al Ministerio de Medio Ambiente de las ZEPAS declaradas en su ámbito respectivo, a efectos de su comunicación a la Comisión Europea.

Aunque las autoridades públicas gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las Zonas de Especial Protección de Aves, sin embargo la clasificación de dichas zonas obedece a criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda, sin que el Estado esté facultado para tener en cuenta las exigencias económicas para obviar dicha clasificación. Si bien es cierto que las autoridades públicas disponen de un cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos como Zonas de Especial Protección de Aves, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación para modificar o reducir la superficie de dichas zonas. Esto último sólo puede

#### RED NATURA 2000. ZEPAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



Fuente: PTS Agroforestal, Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Vitoria-Gasteiz, 2005, página 18: mapa de ubicación de las ZEPA y LIC en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

estar justificado por razones excepcionales, las cuales deben obedecer a un interés general superior al interés al que responde el objetivo ecológico al que se refiere la Directiva. En consecuencia, no se pueden tomar en consideración como tales intereses las exigencias económicas y recreativas.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco han sido declaradas las siguientes ZEPA:

- Reserva de la Biosfera de Urdaibai (ZEPA 144)
- Txingudi (ZEPA 243)
- Sierra Salvada (ZEPA 244)
- Valderejo. Sierra de Arcena (ZEPA 245)
- Sierras Meridionales de Álava (ZEPA 246)
- Izki (ES 2110019)

No hay mención alguna, en la normativa sobre ZEPA, a exigencias planificadoras previas o posteriores del espacio, a una organización propia y específica de la zona, al procedimiento a seguir para la declaración, ni a la publicidad de la misma, porque la regulación de todos esos aspectos corresponde a la legislación autonómica correspondiente (algo que, por el momento, no se ha hecho en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco). Pero es importante señalar que la jurisprudencia comunitaria en materia de ZEPA ha reconocido expresamente que la publicidad de los planos relativos a dichos espacios es una consecuencia derivada del principio de seguridad jurídica. Los mapas que delimitan las ZEPA deben tener una indiscutible fuerza vinculante. De no ser así, podría cuestionarse en cualquier momento la delimitación geográfica de la ZEPA. Sin perjuicio de que dicha instancia judicial ha admitido también que ciertas obligaciones de la Directiva de Aves Silvestres se deben cumplir aunque la zona en cuestión no haya sido declarada formalmente como ZEPA, siempre que se constate la existencia de aves que debieran haber conducido a dicha declaración.

## A.2. La Directiva de Hábitats, los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y las Zonas de Especial Conservación (ZEC)

El objetivo primordial de la Directiva 92/43/CEE de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres es el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y la flora de Importancia Comunitaria, sin incluir a las aves puesto que las mismas habían sido ya objeto de protección específica por la Directiva de Aves Silvestres.

El instrumento principal establecido por la Directiva de Hábitats es la creación de una red ecológica europea que abarcará las *Zonas de Especial Conservación (ZEC)*, declaradas según el procedimiento previsto en esta Directiva, y las *Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA)* de la Directiva de Aves Silvestres. Esa red coherente será denominada "*Natura 2000*". La red debe asegurar "*el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y flora de importancia comunitaria*".

En orden a alcanzar ese objetivo, la Directiva de Hábitats regula detalladamente (a diferencia de la Directiva de Aves Silvestres) el procedimiento que ha de seguirse en esa declaración de ZEC. Esta regulación se transpuso al Derecho interno por medio del Real Decreto 1997/1995 de medidas para garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En el año 2003 se ha incorporado a la legislación la definición legal de las Zonas de Especial Conservación: espacios delimitados para garantizar su mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats de las especies de interés comunitario, establecidos de acuerdo con la normativa comunitaria.

Las fases que la Directiva de Hábitats prevé para la declaración de Zona de Especial Conservación son las siguientes:

- 1) A partir de la notificación de la Directiva de Hábitats los Estados habrían de remitir a la Comisión en un plazo de tres años una propuesta de lista de lugares en que figuren los hábitats naturales del Anexo I y de las especies autóctonas del Anexo II de la Directiva.

La designación inicial y la definitiva de los lugares susceptibles de ser declarados Zonas de Especial Conservación corresponden a las CCAA en donde se sitúen los mismos. No obstante, la intervención del Estado es en algunas ocasiones sumamente relevante. Cuando las Zonas de Especial Conservación se sitúen o coincidan con Parques Nacionales, o se emplacen en el mar territorial, la propuesta y declaración corresponde al Estado, aunque con el previo acuerdo de las CCAA correspondientes.

Son los órganos competentes de las CCAA quienes han de elaborar una lista de lugares que, situados en sus respectivos territorios, puedan ser declarados ZEC. El Gobierno Vasco aprobó el 23 de diciembre de 1997 una lista de 25 hábitats, con un total de 92.471 hectáreas (el 12 % del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco), que remitió al Ministerio. Los 25 enclaves incluían todos los espacios naturales protegidos hasta la fecha (Parques y Biotopos), aunque dos de ellos (Urdaibai y Txingudi) sólo en una parte de su territorio, junto a otros terrenos de interés natural que, en ese momento, carecían de figura legal de protección. Dos acuerdos posteriores (de 28 de noviembre de 2000 y de 10 de junio de 2003) elevaron hasta 52 el número de zonas y hasta el 20 % el territorio afectado). La lista propuesta por el Gobierno Vasco es la siguiente:

1. Valderejo (ES 2110001)
2. Sobrón (ES 2110002)
3. Robledales isla de Urkabustaiz (ES 2110003)
4. Arkamo-Gibijo-Arrastaria (ES 2110004)
5. Río Omecillo-Tumecillo (ES 2110005)
6. Río Baia (ES 2110006)
7. Lago de Arreo-Caicedo Yuso (ES 2110007)
8. Río Ebro (ES 2110008)
9. Gorbeia (ES 2110009)
10. Río Zadorra (ES 2110010)
11. Embalses del sistema Zadorra (ES 2110011)
12. Río Ayuda (ES 2110012)

13. Robledales isla de la Llanada Alavesa (ES 2110013)
14. Salburua (ES 2110014)
15. Montes Altos de Vitoria (ES 2110015)
16. Montes de Aldaia (ES 2110016)
17. Río Barrundia (ES 2110017)
18. Sierra Cantabria (ES 2110018)
19. Izki (ES 2110019)
20. Río Ega- Berrón (ES 2110020)
21. Lagunas de Laguardia (ES 2110021)
22. Entzia (ES 2110022)
23. Río Arakil (ES 2110023)
24. Arno (ES 2120001)
25. Aizkorri-Aratz (ES 2120002)
26. Izarraitz (ES 2120003)
27. Ría del Urola (ES 2120004)
28. Alto Oria (ES 2120005)
29. Pagoeta (ES 2120006)
30. Garate-San Barbara (ES 2120007)
31. Ernio-Gatzume (ES 2120008)
32. Inurritza (ES 2120009)
33. Ría del Oria (ES 2120010)
34. Aralar (ES 2120011)
35. Río Araxes (ES 2120012)
36. Río Leizarán (ES 2120013)
37. Ullia (ES 2120014)
38. Río Urumea (ES 2120015)
39. Aiako Harria (ES 2120016)
40. Jaizkibel (ES 2120017)
41. Txingudi-Bidasoa (ES 2120018)
42. Armañón (ES 2130001)
43. Ordunte (ES 2130002)
44. Ría del Barbadún (ES 2130003)
45. Dunas de Astondo (ES 2130004)
46. San Juan de Gaztelugatxe (ES 2130005)
47. Red fluvial de Urdaibai (ES 2130006)
48. Zonas litorales y marismas de Urdaibai (ES 2130007)
49. Encinares cantábricos de Urdaibai (ES 2130008)
50. Urkiola (ES 2130009)
51. Río Lea (ES 2130010)
52. Río Artibai (ES 2130011)

Esta lista (que ha de ir acompañada de información relativa a cada lugar, incluyendo un mapa del mismo, su denominación, su ubicación y extensión) se facilita al Ministerio para que proponga esos lugares a la Comisión Europea.

- 2) A continuación, la Comisión, de acuerdo con cada uno de los Estados, había de redactar un proyecto de *Lugares de Importancia Comunitaria* (LIC) basándose en la lista propuesta por los Estados. Estos Lugares de Importancia Comunitaria han de incluir obligatoriamente los lugares que alberguen hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, aunque pueden incluir otros lugares. Desde ese momento esos lugares se hallan ya sometidos a ciertas obligaciones de la Directiva de Hábitats.

La lista de LIC tendría que haberse elaborado en un plazo de seis años a partir de la notificación de la Directiva de Hábitats, esto es, según las previsiones iniciales, para junio de 1998. Los plazos han sido superados con creces. Para evitar en la práctica una pa-

ralización total del proceso, no se aprueba en bloque una sola lista de Lugares de Importancia Comunitaria sino que se hace por regiones biogeográficas. En enero de 2002 se publicó la primera lista, relativa a la región biogeográfica macaronésica (la más sencilla de elaborar, pues solo afecta a dos Estados, al abarcar únicamente los archipiélagos de Azores, Madeira y las Canarias). En enero de 2004 se ha publicado la lista correspondiente a la región biogeográfica alpina (que abarca los Alpes, los Pirineos, los Apeninos y las montañas ferrosandinavias septentrionales) En ambos casos la propia Comisión reconoció que las listas aprobadas eran insuficientes, pues los Estados no han propuesto todos los lugares necesarios para cumplir los requisitos de la Directiva. Mediante Decisión de 7 diciembre de 2004 la Comisión ha aprobado, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DOUE L-387, de 29 de diciembre de 2004). Por Decisión de 19 de julio de 2006, el mismo órgano ha adoptado la lista correspondiente a la región biogeográfica mediterránea (DOUE L-259, de 21 de septiembre de 2006), completando así la lista de lugares LIC que afectan a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- 3) Una vez que la Comisión Europea ha seleccionado y aprobado la lista de Lugares de Importancia Comunitaria, esos espacios han de ser declarados *Zonas de Especial Conservación* por las CCAA lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años. Es decir, estaba inicialmente previsto que el procedimiento alcanzara -como mínimo- hasta junio del 2004, aunque como hemos señalado los plazos se han ido retrasando considerablemente.

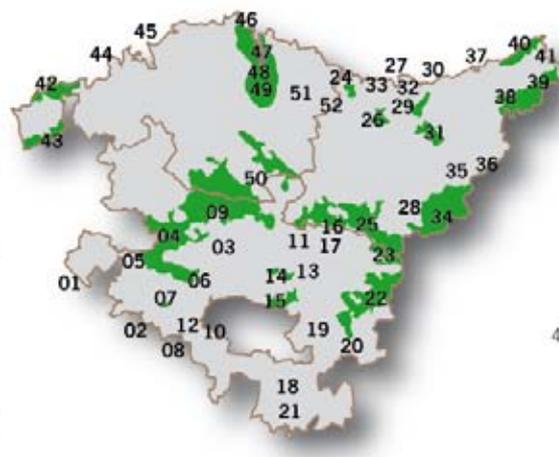
## B. Obligaciones administrativas derivadas de la inclusión de un lugar en la Red Natura 2000

La declaración y consideración de un espacio como LIC, como ZEC o como ZEPA, acarrea importantes consecuencias jurídicas, fijadas tanto en la normativa comunitaria europea, como en la interna.

- Si se trata de un **Lugar de Importancia Comunitario (LIC)**, desde el momento que la Comisión Europea lo reconoce como tal, incorporándolo a sus listas, las obligaciones que se generan son las siguientes:
  1. Han de adoptarse en dichas zonas las medidas apropiadas para evitar en las mismas el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de esta protección.
  2. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus

## RED NATURA 2000. LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA (LIC) EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

01. Valderejo (ES 2110001)
02. Sobrón (ES 2110002)
03. Robledales isla de Urkabustaiz (ES 2110003)
04. Arkamo-Gibijo-Arrastaria (ES 2110004)
05. Río Omecillo-Tumecillo (ES 2110005)
06. Río Baia (ES 2110006)
07. Lago de Arreo-Caicedo Yuso (ES 2110007)
08. Río Ebro (ES 2110008)
09. Gorbeia (ES 2110009)
10. Río Zadorra (ES 2110010)
11. Embalses del sistema Zadorra (ES 2110011)
12. Río Ayuda (ES 2110012)
13. Robledales isla de la Llanada Alavesa (ES 2110013)
14. Salburua (ES 2110014)
15. Montes Altos de Vitoria (ES 2110015)
16. Montes de Aldaia (ES 2110016)
17. Río Barrundia (ES 2110017)
18. Sierra Cantabria (ES 2110018)
19. Izki (ES 2110019)
20. Río Ega- Berrón (ES 2110020)
21. Lagunas de Laguardia (ES 2110021)
22. Entzia (ES 2110022)
23. Río Arakil (ES 2110023)
24. Arno (ES 2120001)
25. Aizkorri-Aratz (ES 2120002)
26. Izarraitz (ES 2120003)



27. Ria del Urola (ES 2120004)
28. Alto Oriá (ES 2120005)
29. Pagoeta (ES 2120006)
30. Garate-San Barbara (ES 2120007)
31. Ernio-Gatzume (ES 2120008)
32. Inurritza (ES 2120009)
33. Ria del Oriá (ES 2120010)
34. Aralar (ES 2120011)
35. Río Araxes (ES 2120012)
36. Río Leizarán (ES 2120013)
37. Ullia (ES 2120014)
38. Río Urumea (ES 2120015)
39. Aiako Harria (ES 2120016)
40. Jaizkibel (ES 2120017)
41. Txingudi-Bidasoa (ES 2120018)
42. Armañón (ES 2130001)
43. Ordurte (ES 2130002)
44. Ria del Barbadún (ES 2130003)
45. Dunas de Astondo (ES 2130004)
46. San Juan de Gaztelugatxe (ES 2130005)
47. Red fluvial de Urdaibai (ES 2130006)
48. Zonas litorales y marismas de Urdaibai (ES 2130007)
49. Encinares cantábricos de Urdaibai (ES 2130008)
50. Urkiola (ES 2130009)
51. Río Lea (ES 2130010)
52. Río Artibai (ES 2130011)

Fuente: NATURAGUNE PAREGABEAK. Euskal Autonomia Erkidegoan Natura 2000 Sarea. Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Vitoria-Gasteiz, 2004, ISBN 84-457-2099-6.

repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar, sin perjuicio de lo establecido en el siguiente apartado, las autoridades competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

3. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, se tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida. En el caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.
- Si se trata de una **Zona de Especial Conservación (ZEC)**, desde la declaración como tal por las CCAA,

además de las obligaciones anteriores (que operarán desde que la zona haya sido calificada como LIC), se incluye una nueva: las CCAA han de fijar las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en los lugares.

- Si se trata de una **Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA)**, desde la declaración como tal por las CCAA, el régimen de obligaciones es el siguiente. La Directiva de Aves Silvestres obliga a tomar todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas, lo cual se traducirá necesariamente en las siguientes medidas:
  - a) creación de zonas de protección;
  - b) mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección;
  - c) restablecimiento de los biotopos destruidos;
  - d) desarrollo de nuevos biotopos.

Dentro de las ZEPA se han de tomar las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de

los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos de esta normativa. Incluso fuera de las propias ZEPA los Estados miembros han de esforzarse en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.

En las ZEPA declaradas antes de la puesta en aplicación de la Directiva de Hábitats se han de cumplir las obligaciones que esta misma Directiva establece para los LIC, en sustitución de las más restrictivas que establecía la Directiva de Aves Silvestres. Pero las zonas que no han sido declaradas ZEPA, aunque hubieran debido serlo, siguen estando sometidas al régimen de la Directiva de Aves Silvestres no al de la Directiva de Hábitats. Sigue, en todo caso, vigente la obligación de la Directiva de Aves Silvestres que señala que fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.

En suma, en las áreas que forman parte de la *Red Natura 2000* (LIC, ZEC y ZEPA) se condiciona el ejercicio de las potestades públicas de planeamiento territorial y urbanístico, la aprobación de proyectos públicos en las mismas e, incluso, el otorgamiento de autorizaciones, licencias, permisos etc., con independencia de que tales potestades fueran ejercidas por la Administración estatal, autonómica, foral o local. Cualquier actividad de las señaladas que se emprenda, siempre que contenga los elementos exigidos en la normativa comunitaria, deberán cumplir las exigencias de las Directivas de Aves Silvestres y de Hábitats.

Por su interés, y dado que la constitución de la Red Natura 2000 afecta también al ejercicio de diversas competencias locales, se referencian las guías elaboradas por la Comisión Europea sobre los más importantes aspectos de la Directiva de Hábitats: *“Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats”* (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000) y *“Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/42/EEC”* (Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 2002).

#### 4.5. La protección del medio natural mediante otras categorías singulares previstas en el ordenamiento

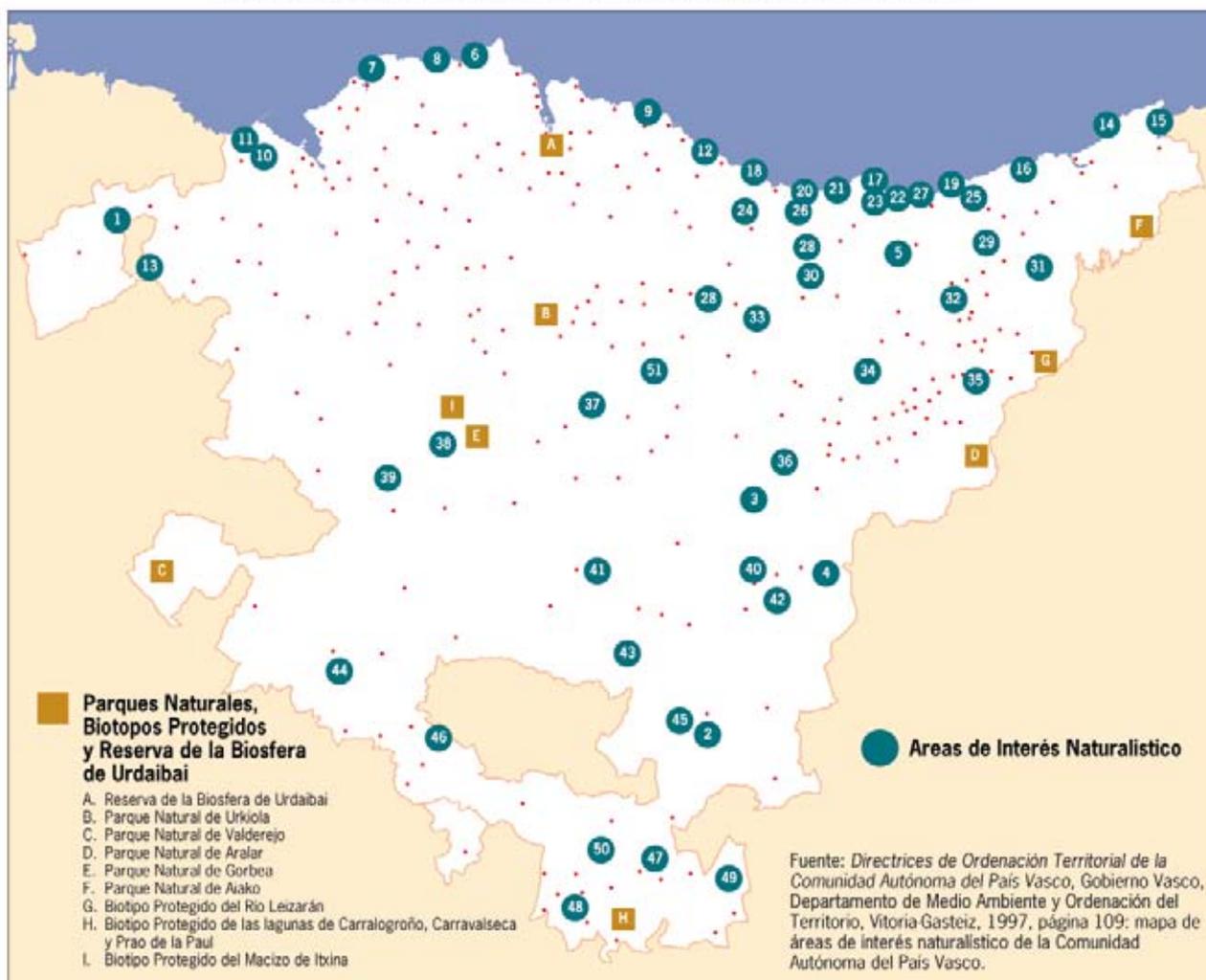
##### A. Áreas de Interés Naturalístico

La Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco, estableció que la Directrices de Ordenación del Territorio han de contener, entre otros aspectos, la delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica en cada caso aplicable.

Las DOT, a los efectos de dar cumplimiento a la señalada previsión, incorpora, dentro de la ordenación del medio físico que establece, lo siguiente:

- Por un lado, aporta el listado de los espacios naturales que, hasta esa fecha, habían sido aprobados (la Reserva de la Biosfera de Urdaibai; los Parques Naturales de Urkiola, Valderejo, Aralar, Gorbea y Aiako harria; y los Biotopos Protegidos del Río Leizarán, de las laguna de Carralagroño, Carravalseca y Prao de la Paul y el del macizo de Itxina). La ordenación y gestión de estos espacios queda referida a lo que dispongan la normativa general y de desarrollo de conservación de la naturaleza y de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (incluyendo los instrumentos de planificación a los que se ha hecho ya referencia).
- Pero este listado se considera abierto, de cara a ser completado a medida que puedan irse incluyendo en el mismo espacios derivados de nuevas declaraciones. Por eso mismo en el Anexo 3 del capítulo 21 de las DOT, se incluyen, de forma no vinculante, una serie de espacios que se consideran de interés naturalístico de cara a la conservación de valores que se incluyen en el mismo. Ese listado es el siguiente:
  1. Peñas de Ranero (Bizkaia)
  2. Izkiz (Araba)
  3. Aizkorri (Araba y Gipuzkoa)
  4. Entzia (Araba)
  5. Pagoeta (Gipuzkoa)
  6. Gaztelugatxe-Matxitxako (Bizkaia)
  7. Gorniz-Armintza (Bizkaia)
  8. Armintza-Bakio (Bizkaia)
  9. Montes y Acantilados de Otoio (Bizkaia)
  10. Área de Ziebena (Bizkaia)
  11. Marismas de Pobeña y Playa de la Arena (Bizkaia)
  12. Vaguadas Costeras de Mendexa-Berriatua (Bizkaia)
  13. Montes de Ordunte (Bizkaia)
  14. Monte Jaizkibel (Gipuzkoa)
  15. Marismas y Terrazas de Bidasoa (Gipuzkoa)
  16. Acantilados de Ulia (Gipuzkoa)
  17. San Antón (Ratón) de Getaria (Gipuzkoa)
  18. Acantilados de Mutriku-Saturrarán (Gipuzkoa)
  19. Arroyos de Mendizorrotz (Gipuzkoa)
  20. Punta Aitzuri (Mendata)-Zumaia (Gipuzkoa)
  21. Desembocadura del Urola (Gipuzkoa)
  22. Dunas y Ría de Inurritza (Gipuzkoa)
  23. Garate-Santa Bárbara (Gipuzkoa)
  24. Monte Arno-Olatz (Gipuzkoa)
  25. Embalse de Aginaga (Gipuzkoa)
  26. Monte Andutz (Gipuzkoa)
  27. Enclaves de Marisma en la Ría de Oria (Gipuzkoa)
  28. Valle de Haranerreaka (Gipuzkoa)
  29. Atxulondo-Abaloz (Gipuzkoa)
  30. Izarraitz (Gipuzkoa)
  31. Adarra-Usarbelartza (Gipuzkoa)
  32. Hernio-Gaztume (Gipuzkoa)
  33. Kareketa-Irukurutzeta-Agerre Buru (Gipuzkoa)
  34. Murumendi (Gipuzkoa)
  35. Valle del Araxes-Jazkugañe y Basabe (Gipuzkoa)
  36. Monte Gorostiaga (Satui) (Gipuzkoa)
  37. Hayedo de Halbinagoia (Araba)

## ÁREAS DE INTERÉS NATURALÍSTICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



- 38. Robledales de Fondo de Valle de Zuia (Araba)
- 39. Robledal del Monte Godamo (Araba)
- 40. Robledal de Luzuriaga (Araba)
- 41. Robledal de Arzubiaga (Araba)
- 42. Robledal de Mezquia (Araba)
- 43. Robledal de Añua (Araba)
- 44. Lago de Arreo o Caicedo Yuso (Araba)
- 45. Laguna de Olandina (Apellaniz) (Araba)
- 46. Quejigal en el Cerro La Solana (Araba)
- 47. Carrascales de Cripán (Araba)
- 48. Carrascal de Navaridas (Araba)
- 49. Pinar de Dueñas (Labranza) (Araba)
- 50. Coscojal de Laserna (Araba)
- 51. Udalaitz (Bizkaia y Gipuzkoa)

Las DOT concretan los municipios sobre los que se extienden estas Áreas de Interés Naturalístico, así como los valores (paisajístico, geológico, paleontológico, faunístico, botánico, etnográfico, arqueológico, didáctico o recreativo) que se hallan presentes en cada una de ellas. Para determinar el alcance territorial de estas Áreas, las

referencias cartográficas de valoración serán las de la cartografía 1:25.000 del Departamento de Ordenación del Territorio y de Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Las *Áreas de Interés Naturalístico* se corresponden con áreas representativas de bosques climáticos, ecosistemas de influencia marina (dunas, marismas, acantilados, islas y estuarios), humedales interiores, roquedos, tramos fluviales y matorrales climáticos. Todos estos espacios son de elevado interés para la Comunidad Autónoma, pudiéndose considerar como muy frágiles debido a su reducida extensión y a los usos que se desarrollan en su entorno.

Los espacios mencionados en este listado de Áreas de Interés Naturalístico pueden:

- Ser incluidos, a propuesta de la Administración competente, en algunas de las figuras específicas de protección que establece la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, lo que afectará a la ordenación y gestión de cada espacio. En efecto, así ha ocurrido en ocasiones:

<b>IZKI (2)</b>	• Parque Natural
<b>PAGOETA (5)</b>	• Parque Natural
<b>AIZKORRI (Aizkorri-Aratz) (3)</b>	• Parque Natural
<b>ARMAÑON (Peñas de Ranero) (1)</b>	• Parque Natural
<b>INURRITZA (22)</b>	• Biotopo Protegido
<b>GAZTELUGATXE (6)</b>	• Biotopo Protegido

- Ser tenidos en cuenta, incluyéndolos en sus propuestas de clasificación y calificación del territorio, por los diferentes instrumentos de planeamiento tanto de ordenación del territorio, como urbanísticos. En tal caso, corresponderá a esos instrumentos de planeamiento realizar la delimitación física de los espacios en atención a los valores naturales señalados. Los espacios que componen la Áreas de Interés Naturalístico sólo tendrán la categoría de suelo no urbanizable de especial protección, a los efectos de la aplicación de la Matriz para la Ordenación del Medio Físico de las DOT, cuando así lo establezcan los Planes Territoriales Parciales o el planeamiento urbanístico municipal. De concurrir ese elemento, el criterio general de uso a aplicar en estas Áreas de Interés Naturalístico es el mismo que el del suelo no urbanizable de especial protección: la limitación de la intervención antrópica, limitándose a mantener la situación preexistente, y en el caso de que la zona esté sometida a aprovechamiento, impulsar dicho aprovechamiento de forma sostenible, asegurando la renovación del recurso utilizado.
- Formar parte (aunque no todas lo hacen) de la lista de lugares LIC propuesta por la Comunidad Autónoma del País Vasco, y ser, en la fase final del proceso de implementación de la Red Natura 2000, declaradas Zonas de Especial Conservación.

## B. Zonas Ambientalmente Sensibles

Según la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, ha de entenderse por *Zona Ambientalmente Sensible*, aquella que, por sus especiales características en cuanto a valores ambientales contenidos y fragilidad de los mismos, sea susceptible de un mayor deterioro ambiental. Corresponde al Gobierno Vasco aprobar, a propuesta del órgano ambiental y previo informe de la Comisión Ambiental del País Vasco, un catálogo de Zonas Ambientalmente Sensibles.

A estos efectos, se entienden como Zonas Ambientalmente Sensibles, al menos, las siguientes (exceptuándose en todo caso el territorio clasificado como suelo urbano en el momento de promulgación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco):

- a) El dominio público marítimo-terrestre y su servidumbre de protección.
- b) El dominio público hidráulico, que incluye los cauces naturales de corriente continua, los lechos de

los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. Se incluyen también las áreas pertenecientes a la zona de policía y zona de servidumbre de márgenes siempre y cuando se encuentren catalogadas.

- c) Las áreas de recarga de acuíferos, así como zonas que presenten alta vulnerabilidad a la contaminación de los mismos, siempre y cuando se encuentren catalogadas.
- d) Las áreas o enclaves de elevado interés naturalístico siempre y cuando se encuentren catalogadas.
- e) Las áreas o enclaves catalogados o inventariados por constituir parte del patrimonio histórico artístico, incluyéndose su entorno.

En esta relación de Zonas Ambientalmente Sensibles hay algunas que lo son directamente en virtud de lo dispuesto legalmente y otras que solo lo serán si se encuentran contenidas en el mencionado Catálogo a elaborar por el Gobierno Vasco). En tanto en cuanto no se proceda a la aprobación del citado Catálogo, se consideran, a estos efectos, Zonas Ambientalmente Sensibles, las incluidas en las Directrices de Ordenación del Territorio como Áreas de Interés Naturalístico, y sometidas, en todo caso, al régimen de usos previsto en dichas Directrices de Ordenación del Territorio.

¿Cuáles son los efectos que se derivan de considerar un espacio como Zona Ambientalmente Sensible? Son dos:

- En primer lugar, determinados proyectos o actividades están sometidos al cumplimiento de una evaluación de impacto ambiental individualizada sólo si se realizan dentro de una Zona Ambientalmente Sensible.
- Por otro lado, la realización de ciertas infracciones ambientales en el interior de Zonas Ambientalmente Sensibles es considerada como circunstancia agravante a la hora de calificar la comisión de hechos tipificados en la ley como infracciones ambientales y graduar la sanción administrativa correspondiente.

## C. La protección de un espacio singular concreto a través del planeamiento urbanístico especial: el caso de Txingudi

La protección del medio natural en un espacio concreto puede articularse también, como hemos visto en el capítulo anterior, mediante la figura del plan especial. Cuando dicho plan especial se adopta por un municipio para conservar una zona ambientalmente interesante dentro de su término municipal, la protección queda un tanto condicionada por la necesaria subordinación de dicho plan especial urbanístico al Plan General de Ordenación Urbana o a las Normas Subsidiarias existentes. Sin embargo, cuando el plan especial es aprobado por el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia ambiental, la situación es diferente. La legislación urbanística permitiría hacer prevalecer el mismo sobre

los instrumentos generales de planeamiento urbanístico municipal. Por otro lado, la figura del plan especial, adoptada por ejemplo en el caso del área de Txingudi, ha servido también para actuar con cierta urgencia en una zona de incuestionable interés ambiental, antes de que se aprobara la Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

En efecto, el *Plan Especial de Protección y Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Txingudi* fue aprobado definitivamente por Orden de 29 de julio de 1994 (en la parte relativa al municipio de Irún) y por Orden de 26 de septiembre de 2001 (en lo correspondiente al municipio de Hondarribia). En cualquier caso, la decisión de elaborar este Plan Especial y su aprobación inicial fueron anteriores a la adopción de aquella legislación de espacios naturales.

#### 4.6. Espacios naturales y competencias locales: una reflexión global

En el marco de la normativa y la política de protección de determinados tipos de espacios naturales, las entidades locales pueden jugar un importante papel. Lógicamente, la plena consecución del objetivo protector que esta política requiere exige un funcionamiento coordinado de las distintas Administraciones que intervienen en dicho proceso (la autonómica, la foral y la local, principalmente), funcionamiento basado, precisamente, en el principio de cooperación interadministrativa. El necesario esfuerzo de conservación de estos lugares que se pretende, aconseja también incluir la consideración de ciertos aspectos relativos a los mismos en el diseño de los programas de la Agenda Local XXI. En concreto, deberían ser objeto de atención los siguientes aspectos en torno a los distintos tipos de intervención que en este proceso pueden desarrollar los Ayuntamientos y otro tipo de entidades locales:

A) En el procedimiento de declaración de bastantes de los espacios que hemos analizado es habitual la participación de las entidades locales, a través de mecanismos de audiencia, de consulta o de información pública, bien sea directamente en el proceso declaratorio, bien en la elaboración del propio planeamiento que, en ocasiones, debe preceder necesariamente a la declaración del propio espacio protegido. Es, en estos momentos, cuando los Ayuntamientos y las demás entidades locales han de presentar sus observaciones, sugerencias, alegaciones, opiniones, en torno a aspectos esenciales de la decisión que se pretende adoptar: la extensión del espacio, su zonificación, el régimen de usos, el tipo de protección, las previsiones organizativas, etc. Por eso es importante que cada entidad local disponga de la suficiente información contrastada sobre el territorio de su término municipal que pudiera resultar afectado por una eventual declaración, los problemas ambientales que en el mismo se presentan y las dificultades que la implantación del espacio pudiera suponer en los intereses locales o de los vecinos afectados. Esto resulta de especial relevancia en aquellos ca-

sos en que las previsiones normativas parecen ir dirigidas a convertir en espacios protegidos áreas de terrenos que, a fecha de hoy, o carecen de un sistema de protección de sus valores naturales o, de existir éste, el mismo resulta notablemente insuficiente.

- B) Una consideración especial merece la planificación específica que puede existir en determinados tipos de espacios naturales. Estos instrumentos planificadores (*Planes de Ordenación de Recursos Naturales* y *Planes Rectores de Uso y Gestión*) van a primar, ordinariamente, sobre el planeamiento urbanístico local, incluso el de carácter general, cuando se refieran a cuestiones vinculadas a la protección del espacio. Los Ayuntamientos, en consecuencia, deberían velar por la inexistencia de contradicciones entre esos dos sistemas planificadores, en especial, cuando se aborden procesos de revisión general o de modificación puntual del planeamiento urbanístico. Es cierto que, en muchas ocasiones, la contradicción puede ser salvada con una simple remisión normativa. Es habitual (y, en algunos casos, deseable) que *Planes Generales de Ordenación Urbana* y *Normas Subsidiarias* de planeamiento remitan, en el ámbito territorial afectado por la declaración de un espacio, a lo que establezca su planificación específica. En otros casos son estos instrumentos planificadores específicos del espacio natural los que remiten a la legislación urbanística y al planeamiento local para regular algún concreto tipo de uso o actividad a desarrollar. Esto no debería hacer perder de vista el objetivo final proteccionista que la declaración del espacio persigue, no resultando adecuado que al mismo se pudieran oponer regulaciones basadas en determinadas previsiones de un planeamiento urbanístico operante en una dirección contraria.
- C) Similares reflexiones a las anteriores pueden realizarse respecto del otorgamiento de licencias municipales en el área protegida. Cuando se esté elaborando un Plan de Ordenación de Recursos Naturales, una vez iniciado el procedimiento no pueden realizarse actos que transformen sensiblemente la realidad física y biológica del espacio de tal forma que puedan llegar a hacer imposible o dificultar importantemente la consecución de los objetivos de dicho Plan. Cuando éste haya sido aprobado inicialmente, no puede otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión (incluidas las municipales) que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física o biológica sin informe favorable del órgano foral competente para la gestión del Plan. Esto puede evitar que, a través de la simple aplicación del planeamiento urbanístico vigente, se otorguen licencias que puedan contradecir los objetivos conservacionistas del área que se pretenden. De todo ello se deriva la necesidad del establecimiento de cauces (formales o informales) de comunicación e información con las Administraciones competentes para la elaboración o gestión de los Planes, más allá de la mera referencia a la parti-

cipación en el procedimiento de elaboración de los mismos. El Municipio ha de reclamar y recibir información adecuada sobre el estado de los planes, objetivos que se persiguen, actividades que pretenden evitarse, etc., pues, de otra manera, resultaría imposible ejercer esas competencias de control sobre las actividades en los términos que fija la legislación.

Aprobado, en su caso, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y declarado el espacio protegido, el otorgamiento de licencias municipales vendrá condicionado por las exigencias de dicho instrumento planificador, el cual, entre otros aspectos, además de definir el ámbito de lo prohibido y de lo autorizable, puede establecer determinadas exigencias procedimentales para la obtención de licencias para ciertas actividades: informe previo del órgano gestor, necesidad de evaluación de impacto ambiental, etc. El Ayuntamiento ha de considerar todas estas exigencias en la resolución de las solicitudes de licencias en el área afectada por el espacio protegido. Otro tanto habría de hacerse en el supuesto de que se tratase de zonas incluidas en la Red Natura 2000, aunque las mismas carecieran de un planificación ambiental específica.

- D) De todos los espacios naturales que se recogen en la normativa, solamente en el caso de los Parques Naturales y de la Reserva de la Biosfera de Urdabai se prevé una cierta participación de las entidades locales en los órganos asesores de la gestión de los mismos (*Plenos y Comisiones Permanentes de los Patronatos*). Esa participación es variada, aunque casi siempre se garantiza, al menos en los Plenos, la presencia de todos los Ayuntamientos implicados. Es importante que los representantes de cada Ayuntamiento en los mencionados órganos habitualmente efectúen una labor de intercambio y transmisión (previa y a posteriori) de experiencias, informaciones y problemas, referidos al ámbito de protección del espacio, que se generan en el seno de cada uno de los órganos en los que participa, con el objeto de evitar decisiones contradictorias sobre las mismas cuestiones que se pudieran plantear en cada ámbito.
- E) Para contribuir al mantenimiento de los espacios naturales y para compensar a las poblaciones afectadas se han de establecer áreas de influen-

cia socioeconómica. Estas áreas se integran por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate, incluyendo, si la hubiere, su zona periférica de protección. En estas áreas se han de elaborar programas de actuación socioeconómica, siendo de particular importancia el derecho preferente que la legislación atribuye a las entidades locales referidas en la adjudicación de concesiones de prestación de servicios con que se haya de dotar al espacio para su gestión.

La financiación que garantiza el cumplimiento de la planificación, ordenación, protección, uso y gestión de los espacios naturales puede provenir también de los recursos de las Administraciones locales. O, lo que es lo mismo, determinadas necesidades que se derivan de esa protección pueden ser asumidas (en todo o en parte) por los presupuestos municipales. Es necesario, por lo tanto, que el municipio diseñe las posibilidades de intervención que pueden derivarse de su potestad de gasto. En todo caso, se estima de particular importancia, en este ámbito, la posibilidad de concluir convenios de colaboración entre todas las Administraciones afectadas por el objetivo de protección del espacio, en especial cuando se concreten en programas para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones integradas en el ámbito territorial del espacio protegido. Sobre todo porque muchas de las finalidades de dichos programas tienen un evidente interés local: crear infraestructuras, mejorar las actividades tradicionales, integrar a los habitantes locales en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio, rehabilitar la vivienda rural, conservar el patrimonio arquitectónico, etc., interés que el municipio, en muchos casos, no puede asumir financieramente en exclusiva.

- F) Por último, cabe mencionar la posibilidad de articular una política local de protección de espacios, diferente de la derivada de la aplicación de toda esta normativa. En efecto, pueden darse situaciones en las que una determinada entidad local estuviera interesada en proteger una cierta zona de su término municipal por su valores ecológicos o ambientales, y que la zona en cuestión no hubiera sido incluida en ninguna de las diferentes categorías y tipologías de espacios protegidos a las que nos hemos referido, quizás porque a juicio de otras Administraciones el valor ambiental no fuera demasiado relevante (aunque sí pueda tener esta consideración a nivel local), quizás por tratarse de una porción del territorio de escasa extensión. En tales casos, los Ayuntamientos tienen la posibilidad de dotar a la zona de una protección ambiental especial, por ejemplo a través del planeamiento urbanístico (general o especial), aunque con unos efectos y un grado de protección inferior al que se derivaría de la inserción de ese espacio dentro de la política general de protección de espacios naturales que se ha expuesto.



Urdaibai	Urkioia	Valderejo	Gorbeia	Aralar	Alako Harria	Izki	Pagoeta	Aizkorri-Aratz	Armañón	PATRONATOS PLENO
1										ADMÓN. ESTADO
1										PARLAMENTO VASCO
5	2	1	1	1	1	1	1	1	1	ADMÓN. CAPV
3 (Biz)	2 (Biz-Ar)	2 (Ar)	2 (Biz-Ar)	2 (Gip)	2 (Gip)	1 (Ar)	3 (Gip)	2 (Gip-Ar)	2 (Biz)	DIPUTACIONES FORALES
6 (de 22)	8 (de 8)	1	8 (de 8)	7 (de 6)	6 (de 5)	7 (de 3)	4 (de 3)	11 (de 11)	2 (de 2)	AYUNTAMIENTOS
		1	3			1 (Juntas Admtvas.)		6 (Juntas Admtvas.)		ENTIDADES LOCALES MENORES
1	1	1	1	1 (o de prestigio)	1 (o de prestigio)	1 (asoc. científ. Ar)	1 (o de prestigio)	2 (de UPV y de asoci. científ.)	1 (UPV)	UPV/EHU O REPRESENTANTES CIENTÍFICOS
1										UNESCO (Programa MaB)
1 (RBU)	1	1 (Ar)	1	1 (Gip)	1 (Gip)	1 (Ar)	1 (Gip)	1	1 (Biz)	ASOCIACIONES ECOLOGISTAS DE LA ZONA
	1 (científ)		1 (científ)							ASOCIACIÓN DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA CAPV
1 (sin voto)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	DIRECTOR-CONSERVADOR
	1									ASOCIACIÓN CULTURAL DE LA ZONA
	1	1 (Ar)	1	1 (Gip)	1 (Gip)	1 (Ar)	1 (Pagoeta)	1		FEDERACIÓN DE MONTAÑA O SOCIEDAD MONTAÑERA
	1		1					1		CONFEDERACIÓN DE FORESTALISTAS DEL PAIS VASCO
				1	1		1 (de Gip)			ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS FORESTALES
3		1 (Asoc. desarrollo rural de Valles Ar)				1				SECTOR AGRÍCOLA FORESTAL DE LA ZONA
	1	1 (Ar)	1	2 (Gip)	2 (Gip)	1 (Ar)	1 (implantada en la zona)	1	1 (Biz)	ORGANIZACIONES O SINDICATOS AGRARIOS DEL PAIS VASCO
	1		1						1	FEDERACIÓN DE AGRICULTURA DE MONTAÑA DEL PAIS VASCO
	2	1	1	1	1			1		ASOCIACIONES DE PROPIETARIOS
	1	1	1 (Gorb)	1	1	1 (Izki)	1	1	1 (Armañón)	FEDERACIÓN TERRITORIAL DE CAZA Y PESCA O SOCIEDADES O CLUBES
		1	1	1	1	1	1	1		PRESIDENTE
1 (Pres. Cons. Coop.)	1	1 (Secret.)		2 (Mancomunidad de Enfiro-Akalar)			1 (Altzola Biganategi Elharte)	4 (parzonerías)	2 (Concesionarios en Montes de utilidad pública/Grupos espeológicos)	OTROS
<b>24</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>34</b>	<b>13</b>	<b>TOTAL</b>

Urdaihai	Urkiola	Valderejo	Gorbeia	Aralar	Alako Haria	Izki	Pagoeta	Aizkorri-Aratz	Armañón	PATRONATOS COMISIÓN PERMANENTE
3	2	1	1			1	1	1	1	ADMÓN. CAPV
2 (Biz)	2 (Biz-Ar)		2 (Biz-Ar)			1	1	2 (Gip-Ar)	1 (Biz)	DIPUTACIONES FORALES
2 (de 22)	1 (de 8)	1	2 (de 8)	1 (de 6)	1 (de 5)	2 (de 3)	1 (de 3)	2 (de 11)	2 (de 2)	AYUNTAMIENTOS
1 (sin voto)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	ENTIDADES LOCALES MENORES
			1							DIRECTOR-CONSERVADOR
										MANCOMUNIDAD ENIRIO-ARALAR
	1									ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS
1	1	1	2			1	1	3 (uno de parzon.)	1	RESTO DE ASOCIACIONES, COLECTIVOS, ENTIDADES E INSTITUCIONES REPRESENTADAS EN EL PLENO
1 (el del pleno)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	PRESIDENTE
				1 (el del Patronato)				1 (el del Patronato)		SECRETARIO
<b>24</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>34</b>	<b>13</b>	<b>TOTAL</b>



## Normativa de los Espacios declarados en la Comunidad Autónoma del País Vasco

### Reserva de la Biosfera de Urdaibai

#### Declaración y régimen jurídico:

- Ley 5/1989, de 6 de julio (BOPV 145, 29 de julio de 1989).
- Modificación por Ley 15/1997, de 31 de octubre (BOPV 220, 17 de noviembre de 1997).

#### Plan Rector de Uso y Gestión:

- Decreto 242/1993, de 3 de agosto (BOPV 235, 7 de diciembre de 1993).
- Modificado por Decreto 27/2003, de 11 de febrero (BOPV 46, de 5 de marzo de 2003) y por Decreto 182/2003, de 22 de julio (BOPV 160, de 19 de agosto).

#### Desarrollo reglamentario:

- Decreto 313/1992, de 24 de noviembre, sobre emisión de informes por el Patronato (BOPV 247, 21 de diciembre de 1992).
- Decreto 164/1995, de 14 de febrero, por el que se crea el Consejo de cooperación (BOPV 164, 14 de febrero de 1995), modificado por Decreto 196/1997, de 29 de agosto (BOPV 178, 18 de septiembre de 1997).
- Decreto 258/1998 de 29 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas (PADAS) de la Reserva de Urdaibai (BOPV 200, 21 de octubre de 1998).
- Decreto 446/1999, de 21 de diciembre, por el que se establecen las normas de elección y designación de las representaciones municipales en el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (BOPV 4, 7 de enero de 2000).
- Decreto 447/1999, de 21 de diciembre, por el que se establece el modo de designación y la vigencia de la representación en el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, de las asociaciones ecologistas y conservacionistas del ámbito de la Reserva de la Biosfera, con reconocido prestigio en el estudio y protección de la misma (BOPV 4, 7 de enero de 2000).
- Orden de 18 de noviembre de 2004, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de Encinares Cantábricos de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (BOPV 249, de 30 de diciembre de 2004).

### Parque Natural de Urkiola

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Primer PORN: Decreto 102/1994, de 22 de febrero (BOPV 55, 21 de marzo de 1994).

- Segundo PORN: Decreto 147/2002, de 18 de junio (BOPV 150, 9 de agosto de 2002).

#### Declaración:

- Decreto 275/1989, de 29 de diciembre (BOPV 3, 4 de enero de 1990).
- Modificado por Decreto 93/1994, de 15 de febrero (BOPV 52, 16 de marzo de 1994); Decreto 252/1995, de 25 de abril (BOPV 95, 22 de mayo de 1995); y Decreto 97/1998, de 2 de junio, que deroga el art. 6 del Decreto de declaración (BOPV 112, 17 de junio de 1998).

#### Plan Rector de Uso y Gestión:

- Primer PRUG: Decreto 505/1995, de 5 de diciembre (BOPV 18, 25 de enero de 1996).
- Segundo PRUG: Decreto 111/2006, de 30 de mayo (BOPV 150, de 8 de agosto).

### Parque Natural de Valderejo

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 3/1992, de 14 de enero (BOPV 27, 10 de febrero de 1992).

#### Declaración:

- Decreto 4/1992, de 14 de enero (BOPV 28, 11 de febrero 1992).

#### Plan Rector de Uso y Gestión:

- Primer PRUG: Decreto 174/1995, de 28 de febrero (BOPV 65, 3 de abril de 1995). Modificación por Decreto 155/1997, de 24 de junio (BOPV 133, 14 de julio de 1997).
- Segundo PRUG: Decreto 146/2002, de 18 de junio (BOPV 145, 1 de agosto de 2002).

### Parque Natural de Gorbeia

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 227/1994, de 28 de junio (BOPV 154, 16 de agosto de 1994).

#### Declaración:

- Decreto 228/1994, de 28 de junio (BOPV 154, 16 de agosto de 1994).

#### Plan Rector de Uso y Gestión:

- Decreto 66/1998, de 31 de marzo (BOPV 102, 3 de junio de 1998).



### Parque Natural de Aralar

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 168/1994, de 26 de abril (BOPV 126, 4 de julio de 1994).
- Modificación por Decreto 146/2004, de 13 de julio (BOPV 142, de 27 de julio de 2004).

#### Declaración:

- Decreto 169/1994, de 26 de abril (BOPV 123, de 29 de junio de 1994).

### Parque Natural de Aiako Harria

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 240/1995, de 11 de abril (BOPV 105, 6 de junio de 1995).

#### Declaración:

- Decreto 241/1995, de 11 de abril (BOPV 105, 6 de junio de 1995).

#### Plan Rector de Uso y Gestión:

- Decreto 87/2002, de 16 de abril (BOPV 81, 2 de mayo de 2002).

### Parque Natural de Izki

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 64/1998, de 31 de marzo (BOPV 80, 4 de mayo de 1998).

#### Declaración:

- Decreto 65/1998, de 31 de marzo (BOPV 80, 4 de mayo de 1998).

#### Plan Rector de Uso y Gestión:

- Decreto 200/2000, de 10 de octubre (BOPV 210, 2 de noviembre de 2000).
- Modificación de la parte normativa del PRUG por Decreto 26/2005, de 8 de febrero (BOPV 35, de 21 de febrero).

### Parque Natural de Pagoeta

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 253/1998, de 29 de septiembre (BOPV 205, 28 de octubre de 1998).

#### Declaración:

- Decreto 254/1998, de 29 de septiembre (BOPV 205, 28 de octubre de 1998).

### Parque Natural de Aizkorri - Aratz

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 76/2006, de 4 de abril (BOPV 76, 21 de abril de 2006).

#### Declaración:

- Decreto 75/2006, de 4 de abril (BOPV 94, 19 de mayo de 2005).

### Parque Natural de Armañón

#### Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

- Decreto 175/2006, de 19 de septiembre (BOPV 228, 29 de noviembre de 2006).

**Declaración:**

- Decreto 176/2006, de 19 de septiembre (BOPV 228, 29 de noviembre de 2006).

**Biotopo Protegido del Macizo de Itxina****Declaración:**

- Decreto 368/1995, de 11 de julio (BOPV 165, 30 de agosto de 1995).

**Biotopo Protegido del Río Leizarán****Declaración:**

- Decreto 416/1995, de 29 de septiembre (BOPV 201, 20 de octubre de 1995).

**Biotopo Protegido del Complejo Lagunar de Laguardia****Declaración:**

- Decreto 417/1995, de 19 de septiembre, de las Lagunas de Carralagroño, Carravalseca y Prao de La Paul (BOPV 201, 20 de octubre de 1995).
- Decreto 255/1998, de 29 de noviembre, para incluir en el Biotopo la Laguna de Musco y cambiar su denominación (BOPV 197, 16 de octubre de 1998).

**Biotopo Protegido del área de Inurritza****Declaración:**

- Decreto 40/1997, de 25 de febrero (BOPV 48, 11 de marzo de 1997).

**Biotopo Protegido de Gaztelugatxe****Declaración:**

- Decreto 229/1998, de 15 de septiembre (BOPV 188, 2 de octubre de 1998).

**Arboles singulares****Declaración:**

- Decreto 265/1995, de 16 de mayo (BOPV 108, 8 de junio de 1995).
- Decreto 80/1996, de 16 de abril, que descataloga la encina de Mutriku como árbol singular (BOPV 83, 2 de mayo de 1996).
- Decreto 23/1997, de 11 de febrero, por el que se realiza una segunda declaración de árboles singulares (BOPV 38, 25 de febrero de 1997).

*Propuesta de espacios de la Comunidad Autónoma del País Vasco a incluir en la Lista de lugares de interés comunitario de la Red Natura 2000: Acuerdos del Gobierno Vasco del 23 de diciembre de 1997, de 28 de noviembre de 2000 y de 10 de junio de 2003 (no publicados en BOPV).*

**Txingudi****Plan Especial de Protección y Ordenación de los Recursos Naturales:**

- Orden de 29 de julio de 1994, relativa al municipio de Irún (BOPV 161, 25 de agosto de 1994).
- Orden de 26 de septiembre de 2001, relativa al municipio de Hondarribia (BOPV 212, 2 de noviembre de 2001).



## 5. La protección de determinados elementos naturales: las riberas del mar, las aguas, los ríos y arroyos, las zonas húmedas, los montes, el paisaje y los corredores ecológicos

### 5.1. Las riberas del mar

**E**l régimen jurídico del litoral marítimo y de las diversas franjas que lo componen se halla recogido, en lo fundamental, en la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. En esta norma se establecen:

- La clasificación y definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre y la regulación de la protección de su titularidad pública.
- La regulación jurídica de la utilización de esos bienes por las Administraciones Públicas y por particulares, así como de sus consecuencias económico-financieras.
- Las servidumbres y limitaciones que se imponen a los terrenos contiguos a las riberas del mar.
- El sistema de infracciones y sanciones para proteger el cumplimiento de esta normativa.
- Las competencias estatales, autonómicas y locales en materia de costas.

Las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo que constitucionalmente se establece. La *Ley 22/1988, de Costas*:



- Define los conceptos de zona marítimo-terrestre y de playa. Ambos elementos, conjuntamente, forman lo que legalmente se conoce como “*riberas del mar y de las rías*”. Las playas y la zona marítimo-terrestre forman parte del término municipal.
- Añade una serie de elementos que también son de dominio público marítimo-terrestre estatal, aunque no forman parte del concepto riberas:
  - Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.
  - Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.
  - Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.
  - Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.
  - Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre.
  - Los islotes en aguas interiores y mar territorial, así como la islas que estén formadas o se formen por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las marea, aunque en ambos casos se salvaguardan los derechos de propiedad preexistentes.
  - Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.
  - Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquirieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.
  - Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
  - Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima.
  - Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.
- Remite a su legislación específica la regulación del mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo (Ley 10/1977, de 4 de enero) y la de los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (Ley 15/1978, de 20 de febrero).

La Comunidad Autónoma del País Vasco no ha dictado aún una legislación propia y específica en relación a su litoral marítimo. No obstante, sí pueden encontrarse varias referencias normativas de carácter autonómico en relación a esta materia. *La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco* establece algunos principios y objetivos que han de cumplir las Administraciones Públicas en relación al litoral, aunque con un carácter marcadamente genérico:

- conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar;
- prevenir en ellas situaciones de deterioro ambiental;

- garantizar –en la medida de lo posible– el carácter de corredor ecológico de las riberas;
- asegurar la integridad y adecuada conservación del litoral, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias;
- elaborar planes que aseguren el uso sostenible de las zonas costeras;
- velar por la utilización racional de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con su naturaleza, sus fines y el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico;
- conservar las zonas húmedas, fijando objetivos y medidas de protección y recuperación, potenciando su conocimiento y evitando, en todo caso, su destrucción y deterioro.

Además, no hay que olvidar que esta misma ley establece que el dominio público marítimo-terrestre y su servidumbre de protección son considerados como zonas ambientalmente sensibles, con los efectos jurídicos derivados de esa catalogación.

También ha de señalarse, por otro lado, que las *Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco* prevén la elaboración de un *Plan Territorial Sectorial de Ordenación y Protección del Litoral* (en fase de elaboración) y que el *Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas*, cuyo contenido analizaremos más adelante, incorpora importantes previsiones en relación a las zonas húmedas costeras.

## A. Playas y zona marítimo-terrestre: concepto y régimen jurídico

Las riberas del mar y de las rías, según la legislación de costas, están formadas por:

### • Zona marítimo-terrestre

Espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. A esta definición se añaden otras dos previsiones: la precisión de que esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde sean sensibles las mareas; y la inclusión en el concepto de zona marítimo-terrestre de las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

### • Playas

Zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales.

La Ley de Costas establece un sistema simple para determinar el régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre.

• **Uso común y acorde con su naturaleza**

Pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos, y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen conforme a la normativa que le afecte. (*Uso libre, público y gratuito*).

• **Usos que requieren un título habilitante a otorgar por la Administración**

La utilización total o parcial de estos bienes por la Administración del Estado para el cumplimiento de fines de su competencia, consistentes tanto en estudios e investigaciones como en obras, instalaciones o servicios. (*Reservas*).

La utilización de estos bienes por las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o para la ampliación o modificación de los existentes. (*Adscripción*).

Ocupación de estos bienes con obras e instalaciones no desmontables. (*Concesión*).

Usos que, concurriendo circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, no exijan o requieran obras o instalaciones de ningún tipo, o, si lo hacen, que sean desmontables o puedan calificarse como bienes muebles. (*Autorización*). (*Existe un régimen jurídico especial para las autorizaciones de vertidos y para las que permiten la extracción de áridos*).

El otorgamiento de estos títulos habilitantes corresponde a la Administración del Estado, excepto la autorización de vertidos desde tierra al mar, que corresponde a la administración autonómica correspondiente.

Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Cualquiera que sea el título administrativo que se invoque y la Administración que lo otorgue, quedan expresamente excluidas las utilizaciones también prohibidas en la zona de servidumbre de protección, excepto la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio (previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros) y el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados. Además quedarán prohibidos el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y las acampadas. La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de *Regulación del Sector Eléctrico*, estableció una nueva excepción: excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministerios de Fomento, de Medio Ambiente y de Industria y Energía, podrá autorizar el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión en el dominio público marítimo-terrestre, siempre que no se localicen en tramos de costa que constituyan playa u otros ámbitos de especial protección.

Tratándose de puertos de titularidad estatal (en la Comunidad Autónoma del País Vasco, solo los de Bilbao y

Pasajes), la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, reguladora del régimen económico y de prestación de servicios en ese tipo de puertos establece que la utilización de ese dominio público portuario se regula por su normativa específica y solamente en lo no previsto en ella se aplica la legislación de costas.

La Ley de Costas de 1988 establece, además, algunos criterios sustantivos específicos en relación a la ordenación de las playas:

- Las edificaciones de servicio de playa se ubicarán preferentemente fuera de ella, con las dimensiones máximas y distancias mínimas que reglamentariamente se determinen;
- La ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a servicios de temporada, no podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquella en pleamar. La distribución de tales instalaciones ha de hacerse por la Administración autonómica, y, en su defecto, ha de ser de forma homogénea a lo largo de la playa.

**B. Limitaciones y servidumbres sobre terrenos colindantes**

La legislación de costas establece un sistema de limitaciones y servidumbres sobre todos los terrenos de la franja costera adyacente a los bienes calificados como riberas del mar (playas y zona marítimo-terrestre). Es a partir de la línea interna de dicha ribera del mar y en proyección horizontal como se determina la ubicación de cada servidumbre y limitación.

Las servidumbres y limitaciones que a continuación se exponen son imprescriptibles, se imponen directamente por la ley, y se aplican a todos los terrenos costeros en los términos que en cada una de ellas establezca su regulación específica, excepto los declarados de interés para la seguridad y defensa nacional, que se regirán por su legislación específica. Las Comunidades Autónomas pueden dictar una normativa propia de protección del litoral dado que las servidumbres y limitaciones de la ley tienen el carácter de regulación mínima y complementaria.

**B.1. Servidumbre de tránsito**

Afecta a una franja de 6 metros (ampliable a 20 en lugares de tránsito difícil o peligroso) que debe quedar permanentemente expedita tanto para el paso de vehículos de vigilancia como para el libre tránsito peatonal. Se exceptiona del sometimiento a esta servidumbre los terrenos costeros que se hallen en espacios especialmente protegidos, en los que habremos de estar a lo que establezca su normativa específica.

Esta zona puede ser ocupada:

- Excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre (en cuyo caso la franja ocupada habrá de ser sustituida por otra análoga, para garantizar la continuidad del tránsito).

- Permanentemente para la ejecución de paseos marítimos, que habrán de ser preferentemente peatonales.

La servidumbre de tránsito se aplica en todo caso, cualquiera que fuera la clasificación urbanística del suelo. Cuando la franja de terreno afectada se halle ocupada por obras e instalaciones anteriores a la Ley de Costas de 1988:

- Si carecen de la autorización exigible según la legislación precedente, se procederá a la demolición de las mismas, salvo que la administración del estado proceda a su legalización por razones de interés público;
- Si son conformes con el ordenamiento jurídico anterior pero incompatibles con la nueva ley, podrán realizarse, con autorización de la administración del estado, obras que consistan en pequeñas reparaciones que exija la higiene, el ornato y la conservación, pero no se admitirán obras de consolidación o modernización o que aumenten el volumen o incrementan el valor de expropiación. Esta misma regla se aplicará a los casos de obras e instalaciones legalizadas.

## B.2. Servidumbre de acceso

La servidumbre de acceso público y gratuito al mar recaerá sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso. Se exige a los planes e instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos que establezcan la previsión de un número suficiente de accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público y salvo en espacios de especial protección (en los que habrá de atenderse a su normativa específica). La necesidad de accesos no se cuantifica, salvo en las zonas clasificadas como urbanas o urbanizables en las cuales la máxima separación entre accesos de tráfico rodado será de 500 metros y entre los de acceso peatonal de 200 metros.

## B.3. Servidumbre de protección

Se trata de una zona de 100 metros, ampliable hasta 200 si hay acuerdo de la Administración del Estado con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento afectados. En la zona afectada por la servidumbre de protección podemos distinguir cuatro grupos de actividades y obras:

### 1. Usos libres o permitidos sin necesidad de autorización

Sólo la realización de cultivos y plantaciones y respetando, en todo caso, lo dispuesto sobre la servidumbre de tránsito y algunos límites de cerramientos en los primeros 20 metros.

### 2. Usos e instalaciones permitidas con autorización de la Administración autonómica

- Las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o sean

convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre.

- Las instalaciones deportivas descubiertas.
- La ejecución de terraplenes, desmontes y talas de árboles en determinadas condiciones.

### 3. Instalaciones autorizables sólo por el Gobierno del Estado y de manera excepcional

- La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas o de intensidad superior a 500 vehículos / día de media anual, o de sus áreas de servicio (aunque reglamentariamente se precisa que tal autorización no será necesaria si su incidencia en la zona de servidumbre de protección es accidental, puntual o de carácter transversal).
- El tendido de líneas eléctricas de alta tensión.
- Las edificaciones destinadas a residencia o habitación, si son de excepcional importancia y por razones económicas es conveniente su ubicación en el litoral, siempre que no se hallen en tramos de servidumbre de protección en cuyo frente haya playas, zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección.
- Las instalaciones industriales en las que pese a poder tener otra ubicación y no ser necesarias para el uso del dominio público marítimo-terrestre, concurren las circunstancias que se han señalado en el punto anterior para las edificaciones destinadas a residencia o habitación.

### 4. Usos e instalaciones absolutamente prohibidos

- Las que impliquen la destrucción de áridos.
- El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración (aunque los dos primeros se permiten cuando sean utilizables como rellenos y estén debidamente autorizados).
- La publicidad a través de carteles, vallas o por medios acústicos o audiovisuales (salvo los rótulos indicadores de establecimientos que se coloquen en la fachada sin reducir el campo visual).

Dada la intensidad de las medidas de protección que se derivan de la aplicación de la servidumbre de protección en todo el litoral, la normativa ha previsto la aplicación gradual de sus previsiones, en función de la clasificación urbanística de los terrenos costeros afectados:

- En el suelo no urbanizable y en el suelo urbanizable no programado la aplicación de la servidumbre de protección es total, de manera íntegra.
- En el suelo urbano la extensión de la servidumbre de protección se reduce a 20 metros (aunque hay una normativa específica cuando la línea de edificación se halle a menos de esa distancia).
- En el suelo urbanizable la idea fundamental es tratar de mantener los aprovechamientos urbanísticos ya atribuidos.

Cuando existen edificaciones o instalaciones preexistentes afectadas por esta servidumbre de protección, previa autorización de la Administración autonómica, podrán realizarse obras de reparación y mejora, siempre

que no impliquen aumento de volumen, de las construcciones existentes, y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

#### B.4. Zona de influencia

La ordenación urbanística en una zona cuya anchura vendrá determinada por el planeamiento, siendo su extensión mínima de al menos 500 metros a partir del límite interno de la ribera del mar, habrá de respetar los siguientes criterios:

- En tramos con playa y acceso de tráfico rodado, han de preverse reservas de suelo para aparcamiento de vehículos en cuantía suficiente para garantizar su estacionamiento fuera de la zona afectada por la servidumbre de tránsito.
- Las construcciones han de adaptarse a la legislación urbanística.
- Ha de evitarse la formación de pantallas arquitectónicas o la acumulación de volúmenes. A estos efectos la densidad de edificación en esa zona ha de ser menor o igual que la densidad media de edificación del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar del Municipio.

#### C. Competencias locales sobre el dominio público-marítimo terrestre

La legislación de costas limita las competencias municipales, en el marco que fije cada Comunidad Autónoma, a las siguientes materias de manera expresa:

1. Informar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre.
2. Informar el otorgamiento de todo tipo de títulos habilitantes (reservas, adscripciones, concesiones y autorizaciones).
3. Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta que establezca la normativa de régimen local.
4. Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

En particular, la Comunidad Autónoma del País Vasco, tiene regulado por Decreto 196/1997, de 29 de agosto, el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección y de autorizaciones de vertido desde tierra al mar. *La Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, del País Vasco*, atribuye el otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de protección, así como su vigilancia, inspección y sanción, a la Agencia Vasca del Agua.

En estos procedimientos se prevén: la necesidad, en su caso, de un certificado urbanístico municipal que acredite la adecuación del uso propuesto en la solicitud al planeamiento en vigor, un informe -previo a la resolución- del Ayuntamiento afectado y la notificación de la decisión al propio Ayuntamiento.

No obstante, los efectos más significativos de la normativa de costas en el ejercicio de las competencias propias por las entidades locales, con los siguientes:

- La Ley de Costas de 1988 condiciona todo el sistema de planeamiento urbanístico de los Municipios costeros. En primer lugar, por la intensidad de efectos de las servidumbres, sobre los terrenos colindantes con las riberas del mar. Por otra parte, añadiendo un informe preceptivo y vinculante (que en realidad son dos: uno antes de la aprobación inicial y otro antes de la aprobación definitiva) de la Administración del Estado sobre todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos que pudieran afectar a los espacios litorales afectados por la citada ley.
- Las obras de interés general son competencia de la Administración del Estado y no estarán sometidas a licencia o cualquier acto de control por parte de las Administraciones locales, no pudiendo tampoco ser suspendidas por otras Administraciones Públicas.

Se consideran como de interés general las siguientes obras las necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del demanio, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren; las de acceso público al mar no previstos en el planeamiento; las de creación, recuperación y regeneración de playas; las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas; y las de iluminación de costas y señales marítimas.

Para la ejecución de las obras de interés general se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, para que en el plazo de un mes notifiquen la conformidad o disconformidad de la obra con instrumentos de planificación del territorio, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral y con el planeamiento urbanístico en vigor. En el caso de no emitirse dichos informes se considerarán favorables. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente. En el supuesto de que no existan los instrumentos antes citados o la obra de interés general no esté prevista en los mismos, el proyecto se remitirá a la Comunidad y Ayuntamiento afectados, para que redacten o revisen el planeamiento con el fin de acomodarlo a las determinaciones del proyecto, en el plazo máximo de seis meses desde su aprobación. Transcurrido el plazo sin que la adaptación del planeamiento se hubiera efectuado, se considerará que no existe obstáculo alguno para que pueda ejecutarse la obra.

## 5.2. Protección de las aguas, las zonas húmedas y los márgenes de ríos y arroyos

### A. Las riberas y las zonas de servidumbre y policía en la normativa estatal de aguas

#### A.1. Las riberas

La Ley de Aguas (Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado en 2003 y 2005) señala que constituye el dominio público hidráulico estatal las aguas continentales (tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación), los cauces de corrientes naturales (continuas o discontinuas, aunque con excepciones), los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, los acuíferos (a efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos) y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

La Ley de Aguas establece las siguientes definiciones:

- Riberas son las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas.
- Márgenes son los terrenos que lindan con los cauces.
- Álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua es el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias.

#### A.2. Las zonas de servidumbre y de policía

La Ley de Aguas establece que las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal, a dos limitaciones:

- a. Una zona de servidumbre, de cinco metros de anchura, para uso público y que se regula reglamentariamente con cierto detalle.

Su finalidad es el paso del servicio del personal de vigilancia del cauce, el ejercicio de actividades de pesca fluvial, el salvamento de personas o bienes o el varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional o en caso de necesidad. En la zona de servidumbre los propietarios pueden libremente plantar y sembrar especies no arbóreas, siempre que esas plantaciones no impidan el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la finalidad señalada de esa zona de servidumbre. Pero no pueden edificar sobre ellas sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados y respetando la normativa específica que pudiera existir. Las autorizaciones para plantación de especies arbóreas requerirán autorización del organismo competente en materia de aguas.

- b. Una zona de policía de cien metros de anchura en la que se condicionarán los siguientes usos del suelo y actividades: las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno, las extracciones de áridos, las construcciones de todo tipo (tengan carácter definitivo o provisional) y cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del

dominio público hidráulico. Según la Ley 1/2006, de Aguas, del País Vasco, la autorización de usos o construcciones en la zona de policía del dominio público hidráulico corresponderá a la Agencia Vasca del Agua.

En las zonas próximas a la desembocadura del mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes, podrá modificarse la anchura de ambas zonas en la forma que reglamentariamente se determine. En todo caso, las márgenes de lagos, lagunas y embalses quedarán sujetas a las zonas de servidumbre y policía fijadas para las corrientes de agua.

En caso de urgente necesidad, podrán realizarse trabajos de protección de carácter provisional en las márgenes de los cauces.

Uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas es el de respeto a la unidad de cuenca hidrográfica. Se entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terrenos cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrológica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible. Cuando esta se proyecta sobre varias Comunidades Autónomas (intercomunitarias), las competencias administrativas de intervención en materia de aguas pertenecen al Estado, a través de las Confederaciones Hidrográficas (aunque pueden encomendar la gestión de algunas competencias a la Comunidades Autónomas). En el caso de que las cuencas sean intracomunitarias la competencia es, habitualmente, autonómica.

### B. Las implicaciones de la Ley de Aguas del País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco se ha dotado en 2006 de una legislación propia en materia de aguas. Se trata de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, que tiene por objeto determinar los objetivos medioambientales fundamentales y regular la protección y utilización de las aguas y de su entorno y el régimen de infracciones y sanciones; crear la Agencia Vasca del Agua como ente de derecho privado responsable de la gestión de las funciones que la ley le atribuye en materia de aguas; establecer los regímenes de planificación y tributario en materia de aguas y obras hidráulicas; y definir las normas generales de abastecimiento, saneamiento y depuración.

La Ley 1/2006, de Aguas, establece unos principios generales a los que ha de ajustarse la actuación de las Administraciones públicas en materia hidrográfica:

- a) Respeto a la unidad de gestión y planificación de las demarcaciones hidrográficas.
- b) Tratamiento y planificación integral, economía del agua, sostenibilidad del recurso, control de su estado y utilización racional de él.

- c) Coordinación, cooperación interadministrativa, transparencia y participación de las personas y entidades usuarias en la elaboración y aplicación de la política del agua.
- d) Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio y con la conservación, protección y restauración del medio ambiente.
- e) Prestación eficaz de los servicios públicos de abastecimiento, saneamiento y depuración, teniendo como objetivo prioritario el abastecimiento universal.
- f) Solidaridad, responsabilidad y pago de los costes producidos en la gestión y uso del agua por quien la usa.
- g) Accesibilidad universal a la información en materia de aguas, y en particular a la información sobre vertidos y estado de las masas de agua.

- h) Política preventiva frente a inundaciones y catástrofes producidas por el agua.
- i) Política basada en la consideración del agua como bien público excluido de las leyes del mercado y de la libre compraventa.

El territorio de Euskadi se divide en cuencas hidrográficas:

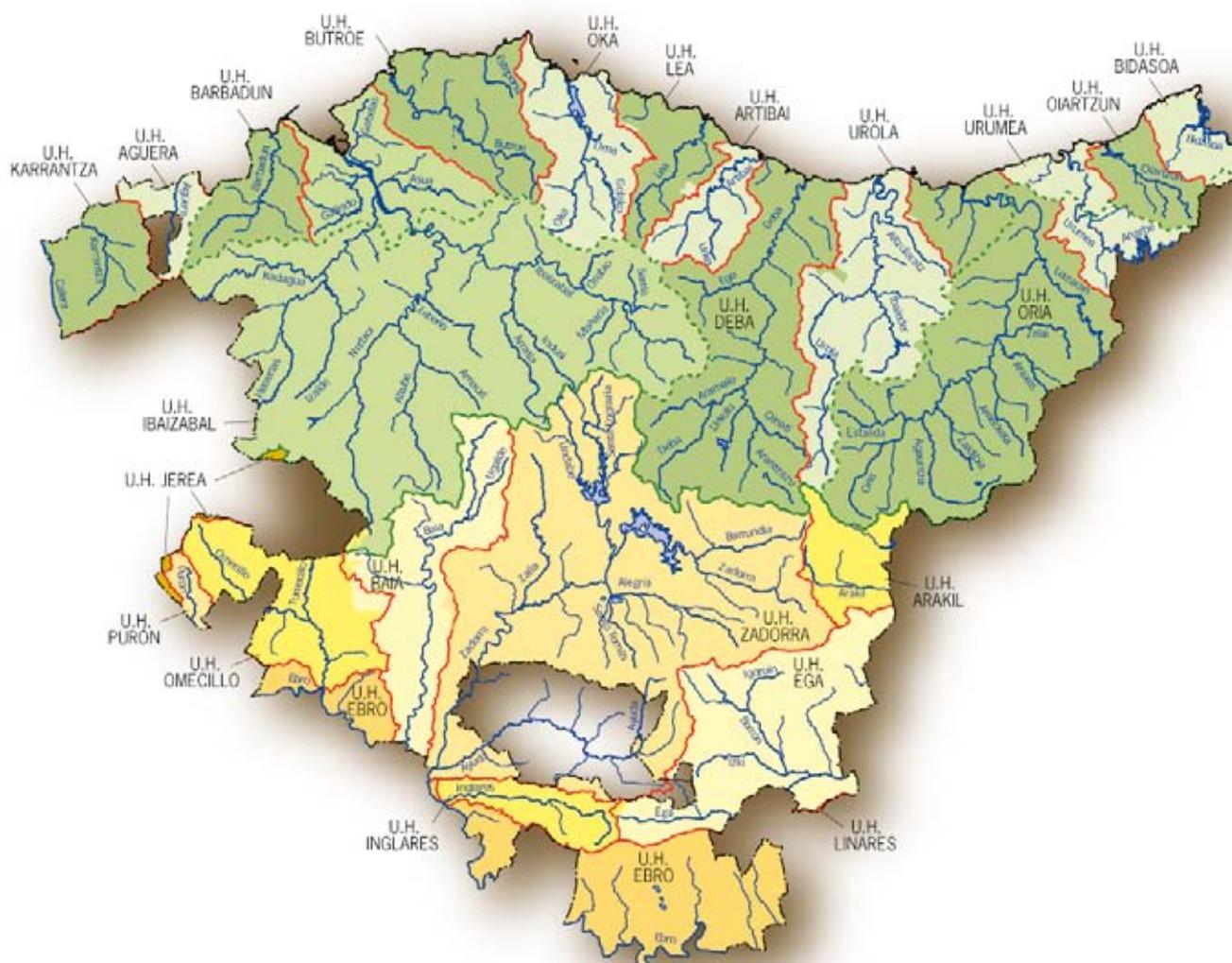
- **Internas** (12): Asua, Barbadun, Butron, Estepona, Galindo, Gobelas, Oka, Lea, Artibai, Deba, Oiartzun y Urola.
- **Intercomunitarias** (14): Karrantza, Agüera, Ibaizabal, Oria, Urumea, Bidasoa, Ebro, Purón, Omecillo, Baia, Zadorra, Arakil, Inglares y Ega.

El órgano fundamental que crea la Ley 1/2006, de Aguas, es la Agencia Vasca del Agua. Se trata de un ente público de derecho privado, con personalidad jurídica

**Son funciones de la Agencia Vasca del Agua** (se subrayan aquellas que tienen mayor incidencia en las competencias de las entidades locales):

- a. La elaboración y remisión al Gobierno, para la aprobación, modificación o tramitación ante las autoridades competentes, de los instrumentos de planificación hidrológica previstos en esta ley.
- b. La participación en la planificación hidrológica estatal de las cuencas intercomunitarias, de acuerdo con su normativa reguladora.
- c. Intervenciones para la protección del dominio público hidráulico, en especial el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas, así como la vigilancia e inspección y sanción de las infracciones contrarias a la normativa reguladora del dominio público hidráulico.
- d. La elaboración y remisión a las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco de los proyectos de disposiciones generales en materias propias de sus áreas de actuación.
- e. Las competencias transferidas, delegadas o encomendadas por la Administración estatal.
- f. Las obras hidráulicas de interés general.
- g. La organización y funcionamiento del Registro General de Aguas.
- h. La organización y funcionamiento del Registro de Zonas Protegidas.
- i. El estudio e informe sobre la aplicación de cánones o tributos de conformidad con la normativa en vigor.
- j. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos establecidos en la legislación vigente en materia de aguas.
- k. Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales después de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre el planeamiento municipal y la protección y utilización del dominio público hidráulico, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo dos meses.
- l. Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales antes de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre las obras de interés general de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el planeamiento municipal, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo dos meses.
- m. La propuesta al Gobierno del establecimiento de limitaciones de uso en las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes.
- n. La autorización de los vertidos tierra-mar.
- o. La autorización en zonas de servidumbre marítimo-terrestre, así como su vigilancia, inspección y sanción.
- p. La concesión de subvenciones relacionadas con materias de su competencia.
- q. Cuantas otras le sean atribuidas por las leyes y reglamentos, en especial en relación con la política de abastecimiento, saneamiento y riego, así como con el control sobre los órganos de gestión y comunidades de usuarias y usuarios, y otras que le resulten adscritas.
- r. Garantizar, en coordinación con las administraciones con competencias en la materia, la protección y conservación del dominio público hidráulico.

## CUENCAS HIDROGRÁFICAS INTERNAS E INTERCOMUNITARIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



Fuente: Mapa Hidrológico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Vitoria-Gasteiz, 2001, páginas 18 y 19: mapa de unidades hidrográficas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de medio ambiente.

La Agencia Vasca del Agua se compone de una serie de órganos de gobierno, gestión y asesoramiento, en algunos de los cuales se introduce la participación municipal.

- La **Dirección de la Agencia** es el órgano ejecutivo que gestiona y representa a la misma y cuyo titular se nombra por el Gobierno Vasco a propuesta del titular del departamento competente en materia de medio ambiente.
- El **Consejo de Administración** es el órgano de gobierno de la Agencia, integrado de forma paritaria por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de las diputaciones forales.

- La **Asamblea de Usuarios** es el órgano de participación de la agencia, y estará integrada, además de por dos miembros elegidos por el Parlamento, por representantes de la administración autónoma del País Vasco, de las administraciones con competencia en materia de aguas y de las comunidades de usuarias y usuarios (en este caso con una participación no inferior a un tercio del total de miembros de la Asamblea).
- El **Consejo del Agua del País Vasco** es el órgano deliberante y de asesoramiento de la agencia en régimen de participación, y estará integrado por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de las diputaciones forales, de los entes locales, del Estado, de la usuarias y usuarios y de las asociaciones de defensa de la naturaleza.

Uno de los aspectos más interesantes de la Ley 1/2006, de Aguas, es la regulación de la planificación hidrológica

del País Vasco. Esta planificación se realiza a través de los siguientes instrumentos:

1. El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Euskadi.
2. El programa de medidas.
3. Los planes o programas hidrológicos de detalle.

El *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Euskadi* contendrá las determinaciones exigidas por la legislación general vigente en cada momento en materia de aguas, y, además, los siguientes aspectos:

- a) Caracterización de las masas de agua y de su entorno, de las presiones antrópicas y de sus efectos sobre aquéllas, del medio socioeconómico y de los sistemas actuales de abastecimiento, saneamiento y defensa ante avenidas.
- b) Evaluación de los recursos hídricos subterráneos y superficiales, de sus usos y su disponibilidad.
- c) Identificación de las necesidades actuales y futuras, bajo el prisma de una adecuada gestión de la demanda, reutilización y uso eficiente.
- d) Las directrices y propuestas de actuación para la protección y recuperación de las masas de agua y de su entorno, normas de explotación, vertido y uso.
- e) Establecimiento del balance entre recursos y demandas ante diversos horizontes, y definición de las infraestructuras básicas y actuaciones que resulten necesarias.
- f) Análisis económico del plan y de su financiación bajo la óptica del análisis coste-beneficio, incluyendo los costes ambientales, y del principio de recuperación de costes.

El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Euskadi se elaborará de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, garantizando la participación ciudadana activa, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 2000/60/CE, y la intervención de las administraciones públicas afectadas.

El *programa de medidas* se establecerá para alcanzar, en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los objetivos medioambientales en materia de aguas establecidos en el capítulo III de la ley.

Los *planes o programas hidrológicos de detalle* podrán ser adoptados por el Gobierno Vasco, cuando el logro de los objetivos medioambientales para una masa de agua, un ámbito geográfico, un ecosistema o un sector económico lo aconseje.

La aprobación del Programa de medidas y de los planes o programas hidrológicos de detalle corresponderá al Gobierno Vasco, en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con los procedimientos que reglamentariamente se establezcan. En los procedimientos se atenderá especialmente a la participación de las administraciones afectadas. El procedimiento preverá la posibilidad de in-

troducir, por causas de urgencia justificada, en el programa de medidas y en los planes o programas hidrológicos de detalle en vigor actuaciones u obras no previstas o, al contrario, la inexecución de otras ya previstas.

Los instrumentos de planificación previstos en la Ley 1/2006, de Aguas, tendrán en materia de ordenación del territorio los efectos de los Planes Territoriales Sectoriales. En el procedimiento de elaboración deberá intervenir la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Las zonas protegidas por la legislación ambiental y de protección de la naturaleza deberán recogerse con ese carácter en los diferentes instrumentos de planificación hidrológica. Además, podrán ser declaradas de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección.

Como complemento de esta regulación de la planificación hidrológica, se establece, en relación a cualquier tipo de actividad administrativa, que los planes, programas o actividades de cualquier naturaleza que afecten o puedan afectar a las aguas continentales subterráneas o superficiales, a sus lechos, cauces, riberas y márgenes, a las aguas de transición y a las costeras, deberán atender prioritariamente a la protección, preservación y restauración del recurso y del medio. En particular, los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán establecer las medidas adecuadas para su conservación, así como la de su entorno, además de prever las demandas que se generen y los medios técnicos y financieros para garantizar su satisfacción de modo admisible ambientalmente.

Puede finalizarse esta breve exposición de los aspectos de la Ley 1/2006, de Aguas, que más inciden en las competencias municipales con la referencia a la norma que establece que las obras públicas hidráulicas previstas en la planificación hidrológica no estarán sujetas a licencia municipal si se cumplen los requisitos establecidos en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, y tampoco estarán sujetas a licencia las obras hidráulicas que tengan carácter o interés supramunicipal. Las entidades locales informarán y serán informadas de los proyectos de obras hidráulicas que afecten a su territorio de forma previa a su ejecución.

### C. Planeamiento territorial sectorial de márgenes de ríos y arroyos

Las Directrices de Ordenación del Territorio, en su capítulo 8 referido a la "ordenación del medio físico", establecen como categoría de ordenación del suelo no urbanizable la de "Protección de Aguas Superficiales", formada por los ríos y arroyos, así como por su zona de protección. Su ordenación desarrollada y pormenorizada se remite al Plan Territorial Sectorial de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País

## VERTIENTES CANTÁBRICA Y MEDITERRÁNEA DE RÍOS Y ARROYOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



Fuente: *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Vitoria-Gasteiz, 1997, página 221: Agua. Delimitación de Cuencas y Vertientes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Vasco. Al resultar diferente la problemática de las dos vertientes, la cantábrica y la mediterránea, se han realizado en realidad dos Planes diferentes, uno para cada vertiente: el Decreto 415/1998, de 22 de diciembre, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la vertiente cantábrica y el Decreto 455/1999, de 28 de diciembre, que hace lo propio en relación a la vertiente mediterránea. Ambos Planes tienen un grado elevado de disposiciones comunes, por lo que se va a exponer ambos de manera unitaria, precisando singularizadamente sólo aquellos aspectos en que difieren.

Por lo que se refiere a la vertiente cantábrica, expresamente se señala que los tristes acontecimientos relativos a inundaciones provocadas por nuestros ríos con cierta periodicidad obligan a un análisis específico y profundo del tema. La configuración geográfica de nuestros valles, unida a su profundidad y a la escasez de suelo han provocado una tendencia a colonizar de forma directa las escasas superficies de vegas existentes con unos criterios de ordenación de las márgenes poco generosos con

las necesidades derivadas de una ordenación adecuada de nuestros ríos. El Plan de la vertiente mediterránea no realiza una reflexión general sobre los problemas hidráulicos de esa vertiente, pero atiende al dato fundamental de inclusión de esta cuenca en la cuenca hidrográfica del Ebro, con sus implicaciones normativas, competenciales y de gestión.

El ámbito de ordenación del Plan Territorial Sectorial está constituido por:

- El conjunto de las franjas de suelo de 100 metros de anchura situadas a cada lado de la totalidad de los cursos de agua, desde su nacimiento hasta su desembocadura (en el mar, en el caso de la vertiente cantábrica; en el Ebro, en el caso de la mediterránea, en la que también se incluye la margen izquierda del Ebro ubicada en el Territorio Histórico de Araba).
- Las franjas de suelo de 200 metros situadas en el entorno de sus embalses (en ambas vertientes) o de sus lagos y lagunas (en la vertiente mediterránea).

El Plan Territorial Sectorial en su vertiente cantábrica afecta a las partes del Territorio Histórico de Bizkaia de las cuencas de los ríos Calera, Carranza, Cadagua, Agüera, a la totalidad territorial de las cuencas de los ríos Artibai, Lea, Oka, Sollube, Estepona, Butrón, Gobela, Asúa, Galindo, Barbadún y Nervión e Ibaizábal, y a las restantes cuencas menores de los arroyos litorales que desembocan directamente en la costa vizcaína; así como a las partes de las cuencas de los ríos Bidasoa, Urumea y Oria, recayentes en Guipúzcoa, a la totalidad territorial de las cuencas de los ríos Jaizubia, Oiartzun, Añorga, Iñurritza, Urola, Narrondo, Deba y Saturrarán, y a las restantes cuencas menores de los arroyos litorales que desembocan directamente en la costa guipuzcoana. La confluencia, en muchos casos, de las previsiones de este Plan con la legislación de costas obliga a coordinar su aplicación. Además de las limitaciones para terrenos colindantes que establece la normativa de costas son de obligado cumplimiento las regulaciones de este Plan. Sin perjuicio de que en el caso de La Reserva de la Biosfera de Urdaibai se remite la ordenación a su normativa específica, en el de la Ría de Inurritza a la del Biotopo Protegido, en el área de Txingudi a su plan especial urbanístico y en los ámbitos de rías contenidos en el Listado abierto de Áreas de Interés Naturalístico de las Directrices de Ordenación del Territorio (Zierbena, Marismas de Pobeña y Playa de la Arena, Vaguadas costeras de Lea y Berriatua, Desembocadura del Urola, Duna y Ría de Inurritza, Enclaves de Marisma en la Ría del Oria) les resulte de aplicación también lo dispuesto en la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En su vertiente mediterránea, el Plan Territorial Sectorial corresponde a las partes del Territorio Histórico de Araba de la cuenca de los ríos Purón, Omecillo, Ega, Araia y Ebro, a la totalidad de las cuencas del Zadorra, Inglares y Bayas. Se incluye por tanto los territorios de la cuenca del Bayas pertenecientes a municipios de Bizkaia y los de la cuenca del Zadorra pertenecientes a municipios de Bizkaia y Gipuzkoa.

El Plan Territorial Sectorial define, a sus efectos, los siguientes conceptos: río (curso de agua con cuenca afluyente mayor de 10 kilómetros cuadrados), arroyo (curso de agua con cuenca afluyente entre 1 y 10 kilómetros cuadrados), escorrentía (curso de agua con cuenca afluyente menor de 1 kilómetro cuadrado), embalse, ancho de cauce (el definido por el nivel de las aguas en las máximas crecidas ordinarias, calculado en base a la media de 10 años consecutivos y representativos), ribera (franja lateral entre el nivel de las aguas bajas y el de las máximas crecidas ordinarias), margen (terreno que linda con el cauce a derecha e izquierda), zona de afección (zona de policía de aguas de la Ley de Aguas), líneas de protección o retiro de cauce (respecto de la edificación o de la urbanización), cuenca afluyente, lago y laguna.

La normativa que establece para la ordenación de ríos y arroyos se estructura de la siguiente manera:

- Existe una normativa general de aplicación a todos los cauces, que se refiere, fundamentalmente, a la protección de elementos de interés cultural y de embalses de abastecimiento y captaciones de agua, así como a las infraestructuras próximas a los cauces.

- Además se dicta una normativa singularizada en función de la zonificación efectuada de los márgenes según su componente medioambiental, de la tramitación de los cursos de agua según sus cuencas hidráulicas y de la zonificación de los márgenes según su componente urbanística. La normativa a aplicar en cada punto concreto será la resultante de la aplicación conjunta de la normativa que le corresponde en virtud de cada uno de sus tres componentes.

### C.1. Normativa general de aplicación a todos los cauces

El Plan Territorial Sectorial incorpora pautas y criterios sobre la protección de determinados elementos de interés cultural situados en los márgenes de los ríos:

- **Puentes de Interés Cultural.** En estos casos, y sobre todo para los enclavados en el interior de zonas urbanas, se deberá estudiar cada caso de forma particularizada en el planeamiento municipal, analizando las diversas alternativas que compatibilicen la resolución de la problemática hidráulica de prevención de inundaciones con la conservación de los puentes y el máximo respeto posible de su medio urbano circundante. Si se encuentran asentados en zonas con potencial de nuevos desarrollos urbanísticos sería conveniente, en el proceso de redacción del planeamiento, la realización de un estudio hidráulico general de la zona, con la evaluación de las diferentes alternativas de intervención antes de proceder a su desarrollo urbanístico. Todo ello sin perjuicio de la aplicación de la Ley 7/1990 de Patrimonio Cultural Vasco (en el caso de que sean clasificados como bien cultural) y de la sugerencia que hace el propio Plan Territorial Sectorial de adoptar una política de máximo esfuerzo de preservación y de adopción de alternativas hidráulicas compatible con su conservación en relación a 85 puentes (25 en Bizkaia, 32 en Gipuzkoa, 28 en Araba).
- **Cascos Históricos.** La política de protección y rehabilitación de estos espacios deberá compatibilizarse en estos casos con las actuaciones de encauzamiento, rectificación, ampliación o apertura de cauces necesarias para la prevención de inundaciones. En el proceso de redacción del planeamiento municipal se deberán realizar los estudios hidráulicos y urbanísticos específicos necesarios para encontrar fórmulas de compromiso entre los objetivos de preservación del patrimonio y de resolución de los problemas de defensa ante las inundaciones. En los Cascos Históricos no se tendrán en cuenta los parámetros de retiros de edificación establecidos en la presente normativa, sino que se contemplará el problema específico existente en cada punto, evaluando las opciones alternativas concurrentes y adoptando la solución particular que se entienda conveniente.

Se define en el *Plan Territorial Sectorial* como área de protección una banda perimetral de 200 metros de ancho medida desde la línea correspondiente al máximo nivel de los lagos y lagunas, en su caso, o máximo nivel normal de embalse, aguas arriba de la presa y dentro de su propia

cuenca afluente. Sobre el área citada deberá redactarse un plan especial que desarrollará pormenorizadamente las determinaciones del Plan Territorial Sectorial.

- Cualquier tipo de actuación o uso que se pretenda realizar dentro del área de protección del embalse deberá atenerse a la normativa específica contenida en dicho plan especial.  
En la vertiente mediterránea se especifica que en el suelo clasificado como urbanizable o apto para urbanizar colindante con los embalses de abastecimiento, lagos y lagunas, el planeamiento municipal establecerá una banda de protección mínima de 50 metros entre la línea de alineación máxima de los edificios en su límite con los embalses, lagos y lagunas y la línea de máximo nivel normal de las aguas.
- De manera subsidiaria a la aprobación de ese plan especial se establece por el Plan Territorial Sectorial una regulación de usos propiciados, admisibles (con ciertas condiciones) y prohibidos, de acuerdo con la sistemática y definición determinados en la Directrices de Ordenación del Territorio.
- Además, en el planeamiento urbanístico general de cada municipio se deberá recoger entre sus determinaciones en el suelo no urbanizable las captaciones de agua más significativas existentes y establecer las correspondientes medidas de protección.

El Plan Territorial Sectorial establece, igualmente, un régimen de retiros para las instalación de infraestructuras lineales subterráneas lindantes con cauces, tales como colectores, conducciones de agua, gaseoductos, redes de telecomunicaciones, etc. Se distinguen tres ámbitos:

- **Ámbito rural:** 15 metros, salvo que vayan alojadas bajo un camino o vía local existente. Los colectores y otras conducciones hidráulicas pueden quedar ex-

ceptuados de esta limitación en casos debidamente justificados.

- **Ámbitos desarrollados:** Se procurará instalar las infraestructuras bajo viales locales o aceras o en el intradós de los encauzamientos.
- **Ámbitos con potencial de nuevos desarrollos urbanísticos:** Se procurará instalar las infraestructuras bajo los viales o aceras de la nueva urbanización.

No se permitirán, salvo casos excepcionales debidamente justificados, los encauzamientos en ámbito rural para alojar infraestructuras lineales. Los cruces de cauce se resolverán, en su caso, mediante los encauzamientos estrictamente necesarios. Con la implantación de las infraestructuras se deberán conservar, salvo imposibilidad evaluada en un estudio específico, los elementos de interés natural y la vegetación de ribera preexistentes y su diseño deberá posibilitar la regeneración de dicha vegetación en los puntos donde haya desaparecido.

En la vertiente mediterránea se establece que para las infraestructuras necesarias para la instalación y mantenimiento de los regadíos en Araba, se estará a lo dispuesto en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro y en el Plan de Regadíos de Araba.

## C.2. Normativa según la componente medioambiental

Los márgenes de ríos y arroyos se zonifican en cuatro categorías según su componente medioambiental.

El orden en que se relacionan responde a la jerarquía establecida entre las distintas clases de protección definidas. Sin embargo las zonas no son excluyentes entre sí.



## LOS MÁRGENES DE RÍOS Y ARROYOS SE ZONIFICAN EN CUATRO CATEGORÍAS SEGÚN SU COMPONENTE MEDIOAMBIENTAL

<b>Márgenes en Zonas de Interés Naturalístico Preferente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Son las zonas declaradas Parques Naturales, Biotopos Protegidos, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, el área de Txingudi protegida por su plan especial, los lugares propuestos para la Red Natura 2000 y las Áreas de Interés Naturalístico de las DOT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El criterio general de protección consiste en establecer un Área de Protección de Cauce en la que se prohíba toda operación que implique la alteración del medio.</li> <li>Remisión a normativa específica. Si no tiene norma de ordenación: en márgenes de ámbito rural habrá un retiro mínimo de 50 metros de la línea de deslinde para cualquier alteración del medio natural (con excepciones).</li> <li>En ámbito rural, se aplica la regulación general básica de usos, con alguna alteración con respecto a los usos prohibidos.</li> </ul>
<b>Márgenes con Vegetación Bien Conservada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se definen en función del estado de conservación de la vegetación existente en las riberas y márgenes de los cauces, seleccionando los tramos que presentan márgenes cuya vegetación conviene preservar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se pretende salvaguardar la vegetación existente cuando el ecosistema se encuentra próximo a su estado climácico, o propiciar su evolución hacia el clímax mediante intervenciones regeneradora de carácter blando, buscando la permanencia de una vegetación valiosa.</li> <li>En márgenes de ámbito rural habrá un retiro mínimo de 10 metros respecto del borde exterior de la orla de vegetación de ribera para cualquier alteración del medio natural (con excepciones).</li> <li>En ámbito rural se aplica la regulación básica genérica de usos, salvo que la tala de árboles y arbustos de la vegetación de ribera se someterá al régimen previsto por la normativa sectorial específica.</li> </ul>
<b>Márgenes en Zonas con Riesgo de Erosión, Deslizamientos y/o Vulnerabilidad de Acuíferos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas con suelos frágiles y/o inestabilidad de laderas próximas al cauce, con riesgo de sufrir problemas erosivos e incluso deslizamientos más o menos significativos.</li> <li>Zonas definidas en el Mapa de Vulnerabilidad a la Contaminación (alta o muy alta) de Acuíferos de la Comunidad Autónoma del País Vasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El criterio general será el mantenimiento de la cubierta vegetal, incluyendo su mejora o implantación en el caso de que esté deteriorada o no exista, como instrumento fundamental de protección frente al desarrollo de procesos erosivos. Se evitarán aquellas actividades que impliquen deterioro de la cubierta vegetal o lleven aparejados movimientos de tierras.</li> <li>Se propiciará la plantación o siembra de especies arbóreas o arbustivas seleccionadas en virtud de sus propiedades fijadoras de suelo, siguiendo los procedimientos culturales más adecuados para evitar los procesos erosivos.</li> <li>En ámbito rural se aplica la regulación general básica de usos, con alguna alteración con respecto a los usos prohibidos.</li> </ul>
<b>Márgenes con Necesidad de Recuperación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terrenos degradados por la presencia de escombreras, vertederos, excavaciones, rellenos, obras de encauzamiento, etc., y los que por cualquier otra causa hayan sufrido una disminución de su calidad ecológica y que se recomienda regenerar de forma activa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El criterio general será el de acometer la recuperación y restauración de aquellos enclaves degradados por la presencia de escombreras y vertederos o alterados por encauzamientos u otras obras. Se propiciarán actividades de mejora ambiental, con intervenciones para la recuperación de la morfología natural del cauce y la restitución de la vegetación de las riberas o marismas.</li> <li>En ámbito rural se aplica la regulación general básica de usos.</li> </ul>

Las zonas de los márgenes sin especial cualificación también deberán ser objeto de una protección básica de carácter genérico. Esta consiste, según el Plan Territorial Sectorial, en lo siguiente:

- El criterio general a aplicar es el de preservar en la medida de lo posible las condiciones naturales de las márgenes, favoreciendo la conservación de la vegetación lacustre, de marisma o ribera existente y fomentando la recuperación de las márgenes degradadas mediante la regeneración de las marismas o la repoblación de las riberas deforestadas. En los cauces en los que para la defensa ante inundaciones, para la construcción de infraestructuras, o para posibilitar el desarrollo urbanístico, se requiera disponer encauzamientos o rectificaciones, estos se resuelve-

rán con tratamientos que favorezcan la integración ambiental del cauce del río en el marco espacial del conjunto del valle.

- Se establece como norma básica en las márgenes correspondientes al ámbito rural un régimen de usos propiciados, admisibles (con condiciones) y prohibidos, idéntico en ambas vertientes.

### C.3. Normativa específica sobre prevención de inundaciones y regulación hidráulica

Para el conjunto de los cursos de agua contemplados en el Plan Territorial Sectorial se establece su segmentación en 8 tramos en función de la superficie de la cuenca afluente en cada punto.

TRAMOS	Superficie en Km <sup>2</sup> de cuenca afluyente
VI	600 km <sup>2</sup> < C
V	400 km <sup>2</sup> < C ≤ 600 km <sup>2</sup>
IV	200 km <sup>2</sup> < C ≤ 400 km <sup>2</sup>
III	100 km <sup>2</sup> < C ≤ 200 km <sup>2</sup>
II	50 km <sup>2</sup> < C ≤ 100 km <sup>2</sup>
I	10 km <sup>2</sup> < C ≤ 50 km <sup>2</sup>
0	1 km <sup>2</sup> < C ≤ 10 km <sup>2</sup>
00	C ≤ 1 km <sup>2</sup>

Los tramos de nivel I a VI corresponden con el concepto dado de río, los tramos de nivel 0 con el de arroyo o regata y los de nivel 00 con el de escorrentía. El Plan Territorial Sectorial pormenoriza en cada curso de agua de todas las cuencas referidas esta tramificación, la cual queda reflejada gráficamente en la serie de Mapas de Ordenación de Márgenes. Aspectos de Componente Hidráulica, a escala 1/25.000, pero los de nivel 0 no aparecen con identificación específica en esa información gráfica y los de nivel 00 ni tan siquiera se representan en la misma.

La normativa específica sobre zonas inundables puede esquematizarse de la siguiente manera:

• **En ámbito rural**

Con carácter general y salvo para el supuesto de ejecución de infraestructuras se prohíbe la cobertura de cauces con cuenca afluyente superior a 0,5 km<sup>2</sup>. En tramos fluviales con cuenca afluyente inferior también se evitarán los encauzamientos cubiertos, máxime cuando se prevea arrastres de sólidos y flotantes, salvo en casos de manifiesta inevitabilidad que serán debidamente justificados.

En las zonas inundables las construcciones e instalaciones provisionales que se autoricen (invernaderos, etc...) deberán disponerse en la dirección más conveniente desde el punto de vista hidráulico, se limitará el depósito de acopios de materiales o elementos que puedan flotar o provocar colapso de las vías de evacuación, y se restringirá severamente el depósito de inertes o residuos sólidos de origen urbano o industrial.

• **En márgenes ocupadas por infraestructuras de comunicaciones interurbanas**

Las nuevas vías de comunicación interurbana proyectadas en las márgenes de los ríos se diseñarán de forma que no queden afectadas con las avenidas de periodo de retorno de 500 años.

• **En ámbitos desarrollados**

En las zonas inundables por las avenidas de 500 años se prohíbe en los edificios de nueva planta la habilitación de viviendas y locales para la residencia permanente de personas por debajo de la cota de inundación de 500 años.

En las zonas inundables por las avenidas de 10 años se prohíbe la instalación de equipos de seguridad y/o de emergencia que puedan quedar fuera de servicio en caso de inundación. Con los ya instalados se recomienda su urgente traslado a zonas fuera de riesgo.

En las zonas comerciales e industriales actualmente situadas por debajo de la cota de inundación de la avenida de 10 años se evitará la acumulación de residuos sólidos y de compuestos de cualquier género, cuyo arrastre o dilución pueda ser causa de contaminación de los recursos naturales y/o riesgo para las personas y bienes.

Para los servicios o equipamientos comunitarios que por razones de ubicación deban situarse en áreas inundables y para los servicios de transporte público cuyas instalaciones se sitúen o discurran bajo la cota de inundación de elaborará coordinadamente un plan de protección civil.

Para los aparcamientos subterráneos ubicados en el perímetro de un área inundable se adoptarán las medidas necesarias para posibilitar la adecuada evacuación de las personas hacia puntos situados fuera de riesgo.

• **En márgenes con potencial de nuevos desarrollos urbanísticos**

La totalidad de los nuevos desarrollos urbanísticos se dispondrán preferentemente en zonas no inundables. El diseño y desarrollo morfológico de las nuevas tramas urbanísticas contemplarán, en todo caso, criterios de conformación urbanística y estructural de mínima resistencia hidrodinámica al caudal de avenida, facilitando su flujo y drenaje.

Por lo que se refiere a la normativa específica sobre actuaciones hidráulicas, el Plan Territorial Sectorial establece lo siguiente:

- Con carácter general se evitarán los encauzamientos cubiertos, aunque el Plan permite, condicionadamente, algunas excepciones. Se procurará ir eliminando progresivamente las coberturas existentes, sobre todo para los cauces con cuencas afluentes superiores a 5 km<sup>2</sup> e ir dimensionando convenientemente las coberturas existente en los cauces con cuencas afluentes inferiores en las que el desarrollo urbano intensivo ya se encuentre muy consolidado.
- Se exigen estudios de alternativas hidráulicas o de evaluación de afecciones de esas características, en determinadas actuaciones: procesos de urbanización, actuaciones de rellenos y explanación de ciertas vaguadas, procesos de nueva planificación urbanística que afecten a cabeceras de cuenca, realización de cortas o rectificaciones en los cauces de los ríos, etc.
- Para los encauzamientos y rectificaciones de cauce en áreas de nuevo desarrollo urbanístico se propone la adopción de soluciones blandas (taludes verdes, escolleras revegetables, dobles cauces, etc.) que compatibilicen la prevención de inundaciones con la conservación de vegetación de ribera para favorecer la vitalidad ecológica de los ríos. En estas zonas y en encauzamientos existentes en zonas urbanas se recomienda, por lo menos como estudio, la utilización de fórmulas de doble cauce.

#### C.4. Normativa específica según la componente urbanística

Se establece una zonificación pormenorizada de los márgenes en función del nivel de desarrollo urbanístico general:

- **Márgenes en Ámbito Rural**

Se corresponde en general con suelo no urbanizable así clasificado por el planeamiento urbanístico. No se encuentran ocupadas por infraestructura de comunicaciones interurbanas.

- **Márgenes ocupadas por Infraestructuras de Comunicaciones Interurbanas**

Enclavadas en el perímetro exterior a las zonas de desarrollo urbano que se encuentran ocupadas por las redes de infraestructuras de comunicaciones interurbanas: autopistas, autovías, carreteras de la red general y líneas ferroviarias.

- **Márgenes en Ámbitos Desarrollados**

Márgenes en las que el proceso de desarrollo urbano se encuentra ya sensiblemente consolidado: suelos urbanos, núcleos rurales, determinados tramos intersticiales, suelo urbanizable ya semiconsolidado, etc.

- **Márgenes con Potencial de Nuevos Desarrollos Urbanísticos**

Áreas en las que el planeamiento prevé nuevos procesos de ocupación urbanística. En general, suelo urbanizable con bajo perfil de ocupación edificatoria o ciertos tramos intersticiales. También la reclasificación de zonas en márgenes en ámbito rural.

La normativa más importante de cada una de estas zonas es la siguiente:

- **Márgenes en ámbito rural**

- Se establece obligatoriamente un retiro mínimo a la línea de deslinde del cauce (o interior de la ribera del mar) de 50 metros (tramos de nivel III a VI y embalses, lagos y lagunas), 30 metros (tramos de nivel I y II), 15 metros (tramos de nivel 0) o los de la Ley de Aguas (tramos de nivel 00). Estos retiros se aplican para cualquier intervención de alteración del terreno natural, con excepciones (labores agroforestales, obras públicas, protección del patrimonio cultural, edificaciones auxiliares a caseríos autorizadas excepcionalmente, etc.).
- Además, en una banda de 100 metros de anchura a cada lado de los cauces, tan sólo se permitirán aquellas construcciones, actividades y usos del suelo propios de suelo no urbanizable.
- En los cauces no se realizarán alteraciones, coberturas ni rectificaciones artificiales de su trazado, salvo las que se pudieran disponer para la prevención de inundaciones o para la construcción de obras públicas, en determinadas condiciones.

- **Márgenes ocupadas por infraestructuras de comunicaciones interurbanas**

- Se aplica el régimen de retiros mínimos propios del ámbito rural, con la particularidad de que en este caso se deberá asumir la incidencia que sobre el medio natural se deriva de la implantación de las infraestructuras correspondientes a las redes generales de comunicaciones interurbanas. Aunque el planeamiento municipal, a la vista de la entidad de la infraestructura, puede suprimir las limitaciones que impone este Plan Territorial Sectorial por las que pudiera imponer la infraestructura a través de su legislación sectorial.
- Entre los criterios de retiro de estas obras públicas e infraestructuras se establecen los criterios de los Planes Hidrológicos de Cuencas, el mantenimiento –salvo imposibilidad excepcional– de la franja de servidumbre de 5 metros establecida en Ley de Aguas y la conservación, salvo imposibilidad específicamente justificada, de los elementos de interés natural y de la vegetación de ribera.

- **Márgenes en ámbitos desarrollados**

- En estos supuestos los retiros mínimos de la edificación garantizarán un encuentro espacial suficientemente amplio entre la edificación y el río, y, en su caso, la viabilidad de las futuras obras de encauzamiento necesarias para la defensa ante inundaciones. Se establece una línea de retiro diferente en el caso de que exista línea de deslinde o encauzamiento definida o que no exista: 15 o 30 metros en niveles de tramo VI, 15 o 25 metros en niveles de tramo V, 15 o 22 metros en niveles de tramo IV, 12 o 16 metros en niveles de tramo III, 10 o 14 metros en niveles de tramo II y 10 o 12 metros en niveles de tramo I y 0. El Plan Territorial Sectorial de la vertiente mediterránea establece un régimen específico para el río Ebro, definiendo una sola categorización, por la homogeneidad del cauce y la gran superficie tributaria aguas arriba. Se establece como retiro mínimo de la edificación: 30 metros en suelo urbano residencial consolidado con línea de encauzamiento definida, 50 metros en suelo urbano residencial consolidado con línea de cauce sin deslindar y 50 metros en polígonos industriales. Estos retiros tendrán carácter vinculante para la nueva edificación y carácter indicativo para las operaciones de conservación, reconversión o sustitución de la edificación existente.
- Los retiros edificatorios que no se ajusten al sistema anteriormente expuesto serán fijados y justificados de forma pormenorizada en el planeamiento, con arreglo a determinadas condiciones y criterios que fija el propio Plan Territorial Sectorial.

- **Márgenes en ámbitos con potencial de nuevos desarrollos urbanísticos**

- En estas márgenes se plantean retiros de la edificación y la urbanización más exigentes que en las zonas urbanas ya desarrolladas, partiéndose del supuesto de que las obras de encauzamiento o de tratamiento

de márgenes no se encuentran todavía definidas y que los retiros se refieren en todos los casos a la línea teórica de deslinde del cauce público.

- Se establecen tres líneas de retiro mínimo diferentes, una para la edificación, otra para la urbanización y una tercera –hasta la que se puede llegar, pero que no siempre existe– en el caso de que la zona coincida con márgenes con vegetación bien conservada.

En la vertiente cantábrica estas líneas se fijan a 35, 20 y 25 metros en niveles de tramo VI, 30, 15 y 20 metros en niveles de tramo V, 26, 11 y 16 metros en niveles de tramo IV, 20, 8 y 10 metros en niveles de tramo III, 16, 6 y 8 metros en niveles de tramo II y 12, 2 y 4 metros en niveles de tramo I y 0.

En la vertiente mediterránea, en principio, estas líneas se fijan a 35, 20 y 25 metros en niveles de tramo VI, 30, 15 y 20 metros en niveles de tramo V, 26, 11 y 16 metros en niveles de tramo IV, 20, 8 y 10 metros en niveles de tramo III, 16, 6 y 8 metros en niveles de tramo II y 15 y 5 metros en niveles de tramo I y 0. Para el río Ebro se establece una línea de retiro mínimo de la edificación y de la urbanización de 50 y 30 metros, respectivamente, para nuevos polígonos residenciales y de 100 y 70 metros para nuevos polígonos industriales.

Estos retiros tendrán carácter vinculante para la nueva edificación y carácter indicativo, en su caso, para la edificación ya existente.

### C.5. Vinculación del Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos

En principio, todas las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos son vinculantes (criterios), excepto lo relativo a la normativa sobre protección de elementos de interés cultural (puentes de interés cultural y cascos históricos, fundamentalmente) en que las determinaciones son de carácter orientativo, meras sugerencias para el planeamiento municipal.

El planeamiento municipal establecerá en las márgenes de los cauces en suelo no urbanizable la categoría de “suelo no urbanizable de protección de aguas superficiales”, con la anchura que se fija en el Plan Territorial Sectorial. Además, deberá recoger sobre la banda de 100 metros de anchura a cada lado de los cauces los criterios definidos en este Plan Territorial Sectorial.

Las instalaciones o edificaciones existentes, realizadas de conformidad con el planeamiento municipal, que resulten contrarias a lo establecido en este Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos, no se califican como fuera de ordenación sino que será el planeamiento municipal el que en cada supuesto, tras el oportuno análisis, establezca las determinaciones pertinentes. En principio el Plan Territorial Sectorial se impone al planeamiento urbanístico que no hubiera sido aprobado inicialmente en la fecha de su entrada en vigor.

### D. Planeamiento sectorial de zonas húmedas

La regulación de las zonas húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido adoptada mediante el *Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas*, aprobado definitivamente Decreto 160/2004, de 27 de julio (BOPV 222, de 19 de noviembre).

Las Zonas Húmedas o Humedales en general, tanto costeros como interiores, constituyen uno de los ecosistemas más ricos y singulares y a la vez más frágiles de la biosfera. Estas zonas son relativamente abundantes en el País Vasco gracias, por un lado, a la presencia de la franja costera donde se forman estuarios más o menos desarrollados en la interfase fluvio-marina y, por otro, al régimen climático principalmente lluvioso y al tipo de sustrato y orografía, que favorecen la acumulación de masas de agua formándose lagos, lagunas, balsas y charcas de diversa índole distribuidas por todo el territorio, a las que hay que añadir la presencia de balsas artificiales (ubicadas en explotaciones mineras, en Bizkaia, o construidas para regadíos, en Alava), así como los embalses. Todas estas Zonas Húmedas forman unidades funcionales de enorme importancia por los procesos hidrológicos y ecológicos que albergan. La relevancia de su función en el mantenimiento de la biodiversidad es clara, así como la importante función de regulación hídrica que cumplen. Su papel en procesos generales como producción de materia orgánica, mantenimiento de redes tróficas o reciclado de nutrientes tiene unas implicaciones directas en cuestiones como el propio abastecimiento de agua potable y, en general, con la calidad ecosistémica de las aguas. Sin embargo, durante siglos los humedales han sido considerados tierras marginales que debían ser drenados y recuperados para la agricultura o para el desarrollo urbanístico.

Pero en los últimos tiempos se ha producido con respecto a los mismos un importante cambio de actitud. El interés que despiertan las zonas húmedas en la sociedad, debido a la diversidad y peculiaridad de sus recursos naturales, unido generalmente a una situación privilegiada, las ha convertido en lugares proclives a un uso indiscriminado del suelo y a la ubicación de actividades con frecuencia ligadas a procesos de degradación ambiental. Tanto las zonas húmedas costeras como las interiores están sufriendo en la actualidad graves deterioros, debidos fundamentalmente a la presión de actividades humanas. Por eso es conveniente que tales actividades sean ordenadas antes de que la degradación que se produzca sea irreversible.

La Ley de Aguas establece una sucinta regulación de las zonas húmedas. Tiene tal consideración, para esa norma, las zonas pantanosas o encharcadizas, incluso las creadas artificialmente. Su delimitación se efectuará de acuerdo con su legislación específica y toda actividad que afecte a tales zonas requerir autorización o concesión administrativa. Las Administraciones competentes en materia de aguas y de medio ambiente coordinarán sus actuaciones para la conservación, la protección eficaz, la gestión sostenible y la recuperación de las zonas húmedas, especialmente de aquellas que posean un interés natural o paisajístico.

Un primer mecanismo de protección de estas zonas se produce con la aprobación del Convenio relativo a humedales de importancia internacional, firmado en Ramsar (Irán), el 2 de febrero de 1971. El País Vasco ha aportado seis humedales a la Lista Ramsar: Urdaibai (1993), Lagunas de Laguardia (1996), Txingudi (2002), Colas del embalse de Ullibarri-Gamboa (2002), Salinas de Añana Lago Arreo-Caicedo Yuso (2002) y Salburua (2002).

Las *Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco* (1997) establecen (en el apartado 7.c de su Capítulo 8) el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas como uno de los instrumentos de desarrollo de la Directriz de Ordenación del Medio Físico, cuyo contenido se expone a continuación.

El *Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas* consta (art. 16) de documentación escrita (memoria informativa, memoria justificativa, memoria de ordenación, normas de aplicación, propuestas de actuación y anejos –afecciones al planeamiento, marco jurídico, Inventario de zonas húmedas del país Vasco y Bibliografía–) y de documentación cartográfica (planos de ordenación y mapa de distribución de las zonas húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco). Tienen carácter normativo la memoria justificativa y la memoria de ordenación, las normas de aplicación y el Inventario de Zonas Húmedas, así como los planos de ordenación. El resto de la documentación tiene carácter informativo y no forma parte del articulado del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas. El Plan señalado tiene una vigencia indefinida, aunque es posible revisarlo periódicamente (a los cuatro años de su entrada en vigor ha de verificarse la oportunidad de la revisión) (art. 20).

Se definen como *Zona Húmeda o Humedal* las marismas (art. 1), los conjuntos pantanosos o encharcadizos, de fangos, de turbas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, donde el agua esté estancada, remansada o corriente, dulce, salobre o salada, cualquiera que sea su contenido en sales. Asimismo se califican bajo ese concepto los conjuntos de agua marina cuya profundidad a marea baja no exceda de cinco metros. Además la zona Húmeda comprenderá sus zonas ribereñas o costeras adyacentes así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los cinco metros en marea baja cuando se encuentre dentro del humedal. Se excluyen de esta calificación los cauces fluviales, los cuales cuentan con otro instrumento específico de ordenación: el planeamiento territorial sectorial de márgenes de ríos y arroyos. En relación a la compatibilización entre este Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas y otros planeamientos sectoriales se establece lo siguiente:

- Si afectan a zonas de dominio público portuario, deben adaptarse las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas a las que se establezcan en el de Puertos (aún no aprobado) o en la legislación sectorial correspondiente (art. 19).
- En lo que respecta al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, las previsiones del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas se entienden sometidas a la legislación correspondiente de aguas y costas.

- Las zonas húmedas del Grupo II colindantes con cauces de ríos o arroyos se encuadran en las “*márgenes en zonas de interés naturalístico preferente*” definidas en los Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos.

Son objetivos del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas (art. 2): garantizar para cada zona húmeda la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales; posibilitar la mejora, recuperación y rehabilitación del paisaje, fauna, flora y vegetación de las zonas húmedas degradadas, bien por actividades incompatibles con la estructura y la capacidad de acogida de las mismas, bien por impactos puntuales negativos; y establecer líneas de acción que permitan una revalorización de los recursos naturales. En cada uno de esos tres objetivos genéricos el Plan indica los mecanismos a través de los cuales pretende alcanzarlos. La disposición adicional primera del Plan establece unas propuestas generales de actuación para las zonas húmedas.

Pero son cuatro los instrumentos más relevantes que el Plan establece en su articulado para ordenar y regular las Zonas Húmedas:

1. El Inventario de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
2. La Clasificación de las Zonas Húmedas.
3. El Catálogo de Zonas Húmedas Protegidas.
4. La Matriz de regulación de usos y actividades.

El *Inventario de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (art. 5) es un instrumento de carácter abierto de información y vigilancia de esas zonas, que se crea con el fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que necesiten.

Su mantenimiento y actualización corresponden al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio ambiente del Gobierno Vasco. Inicialmente el Inventario comprende las Zonas Húmedas recogidas en el Anexo 1 del propio Plan (372, de las cuales 258 en Araba, 67 en Bizkaia y 47 en Guipúzcoa). Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá solicitar al Gobierno vasco la inclusión en el Inventario de una zona húmeda cuando considere que reúne valores naturales dignos de ser protegidos o su exclusión en caso contrario. La solicitud deberá motivarse debidamente y se acompañará de la información técnica y científica justificativa de la relevancia de la zona húmeda. La decisión final de incluir o excluir la zona en el Inventario corresponde al Consejero, mediante Orden que habrá de publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco y en el del Territorio Histórico correspondiente. La Orden que apruebe la inscripción, deberá contener al menos los siguientes aspectos y determinaciones: los valores a proteger y los objetivos de conservación y protección, la indicación de las disposiciones y planes que le afecten de forma directa, y la delimitación cartográfica a escala adecuada de la zona objeto de inventariación. El Inventario dispondrá de una base de datos asociada en la que se incluirá la información relevante de todo tipo sobre los humedales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



Con la finalidad de precisar el grado de desarrollo de la propuesta de ordenación así como la regulación aplicable en cada caso, el Plan establece una *Clasificación de las Zonas Húmedas* de la Comunidad Autónoma del País Vasco en tres grupos:

- El **Grupo I** incluye las zonas húmedas afectadas ya por una declaración de espacio natural protegido (sea Parque Natural, Biotopo Protegido o Reserva de la Biosfera de Urdaibai). Se trata de veintisiete zonas (16 en Araba, 6 en Bizkaia y 5 en Gipuzkoa) cuya ordenación no corresponde al Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas, sino a la normativa específica de cada espacio protegido.
- El **Grupo II** (en el que se mencionan un total de 20 zonas) incluye dos tipos de zonas húmedas: las protegidas por el planeamiento especial urbanístico de conformidad con la legislación del suelo en vigor (de las que solo hay una: Txingudi) y las ordenadas pormenorizadamente por este Plan Territorial Sectorial (un total de 19, de las cuales 8 son costeras y 11 interiores, y, por territorios, 7 se ubican en Araba, otras 7 en Bizkaia y 5 en Gipuzkoa). Estas 19 últimas son las siguientes: Ría del Barbadún, Ría del Butrón, Ría del Lea, Ría del Artibai, Ría del Deba, Ría del Urola, Ría del Inurritza (en lo no afectado por la normativa del Biotopo Protegido), Ría del Oria, Charca de Santa Bárbara, Laguna de Olandina, Lago de Arreo-Caicedo Yuso, Lagunilla de Vicuña, Laguna de Navaridas, Zonas Húmedas de Salburua, Laguna de Lacorzana, Zona Húmeda de la vega de Astrabudúa, Encharcamientos del valle de Bolue, Salinas de Añana y Charca de Etxerre.  
Las zonas húmedas del Grupo II son aquellas a las que presta una mayor atención el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas. Al margen de que, automáticamente, se incluyan en el Catálogo de Zonas Húmedas Protegidas (como las del Grupo I), el Plan se refiere a ellas en otros diferentes apartados. Así, concreta detalladamente el ámbito espacial de ordenación, que responde a criterios diferentes si se trata de zonas húmedas costeras o interiores (art. 7) y establece una ordenación específica de cada una de ellas (arts. 14 y 15) que va a complementar el régimen de usos que establece en cada caso la Matriz general reguladora de usos y actividades.
- El **Grupo III** comprende el resto de humedales inventariados y no incluidos en los anteriores grupos. La protección, en este caso, parece estar limitada, en principio, a lo que disponga el planeamiento municipal.

El *Catálogo de Zonas Húmedas Protegidas* (art. 6) se crea para garantizar la protección de las zonas húmedas de mayor relevancia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Inicialmente el Catálogo está comprendido por las zonas húmedas incluidas en los mencionados Grupos I y II (esto es, por 47 Zonas Húmedas).

Su mantenimiento y actualización corresponde al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Como en el caso del Inventario, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá solicitar al

Gobierno vasco la inclusión en el Catálogo de una zona húmeda del Inventario cuando considere que reúne valores naturales de relevancia. La solicitud deberá motivarse debidamente y se acompañará de la información técnica y científica justificativa de la relevancia de dicha zona. La decisión final de incluir o excluir la zona en el Catálogo corresponde al Gobierno Vasco, previa información pública y a propuesta del Consejo de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, mediante Decreto que habrá de publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco y en el del Territorio Histórico correspondiente. El Decreto que apruebe la inscripción, deberá contener al menos los siguientes aspectos y determinaciones: los valores a proteger y los objetivos de conservación y protección, la indicación de las disposiciones y planes que le afecten de forma directa, el régimen de protección con indicación de la zonificación y la delimitación cartográfica a escala adecuada de la zona objeto de catalogación así como de la zonificación.

El Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas establece, según el modelo iniciado por las Directrices de Ordenación del Territorio, la *Matriz de regulación de usos y actividades* (art. 12). En realidad se trata de dos Matrices diferentes: una para las zonas húmedas costeras y otra para las interiores. En cada una de ellas, en primer lugar, se definen los potenciales usos y actividades (art. 8). La regulación de los mismos en el Plan se realiza a partir de la definición y sistematización que de los mismos realizan las Directrices de Ordenación del Territorio. No obstante, dados los objetivos del Plan y las características específicas de las zonas ordenadas, se procede en algunos casos a una pormenorización de los mismos. Por otro lado, se fijan diversas categorías de ordenación del suelo basándose, igualmente, en el modelo territorial para el suelo no urbanizable que determinan las Directrices (art. 10). No obstante, el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas, de acuerdo a la especificidad de las características de estos ecosistemas, procede al establecimiento e incorporación de subcategorías de ordenación adicionales en algunos casos con el fin de que la regulación de usos y actividades en cada zona o sector esté de acuerdo a la capacidad de acogida del mismo y a sus peculiaridades.

Las Matrices de regulación de usos y actividades cruzan ambos factores (los usos y actividades con las categorías de ordenación) y son varios los resultados posibles. Los usos pueden, entonces, ser propiciados (1), admisibles (2) o prohibidos (3). Se consideran usos propiciados aquellos que influyen o pueden influir positivamente en la consecución del objetivo correspondiente, y usos admitidos los que no influyan negativamente. Independientemente de que se señalen de forma específica, los usos no incluidos entre los propiciados o admitidos son usos prohibidos, puesto que afectarían negativamente a la evolución del humedal, impidiendo el cumplimiento del objetivo perseguido (art. 9). Los usos admitidos están condicionados de forma que su impacto no hipoteque el uso global propiciado, así como a las características de las zonas.

Por eso, en relación a los usos admisibles (2) se diferencian varios posibles subresultados, en función de que se condicionen los usos a la no contaminación de acuife-

ros (uno o dos asteriscos), al desarrollo de los mismos por el planeamiento municipal (letra c) o sectorial (letra f), a otros condicionantes (letras d y e) o, tratándose de zonas húmedas costeras, a que el uso se sitúe en un determinado sector en el que así aparezca expresamente indicado (letra a) o que se halle en un sector de esa zona en el que no esté expresamente prohibido (letra b).

Como puede comprobarse, la interpretación que se haya de dar a estas Matrices va a venir complementada necesariamente por las normas de ordenación específicas de cada zona húmeda, establecidas singularizadamente para cada una de las zonas del Grupo II en los artículos 14 y 15 del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas.

Las determinaciones y disposiciones contenidas en el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas se clasifican en tres tipos, a los efectos de su eficacia jurídica (art. 17.1):

- **Normas de aplicación directa**, de carácter vinculante con inmediatez a la entrada en vigor del Plan Territorial Sectorial.
- **Directrices**, dirigidas a las distintas Administraciones Públicas competentes por razón de la materia, de carácter vinculante aunque de eficacia indirecta al depender de su ejecución por los organismos competentes a quienes van dirigidas.
- **Recomendaciones sin eficacia vinculante**, llamadas a orientar las actuaciones de los organismos públicos y particulares en cuanto al objeto regulado en el Plan Territorial Sectorial. Su finalidad es la orientación sobre determinaciones recomendables y positivas para los objetivos genéricos del Plan, pero cuyo desarrollo y aplicación corresponde, en todo caso, a otro tipo de instrumentos jurídico-administrativos.

A diferencia del método utilizado en las Directrices de Ordenación del Territorio, en las que se fijaba el carácter de sus determinaciones, apartado a apartado de cada capítulo, el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas opta por seguir otro sistema. Las previsiones del Plan Territorial Sectorial se aplican de manera diferente en función de la clasificación urbanística del suelo (art. 17.2):

- En el suelo urbano o urbanizable con planeamiento de desarrollo (plan especial, plan parcial) sin aprobación inicial, éste se adaptará al Plan Territorial Sectorial.
- En el resto del suelo urbano o urbanizable con planeamiento de desarrollo aprobado inicialmente, el Plan Territorial Sectorial se limita a recomendar una serie de actuaciones.
- En el suelo clasificado como no urbanizable, la aplicación del Plan Territorial Sectorial dependerá del Grupo en el que esté clasificado el humedal correspondiente. Si se trata de un humedal del Grupo I se le aplica la normativa propia del espacio protegido al que pertenece. Si es del grupo II se les aplica directamente la normativa de este Plan Territorial Sectorial, que resulta vinculante para el planeamiento urbanístico (con la excepción de Txingudi). En el caso de los humedales del Grupo III, el planeamiento ur-

banístico municipal determinará qué zonas húmedas de este grupo poseen valores ambientales, naturalísticos y/o paisajísticos y mediante estudios pormenorizados podrá establecer la protección para dichas zonas y establecer el régimen de usos de su entorno, asignando para ello las categorías de ordenación definidas en este Plan Territorial Sectorial según las tipologías que se recogen en el Anexo 1.

Los municipios deben iniciar el procedimiento de adaptación del planeamiento urbanístico municipal al Plan Territorial Sectorial en el plazo de un año desde que éste entra en vigor. El planeamiento municipal establecerá para el suelo no urbanizable la calificación de los distintos sectores conforme a lo establecido en el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas, pudiendo incorporar subcategorías adicionales en función de las peculiaridades del territorio afectado. También corresponde al planeamiento municipal adaptar los límites de los humedales, realizando a una escala más amplia los ajustes necesarios para su correcta inserción en el territorio (art. 18).

### 5.3. Montes

#### A. Protección ambiental de los montes

##### A.1. Competencias y normativa vigente en materia de montes

El marco jurídico básico que regula la conservación y la protección de los montes está constituido por la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (reformada en 2006, por Ley 10/2006, de 28 de abril). Estas normas se ha dictado al amparo de la competencia estatal para determinar la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente. Sin perjuicio de esta última norma, el Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos (art. 10.8 EAPV).

No obstante, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de *Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos* afirma, en su art. 7.a. 9, la competencia exclusiva de estos últimos en relación a los montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias, pastos, guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales. De ahí que, por ejemplo, la nueva legislación básica de montes haya precisado que todas las referencias que en su texto se hagan a las comunidades autónomas se entenderá que incluye también, en su caso, a los órganos forales de los Territorios Históricos del País Vasco. La competencia exclusiva en materia de montes se ha de ejercitar por dichos órganos forales de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada Territorio Histórico e incluye las potestades normativa, reglamentaria, administrativa (incluida la inspección) y revisora en la vía administrativa.

Al amparo de la competencia foral en materia de montes los tres Territorios Históricos disponen de norma-

tiva específica en la materia. Se trata de la Norma Foral 13/1986, de 4 de julio, reguladora del régimen de los montes del Territorio Histórico de Alava; de la Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de montes y administración de espacios naturales protegidos del Territorio Histórico de Bizkaia; y de la Norma Foral 7/2006, de 20 de octubre, de montes del Territorio Histórico de Gipuzkoa. Estas normas forales se han dictado en ejercicio de las competencias en la materia que tenían atribuidas los Territorios Históricos, y las de Bizkaia y Alava, además, en el marco jurídico establecido por la anterior normativa legal estatal de montes, legislación que, además, era preconstitucional (la Ley de Montes de 8 de junio de 1957). La Norma Foral de Montes de Gipuzkoa se halla adaptada a la ley estatal de montes (la Ley 43/2003, de 21 de noviembre), pero no a la reforma de la misma realizada en 2006. Lo cual significa, en suma, que todas estas normativas forales no se hallan aún plenamente adaptadas a las exigencias derivadas de la vigente legislación básica de montes, aunque se encuentran en fase de elaboración los nuevos textos encaminados a alcanzar ese objetivo. De ahí la posibilidad de divergencias y contradicciones entre lo establecido en la legislación básica de montes y lo dispuesto en las vigentes Normas Forales.

### A.2. El concepto jurídico de monte

Se entiende por monte, según la legislación básica en la materia, todo terreno en el que vegetan especies forestales, arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Pero no tienen la consideración de monte ni los terrenos dedicados al cultivo agrícola, ni los urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma (o, en su caso, cada territorio histórico) en su normativa forestal y urbanística. Además esa misma normativa forestal podrá determinar la dimensión de la unidad administrativa mínima que será considerada monte, a los efectos de la aplicación de la legislación de montes, de acuerdo con las características de su territorio.

Se especifica que tienen también la consideración de monte:

- a. Los terrenos yermos, roquedos y arenales.
- b. Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.
- c. Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que se determinen normativamente, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.
- d. Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable.
- e. Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.

A los terrenos que tuvieran una condición mixta agrosilvopastoral les resulta de aplicación la normativa

de montes en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales, sin perjuicio de la normativa que les corresponda por sus características agropecuarias. Se entienden por aprovechamientos forestales: los maderables y leñosos, incluidas la biomasa forestal, los de corcho, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes.

Los montes que sean espacios naturales protegidos o formen parte de ellos se rigen por su legislación específica, y por las disposiciones de la normativa básica de montes, en lo que no sea contrario a aquélla. Pero en el procedimiento de declaración de montes como espacios naturales protegidos será preceptiva a la participación del órgano forestal competente cuando éste sea distinto del órgano declarante.

### A.3. Principios generales de ordenación forestal ambiental: la función social del monte

Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje. El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones Públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.

La nueva normativa básica pretende garantizar la conservación y protección de los montes, promoviendo su restauración, mejora y racional aprovechamiento, apoyándose en la solidaridad colectiva. A estos efectos, establece una serie de principios inspiradores:

- a) La gestión sostenible de los montes.
- b) El cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales.
- c) La planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio.
- d) El fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados.
- e) La creación de empleo y el desarrollo del medio rural.
- f) La conservación y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas forestales.
- g) La integración de la política forestal de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad.
- h) La colaboración y cooperación de las diferentes administraciones públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales.
- i) La participación en la política forestal de los sectores sociales y económicos implicados.



- j) Principio o enfoque de precaución, en virtud de la cual cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza.
- k) Adaptación de los montes al Cambio Climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo.

Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural. Muchos de estos principios inspiradores señalados se hallaban ya recogidos, total o parcialmente, en la normativa forestal de los Territorios Históricos.

La reforma legal de 2006 ha regulado el problema del acceso público a los montes. Dicho acceso podrá ser objeto de regulación por las Administraciones Públicas competentes. La circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras quedará limitada a las servidumbres de paso que hubiera lugar, la gestión agroforestal y las labores de vigilancia y extinción de las Administraciones Públicas competentes. Excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración forestal el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil. El acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión podrá limitarse en las zonas de alto riesgo previstas cuando el riesgo de incendio así lo aconseje, haciéndose público este extremo de forma fehaciente.

## B. Clasificación de los montes

### B.1. Montes públicos y montes privados

#### B.1.1. Montes públicos: montes de dominio público (catalogados, comunales y otros) y montes patrimoniales

Son montes públicos los pertenecientes al Estado, a las comunidades autónomas, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público. Los montes públicos pueden ser clasificados de la siguientes forma.

#### MONTES DEMANIALES

##### a) Catalogados

Los incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

##### b) Comunales

Pertenecen a las entidades locales, pero su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

##### c) Otros afectados

Los afectados a un uso o servicio público, que no reúnan las características de los catalogados ni de los comunales.

#### MONTES PATRIMONIALES

Montes de propiedad pública que no son de dominio público.

Los montes del dominio público forestal son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a tributo alguno que grave su titularidad. La Administración gestora de los montes de dominio público puede dar carácter público a aquellos usos respetuosos con el medio natural, siempre que se realicen sin ánimo de lucro y de acuerdo con la normativa vigente, en particular con lo previsto en los instrumentos de planificación y gestión aplicables, y cuando sean compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente establecidos. Asimismo, someterá a otorgamiento de autorizaciones aquellas actividades que, de acuerdo con la normativa forestal correspondiente, lo requieran por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y a otorgamiento de concesión todas aquellas actividades que impliquen una utilización privativa del dominio público forestal.

#### • Montes catalogados

El *Catálogo de Montes de Utilidad Pública* es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública. Se consideran incluidos en este Catálogo todos los montes declarados de utilidad pública con anterioridad a la nueva ley básica de 2003. Pueden incluirse en dicho Catálogo los siguientes montes públicos:

1. Los que cumplan algunas de las características de los montes protectores o con otras figuras de especial protección (y la gestión se atenderá a los fines fijados para cada uno de esos tipos de montes).
2. Los que sin reunir plenamente en su estado actual esas características, sean destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal, con los fines de protección de aquellos (y la gestión se atenderá a los mismos objetivos que los fijados para los montes protectores).

3. Aquellos otros que cada Comunidad Autónoma establezca en su legislación.

#### • Montes comunales

Los montes comunales son montes que pertenecen a las entidades locales, mientras que su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. En cualquier caso, se trata de montes calificados legalmente como de dominio público. La normativa foral de montes establece los aprovechamientos comunales concretos, el sistema de atribución preferente de los mismos, así como los requisitos subjetivos de los vecinos que pretenden hacer uso de los mismos. La situación de este tipo de montes es muy variada, regida en bastantes casos por ordenanzas locales de aprovechamiento y por usos y costumbres tradicionales, puesto que los derechos corresponden en ocasiones a los vecinos de un municipio concreto, en otras ocasiones a los de un concejo (en el caso alavés), e incluso en el caso de las parzoneras (de Entzia, de Iturrieta, Menor de Gipuzkoa, y de Gipuzkoa y Alava), los aprovechamientos pueden corresponder a vecinos de diferentes municipios (en ciertos casos, además, pertenecientes a dos Territorios Históricos distintos: Alava y Gipuzkoa) y de algunos caseríos concretos, a veces pertenecientes a municipios diferentes de los que ostentan compartidamente la titularidad del bien.

Ha de destacarse, además, el dato relativo a la propiedad de los montes en cada Territorio Histórico. Así como en el caso de Álava la mayor parte de los montes son de titularidad pública y, además, catalogados (cerca de un ochenta por ciento), en el supuesto de Gipuzkoa y Bizkaia la situación es exactamente la contraria, en favor de los montes privados.

#### B.1.2. Montes privados

Son montes privados los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad. Los montes privados se gestionan por su titular, quienes pueden contratar su gestión con personas físicas o jurídicas de derecho público o privado o con los órganos forestales correspondientes al lugar donde el monte radique.

La gestión de los montes privados ha de ajustarse, en su caso, al correspondiente instrumento de gestión o planeamiento forestal, cuya aplicación será supervisada por el órgano forestal correspondiente.

### B.2. Montes protectores y montes con otras figuras de especial protección

#### B.2.1. Montes protectores

Pueden ser declarados protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos en alguno de los siguientes casos:

- a) Los situados en cabeceras de cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos o infraestructuras.

- b) Que se encuentren en el áreas de actuación prioritaria para los trabajos de conservación de suelos frente a procesos de erosión y de corrección hidrológico-forestal y, en especial, las dunas continentales.
- c) Que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.
- d) Que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterránea de agua.
- e) Que se encuentren formando parte de aquellos tramos fluviales de interés ambiental incluidos en los planes hidrológicos de cuencas.
- f) Aquellos otros que se determinen por la legislación autonómica.
- g) Que estén situados en áreas forestales declaradas de protección dentro de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales o de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales.

Los montes protectores se gestionarán con el fin de lograr la máxima estabilidad de la masa forestal, se evitará, en su caso, la fragmentación ecológica de los montes y se aplicarán métodos silvícolas que persigan prioritariamente el control de la erosión, del peligro de incendio, de los daños por nieve, vendavales, inundaciones y riadas o de otros riesgos para las características protectoras del monte.

Las Normas Forales de montes, al no estar aún adaptadas a la reforma de 2006 de la legislación básica de montes, solo permiten atribuir esta clasificación de montes protectores a los de titularidad privada.

#### B.2.2. Montes con otras figuras de especial protección

Las CCAA podrán establecer otras figuras de especial protección de los montes de titularidad pública o privada que presenten, entre otras, algunas de las siguientes características:

- a) Que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética.
- b) Que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, áreas de la Red Natura 2000, reservas de la biosfera u otras figuras legales de protección, o se encuentren en sus zonas de influencia, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.
- c) Que estén incluidos dentro de las zonas de alto riesgo de incendio.
- d) Por la especial significación de sus valores forestales.
- e) Aquellos otros que se determinen por la legislación autonómica.

Estos montes se gestionarán para garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable o, en su caso, para la restauración de los valores que motivaron dicha declaración.

### B.2.3. Reglas comunes a ambos tipos de montes

La declaración de monte protector o bajo otra figura de especial protección se hará por la Administración forestal competente, previo expediente en el que, en todo caso, habrán de ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Esta declaración deberá figurar en el registro público de carácter administrativo que obligatoriamente ha de crearse a estos efectos. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido.

La gestión de los montes protectores y con otras figuras de especial protección de titularidad privada corresponde a sus propietarios, que deberán presentar a la Administración forestal competente el correspondiente proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático, en caso de no disponer de instrumentos de planificación de ordenación de recursos naturales o forestal vigente en la zona. Las limitaciones que se establezcan en estos tipos de montes por razón de las funciones ecológicas, de protección o sociales que cumplen podrán ser compensadas económicamente.

La gestión de los montes protectores y con otras figuras de especial protección, que no dispongan de proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático se ajustará al instrumento de planificación vigente en la zona. Si tampoco existiera ese instrumento, los aprovechamientos que se quieran realizar en estos montes deberán atenerse a los autorizados por el órgano forestal competente y, en todo caso, siempre asegurando la conservación de los valores que determinaron su declaración.

En los instrumentos de gestión de estos montes se incluirán, en su caso, medidas concretas a fin de establecer corredores biológicos entre estos montes y otros de similar catalogación, o entre estos montes y otros espacios naturales protegidos o de interés, a través de ríos cañadas y otras vías de comunicación natural, con el fin de evitar el aislamiento de sus poblaciones, y de fomentar el trasiego de especies y la diversidad genética.

## C. Planificación forestal: los planes de ordenación de los recursos forestales

La nueva legislación básica de montes crea la figura de los planes de ordenación de recursos forestales (PORF). Se trata de instrumentos de planificación forestal, constituyéndose en una herramienta en el marco de la ordenación del territorio.

Hay que recordar que las *Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco* (capítulo 8, apartado 5.2, párrafo a.3), ya aluden a la necesidad de elaborar un *Plan Territorial Sectorial Forestal*, de acuerdo con el Plan Es-

tratégico Rural Vasco. En la actualidad se haya en fase de elaboración (ya se ha realizado la fase de información pública) el Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural, que recoge en un solo instrumento de ordenación las exigencias conjuntas de la planificación sectorial forestal y de la agraria. Una de las cuestiones fundamentales a dilucidar será el encaje que debe haber entre ese Plan Territorial Sectorial Agroforestal y la figura de los PORF establecida en la normativa básica de montes.

Antes de la elaboración de los PORF han de definirse los territorios que, de acuerdo con la legislación básica y la normativa forestal correspondiente, tienen la consideración de monte. El ámbito territorial de los PORF serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas de extensión comarcal o equivalente, aunque pueden adaptarse a comarcalizaciones o divisiones administrativas, incluso planteadas por la ordenación del territorio, ya existentes. A propuesta del órgano forestal correspondiente se delimitarán los territorios forestales a los que se deberá dotar de su correspondiente PORF, cuando las condiciones de mercado de los productos forestales, los servicios y beneficios generados por los montes o cualquier otro aspecto de índole forestal que se estime conveniente sean de especial relevancia socioeconómica en tales territorios.

Cuando, por tratarse de un espacio natural protegido que lo exija, exista un *Plan de Ordenación de Recursos Naturales* (u otro plan equivalente) que abarque el mismo territorio forestal que el delimitado a efectos de ser dotado de un PORF, aquel plan podrá tener el carácter de PORF siempre y cuando cuente con el informe favorable del órgano forestal, cuando éste sea distinto del órgano que aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

En cuanto a la documentación y contenido de los PORF, éstos, con independencia de su denominación, podrán incluir los siguientes elementos:

- Delimitación del ámbito territorial y caracterización del medio físico y biológico.
- Descripción y análisis de los montes y los paisajes existentes en ese territorio, sus usos y aprovechamientos actuales, en particular los usos tradicionales, así como las figuras de protección existentes, incluyendo las vías pecuarias.
- Aspectos jurídico-administrativos: titularidad, montes catalogados, mancomunidades, agrupaciones de propietarios, proyectos de ordenación u otros instrumentos de gestión o planificación equivalentes.
- Características socioeconómicas: demografía, disponibilidad de mano de obra especializadas, tasas de paro, industrias forestales, incluidas las dedicadas al aprovechamiento energético de la biomasa forestal y las destinadas al desarrollo del turismo rural.
- Zonificación por usos y vocación del territorio. Objetivos, compatibilidades y prioridades.

- f) Planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en el plan, incorporando las previsiones de repoblación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo, cuando proceda, la ordenación cinegética, piscícola y micológica.
- g) Establecimiento del marco en el que podrán suscribirse acuerdos, convenios y contratos entre la administración y los propietarios para la gestión de los montes.
- h) Establecimiento de las directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes, garantizando que no se ponga en peligro la persistencia de los ecosistemas y se mantenga la capacidad productiva de los montes.
- i) Criterios básicos para el control, seguimiento, evaluación y plazos para la revisión del plan.

La elaboración de los PORF incluirá necesariamente la consulta a las entidades locales y, a través de sus órganos de representación, a los propietarios forestales privados, a otros usuarios legítimos afectados y a los demás agentes sociales e institucionales interesados, así como los trámites de información pública.

El contenido de los PORF será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas por la normativa básica de montes. Además, tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales.

Las Administraciones Públicas han de impulsar técnica y económicamente la ordenación de todos los montes. Los montes públicos y privados han de contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente. Estarán exentos de esa obligación los montes de superficie inferior al mínimo que determinarán las CCAA (en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se entiende que los Territorios Históricos) de acuerdo con las características de su territorio forestal. La elaboración de dichos instrumentos se hará a instancias del titular del monte o del órgano forestal competente, debiendo este último, en todo caso, aprobarlos. La elaboración de estos instrumentos deberá ser dirigida y supervisada por profesionales con titulación forestal universitaria y deberá tener como referencia, en su caso, el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte.

Los aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán de acuerdo con las prescripciones para la gestión de montes establecidas en los correspondientes PORF, cuando existan. Se ajustarán también, en su caso, a lo que concretamente se consigne en el proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente. El órgano forestal regulará los aprovechamientos no maderables. Dichos aprovechamientos, y en particular el de pastos, deberán estar, en su caso, expresamente regulados en los correspondientes instrumentos de gestión forestal o PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte en cuestión. La normativa foral

de montes ya venía recogiendo instrumentos de gestión forestal análogos a los señalados.

“La Norma Foral 13/1986 de Montes de Álava, recoge (para montes públicos o privados) las figuras de proyectos de ordenación, planes técnicos y planes anuales de aprovechamiento. Los planes facultativos de aprovechamiento y mejoras afectarán a montes catalogados y protectores mientras carezcan de proyecto de ordenación o plan técnico. Salvo supuestos expresamente exceptuados no se autorizará aprovechamiento alguno que no se halle incluido en plan o proyecto técnico aprobado por la Diputación Foral”.

“La Norma Foral 3/1994 de Montes de Bizkaia menciona los planes de ordenación, los planes técnicos, los planes anuales de aprovechamiento y mejora, y cuantos otros planes y proyectos auxiliares se determinen reglamentariamente. Estos instrumentos se aplican a montes catalogados y protectores. Tratándose de montes particulares no protectores de importancia forestal, económica o social acreditada, podrá el Departamento foral competente exigir a su titular la redacción de un plan técnico o de ordenación y, si no es atendida la exigencia, proceder el mismo a su redacción. Además Bizkaia dispone de una normativa específica para la protección y conservación de determinadas especies forestales autóctonas (la Norma Foral 11/1997, de 14 de octubre), en la que se prevén planes técnicos protectores de determinadas masas forestales, en montes público o privados poblados con carácter exclusivo o predominante por determinadas especies”.

“La Norma Foral 7/2006 de Montes de Gipuzkoa, prevé diversos instrumentos de planificación y gestión forestal, como las directrices de ordenación forestal, los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF), los planes de aprovechamientos de montes catalogados, los proyectos de ordenación forestal y los planes técnicos de gestión forestal sostenible (PTGFS)”.

Los aprovechamientos en los montes afectados por las zonas de servidumbre, policía, o afección de los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre, de carreteras o ferroviario no precisarán de la autorización de los órganos competentes de dichos dominios, siempre y cuando tales montes dispongan de instrumentos de gestión cuya aprobación por el órgano forestal correspondiente haya sido informada favorablemente por los órganos de gestión de los dominios públicos mencionados.

#### D. Planificación urbanística y ordenación forestal

Los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán, según la legislación básica, el informe de la Administración forestal competente. Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores.

La legislación urbanística general utiliza, además, el valor forestal como posible criterio para la clasificación del suelo como no urbanizable. Así se recoge, igualmente, en la normativa foral de montes.

*La Norma Foral 3/1994 de Montes de Bizkaia establece que los montes de utilidad pública y los protectores serán*

considerados y calificados como no urbanizables de protección especial por los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico. Toda modificación de esta calificación requiere la aprobación expresa del Departamento competente en materia forestal. Pero esta previsión no afectará a las obras y trabajos de utilidad pública o interés especial así declarados por la ley, incluidos en instrumentos de ordenación territorial o urbanística o aprobados por las anteriores administraciones competentes para su ejecución, los cuáles se regirán por su normativa específica.

*La Norma Foral 7/2006 de Montes de Gipuzkoa* prescribe que los montes afectados por calificaciones urbanísticas que supongan alteración de sus usos y aprovechamientos forestales, mantendrán el carácter de monte hasta que sea firme el cambio de calificación. Los montes demaniales y protectores serán considerados y calificados por los instrumentos de planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable de uso forestal y deberán ser reseñados en las memorias y planes de los documentos de planeamiento urbanístico. Los instrumentos urbanísticos de carácter general y los de desarrollo, planes especiales, revisiones o modificaciones o, en su caso, sus respectivos avances, cuando afecten a montes y a la vegetación existente en la zona de servidumbre de las aguas públicas, necesitarán antes de la aprobación provisional el informe preceptivo de la Administración Forestal. Cuando en el procedimiento de aprobación no se prevea aprobación provisional, el informe deberá solicitarse antes de la aprobación inicial, aprobación que no procederá que se

otorgue hasta transcurridos dos meses desde la fecha de solicitud del informe. Este informe será vinculante en la medida en que afecte a los montes demaniales o protectores, en relación con la delimitación, calificación y regulación normativa de los terrenos forestales.

El cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, con ciertas singularidades, tendrá carácter excepcional y requerirá también informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte. Para garantizar la restauración de los terrenos forestales incendiados queda prohibida cualquier decisión que recalifique los montes o terrenos forestales incendiados al menos durante treinta años. Esta prohibición puede ser excepcionalmente, si, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

- a) Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.
- b) Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser ésta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.

Consecuencia de la necesaria compatibilización entre las plantaciones forestales y otras utilidades del monte, la normativa foral establece un régimen de distancias en relación a aquellas.

### NORMA FORAL 3/1994 DE MONTES DE BIZKAIA

1. Respecto de edificaciones preexistentes cuyo destino sea el de vivienda, sea o no de carácter temporal, la distancia será, al menos una vez y media la altura media a la edad de la corta de la especie mayoritaria a la que pertenezca la plantación autorizada.
2. Las viviendas construidas con posterioridad a las plantaciones forestales no podrán exigir el respeto y guarda de tales distancias ni siquiera cuando, una vez talado el monte, se proceda a su repoblación.
3. No deberá guardarse distancia forestal alguna respecto de las edificaciones destinadas a guarda de aperos de labranza y, en general, de cualquier construcción cuyo destino no sea el residencial.
4. La distancia de las plantaciones forestales a los pastizales, praderas, frutales y cultivos, será un tercio de la altura media a la edad de la corta de la especie mayoritaria plantadas, a contar desde el lindero común.
5. Respecto de los caminos y vías pecuarias públicas, la distancia de las plantaciones al margen exterior de tales vías será de tres metros.
6. Las distancias entre plantaciones realizadas en parcelas incluidas en la zona forestal nunca podrá ser inferior a dos metros.
7. No se considerarán afectadas por este régimen de distancias las plantaciones que constituyan alineaciones simples en los bordes de los viales, cauces fluviales, las destinadas a cortavientos o a separación de fincas y linderos, y las que cumplan una función ornamental, siempre que sean pies aislados.

### NORMA FORAL 7/2006 DE MONTES DE GIPUZKOA

Al efectuar cualquier repoblación forestal se deberán tener en cuenta las normas que regulan las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, que salvo acuerdo entre las partes, y en defecto de ordenanzas consuetudinarias o costumbres locales, deberán realizarse separándose del lindero común a las distancias mínimas siguientes:

- Entre plantaciones forestales: 2 metros.
- En colindancia con cultivos, praderas o plantaciones de frutales:
  - a) 6 metros para especies del género eucalyptus.
  - b) 4 metros para el resto de las especies frondosas.
  - c) 3 metros para especies coníferas o resinosas.
- En colindancia con viviendas rurales u otras edificaciones de uso agrario: 40 metros lineales respecto al edificio. Las viviendas o edificios de uso agrario construidos con posterioridad a las plantaciones forestales no podrán exigir el respeto y guarda de tales distancias ni siquiera cuando, una vez talado el monte, se proceda a su repoblación.

## E. Competencias municipales en materia de montes

La competencias de los Ayuntamientos en materia de montes, según la nueva normativa legal básica, son las siguientes:

1. La gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
2. La gestión de los montes catalogados de su titularidad cuando así se disponga en la normativa forestal correspondiente.
3. La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con el fondo de mejora de montes catalogados o, en su caso, de los dispuesto en la normativa forestal correspondiente.  
Las entidades locales titulares de montes catalogados aplicarán a un fondo de mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, una cuantía que se fijará normativamente y que no será inferior al 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte. Dicho fondo puede ser administrado por el órgano forestal foral, o ser transferido a la entidad local titular.
4. La emisión de informe preceptivo en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de gestión relativos a los montes de su titularidad incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
5. La emisión de otros informes preceptivos previstos en la norma básica de montes, relativos a los montes de su titularidad.
6. Aquellas otras que, en la materia objeto de esta ley, les atribuya, de manera expresa, la normativa forestal correspondiente u otras leyes que resulten de aplicación. Por ejemplo, las entidades locales han de ser consultadas en el procedimiento de elaboración de los PORF. También pueden dictar ordenanzas locales reguladoras de los usos y aprovechamientos en los montes de su titularidad, respetando en cualquier caso lo dispuesto en la normativa general en materia de montes.

En el Territorio Histórico de Álava ha de destacarse la presencia de un régimen local singular que afecta a la distribución de competencias en materia de montes. Los Concejos son entidades locales de carácter territorial, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar, que ejercen su jurisdicción en una demarcación territorial de menor extensión que la constituida por el término municipal. La normativa que regula los Concejos alaveses es la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo. Todo Concejo se encuentra incardinado dentro de alguno de los Municipios oficialmente reconocidos y dispone de un territorio en el que ejerce sus competencias (término concejil). La

organización puede ser de Concejo Abierto o Cerrado, contando en todo caso con un Regidor-Presidente, asistido de una Junta Administrativa. Dentro de las competencias en materia de montes que se reconocen a los Concejos se pueden citar la de *"policía de caminos rurales, montes, fuentes y demás bienes de uso y servicio público propios del Concejo"* y la *"administración, conservación y regulación de su patrimonio, incluido el forestal"*. Existe una normativa foral específica que regula el régimen de los bienes del Consejo y sus aprovechamientos, aunque los aprovechamientos recogidos en la Norma Foral de Montes se rigen por las ordenanzas concejiles correspondientes y por la normativa foral de montes.

## 5.4. Paisaje y corredores ecológicos

### A. La protección del paisaje

#### A.1. Evolución del concepto jurídico de paisaje

A diferencia de lo que ocurre con otros bienes y elementos naturales (como el aire, el agua o el suelo), la tutela jurídica del paisaje no ha sido objeto de especial atención hasta fechas recientes. La protección del paisaje se ha venido realizando ordinariamente de manera indirecta, a través, sobre todo, de la legislación sectorial existente en materias como los espacios naturales protegidos, el patrimonio cultural o el propio ordenamiento urbanístico. También desde la ordenación del territorio se ha incidido, en ocasiones, en la necesidad de preservar este elemento paisajístico.

Una de las causas de este relativo retraso e indeterminación en articular una política de protección del paisaje es la dificultad de conceptualizar este elemento. La idea misma de paisaje es problemática. En primer lugar, por la dificultad de deslindarla de otras realidades naturales afines (los ecosistemas, el medio rural, el valor estético de determinados parajes, etc.). Por otra parte, la idea de paisaje ha variado según los momentos históricos y, cuando se consagra la necesidad de su protección, se parte de una cierta concepción elitista del mismo: han de preservarse aquellos parajes especialmente bellos o vinculados con elementos evidentes de importancia cultural. Lo que nos lleva, además, a relacionar la necesidad de protección del elemento paisajístico con criterios sumamente valorativos y, en consecuencia, bastante relativos.

La tutela jurídica del paisaje ha sido objeto de una especial revalorización en los últimos años, sobre todo a raíz de la aprobación y firma por diversos Estados de la Convención Europea del Paisaje, adoptada en Florencia el 20 de octubre de 2000. Esta Convención constituye un documento jurídico de primer orden y de gran valor para la concreción de la idea de paisaje como bien jurídico ambiental y autónomo, merecedor de una atención protectora específica por parte de los poderes públicos.

#### A.2. La Convención Europea del Paisaje de 2000

La *Convención Europea del Paisaje de 2000* supera la tradicional concepción elitista del paisaje, estableciendo una

LAS MEDIDAS PARTICULARES QUE PUEDEN ADOPTARSE PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE LA CONVENCIÓN SON DIVERSAS	
<b>A. De sensibilización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la sensibilización de la sociedad civil, de las organizaciones privadas y de las autoridades públicas en relación al valor de los paisajes, a su papel y a su transformación.</li> </ul>
<b>B. De formación y educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la formación de especialistas en conocimiento e intervención paisajística</li> <li>• Promover programas pluridisciplinares de formación sobre la política, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje, destinados a los profesionales del sector privado y público y a las asociaciones afectadas.</li> <li>• Promover enseñanzas escolares y universitarias abordando, en las disciplinas interesadas, los valores relacionados con el paisaje y las cuestiones relativas a su protección, gestión y su ordenación.</li> </ul>
<b>C. De identificación y calificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar sus propios paisajes, en el conjunto del territorio.</li> <li>• Analizar sus características, así como las dinámicas y las presiones que los modifican.</li> <li>• Seguir sus transformaciones.</li> <li>• Calificar los paisajes, teniendo en cuenta los valores particulares que les son atribuidos por los actores y las poblaciones afectadas.</li> </ul> <p>Todo ello, movilizándolo a todos los actores concernidos por esta política. Los trabajos de identificación y de calificación serán guiados por intercambios de experiencias y de metodologías organizados a escala europea.</p>
<b>D. Objetivos de calidad paisajística</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, tras consulta pública.</li> </ul>

idea más democrática de esta realidad. El término “paisaje” designa cualquier parte del territorio, tal y como sea percibido por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones. De esta definición de paisaje que contiene la Convención pueden deducirse varias consecuencias:

- Introduce un elemento de marcado carácter subjetivo en la definición jurídica del paisaje: la percepción de las poblaciones. Este elemento subjetivo es lo que democratiza la misma concepción del paisaje, al remitir a una cierta idea de memoria o identidad individual o colectiva, a la conciencia paisajística y a la cultura del territorio. Por eso la Convención define el “objetivo de calidad paisajística” como la formulación por las autoridades públicas competentes, para un determinado paisaje, de las aspiraciones de las poblaciones en lo concerniente a las características paisajísticas de su entorno vital.
- El paisaje puede ser natural, o responder a un cierto grado de intervención humana o ambas cosas simultáneamente. La idea de paisaje a proteger no se refiere exclusivamente a las bellezas naturales. Según la Convención, la protección del paisaje comprende las actuaciones de conservación y de mantenimiento de los aspectos necesarios o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial dimanante de su configuración natural y/o de la intervención humana.
- Consecuentemente con todo lo anterior, la Convención se aplica (salvo excepciones que fijen los Estados a la hora de firmar o ratificar este instrumento) a todo el territorio, incluyendo los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos. Afecta a los espacios terrestres y a las aguas interiores y marítimas. Resulta de aplicación tanto a los paisajes que pueden ser

considerados como excepcionalmente bellos, como a los cotidianos e, incluso, a los degradados.

- Los poderes firmantes de la Convención se comprometan a impulsar la cooperación transfronteriza a nivel local y regional y, en caso de necesidad, a elaborar y poner en práctica programas comunes de revalorización del paisaje.

Los firmantes de esta Convención Europea del Paisaje han de aplicar la misma según la distribución competencial interna, conforme a sus principios constitucionales y a su organización administrativa, respetando el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta la *Carta Europea de la Autonomía Local*. En cualquier caso las disposiciones de esta Convención no suponen menoscabo alguno de otras más estrictas que, en estas mismas materias, pudieran estar contenidas en otros instrumentos nacionales o internacionales vinculantes, existentes o futuros.

Los firmantes se comprometen a adoptar ciertas medidas de carácter general:

- Reconocer jurídicamente al paisaje como componente esencial del marco vital de las poblaciones, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y fundamento de su identidad.
- Definir y poner en práctica políticas del paisaje tendentes a la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes mediante la adopción de determinadas medidas particulares, que luego se especifican.
- Establecer procedimientos de participación de los ciudadanos, de las autoridades locales y regionales y de los demás actores concernidos por

la concepción y la realización de las políticas del paisaje.

- d. Integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio, de urbanismo y en las políticas cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en las restantes políticas que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el paisaje.

### A.3. Instrumentos jurídicos para la protección del paisaje

En la Comunidad Autónoma del País Vasco no existe una normativa general y específica de protección del paisaje que desarrolle los principios de la *Convención Europea del Paisaje de Florencia de 2000*. Pero sí existe una abundante y dispersa normativa que permite alcanzar los objetivos que este instrumento pretende en lo relativo a los objetivos de protección paisajística. Para analizar estas previsiones pueden analizarse las siguientes normas parcialmente relativas a la protección del paisaje:

- a. Normas incluidas en los instrumentos de ordenación del territorio
- b. Normas y planes urbanísticos.
- c. Normas referentes a los espacios naturales protegidos.
- d. Normas generales.

#### a. Normas incluidas en los instrumentos de ordenación del territorio

Uno de los objetivos de las Directrices de Ordenación del Territorio es garantizar para cada punto del territorio la conservación, entre otros, de sus valores paisajísticos. Para ello:

- i. En las Directrices Generales se propone la elaboración de un Catálogo de áreas y corredores de interés natural, paisajístico y ecológico.
- ii. Dentro de esas mismas Directrices Generales se incluyen previsiones específicas para la tutela del paisaje (ver Capítulo II).
- iii. El paisaje es, además, un elemento que puede llevar a la determinación de una categoría de ordenación del medio físico como de especial protección. Se califican así los paisajes rurales o agrestes armoniosos, de extraordinaria belleza o valor cultural como yacimientos paleontológicos, minerales, etc. Pero hay referencias al valor paisajístico como criterio general de uso en otras categorías, como la de zona agroganadera y de campiña o la de pastos montanos.

#### b. Normas y planes urbanísticos

- i. Según la normativa urbanística la presencia de valores paisajísticos permite al planeamiento urbanístico general clasificar el suelo como suelo no urbanizable, para preservar tales valores.
- ii. Además, necesariamente deben incluirse en esa clase de suelo no urbanizable los terrenos que estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón, entre otros, de esos mismos valores paisajísticos.

- iii. En desarrollo del planeamiento urbanístico general o autónomos respecto al mismos, podrán redactarse, si fuera necesario, planes especiales para la protección y mejora del paisaje y del medio natural.

#### c. Normas referentes a los espacios naturales protegidos

La protección del paisaje ha sido siempre uno de los principios inspiradores de la normativa sobre conservación de espacios naturales. La Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, al establecer los fines que persigue, incluye la necesaria *"preservación de la variedad y singularidad de los sistemas naturales y del paisaje"*. El paisaje resulta, ser, por lo tanto, uno de los elementos naturales que se pueden tener en cuenta a los efectos de declarar un determinado lugar como espacio natural protegido. Y aunque en la normativa básica estatal se establezca una categoría específica de Paisaje Protegido (que en el caso vasco se subsumiría en la de Biotopo Protegido), nada impide catalogar una zona por sus valores paisajísticos como Parque Natural o como Biotopo Protegido con cierto grado de discrecionalidad por la Administración. La propia normativa legal específica de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Ley 5/1989) incluye como uno de sus objetivos la protección de la integridad del Paisaje de la Reserva y la potenciación de su recuperación.

La tutela del paisaje en los diferentes tipos de espacios protegidos (parques naturales, biotopos protegidos y demás categorías) vendrá determinada en la normativa reguladora específica de cada espacio: en la norma declaratoria del espacio, en los instrumentos de planificación (Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión) que, en su caso, existan, etc. La amplitud y heterogeneidad de medidas que pueden adoptarse a estos efectos impiden realizar un listado exhaustivo de las mismas: prohibir ciertos usos que alteren la morfología del paisaje (construcciones, tendidos eléctricos, pistas forestales, invernaderos, movimientos de tierras etc.), fomentar la conservación y restauración del paisaje tradicional típico (en muros, vegetación, prácticas agrarias, cultivos paralelos a las curvas de nivel, etc.), exigir para ciertas actuaciones un estudio de su impacto visual, al margen o no del impacto ambiental, con fotomontajes o similares, por poner varios ejemplos. La protección que este elenco de técnicas dispensa alcanza solamente al paisaje interno de cada espacio natural protegido o, a lo sumo, a sus zonas periféricas de protección, si existen, lo que convierte este sistema en una protección singularizada del paisaje, en la línea de la concepción elitista anteriormente mencionada. En concreto cuando la normativa vasca alude a la finalidad del establecimiento de zonas periféricas de protección en los espacios naturales, menciona como objetivo el evitar impactos ecológicos o paisajísticos del exterior.

Por último ha de señalarse que la ruptura de la armonía del paisaje es un factor que, en determinadas infracciones previstas en la normativa de espacios naturales protegidos, agrava la posible sanción administrativa que se puede imponer.

#### d. Normas generales

No existe una normativa específica sobre protección del paisaje en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque algunas de las normas que hemos analizado (como las contenidas en las directrices generales sobre el paisaje de las Directrices de Ordenación del Territorio) tengan una vocación general, más allá de ser referidas a un espacio concreto o a una categoría determinada del suelo, aunque se trata de normas no vinculantes, sino de meras recomendaciones.

Una cierta regulación general, aunque muy fragmentaria, se encuentra en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente. No en vano dentro del concepto de medio ambiente al que se refiere la ley se incluye expresamente el paisaje junto a otros recursos o elementos ambientales como el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna. Velar por la conservación del paisaje es uno de los objetivos que, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, se atribuye a las Administraciones Públicas en el marco de la política de conservación de la biodiversidad. Aunque la tutela del paisaje va unida, también, a otros objetivos de la normativa ambiental, en especial a lo establecido en el marco de la necesaria protección del litoral. Velar por la utilización racional de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con su naturaleza, sus fines y el respeto al paisaje, el medio ambiente y al patrimonio histórico, es otro de los principios de la política de las Administraciones Públicas en esa materia.

También la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco de 1994 establece que las Administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, velarán por que la gestión de los recursos naturales existentes, con independencia de su titularidad y régimen jurídico, se realice de conformidad con el principio de que las obras de infraestructura y las construcciones en general, en caso de que su impacto sea asumible, han de adaptarse a la naturaleza y al paisaje. Se trata de una obligación de carácter general (aunque relativa: su cumplimiento dependerá de la asumibilidad del impacto), aplicable a la totalidad del territorio autonómico y no vinculada a la existencia o futura declaración de un espacio protegido como tal.

### B. Los corredores ecológicos

La necesidad de establecer criterios de conectividad o permeabilidad entre zonas de elevado interés ambiental se halla presente en varias normas:

- Las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, propusieron en 1997 la elaboración de un “Catálogo de áreas y corredores de interés natural, paisajístico y ecológico”. También se aludía en ellas a la necesidad de evitar la creación de barreras artificiales que impidan la libre circulación de la fauna.
- La Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, estableció en su artículo diez, que cuando se considere necesario,

las autoridades públicas, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000, se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y flora silvestres. Se trata de aquellos elementos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques y los sotos), resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres.

- En el marco de la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*, el Programa Marco Ambiental 2002-2006, incluía como compromiso a sumir el establecimiento de corredores ecológicos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Hasta fechas recientes, la incorporación de criterios de conectividad en la planificación territorial, para evitar la fragmentación y el aislamiento de los hábitats y de las poblaciones de especies, solo se había utilizado en la planificación y ejecución de determinados proyectos de infraestructuras, tales como las carreteras y las líneas de ferrocarril de alta velocidad, por la compartimentalización del territorio que suponen. El establecimiento de la Red de Corredores Ecológicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, busca gestionar el conjunto de los elementos del paisaje que mejoren la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres. Los diferentes patrones de movilidad de la fauna motivan que la conexión entre espacios naturales de interés, para evitar la fragmentación y dispersión de los hábitats, deba afrontarse a varias escalas espaciales (supraregional, regional y local). Así, a nivel regional, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se han definido Corredores Ecológicos de conexión entre los espacios propuestos para formar parte de la Red Natura 2000 que acogen las especies silvestres sensibles a la fragmentación de su hábitat.

La Red propuesta y los contenidos que incorpora, constituyen un factor valorativo de primer orden a la hora de planificar el territorio, sobre todo en el momento de la evaluación ambiental necesaria para aprobar un plan (ECIA) o un proyecto (EIA), en una zona incluida en aquella.



## 6. Técnicas administrativas de estudio, difusión y evaluación del medio natural de ámbito local

**H**asta el momento se ha analizado en esta guía el papel que pueden jugar las entidades locales en la protección del medio natural, en diversos campos y sectores (la ordenación del territorio, el urbanismo, los espacios protegidos, las costas, las aguas, los ríos y sus márgenes, las zonas húmedas, los montes, el paisaje y los corredores ecológicos), desde una perspectiva fundamentalmente normativa y competencial. Pero no hay que olvidar, en ningún caso, que las potestades y competencias genéricas de que disponen los Ayuntamientos pueden ser actuadas y dirigidas específicamente a la consecución de objetivos que tienen que ver, precisamente, con la posible protección de su propio medio físico o natural.

Así, las técnicas genéricas de regulación (sobre todo mediante ordenanzas locales y el planeamiento urbanístico), de fomento (a través del otorgamiento de ayudas, subvenciones, premios, reconocimientos formales, etc.), organización (creación de órganos o entidades, con diversos grados de participación pública), concertación (acuerdos, convenios, contratos, etc., con particulares, empresas u otras entidades públicas o privadas), información administrativa (genérica o específica, a través de los servicios generales o mediante la creación de centros especializados), etc., pueden perfectamente ser utilizadas por los diferentes responsables de las *Corporaciones Locales* en orden a obtener una adecuada gestión sostenible de su medio natural, más allá de las exigencias que se derivan del tradicional planteamiento limitado a aplicar la normativa correspondiente sobre los sectores hasta ahora analizados.

Se trata, en definitiva, de poner en marcha todo el dispositivo instrumental en manos de las Corporaciones Locales para lograr una gestión ambientalmente adecuada del medio natural. En este sentido, la atención ha de centrarse, fundamentalmente, en un triple objetivo:

- a) Conocer la situación del medio natural de ese Municipio.
- b) Divulgar e informar sobre esa situación al público en general.
- c) Establecer parámetros de control y verificación (fundamentalmente mediante un sistema flexible y sencillo de indicadores) que permitan analizar la evolución temporal del estado de ese medio natural.



Por todo ello, lo que a continuación se transcribe es un simple catálogo abierto y variado de posibilidades de actuación local sobre el medio natural, elaborado a partir de múltiples experiencias municipales de carácter ambiental vinculadas a dicho entorno, muchas de ellas extraídas de *Planes de Acción de la Agenda Local 21*. Lo que se pretende es fijar un inventario de posibilidades a disposición de cualquier entidad local, sin necesidad -por razones de manejo de la guía- de realizar un análisis exhaustivo del marco normativo competencial de cada tipo de actuación. Cada Municipio habrá de valorar el grado de aprovechamiento y disponibilidad para emprender alguna o algunas de las actuaciones que aquí se proponen, partiendo de varios factores en juego:

- En primer lugar, en modo alguno se pretende que todos los Municipios sigan las mismas pautas de actuación. Cada Corporación Local habrá de apreciar la necesidad de adoptar alguna o algunas de las medidas que aquí se proponen, que en ningún caso han de entenderse como obligatorias ni vinculantes.
- Por otra parte, resulta lógico pensar que el primer paso a realizar por cada Corporación será el analizar la situación del medio natural del propio municipio, algo que vendrá condicionado por la existencia o no de estudios (globales o parciales) sobre la cuestión, las características geográficas y urbanas del mismo, las posibilidades de actuación en función de los medios personales y materiales de los que se disponga, o las prioridades ambientales (o de otro tipo) que se establezcan.

En suma, se incluyen en el siguiente catálogo una serie diversa de posibilidades y técnicas de actuación dirigidas a **CONOCER, DIVULGAR y ANALIZAR LA EVOLUCIÓN** del medio natural del Municipio.

### 6.1. Primer objetivo: CONOCER el estado del medio natural del municipio

Las posibles actividades a desarrollar serían las siguientes:

- Elaboración de una cartografía detallada de todo el término municipal, a escala adecuada para el análisis, seguimiento y control del medio natural. Existen ya líneas de ayudas y subvenciones para emprender este tipo de actuaciones.
- Realización de una ficha descriptiva que contenga las diversas realidades del medio natural del municipio que han sido analizadas desde el punto de vista normativo: delimitación del suelo no urbanizable (con sus especificaciones), planeamiento especial dictado en el mismo, afección de espacios naturales protegidos al territorio municipal, presencia de árboles singulares declarados, listado de ríos y arroyos que discurren por el Municipio y su clasificación-zonificación en el planeamiento sectorial correspondiente, determinación del ámbito (si existe) del dominio público marítimo-terrestre y de las franjas afectadas por las servidumbres costeras, así como de posibles zonas húmedas (con la catalogación correspondiente), inven-

tario de montes públicos y privados enclavados en el término municipal, análisis de la incidencia de los corredores ecológicos en el término municipal, etc. Una ficha de estas características, periódicamente actualizada, puede servir de instrumento adecuado de gestión externa e interna y de coordinación en el ejercicio de competencias municipales.

- Elaboración de un estudio municipal, a modo de guía o catálogo, sobre la situación del medio natural en el Municipio. Ese estudio tratará de describir la realidad existente, su diagnóstico ambiental y las posibles acciones a emprender y podría constituir uno de los capítulos del Plan de Acción derivado de la Agenda 21 Local. Estos estudios municipales sobre el medio natural pueden servir como base para la planificación territorial y urbanística y para la gestión de los usos zonales en función de sus características con criterios de sostenibilidad. Esta guía o catálogo sobre el medio natural local debería incluir, al menos, algunos de los siguientes aspectos:
  1. Espacios naturales protegidos enclavados total o parcialmente en el término municipal.
  2. Hábitats de interés municipal, diferentes de los anteriores, indicando, en la medida de lo posible, sus características espaciales, naturales, de usos y titularidades. Podrían ser tenidos en cuenta no solo en el marco de los Planes de Acción sino en futuras reformas de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
  3. Montes enclavados en el Municipio, con su clasificación jurídica, titularidad, plantaciones y especies presentes.
  4. Mapas de vegetación, valorando la calidad de cada elemento natural, y en especial resaltando las masas frondosas y las manchas de vegetación de notable valor ambiental.
  5. Dunas y yacimiento de áridos.
  6. Fauna y flora presente en el Municipio (incluyendo aves, especies piscícolas, anfibios, moluscos, etc.) o, al menos, en determinadas zonas ambientalmente relevantes, en especial si se tratan de especies catalogadas como amenazadas o se trata de especies que pueden jugar un relevante papel como indicadores ecológicos. Habrá de prestarse especial atención también a la posible presencia de especies invasoras de fauna y flora.
  7. Arbolado de interés municipal, tanto en suelo rural (indicando la superficie que ocupa y la especie de que se trata), como en suelo urbano, en el que, junto a los anteriores parámetros, quizás sería posible una mayor singularización de algunos ejemplares (número, especie, edad, tamaño, características, entorno, función).
  8. Zonas de interés geológico (grutas, anticlinales, simas, karsts), así como cresterías o roquedos.
  9. Paisajes singularizados de especial belleza.
  10. Áreas recreativas en suelo no urbanizable, identificando sus características y las dotaciones de que disponen.
  11. Corredores e itinerarios ecológicos, senderos naturales, caminos rurales, paseos naturalísticos, veredas de interés ambiental en entornos urbanos.

12. Inventario de manantiales, fuentes, pozos, incluidos aquellos ya desecados que podrían ser objeto de limpieza y recuperación.
  13. Listado de chabolas en suelo no urbanizable, refugios, u otras instalaciones en uso (identificando su ubicación, titularidad, destino, características, etc.)
  14. Inventario de elementos artificiales degradados o en desuso en medio rural (invernaderos, torres eléctricas, etc.), con el objetivo de diseñar un plan de eliminación de los mismos.
- Elaboración, junto al anterior catálogo del medio natural local o como parte del mismo, de un estudio de la evolución de usos del suelo en dicho entorno.
  - La realización de los estudios a los que nos referimos en los apartados anteriores puede ser difícil de abordar de manera directa por bastantes Municipios. Se propone que a través de becas, subvenciones, premios, acuerdos (incluso con participación de otras Administraciones) con la Universidad, con Fundaciones especializadas o con asociaciones de defensa del ambiente (sobre todo vinculadas al ámbito territorial de los municipios), puedan progresivamente irse elaborando esos inventarios.
  - Realización de encuestas y consultas para conocer la valoración ciudadana de las realidades naturales del municipio, las prioridades de actuación y la percepción sobre el desarrollo de la política municipal en la materia.
  - Organización de charlas, seminarios, jornadas, talleres sobre la realidad natural del Municipio, bien sean dirigidas a un público concreto y determinado (técnicos municipales, educadores, asociaciones, particulares afectados), bien se orienten a la generalidad de la población.
  - Publicación de libros, monografías, catálogos, guías, folletos, trípticos, mapas, etc., en los que aparezcan reflejados de diversas formas y con diferente grado de complejidad y extensión, los datos sobre la realidad del medio natural local.
  - Instalación de paneles informativos sobre el medio natural local, tanto en las oficinas de los servicios municipales correspondientes, como al aire libre, en especial en aquellas zonas en las que resulte esa orientación de particular interés (áreas recreativas, inicio de la red de senderos, puntos panorámicos, etc.), y siempre que se integren plenamente en el entorno.
  - Señalización orientativa de la ubicación de miradores, itinerarios ecológicos, áreas naturales relevantes, etc.
  - Realización de exposiciones temporales o permanentes relacionadas con el medio natural local. Son aprovechables diversas experiencias ya realizadas: creación de centros de interpretación (por ejemplo, en espacios naturales protegidos, aunque en tal caso es recomendable la cooperación entre los diversos municipios y Administraciones que confluyen en la gestión del espacio); secciones específicas sobre el medio natural en las oficinas locales de turismo; creación de centros específicos de educación ambiental que incluyan referencias al medio natural de la zona; bosques didácticos o pequeños parques botánicos que recojan las especies vegetales de la zona en la que cada ejemplar disponga de una breve explicación de sus características principales.
  - Organización de salidas, ejercicios didácticos al aire libre, visitas guiadas, en el ámbito de la Agenda 21 escolar o destinadas a un público más general, con

## 6.2. Segundo objetivo: DIVULGAR la situación del medio natural del municipio

Una vez que el Municipio dispone información suficiente sobre algunas de las realidades presentes en su medio natural, como se ha indicado en el apartado anterior, la siguiente fase del proceso ha de consistir en divulgar públicamente los datos obtenidos, para lo que puede disponer de una amplia variedad de técnicas de información:



la finalidad de profundizar en el conocimiento del medio natural del entorno.

- Inclusión de todos estos estudios, datos e informaciones en la página web del Ayuntamiento, en la que pueden situarse, además, las normas reguladoras (ordenanzas municipales y planes urbanísticos), foros de participación ciudadana, buzones de sugerencias, catálogos fotográficos, todos ellos relacionados directamente con el tema.

### 6.3. Tercer objetivo: ANALIZAR LA EVOLUCIÓN del medio natural del municipio

Por último ha de señalarse la necesidad de que los Ayuntamientos se impliquen en el análisis temporal de la evolución del medio natural local, mediante la elaboración paulatina de un sistema sencillo de indicadores medioambientales que sirvan para verificar el impacto de sus actuaciones en ese entorno. Los indicadores que a continuación se proponen son meramente orientativos. Algunos de ellos aparecen con frecuencia en los propios programas de acción ambiental adoptados ya por algunas Corporaciones Locales, mientras que otros son análogos a indicadores ya existentes a escalas territoriales más amplias que, con la debida coordinación interadministrativa, podrían ser concretados sin demasiadas dificultades:

- Número de hectáreas de suelo no urbanizable y su porcentaje con respecto a la superficie total del término municipal. En los Indicadores ambientales de la Comunidad Autónoma (Ihobe) se conoce como Intensidad de Artificialización del Suelo. El cálculo anual de este indicador sería sumamente importante para apreciar el consumo progresivo de ese tipo de suelo y su compatibilidad con una ordenación sostenible del territorio. Si fuera posible, ese dato podría concretarse más detalladamente especificando la finalidad a la que atiende la clasificación del suelo no urbanizable (forestal, de especial protección,

agroganadero, etc.), según los tipos propuestos en la ordenación territorial. La evolución de la densidad edificatoria en las operaciones urbanísticas que se diseñen y que reclasifiquen suelo no urbanizable puede resultar otro elemento importante para valorar la sostenibilidad del consumo de suelo que se realiza. Ciertas dificultades de cálculo puede plantear este indicador si incluyese la referencia a elementos ocupados por infraestructuras de transporte, energía, etc., que discurren sobre suelo no urbanizable. Otro elemento, aunque quizás menos relevante, a valorar sería el porcentaje de titularidad pública del suelo no urbanizable del municipio.

- Un indicador similar podría efectuarse relacionando el número de hectáreas del municipio afectadas por algún régimen de especial protección de un espacio natural y la totalidad de la superficie del término municipal y, en especial, de la totalidad de su suelo no urbanizable. Es lo que a nivel general de la Comunidad Autónoma (Indicadores ambientales, Ihobe) se conceptúa como Índice de Biodiversidad y Paisaje. Sería conveniente, en todo caso, especificar el concepto de espacio natural que, a estos efectos, se utilice: si solo Parques Naturales y Biotopos Protegidos, si incluyen las zonas afectadas por la Red Natura 2000, si se refiere a las Áreas de Interés Naturalístico de las Directrices de Ordenación del Territorio, si se trata de corredores ecológicos, etc. Podría ser también adecuado utilizar un indicador global y otros más específicos para ciertas clases de espacios, dada la dificultad de utilizar datos simplemente agregados, sobre todo porque una misma zona de terreno puede ser objeto de clasificaciones complementarias (puede ser un Parque Natural, y a su vez una zona de la Red Natura, y, en consecuencia, una zona ambiental sensible, etc.).
- Aunque su interés en ciertos casos pudiera ser más cuantitativo que cualitativo, otro dato interesante a reflejar como posible indicador es el del número anual de licencias (de obra, de actividades clasificadas, etc.) otorgadas en suelo no urbanizable.





- A partir de los datos que se reflejen en el Inventario Forestal podría resultar adecuado calcular el porcentaje de vegetación autóctona presente en las zonas forestales del municipio, así como la cantidad (global y relativa) de suelo forestal perdido o ganado respecto de la totalidad del suelo forestal del municipio y del conjunto de la superficie del término municipal. Otro tanto podría hacerse en relación a la superficie plantada y talada anualmente, calculando la ratio (como se señala en los Indicadores de Agenda Local 21, Iñobe, 2003) preferiblemente en término de número de árboles.
- Más dificultades puede entrañar la utilización de indicadores relativos al número de especies de flora y fauna presentes en el término municipal para determinar el grado de biodiversidad existente. A falta de estudios específicos que pudieran existir, podrían ser utilizados datos obtenidos de trabajos elaborados a una escala territorial más amplia, o limitando su análisis a determinadas especies de notable relevancia.
- Podría realizarse un inventario de áreas naturales degradadas, señalando su número y extensión, así como una constatación de la superficie de terreno con fines agrícolas (que no tiene por qué coincidir con la superficie de suelo no urbanizable). Anualmente se podrían verificar el número de áreas naturales recuperadas de ese proceso de degradación, su impacto en términos absolutos y porcentuales, así como la superficie (total y porcentual) de terrenos agrícolas que han perdido su vocación agrícola.
- Otro tipo de actividades podrían dar lugar a ciertos indicadores secundarios: número de encuestas periódicas a los ciudadanos en relación al medio natural, publicaciones anuales sobre el tema, número de actividades y de participantes en charlas, jornadas, salidas, organizadas por el Municipio, etc.