

La Ordenación del Litoral Vasco

La franja litoral del País Vasco tiene una longitud superior a los 400 Kms., entre costa y riberas de rías, y en ella se asienta cerca del 65 % de la población permanente de la Comunidad Autónoma. Sobre este territorio, sumamente frágil, actúa una fuerte tensión colonizadora, por lo que ha de ser objeto de políticas de ordenación proteccionistas que aseguren también el uso y disfrute de esta zona por parte de la mayoría de la población. Actualmente existen diversos asentamientos urbanos, en algunos casos de alta densidad y formando frentes continuos, que, sin embargo, no ocupan más del 30 % de la franja costera, lo que hace posible una política efectiva de salvaguarda y protección del litoral.

Euskal Herriko itsasbazterrak 400 Km. baino gehiagoko luzera du kastaren eta itsasadarren ertzen artean, eta bertan Komunitate Autonomoko biztanleria finkatuaren % 65 inguru biltzen da. Lurralde biziki hauskor honen gain tentsio kolonizatzaile handi batek egiten du indar, eta horregatik, zona honek, biztanle gehienek aldetiko erabilpena eta gozamina segurtatuko duten antolamendu-politika babesleen xede izan behar du. Gaur egun hiri-asentamendu desberdinak daude, kasu batzuetan dentsitate altukoak eta fronte jarraituak eratuz, baina hala ere, itsasbazterren % 30 baino gehiagora ez da iristen okupatzen dutena, horrela, oraindik ere, itsasbazterren salbagoardia eta babespeneko politika baterako aukera emanez.

The coastal strip of the Basque Country is more than 400 Km. in length, including coast and river banks, where nearly 65 % of the permanent population of the Autonomous Community resides. This territory, which is extremely fragile, is submitted to a strong colonising tension, due to which it must be the object of protectionist land management policies which a/so ensure the use and enjoyment of the area by the majority of the population. At present, there are several towns, in some cases with high population densities, which form continuous front which, nevertheless, do not occupy more than 30 % of the coastal strip, which enables a policy of protection and conservation of the coastal area to be carried out with efficiency.

1. La Ley de costas
2. La ordenación del litoral vasco
3. Zonas urbanas
4. Zonas de interés turístico
5. Zonas industriales
6. Zonas a proteger del medio natural
7. Puertos
8. Playas

Palabras clave: Ordenación litoral, ley de costas, ordenación territorial.
Nº de clasificación JEL: Q2, Q28, R52, R58.

El País Vasco dispone de casi 200 Kms. de costa, además de una longitud similar de riberas de rías; más del 25% de los municipios vascos tienen territorio en contacto con el mar o las rías, acogiendo a cerca del 65% de la población permanente y a la gran mayoría de población flotante de la Comunidad Autónoma.

Estos datos ponen de manifiesto la importancia de la franja litoral dentro del territorio vasco, lo que obliga a un análisis pormenorizado de su problemática con el objetivo de definir directrices de ordenación que garanticen una planificación integral coordinada de esta parte tan cualificada del territorio, sumamente frágil a la vez que objeto de una fuerte tensión colonizadora.

1. LA LEY DE COSTAS

En este aspecto ha incidido de forma importante la Ley de Costas recientemente promulgada, que regula la determinación, protección, utilización

y policía del dominio público marítimo-terrestre, y especialmente de la ribera del mar. En relación con la ordenación del litoral, tienen especial relevancia las disposiciones relativas a las servidumbres legales, que comprenden la servidumbre de protección, de tránsito y de acceso al mar, así como a la zona de influencia. La servidumbre de protección resulta la más importante, y recae sobre una franja de al menos de 100 mts. medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, en los suelos que tuvieran la clasificación de no urbanizables o urbanizables programados sin plan parcial aprobado a la entrada en vigor de la ley; en el resto de los suelos (urbanos o urbanizados con plan parcial aprobado) la anchura de la franja será de 20 mts. En esta zona se prohíben:

- Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.
- La construcción o modificación de vías de transporte interurbano y las de intensidad de tráfico

- superior a lo que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.
- Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos áridos.
- El tendido aéreo de línea eléctrica de alta tensión.
- El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.
- La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

La zona de influencia se establece sobre una franja de al menos 500 mts. a partir del límite interior de la ribera del mar, determinándose que en esta zona se proveerán reservas de suelo para aparcamientos en los tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, así como que se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

Con estas disposiciones, a nuestro juicio imprescindibles, se trata de evitar la densificación urbana de la fachada costera y hacer posible la consecución de una franja litoral libre de edificación y de otros usos no compatibles con la proximidad del dominio público marítimo-terrestre.

2. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL VASCO

El Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, que dispone de la competencia exclusiva sobre la ordenación del litoral, ha encargado la redacción del «Análisis de los usos del suelo existentes y previstos en el litoral vasco». La función y finalidad del documento citado está dirigida, en primer lugar, a compatibilizar los requerimientos de la política económica y social y los derivados de la fuerte demanda a que esos espacios están sometidos, con la protección de los valores de una zona tan escasa en superficie y necesitada de una especial defensa como es el litoral, y en segundo

lugar, a realizar una planificación física que facilite el desarrollo de los programas de inversión pública en materia portuaria y en otras infraestructuras costeras, tales como las demandas por la señalización y salvamento marítimo, protección y disfrute de playas, etc.

Se trata así mismo de dotar de un encuadre territorial al planeamiento urbanístico, de forma que se obtenga una concurrencia entre los intereses que corresponden ser analizados y desarrollados por el planeamiento municipal y por las actuaciones sectoriales de la administración y los valores de carácter general que por esa condición han de ser protegidos, singularmente en una zona que se ha mostrado tan sensible al deterioro.

En los apartados siguientes se describen algunas de las directrices propuestas por el equipo redactor como consecuencia del análisis efectuado; estas directrices habrán de coordinarse con las que se propongan desde otros puntos de vista, para conformar las políticas territoriales parciales y sectoriales que correspondan.

3. ZONAS URBANAS

En la franja litoral vasca existen diversos asentamientos urbanos, en algunos casos de alta densidad y formando frentes continuos, como en el área del Gran Bilbao y la comarca de San Sebastián; sin embargo nos encontramos también con tramos considerables sin ocupar o dedicados a actividades no urbanas. En Guipúzcoa, el 27% de la longitud del litoral dispone de terrenos ribereños clasificados como urbanos en los instrumentos de planeamiento general municipal vigentes; el 13% son urbanizables y el resto (60%), están clasificados como no urbanizables; esta situación, similar a la de Vizcaya, y, en general a la de la costa Cantábrica, resulta más ventajosa que la existente en el Mediterráneo, y hace posible una política efectiva de salvaguarda y protección del litoral.

El objetivo primordial de la política a aplicar en las zonas urbanas en relación con el litoral, será el de resolver la confluencia de usos urbanos con la necesidad de proteger la ribera del mar; muy generalmente, la solución de los conflictos pasará por la limitación, con

mayor o menor intensidad según los casos, de la presencia de actividades urbanas en los frentes litorales no edificados.

Las necesidades de expansión de la ciudad que pudieran detectarse en los núcleos de población litorales, se resolverán prioritariamente mediante la utilización de los espacios internos disponibles, o con la habilitación de nuevas zonas unidas a los núcleos existentes y situadas en el interior de la franja costera. En definitiva, se trataría de dirigir el posible crecimiento urbano hacia el interior y siempre en contacto con los asentamientos existentes para evitar dispersiones.

En cuanto a los frentes urbanos existentes, habría que evitar la consolidación de continuos urbanos costeros mediante el mantenimiento de los espacios libres existentes, procurando incluso profundizarlos en lo posible.

4. ZONAS DE INTERÉS TURÍSTICO

La oferta turística por excelencia del litoral vasco se encuentran en San Sebastián; además, podemos citar a Fuenterrabía y los pueblos situados al oeste de San Sebastián en Guipúzcoa; en Vizcaya, los núcleos de población situados alrededor de la ría de Gernika y aquellos ubicados en el litoral a ambos lados de la ría: hasta la ría de Bilbao por el oeste y hasta el límite con Guipúzcoa por el este.

Además, debe de tenerse en cuenta como oferta turística cualificada, en competencia con las zonas señaladas, el litoral cántabro por un lado y el litoral vasco francés por el otro.

El gran centro de demanda de recursos turísticos resulta ser la comarca del gran Bilbao, además de la comarca de San Sebastián, resto de la provincia de Guipúzcoa y las comarcas de Pamplona y Vitoria.

Actualmente la demanda es superior a la oferta, por lo que existirá una fuerte presión sobre las áreas turísticas, principalmente sobre aquéllas que resulten bien comunicadas. A este respecto hay que señalar la importancia que tendrá la construcción del corredor Uribe-Costa para los núcleos turísticos situados al este de la ría de Bilbao; la

finalización de la autopista de Cantabria para el desvío de parte de la demanda vizcaína hacia Santander; el desdoblamiento de la C.N.I. y la construcción de la autovía de Navarra para la potenciación de la demanda sobre las zonas turísticas guipuzcoanas y, por contra, el drenaje de esta demanda hacia el País vasco francés que supondrá la desaparición de la frontera hispano-francesa.

Las actuaciones a realizar para hacer frente a esta situación tendrán dos objetivos básicos que habrá que compatibilizar: preservar y proteger el medio natural costero y satisfacer en lo posible y con la mejor calidad la demanda que se prevea. Para ello, se intentará situar la demanda en las cercanías del litoral, pero en el interior; se aumentará la oferta de plazas turísticas mediante la implantación de campings, y por último, podrán incrementarse los recursos turísticos preferentemente rehabilitado o ampliando lo existente y, en su caso, construyendo nuevas instalaciones dentro de la trama urbana. En definitiva, se tratará de limitar la creación de nuevos frentes urbanos costeros y de evitar la ocupación indiscriminada del espacio litoral.

5. ZONAS INDUSTRIALES

Tradicionalmente, el litoral ha sido punto de atracción para la instalación de cierto tipo de industrias, bien sea por la proximidad a fuentes de materias primas, a la infraestructura portuaria o por las economías de escala que se derivan de la concentración industrial. En el caso vasco, el ejemplo más revelante es el de la ría de Bilbao.

La directriz que se propone para esta unidad, es la de concentración de la industria pesada con el objeto de facilitar el control de la contaminación, aprovechar en lo posible las infraestructuras existentes y potenciar las economías de escala. Respecto a la industria ligera, se permitirá su dispersión pero no se le dotará de suelo litoral.

La zona de concentración industrial primordial será la ría de Bilbao, ya que el carácter industrial del Puerto de Pasajes prácticamente ha desaparecido. Las nuevas instalaciones que se proyecten tratarán de aprovechar en lo posible la

infraestructura existente, corregirán satisfactoriamente los efectos contaminantes que produzcan y se implantarán respetando la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

6. ZONAS A PROTEGER DEL MEDIO NATURAL

A lo largo del litoral vasco existen áreas naturales de alto interés, ligadas directamente a la costa, como las islas de Bidasoa y la bahía de Txingudi, los acantilados de Jaizkibel, Ulía y Motriko, la rasa mareal de Zumaya y Deba, la zona costera del cabo de Ogoño, la ría de Gernika, los acantilados de Bakio, Plentzia y Gorniz y la ría de Plentzia. Por otro lado, existen también zonas que podrían calificarse como reservas naturales y que están próximas a la ribera del mar, como Peñas de Aya, áreas del monte Jaizkibel, Punta Mendata, el monte Arno y los bosques de encinar cantábrico de Zumaya y el entorno de la ría de Gernika. Para todas estas zonas se propone una política de protección mediante el inventariado y determinación de las áreas naturales, la creación de instrumentos de ordenación y control, la definición de las medidas de protección y de uso y disfrute y la gestión eficaz de la planificación que resulte.

Además de las zonas de alto valor ecológico, en la franja litoral se encuentran amplios espacios sin urbanizar ligados a los caseríos; zonas de uso agrícola preferente; áreas de recursos protegidos; acuíferos, etc. que es preciso proteger, tanto por sus valores intrínsecos como por la conveniencia de limitar el consumo de litoral por actividades urbanas.

Por último, existen en la zona costera numerosos elementos de singular interés de pequeña dimensión que también hay que conservar, como marismas y otras zonas húmedas, acantilados, islotes, comunidades florísticas y faunísticas, etc.

7. PUERTOS

En función de su actividad principal, los puertos se clasifican en comerciales,

pesqueros y deportivos. Como puertos comerciales se consideran los de Bilbao, Pasajes y parte del de Bermeo; los puertos pesqueros, además de los anteriores, son los de Fuenterrabía, San Sebastián, Orio, Getaria, Zumaya, Motrico, Ondarroa, Lekeitio, Elantxobe, Mundaka, Armintza y Plentzia. Por último, hay que destacar la inexistencia de ningún puerto deportivo propiamente dicho en el País Vasco.

Los objetivos que se proponen con relación a los puertos son los siguientes:

- Separación de los tráficos con origen-destino el puerto, de los tráficos urbanos.
- Obtención de paseos marítimos portuarios compatibles con un aprovechamiento óptimo de la infraestructura portuaria.
- Construcción de dos grandes puertos deportivos, uno en Guipúzcoa y otro en Vizcaya, aprovechando la infraestructura existente y con estrecha relación con un núcleo urbano.
- Agrupación y mejora de las instalaciones náuticas existentes actualmente en los puertos.
- Potenciación de la vela ligera, que no exige la construcción de grandes instalaciones permanentes.

8. PLAYAS

El objetivo fundamental a conseguir respecto a las playas es el de potenciar su uso y disfrute en las mejores condiciones posibles; para ello se proponen los siguientes criterios de actuación:

- Proteger y conservar las playas existentes
- Dotar de aparcamientos a las playas con acceso de tráfico rodado
- Desviar los tráficos con origen-destino las playas de los núcleos urbanos
- Ordenar las zonas de reposo, servicios y protección

Normalmente las playas del País Vasco se han formado en las proximidades de la

desembocadura de los ríos, a partir de los sedimentos transportados por ellos; resulta imprescindible, por consiguiente, evitar la retención de sedimentos y mejorar la calidad del agua de los ríos, además de controlar los vertidos de los núcleos costeros, con el fin de impedir la contaminación de las playas.

Por otra parte, se propone la regeneración y ampliación de las playas existentes, siempre que se demuestre su

necesidad y se analicen y corrijan los impactos que pudieran producirse, tanto los derivados de las obras a realizar, como los que incidirían sobre la población residente. alguna de estas actuaciones puede tener una importancia considerable, como la ampliación de la playa de Gros en San Sebastián y la de Santiago y Orrúa en Zumaya, que supondría la ordenación de un tramo urbano-costero importante, en donde cabría incluso la ubicación de puertos deportivos.