Nº 59, enero - junio de 2013, pp. 75 - 93.
ISSN: 0213 - 4691. eISSN: 1989 - 9890.
DOI: 10.14198/INGEO2013.59.05

Investigaciones Geográficas
Instituto Interuniversitario de Geografía
Universidad de Alicante

ACTIVIDAD AGRARIA Y URBANIZACIÓN: DESARROLLO DE UN PROTOCOLO DE VALORACIÓN PARA EL PAÍS VASCO

Juan Cruz Alberdi Collantes
Departamento de Geografía
Universidad del País Vasco

RESUMEN

Con demasiada frecuencia, especialmente en los espacios periurbanos, el suelo agrario es ocupado por actividades urbanas. Las explotaciones se reducen progresivamente y el paisaje rural deja paso a una mezcolanza de usos, con una evidente pérdida de calidad. Este proceso rara vez es sometido a estudios de impacto ambiental y la intervención se reduce a una retribución económica al agricultor por el suelo que es ocupado. En este artículo proponemos una metodología que valore el impacto real que la actuación urbanística tiene tanto sobre la explotación como sobre el suelo agrario que se pierde obligando a compensar económica y territorialmente al agricultor.

Palabras clave: agricultura, País Vasco, impacto ambiental, Naturba.

ABSTRACT

Farm activity and urbanization: developing a protocol of valuation for Basque Country

Urban activities take rural grown, especially near to the city. Farm activities and farmers reduce their presence and the rural landscape leaves its place to a mixture of uses and the landscape loss quality. This procest is not considerate by the studies of environment impact. Urban promoter pages a quantity of money to the farmer by the grown which it has been expropriated. In this paper we propose a methodological model to size the impact of the urban actuation to the farm activity and rural soil. The object of this model is to get economical and soil compensation for the farmer who wants to go on with the farm activity.

Key words: agriculture, Basque Country, environment impact, Naturba

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo urbanístico se presenta como una necesidad ligada a la promoción económica y a la mejora de la calidad de vida de las zonas beneficiadas. La disponibilidad de nuevos espacios económicos, áreas de vivienda, distintas opciones de transporte, la reducción temporal de las distancias o la seguridad viaria son razonamientos esgrimidos a la hora de justificar la realización de nuevas y diferentes infraestructuras.

Las indudables mejoras de los nuevos desarrollos urbanos, sin embargo, se realizan a cuenta de marginalizar las actividades que se desarrollaban anteriormente en esa área. Entre los principalmente perjudicados destaca su afección sobre los enclaves rurales algunos de los cuales se transforman rápidamente en espacios urbanos.

La ejecución de la infraestructura, por otro lado, no plantea la necesidad de proteger determinados territorios por sus posibilidades o características agrarias. Sus actuaciones ambientales se reducen generalmente a minimizar el impacto que provoca la ejecución de la obra sin tener en cuenta el alcance real que la actuación sobre ese territorio conlleva para la correcta gestión y pervivencia de las funciones agrarias.

Fecha de recepción: 11 de febrero de 2013. **Fecha de aceptación: 28 de junio de 2013.**

La importancia social y ambiental del medio rural en general y de los espacios periurbanos en particular, recomienda minimizar el impacto territorial de determinadas actuaciones urbanísticas. La pérdida de suelo rural es continuada y la afección sobre las explotaciones agrarias a menudo es irreversible. Sin embargo, carecemos de ejemplos prácticos que regulen de manera efectiva la pérdida de la función agraria.

Amparándonos en el observatorio de ciudades Europeas que supone el proyecto Naturba, cuyo objetivo es el de "Impulsar un desarrollo urbano sostenible", y tomando como referencia las reflexiones que respecto al perirubano de San Sebastián realizan los integrantes de este grupo, proponemos en este trabajo un protocolo de actuación que, incorporado en la normativa de planificación territorial y urbanística, valore, compense y repare el daño efectuado al medio rural y al agricultor[1].

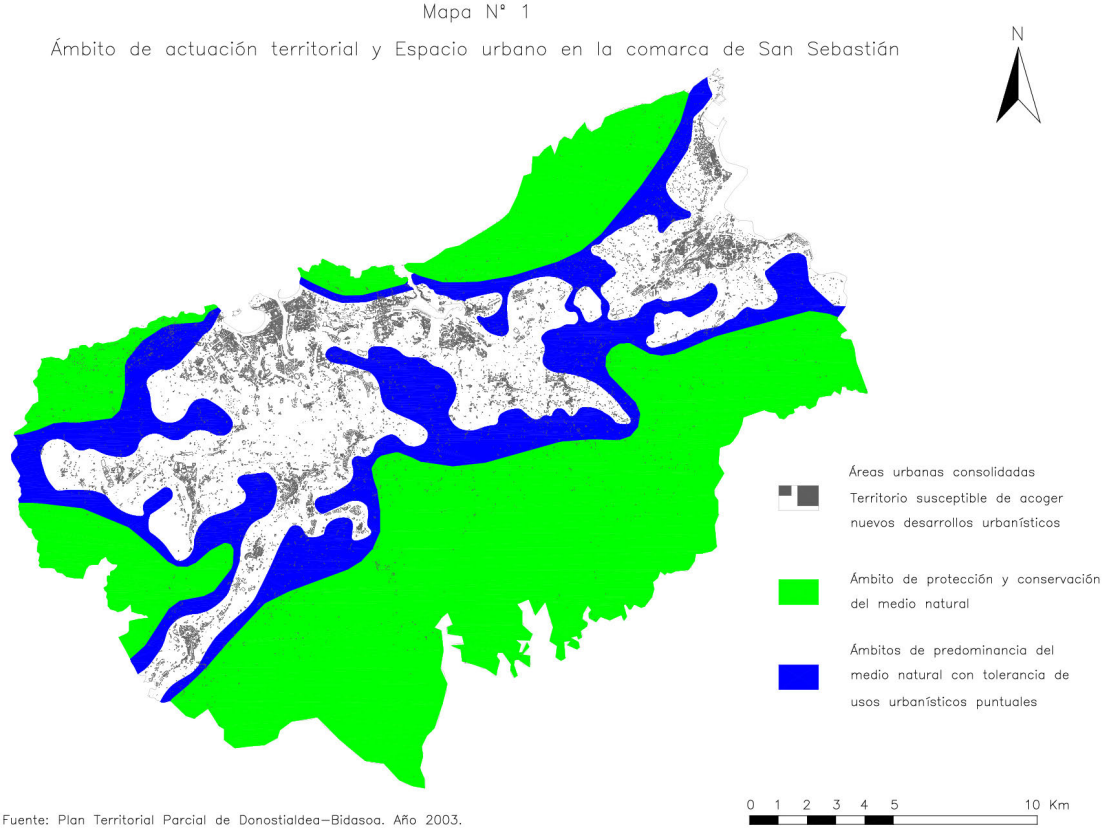
2. EL PERIURBANO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN, UN ESPACIO A ORDENAR

San Sebastián y los municipios que le rodean forman un continuo urbano que se extiende sin interrupción por todos los valles y corredores formando el área metropolitana de San Sebastián. En este espacio, de aproximadamente 375 km^2. habita dos tercios de la población de Gipuzkoa, con densidades medias superiores a 1000 Hab/km^2.

A pesar de su carácter urbano, una vez superada la cota de 50 m. la ciudad desaparece y los usos rurales se adueñan de este espacio, clasificándose como rural alrededor del 80% de la superficie de esta área, denominada oficialmente comarca de Donostialdea-Bidasoa. Limitando con la ciudad y hasta aproximadamente los 200 m de altitud se desarrollan las actividades agroganaderas, ordenadas por el caserío vasco, única tipología de explotación agraria con representación real en la comarca.

Mapa Nº 1

Ámbito de actuación territorial y Espacio urbano en la comarca de San Sebastián



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

[1] Esta investigación es realizada al amparo del proyecto Naturba, por el grupo liderado desde la ciudad de Donostia-San Sebastián, integrado por miembros de la Diputación Foral, IKT y la Universidad del País Vasco. A su vez, se apoya en la colaboración de siete grupos de investigadores que abordan el estudio de otros tantos espacios periurbanos.

Es un territorio ondulado, de lomas, valles y collados en el que se producen asentamientos aislados, el caserío vasco, en un paisaje históricamente modelado por los pobladores de estas tierras pero en el que se vive la tensión de la inmediatez de los desarrollos urbanos y de las infraestructuras de servicios y comunicaciones. El ámbito, además de las infraestructuras propias de su desarrollo, acoge el paso de la red viaria principal del corredor europeo que une el norte de Europa con la Península Ibérica y África (autopista y red ferroviaria de altas prestaciones).

Naturba se centra en un ámbito delimitado en la aglomeración de San Sebastián (Gipuzkoa) que se corresponde con el territorio que se localiza entre las bahías de Pasaia y Txingudi. Se trata de un ámbito con una extensión de 16.637 hectáreas en el que residen cerca de 170.000 habitantes.

En el ámbito objeto del proyecto Naturba la actual configuración de los asentamientos urbanos proviene de la transformación y del crecimiento de muy diversos núcleos urbanos de origen medieval que empiezan a conformar una incipiente área metropolitana que no cuenta hasta la fecha con un plan integral que le proporcione la armadura precisa y las reglas necesarias para prefigurar su futuro, propiciando en particular conflictos y tensiones en el territorio de carácter periurbano. Cada uno de los municipios en los que se desarrolla el ámbito (Donostia-San Sebastián, Pasaia, Errenteria, Lezo, Oiartzun, Irún y Hondarribia), desde las decisiones de cada colectividad local, han ido creciendo independientemente unas de otras.

Dichos crecimientos se han desarrollado preferentemente apoyados en núcleos urbanos ya existentes, aprovechando los suelos de fondo de valle, de menor pendiente y con mayor facilidad para la construcción. Sin embargo, en las últimas décadas se detecta también la existencia de una respuesta a una demanda de crecimiento disperso, en forma de viviendas unifamiliares distribuidas por las laderas.

Estos modelos tienen dos repercusiones muy claras sobre el medio rural. Por un lado, la pérdida de los mejores suelos agrícolas, coincidentes con las escasas llanuras aluviales y, por otro, la paulatina incardinación del tejido urbano dentro del espacio rural, de tal manera que cada vez es más difícil establecer los límites de separación entre uno y otro[2].

Consecuencia del devenir de las actividades agrarias en general, y de la presión urbana en particular, la continuidad de la actividad agraria se tambalea. La cercanía de la ciudad, antaño una opción de desarrollo para un caserío fundamentado en la venta directa, supone una amenaza ante eventuales expectativas de transformar las tierras agrícolas en desarrollos urbanísticos.

La pérdida de las funciones agrarias provoca serias consecuencias en el paisaje, ya que el titular del caserío genera un entorno de calidad en la proximidad urbana. Los prados y pastizales visibles desde todos los puntos del valle comienzan a verse alterados a medida que el agricultor deja la actividad.

Éstas y otras cuestiones son abordadas dentro del marco del proyecto Naturba, que plantea, en el caso del periurbano de San Sebastián, dos recomendaciones generales a la hora de abordar la ordenar este territorio:

- Salvaguardar su modelo agrícola con una política estricta, que planifique de antemano hasta dónde se quiere llegar en el desarrollo urbanístico en unos plazos determinados y establezca la definición de las herramientas que faciliten al agricultor el acceso a la tierra[3].
- Considerar que la planificación urbanística y territorial es el marco necesario y apropiado en el que plasmar el acuerdo entre todos los agentes y ciudadanos en relación con el futuro del territorio que

[2] En una dinámica de crecimiento económico generalizado como la que hemos vivido en las últimas décadas, la urbanización de estas zonas puede llegar a ser realmente acelerada. Al menos, así parece ocurrir en el área de influencia de Granada que, tal y como señalan Martín-Vivaldi y Jiménez: "hemos podido comprobar sobre el terreno cómo la imagen de 1990 ha quedado ya obsoleta en los últimos tres años. La aceleración del proceso es evidente y se relaciona en gran medida con la entrada en funcionamiento de la autovía que circunvala la ciudad, así como la A-92, de modo que muchos pueblos transforman rápidamente su perfil, creciendo rápidamente hacia esas vías" (1994, p. 192).

[3] Concepción, por otro lado, que responde a una visión general ya recogida en el análisis del sistema urbano del Sudoeste europeo, potenciado desde la iniciativa Interreg. Sobre el mismo, Ortega (2002), resalta cómo una de cuyas líneas de actuación está dirigida a la mejora y diversificación de los espacios rurales, que pasan de la consideración como espacio vacío dentro del esquema urbano a ser medios redescubiertos por el recurso que supone el potencial cultural y natural, valorando su atractivo y potenciando, con ello, su regeneración.

gestionan y en el que se asientan. Ese pacto deberá ser el resultado de la puesta sobre la mesa de todas las iniciativas y de la elección de esas prioridades, sin perjuicio de dar cabida a todas las necesidades. Con ello se aliviarán las tensiones en el territorio periurbano en el horizonte inmediato[4].

Para ello desde el sector agropecuario y forestal y desde el medio rural, y en particular desde el territorio objeto del proyectó piloto se debe discernir lo esencial para el sector y para la población implicada y defenderlo en el marco planificador que para ello se ha construido.

3. MITIGAR LA AFECCIÓN URBANÍSTICA SOBRE EL SUELO Y LA ACTIVIDAD AGRARIA, PROPUESTA DE ESTUDIO DEL PROYECTO NATURBA PARA SAN SEBASTIÁN.

El proyecto Naturba responde a la línea estratégica "Impulso del desarrollo urbano sostenible" del "Programa de Cooperación Transnacional del Sudoeste Europeo, 2007-20 13" (IV C SUDOE). Dicho programa forma parte de la iniciativa comunitaria INTERREG del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a favor de la cooperación entre las regiones europeas. Cuenta con 7 socios (2 franceses, 3 portugueses y 2 españoles) dispuestos alrededor de 4 grandes aglomeraciones: Toulouse, Lisboa, Murcia y Donostia-San Sebastián.

Objetivo prioritario de Naturba es el de concebir, experimentar y difundir nuevas herramientas de concepción de la gestión integrada de los territorios urbanos, agrícolas o naturales en los espacios limítrofes de las grandes aglomeraciones del espacio SUDOE. Para ello se ha partido del estudio de cada caso por parte del conjunto de los socios y, tras visitar el área, plantear propuesta de actuación general para la correcta ordenación del espacio.

La carencia de suelo útil para el desarrollo de actividades humanas por las características del medio físico de la zona en estudio, junto a la fuerte presión urbanísticas y dotacional en uno de los principales ejes de comunicación del sur de Europa, lleva a los miembros de Naturba a recomendar para todo el ámbito actuaciones de ordenación globales, en el que cada actividad y recurso tuviera su lugar y se garantizara su pervivencia.

Al analizar la frágil situación a la que se veía sometida la actividad agraria, la función más debilitada de la presión en este medio, el comité de expertos de Naturba plantea, entre otros aspectos, la necesidad de evaluar la afección sobre la actividad agraria de proyectos urbanizadores, junto a las medidas compensatorias que pueden contemplarse, más allá de las económicas.

Parten de la premisa de que la protección del medio rural es un aspecto de la ordenación territorial que no puede ni debe abordarse únicamente desde un punto de vista local. La variable agrícola, el "modelo agrario" (a conservar o a implantar), tendría que definirse con carácter previo o simultáneo al inicio del proceso de planificación, lo que facilitaría su posterior consideración en la definición del modelo territorial.

Para que este análisis resulte eficaz señalan que se deben articular los mecanismos que faciliten la implicación de los diferentes sectores y potencien la coordinación entre todas las administraciones afectadas. Ello garantizaría, en gran medida, que se tomen en consideración desde el inicio del proceso de planificación los diversos tipos de impacto que se derivan de las actuaciones urbanizadoras e infraestructurales, ya sean sobre el medio agrícola o sobre los espacios naturales.

Asimismo, para lograr la coordinación de las diferentes escalas de estudio, este proceso de planificación debe entenderse en sentido bidireccional, como un trabajo de ida y vuelta. De esta manera, la adopción de un planeamiento territorial, previamente consensuado por los diferentes sectores implicados, permite alcanzar mayores niveles de vinculación normativa.

---

[4] Se comienza a reconocer las funciones que el espacio agrario cumple, además de las productivas. Como señala Nyhrus, el espacio agrario pasa de cumplir una o unas pocas funciones a ser considerado como multifuncional, e incluso, el espacio verde desarrollado en la proximidad de la ciudad pasa a ser denominado "infraestructura verde"en la planificación urbanística (Aalborg, 2004)

Se propone la consideración del sector agrario como de "interés general" a fin de que pueda ser preservado frente a otros usos. Para ello, se entiende de gran importancia contar con un Plan Territorial Sectorial Agroforestal[5] cuyas determinaciones sean vinculantes, al menos en lo que se refiere a las medidas de protección del suelo calificado como de alto valor agrológico.

Al mismo tiempo, el modelo de explotación agrícola, en coherencia con la planificación territorial, tiene que responder y adaptarse a las expectativas y demandas de la sociedad actual, por lo que es necesario asumir que hay otros usos (de ocio, recreativos y turísticos) que pueden y deben convivir y superponerse a los tradicionales del medio rural.

Partiendo de que toda actividad agraria que desaparece es una pérdida irreparable, es evidente que se deben priorizar las medidas preventivas sobre las meramente compensatorias.

Por lo que se refiere a las posibles medidas compensatorias, se plantean diversas alternativas aplicables para la gestión del suelo agrario, como puede ser la potenciación del régimen de alquiler y de los sistemas de concesión, así como la posibilidad de prever un porcentaje de cesión de suelo, o valor económico equivalente, en operaciones urbanísticas e infraestructurales que lleven implícita la pérdida de actividad agraria.

En relación con estas consideraciones, se valora como de gran interés la aplicación de algunas de las herramientas de intervención recogidas en la Ley Vasca de Política Agraria (2008), sobre todo en lo que se refiere a lo establecido en relación con la creación de un fondo de suelo agrario, la protección especial del suelo de alto valor agrológico y la promoción de la permuta de suelos agrarios. El marco legal existe pero su desarrollo está aún lejos de materializarse[6].

En el ámbito de actuación de Naturba, con el objeto de garantizar los objetivos presentados, se considera necesario completar las herramientas existentes con un protocolo de valoración de la afección que los desarrollos urbanísticos y dotacionales tienen sobre la actividad agraria, protocolo que sea de obligado cumplimiento para todos aquellos planteamientos urbanísticos sujetos a valoración de impacto ambiental.

4. HACIA UN PROTOCOLO DE VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

Con el fin de dotar de una herramienta de ordenación territorial destinada a valorar las afecciones de las funciones urbanísticas sobre las actividades agrarias, siguiendo las recomendaciones del grupo de expertos de Naturba, se desarrollan a continuación las bases principales sobre las que este protocolo ha de asentarse.

4.1. La Evaluación de Impacto Ambiental, un ensayo excesivamente piadoso.

Se considera a priori que la Evaluación de Impacto Ambiental puede ser la herramienta que canalice el protocolo de actuación a poner en marcha a la hora de valorar los perjuicios y compensar a las funciones agrarias por las actuaciones urbanísticas. Analizamos a continuación el tratamiento que la Evaluación de Impacto Ambiental de las infraestructuras de comunicación hace de las funciones agrarias que atraviesan esos territorios con el objeto de observar la validez de esta herramienta.

La realización de infraestructuras, en principio, ha de venir precedida de toda una serie de estudios destinados a analizar el impacto ambiental y territorial que su materialización va a tener sobre aquellos

[5] La oportunidad de la redacción del PTS Agroforestal y del Medio Natural se justifica en el borrador en la necesidad de abordar la protección y ordenación del espacio teniendo en cuenta también "criterios rurales", puesto que considera que la simple acumulación de información sobre el papel territorial que juega el medio rural vasco no es suficiente, si se pretende condicionar el planeamiento urbanístico mediante la toma en consideración de las especificidades rurales (mantenimiento del recurso suelo, sostenimiento de la capacidad productiva de las explotaciones, ...). De esta manera, se llega a la conclusión de que la elaboración de este PTS puede suponer la apertura de una vía de penetración en los procesos decisorios sobre ordenación territorial mediante, por ejemplo, el desarrollo de instrumentos normativos (Alberdi, 2008).

[6] Como señala el sindicato EHNE en la revista Ardatza (2010), el medio rural del País Vasco cuenta con legislación específica en materia de ordenación territorial, en cierta medida destinada a evitar el abuso que supone una urbanización incontrolada. Sin embargo, bien por falta de competencias, bien por ser una normativa de aplicación zonal o bien por tratarse de planificación aún no aprobada, no se beneficia de ésta y su medio rural queda enteramente a merced de las necesidades urbanas.

espacios que atraviesa. Asimismo, el diseño de la infraestructura y los estudios ambientales relacionados han de respetar la normativa de ordenación territorial vigente.

La directiva 85/337/CEE establece la obligatoriedad de someter los proyectos de obras e infraestructuras a un procedimiento reglado de impacto ambiental, con carácter previo a su aprobación y ejecución.

La Ley de Carreteras vigente vincula la construcción de infraestructuras al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) corroborando con ello las previsiones del R.D.L 13 02/86 sobre EIA y R.D 113 1/88 que lo desarrolla. Este último contiene el reglamento de EIA que establece, para los proyectos de carreteras, autovías, autopistas, etc., la exigencia de incluir en sus proyectos de construcción las medidas correctoras necesarias para eliminar o reducir su efecto sobre el medio. Con ello queda legalmente requerido el tratamiento de los impactos producidos por las carreteras de nuevo trazado.

La transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 85/337/CEE se concreta en el R.D.L. 1302/1986, de 28 de junio, Evaluación de Impacto Ambiental, y en el reglamento para su aplicación publicado el 30 de septiembre de 1988 (R.D. 113 1/1988). El Reglamento de desarrollo 113 1/1988 establece unas directrices que con cierta indefinición, concretan las precisiones técnicas de los proyectos sometidos a EIA, y refleja, a su vez, cual debe ser el contenido de los Estudios de Impacto Ambiental[7]. Entre otros aspectos subraya que la Evaluación de Impacto Ambiental debe ser un proceso metodológico destinado a identificar y predecir la magnitud del impacto sobre el medio afectado, tanto en sus elementos como en sus procesos.

El R.DL 1302/1986 establece los contenidos mínimos que deben tener los EIA, y que son los siguientes:

- Descripción del proyecto y sus acciones.
- Inventario ambiental
- Identificación y valoración de Impactos.
- Propuesta de medidas protectoras y correctoras[8].

Aunque no viene explícitamente recogido, se ha de suponer que la evaluación de actuaciones territoriales ha de centrarse más en la definición de los efectos considerados en su conjunto (ambientales, sociales, territoriales, económicos, etc.) dentro de un esquema de evaluación multicriterio, que en la mera descripción y enumeración de aspectos sectoriales[9]. Sin embargo, la práctica habitual muestra una situación sensiblemente distinta, ya que la mayor parte de los Estudios de Impacto Ambiental son una mera recopilación de información, en gran medida irrelevante.

En la actualidad, la tendencia general es la realización de EIA en sus diferentes procesos de aprobación, pero siempre después de su redacción. Como consecuencia, las evaluaciones de Impacto Ambiental acaban siendo una obligación "piadosa" para justificar la idoneidad de ciertos proyectos y dotar de un mayor protagonismo a los estudios sobre la Vocación del Territorio y sobre su Capacidad de Acogida como marco de referencia para la definición de las actuaciones a materializar.

---

[7] Con posterioridad, la Unión Europea emite la DIRECTIVA 97/11 CE DEL CONSEJO de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. En el 2000 se publicó el Real Decreto Ley 9/2000 de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Pero en la actualidad, todavía no se ha aprobado la Directiva derivada de esta Posición Común, por lo que tampoco ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español. Pese a ello algunas de las comunidades autónomas españolas, se han anticipado a esta situación, incorporando en su legislación medioambiental procedimientos para el sometimiento a EIA del planeamiento urbanístico. Es el caso del País Vasco, Extremadura, Murcia y Castilla la Mancha, que tienen una ley con alusiones específicas al planeamiento urbanístico, pero que no se reglamenta.

[8] Generalmente los estudios de EIA, según Barraqueta (2001), contienen al menos las siguientes fases: descripción del proyecto y acciones que de él se deriven, resumen de las alternativas y justificación de la solución adoptada, inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas claves, identificación y valoración de impactos tanto en la solución propuesta como en las alternativas, establecimiento de medidas correctoras, programa de vigilancia ambiental y documento de síntesis.

[9] De hecho, como señalan Monzón *et al.,* (1992), el reglamento 131/88 señala que todo estudio de impacto ambiental debe comprender, al menos, la estimación de los efectos sobre la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, el suelo, la geología, el agua, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y la función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada. Hay por tanto dos grandes grupos de efectos a estimar: los que afectan al medio natural en sí mismo considerado y los que afectan a las relaciones humanas con el medio.

Esta situación debe reorientarse, haciendo que los criterios ambientales sean simultáneos, o incluso anteriores, al proceso de concepción y elaboración del proyecto. En este caso, no se hace necesaria la realización de EIA, sino la incorporación de criterios ambientales al proceso de redacción del proyecto en cuestión[10]. Pese a que el Reglamento 1131/88 permite que los EIA puedan elaborarse en cualquier estadio, es obvio que, teniendo en cuenta que la EIA es un instrumento preventivo mas que corrector, la mayor operatividad se conseguiría en la fase de planificación.

Mientras tanto, las medidas ambientales aprobadas serán generalmente puntuales, sesgadas y meramente correctoras de aspectos ligados más a la propia ejecución de la infraestructura que a la vocación y capacidad de acogida del territorio sobre el que se produce el impacto.

El problema para una Administración que busca sobre todo la expansión urbana, es el de conjugar sus objetivos e intereses con la existencia de áreas de reducido impacto ambiental ante la expansión urbana. Pero en este conjunto de objetivos e intereses, la preservación de los ecosistemas de interés a veces ocupa un lugar muy secundario, por lo que la consideración de los efectos ambientales no es tenida en cuenta en absoluto e incluso, como en muchas ocasiones sucede, la variable ambiental no llega a considerarse en la práctica por los urbanistas a la hora de tomar decisiones pese a que el análisis del medio físico si haya formado parte, normalmente, de los aspectos contemplados en la memoria informativa del proyecto.

La realización de una nueva actuación urbana acarrea generalmente una pérdida irremediable de suelo agrario. La Evaluación de Impacto Ambiental, en la medida en que no es un documento que se aplique de manera preventiva, no aporta resultados interesantes para ser considerada como la herramienta sobre la que apoyar el protocolo de valoración que proponemos o, al menos, no lo es tal y como está planteada actualmente.

4.2. La oportunidad de utilizar un procedimiento existente: Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental o ECIA

El objetivo de este trabajo es el de establecer un protocolo para el análisis de la interacción entre medio urbano y rural, como modo de valorar las afecciones que la evolución del primero puede generar en el segundo y, en consecuencia, minimizar impactos y fijar posibles compensaciones. Este protocolo, además, tiene que ser obligatorio y previo a la materialización del proyecto, que supere las carencias que el EIA ha tenido hasta el momento.

A la hora de redactar el protocolo partimos de la consideración de que las nuevas iniciativas de planeamiento territorial y urbanístico son precisamente la base sobre la que posteriormente se sustentarán nuevas ocupaciones de suelo. Con el fin de minimizar impactos ambientales derivados de este tipo de operaciones, y favorecer una ordenación territorial coherente en cada región, se aplica el procedimiento de Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental (ECIA) [11], también denominada Evaluación Ambiental Estratégica, y que se sustenta en la siguiente normativa:

- Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente del País Vasco.
- Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Decreto del Gobierno vasco 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de ECIA.
- Ley Estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

---

[10] Coincidiendo con la opinión de Servet y Martínez (2001), si la evaluación de impacto ambiental no se aplicara a los procesos de decisión, ésta perdería eficacia ya que daría lugar a una serie de impactos que hubieran podido ser minimizados y solventados con anterioridad. El momento idóneo de incorporar las determinaciones ambientales al planeamiento es el previo a la redacción del plan, ya que en este se pueden seleccionar localizaciones óptimas del territorio para acoger las actividades o usos acordes con su capacidad de acogida.

[11] El Portal de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Guipúzcoa define al ECIA como el "Procedimiento destinado a integrar los aspectos ambientales, o de manera más general, los criterios de sostenibilidad, en la elaboración y adopción de los planes y programas para que, a la vista del conjunto de alternativas razonablemente consideradas, se elija la más adecuada y se prevengan y corrijan los efectos que sobre el medio ambiente pudieran producirse de la aplicación acumulada y conjunta de sus determinaciones, todo ello en aras a conseguir un elevado nivel de protección medioambiental y el uso sostenible del territorio y sus recursos" (www.gipuzkoa.net.; 2011-8-31).

Lograr una protección efectiva del medio rural requiere su puesta en valor desde los primeros pasos decisorios del planeamiento, de forma que sea uno de los condicionantes en la definición de nuevas áreas de ocupación potencial[12]. El propio procedimiento de ECIA (Decreto Gobierno vasco 183/2003) establece que para la identificación y valoración de impactos que debe abordar el promotor debe realizarse un análisis específico de la pérdida de la productividad ecológica y agraria, dependiendo fundamentalmente de la capacidad de uso del medio edáfico y del grado de afección a las explotaciones agrarias. Junto a ello, el procedimiento de tramitación del ECIA, centrado en la evaluación de Planes de Ordenación Territorial y no en Proyectos de Ejecución, se efectúa de manera preventiva mediante la emisión de varios informes previos a la aprobación del Plan.

Pero como en tantos otros documentos de ordenación territorial el hecho de que el ECIA no sea vinculante y que, en el caso de las valoraciones de las funciones agrarias, no tome parte la administración correspondiente, restan mucho valor a las medidas que en estos documentos se realizan

Aun así, consideramos que este procedimiento puede ser adecuado para valorar en su marco las afecciones al sector agrario, valoración que puede ser realizada directamente por el órgano ambiental, aunque en todo caso sería aconsejable que éste, en las consultas previas para definir el alcance y contenidos que debe tener el Estudio de ECIA, consulte al órgano competente en Agricultura[13], con su participación tanto en la fase de consultas previas (definición del alcance y contenidos que debe tener el Estudio de ECIA) como para la elaboración del Informe Preliminar de Impacto Ambiental. De hecho, el protocolo debe realizarse en varias fases, resaltándose en la tabla nº1 los momentos del procedimiento de ECIA donde se incorporarían aquéllas.

En ambos casos, se recomienda que el informe emitido por el órgano competente en materia agraria se incluya como anexo a los informes de impacto ambiental emitidos por el órgano ambiental.

Tabla nº1.- Fases de Aplicación del Protocolo de Valoración de la Actividad Agraria

1) Fase de consultas previas de ECIA	
Quién	Los Departamentos competentes en materia agraria de las Diputaciones Forales y/o el Gobierno Vasco.
Cómo	El órgano ambiental debe realizar consultas para elaboración del informe de consultas previas o documento de referencia, donde se definen el alcance y contenidos del Estudio de ECIA. Sería deseable llegar a acuerdos con los órganos ambientales habituales (al menos Dirección de Planificación Territorial del Departamento de Planificación Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, y Departamentos de Medio Ambiente de las Diputaciones Forales) para que remitan siempre consulta a los Departamentos competentes en materia agraria de las Diputaciones Forales y/o el Gobierno Vasco. Éstos podrían incluir en su respuesta el protocolo para evaluación de la afección sectorial agraria.
Plazo	El órgano ambiental dispone de 2 meses para la emisión de informe, y generalmente da un plazo de 30 días a las instituciones consultadas para la emisión de sus informes.

2) Elaboración del informe de consultas previas o documento de referencia	
Quién	Órgano ambiental (Departamentos de Medio Ambiente de las Diputaciones Forales, Departamento de Planificación Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Ministerio de Medio Ambiente).
Cómo	Introduciendo en el informe de consultas previas la necesidad de valorar la afección sectorial agraria, y definiendo los aspectos que deben ser valorados según la metodología del protocolo.
Informe Sectorial	A la vista de la consideración del primer informe de valoración sectorial por parte del promotor y de la propuesta de medidas correctoras a aplicar, se revisaría el contenido del estudio inicial, ajustando la valoración y, consecuentemente, el tipo de afección cuando proceda.
Plazo	2 meses para la emisión del Informe Definitivo de Impacto Ambiental. Se recomienda 30 días en caso de consulta a órganos competentes en materia agraria.

[12] Coincidiendo con el criterio de Gómez Orea de que "toda actuación, y en concreto todo proyecto, debe plantearse sobre la base de un análisis y evaluación lo más completa posible de la capacidad de acogida del medio" (2007, p. 20) se considera que el carácter previo a la actuación del ECIA y su diseño en la fase de planeamiento contribuye, en principio, a minimizar el impacto ambiental

[13] Se recomienda el establecimiento de acuerdos entre los órganos ambientales actuantes en cada caso y los órganos competentes en materia de Agricultura para la solicitud de informes en las fases de la ECIA y la EIA de proyectos para las que no esté establecida dicha consulta de forma reglamentaria.

Puede valorarse asimismo la posibilidad de incluir una tercera fase de consulta al órgano competente en Agricultura: consulta del órgano ambiental para elaboración del Informe Definitivo de Impacto. Ambiental. Este paso sería paralelo al tratamiento del expediente en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), de la que forma parte la Dirección de Agricultura del Gobierno Vasco, aunque no las Diputaciones Forales, que pueden encontrar en esta tercera consulta del procedimiento de ECIA el modo de comprobar de qué modo se han considerado sus informes para la redacción del planeamiento.

Además del reseñado, existen otros momentos en los que se puede aplicar una herramienta que valore la afección sobre las funciones agrarias aunque en todos los casos existen todo tipo de barreras que restan efectividad al protocolo de actuación. En el caso concreto del País Vasco destacamos al menos tres momentos.

- Fase de información pública de la aprobación inicial de un plan o programa:
  - Quién: los Departamentos competentes en materia agraria de las Diputaciones y el Gobierno Vasco.
  - Cómo: tras la aprobación inicial de un plan o programa, éste debe ser sometido a una fase de información pública y audiencia en el que puede participar cualquier persona o institución interesada. 1 mes para la emisión de informe.
- Paso por la COTPV de un plan o programa:
  - Antes de su aprobación inicial (caso de planeamiento territorial)
  - Antes de su aprobación definitiva (planeamiento territorial y planeamiento urbanístico).
  - Quién: el Departamento competente en materia agraria del Gobierno Vasco, miembro de la Comisión.
  - Cómo: emisión de informe previamente a la sesión de COTPV donde vaya a tratarse el expediente en cuestión. En 3 meses desde la entrada de un expediente en la Dirección de Ordenación del Territorio, éste debe ser tratado por la COTPV (salvo excepciones: carencias de documentación, etc.).
- Procedimiento de EIA de proyectos: al igual que para la ECIA, se recomienda que el órgano ambiental realice consultas al órgano competente en Agricultura en dos fases del procedimiento de EIA: para la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental (artículo 8 del Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos) y la fase de información pública previa a la emisión de Declaración de Impacto Ambiental (art. 9 RDL 1/2008).

Además de estos informes existen otros que pudieran emitir las Diputaciones Forales, el Gobierno Vasco o las propias entidades locales en las fases de información pública o audiencia propias de la tramitación de planes y proyectos. Pero, tanto unos como otros, intervienen excesivamente tarde, cuando el plan esta ya muy definido, con un protocolo que no es vinculante y con unos resultados que se presuponen muy escasos.

La utilización que hasta la fecha se ha realizado del ECIA ni ha frenado ni dirigido la presión urbana sobre el suelo agrario. Sus recomendaciones no son vinculantes y se han dirigido a preservar dinámicas ambientales y no agrarias. La activación de este documento, sin embargo, posibilitaría intervenir en fase previa y de la mano de un área que cada vez adquiere más presencia en el desarrollo territorial, medio ambiente. Se contaría además con un protocolo de valoración que clasificara el grado de afección y que en aquellos casos de afección graves o críticos obligaría a respetar el suelo y la actividad agraria, o a compensar con actuaciones territoriales que permitieran desarrollar proyectos agrarios (bancos de suelo, permutas, polígonos hortícolas,...)[14].

[14] "De esta forma, todos los proyectos, quedarían directa e indirectamente contemplados en el plan y, en consecuencia, partirían de presupuestos ambientales" (Gómez Orea, 2007; p. 84)

5. EVALUAR Y COMPENSAR, ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

La metodología para la valoración de la afección sectorial agraria y para el establecimiento de compensaciones no se encuentra claramente definida en ningún documento salvo de forma somera en el PTS Agroforestal. Dada su importancia, éste tema fue objeto de uno de los 1os talleres desarrollados con los socios en el Seminario Naturba de Donostia-San Sebastián, donde se debatieron las siguientes cuestiones:

1) ¿Qué criterios han de tenerse en cuenta para evaluar la afección sobre la actividad agraria de proyectos urbanizadores?

2) ¿Qué medidas compensatorias pueden contemplarse, más allá de las económicas?

Las aportaciones de los participantes, así como la propia reflexión interna de los redactores, han llevado al diseño del protocolo con los siguientes objetivos básicos:

- Permitir al órgano ambiental la cuantificación de la magnitud de los impactos de una determinada iniciativa sobre el sector y tierras agrarias.
- Permitir adoptar medidas preventivas, correctoras y compensatorias adecuadas para minimizar los impactos sobre el medio agrario.

5.1. Evaluación de la fección Sectorial Agraria

Este apartado tiene por objeto describir, de forma general, las bases sobre las que se propone el desarrollo de un protocolo de evaluación de la afección sectorial agraria que pudiera derivarse de las diferentes intervenciones del planeamiento de ordenación territorial. El resultado esperado de su aplicación es la identificación de la magnitud del impacto de las citadas intervenciones territoriales (urbanísticas e infraestructurales) en términos relativos. Es decir, la herramienta da como resultado una puntuación, aplicable a cada alternativa territorial que se plantee, de forma que mediante la misma pueden identificarse las alternativas de menor impacto sobre el sector agrario.

Por otro lado, la metodología se plantea en sucesivas fases, de forma que si se adoptan medidas correctoras oportunas, puede cuantificarse de nuevo el impacto con un descenso esperable en la puntuación final. En cualquier caso, la metodología permite así mismo detectar los casos de afección crítica, que deberán ser considerados como tales por el planeamiento.

El proceso de estudio del impacto de una actuación consta de tres fases:

1. Análisis previo. Se debe analizar el impacto total de la afección prevista sin tener en cuenta ninguna actuación correctora.
2. Estudio de las medidas correctoras a aplicar como consecuencia de la actuación prevista. Es decir, si inicialmente se prevé la desaparición de una edificación o infraestructura (vivienda, construcción agraria, invernadero, camino, etc.) debe estudiarse qué medidas correctoras concretas se plantean, si son factibles o no, etc.
3. Análisis final tras las actuaciones previstas. Se debe analizar el impacto total de la afección teniendo en cuenta las medidas correctoras propuestas.

Se plantea la valoración de la afección sectorial a partir del impacto que las intervenciones puedan generar tanto con respecto a las explotaciones agrarias afectadas como con respecto a la ocupación de suelo agrario[15].

[15] En un primer momento de la discusión metodológica se resaltó el interés de incluir en la valoración indicadores globales sobre la afección a un entorno rural (paisaje), tanto en zonas escasamente intervenidas como en los entornos periurbanos. Sin embargó, la ausencia actual de una cartografía que resalte el valor paisajístico de las zonas rurales ha llevado a desestimar, de momento, dichos indicadores. Por otro lado, otro tipo de consideraciones para el paisaje rural, como puede ser su labor como corredor ecológico, se consideran suficientemente valoradas desde el punto de vista ambiental, no siendo imprescindible, por tanto, su consideración en este protocolo sectorial.

Respecto al impacto generado sobre las explotaciones agrarias se analizaría en un doble nivel:

- Sobre edificaciones e infraestructuras de la explotación (Vivienda, edificaciones e infraestructuras y servicios).
- Sobre la viabilidad económica de la explotación (Ubicación de la parcela, régimen de tenencia, grado de afección sobre la superficie total de la explotación, sobre el margen bruto de la misma, implicación sobre la percepción de ayudas...)

En relación a la ocupación de suelo agrario se partiría de la base de que el suelo catalogado como de Alto Valor Estratégico no debe someterse a ningún uso diferente a aquel que tiene definido salvo que quede debidamente justificada su ocupación. Se establecería un criterio de valoración basado en un sistema de puntuación por hectárea modulado en función del porcentaje de ocupación generado por la intervención propuesta sobre el total de superficie que integra cada una de las categorías de suelo agroganadero que contempla el PTS Agroforestal (Alto Valor Estratégico y Paisaje Rural de Transición), identificando el grado de afección que corresponda (Crítico, severo, moderado, compatible).

5.1.1. Valoración de la afección sobre las explotaciones agrarias

Se debe valorar si la propuesta puede comprometer o no la viabilidad de las explotaciones afectadas y su grado de afección. En principio, se establecen dos tipos de indicadores de análisis independiente:

- **Relacionados con las edificaciones e infraestructuras de la explotación**:
  - Indicador de afección sobre la vivienda ligada a la explotación:
    - COMPATIBLE. No afecta. (0 puntos)
    - CRITICA. Implica la desaparición de la vivienda (100 puntos)
  - Indicador de afección sobre las edificaciones ligadas a la explotación:
    - COMPATIBLE. No afecta (0 puntos)
    - MODERADA. Implica la desaparición de una edificación ligada a la explotación no principal (almacenes, etc.) (50 puntos)
    - CRITICA. Implica la desaparición de la edificación clave para la continuidad de la viabilidad de la explotación. (100 puntos)
  - Indicador de afección sobre infraestructuras y servicios. En este punto se estudia el impacto sobre los accesos a la vivienda, edificaciones o a la finca, sobre los sistemas de riego o captaciones de agua, posibles implicaciones si ofrecen agroturismo, etc.
    - CRITICA. Puede implicar la desaparición de la explotación con impacto superior al umbral aceptable. Puede ser la destrucción de una captación de agua que impide el riego en un invernadero, agroturismo afectado por algo que desaconseja este fin, etc. (100 puntos)
    - SEVERA. Puede afectar a la viabilidad de la explotación de forma definitiva, requiriendo intensas medidas correctoras. (*50* puntos)
    - MODERADA. No afecta sobre la viabilidad de la explotación pero requiere determinadas medidas correctoras[16]. (25 puntos)
    - COMPATIBLE. No afecta a la viabilidad de la explotación ni requiere medidas correctoras. (0 puntos)

[16] Siguiendo el ejemplo de Forcada (2001), se construye una matriz que recoge los atributos de caracterización de los efectos, como la intensidad, extensión, reversibilidad o medidas correctoras. Ello permite obtener un índice global de impacto ambiental si bien es verdad que la metodología depende de la calidad de las medidas compensatorias que se determinen y que difícilmente revertirán el impacto sobre un recurso como es la capacidad agrológica del suelo.

Además en función de que la explotación sea prioritaria o no, la valoración final de todas las variables relacionadas con las edificaciones y las infraestructuras de la explotación, se establece el criterio siguiente:

- EXPLOTACIÓN PRIORITARIA[17]: Valoración final obtenida x 1
- EXPLOTACIÓN NO PRIORITARIA: Valoración final obtenida x 0,5

• **Relacionados con la viabilidad económica de la explotación**:

Se establece un indicador compuesto que incluye diferentes variables. Cada una de las variables se analiza separadamente y presenta una importancia relativa diferente:

- Régimen de tenencia de la parcela afectada: Parcela en propiedad u otros regímenes...(máximo 5 puntos)
- Ubicación de la parcela afectada: en función de la distancia a la vivienda o las edificaciones ligadas a la explotación (máximo 10 puntos)
- Porcentaje de la superficie afectada sobre la superficie total de la explotación: (máximo 5 puntos)
- Grado de dedicación a la actividad agraria: Se calcula a partir de la UTAs teóricas establecidas en la Orden de 18 de julio de 2001 (máximo 10 puntos)
- Porcentaje del Margen Bruto Teórico (Orden de 18 de julio de 2001) o Standard Output de la parcela afectada sobre el Margen Bruto Total o Standard Output Total de la explotación, obtenido de la media de los tres últimos años (máximo 50 puntos)
- Implicación sobre las ayudas comunitarias (derechos) ligadas a superficie o sujeta a compromisos agroambientales o compromisos vinculados a medidas de inversión del PDR: Se calcula a partir de la última declaración de la PAC y de las ayudas acogidas dentro del PDR, diferenciándose las explotaciones con y sin ganado (máximo 10 puntos)
- Implicaciones relacionadas con la carga ganadera: Se adoptan los criterios establecidos en el Decreto 515/2009 (Anexo 1 - Capítulo III Epígrafe 6) (máximo 5 puntos)
- Relacionados con la edad del Jefe de explotación: mayor o menor de 40 años (máximo 5 puntos)

Posteriormente se suman los valores obtenidos de cada una de las citadas variables, obteniéndose un valor conjunto relacionado con la viabilidad económica futura de las explotación (máximo 100 puntos). Según el valor obtenido se clasifica la afección:

- CRITICA. Puede implicar la desaparición de la explotación con impacto superior al umbral aceptable. (Más de 70 puntos)
- SEVERA. Puede afectar a la viabilidad de la explotación de forma definitiva, requiriendo intensas medidas correctoras. (Entre 50 y 69 puntos)
- MODERADA. No afecta sobre la viabilidad de la explotación pero requiere determinadas medidas protectoras y correctoras. (Entre 25 y 49 puntos)
- COMPATIBLE. No afecta a la viabilidad de la explotación ni requiere medidas correctoras. (Entre O y 24 puntos)

Además, en función de que la explotación sea prioritaria o no, la valoración final de la afección á la viabilidad económica de la explotación se establece del modo siguiente:

- EXPLOTACIÓN PRIORITARIA: Valoración final obtenida x 1
- EXPLOTACIÓN NO PRIORITARIA: Valoración final obtenida x 0,5

[17] El Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural apuesta por el mantenimiento de aquellas explotaciones agrarias que presentan una dedicación mínima y que se establece en una unidad de trabajo agrícola o UTA (2001; p. 89). Tan sólo aquéllas que cumplen este mínimo acceden a la condición de "explotación prioritaria", término con el que se califica a las que tienen acceso, entre otras, a las subvenciones que se recogen en los planes de ayudas a las explotaciones que la Diputación Foral de Gipuzkoa publica anualmente.

5.1.2. Valoración de la afección sobre el suelo

En la valoración del suelo se discriminará según esté o no catalogado un suelo como de Alto Valor Estratégico en la cartografía del Plan Territorial Sectorial

- **Valoración en suelos de alto valor estratégico.**

  Se entiende que un suelo catalogado como de "Alto Valor Estratégico[18]" (SAVE) es un suelo que no debe someterse a ninguna actuación diferente a la que está catalogado (según está reglado en el PTS Agroforestal), salvo que quede debidamente acreditada su ocupación por razones de interés estratégico.

  Si en un suelo procede una actuación determinada, el criterio de valoración se establece del modo siguiente cuando la afección es permanente:

  - CRITICA. Ocupación superior al 3% del SAVE municipal (100 puntos)
  - SEVERA. Nivel de ocupación entre el 2,1 y el 3,0% del SAVE mun. (80 puntos)
  - MODERADA. Nivel de ocupación entre el 1,1 y el 2,0% del SAVE mun. (60 puntos)
  - COMPATIBLE. Ocupación inferior o igual al 1,0% del SAVE municipal (40 puntos)

  Mientras que cuando la afección es temporal, se discrimina según este criterio:

  - MODERADA. Ocupación superior al 0,5% del SA VE municipal (20 puntos)
  - COMPATIBLE[19]. Ocupación inferior o igual al 0,5% del SAVE municipal (10 puntos)

- **Valoración en el resto de suelos agrarios (Paisaje Rural de Transición).**

  Si en un suelo procede una actuación determinada, el criterio de valoración a establecer para las afecciones permanentes es:

  - CRITICA. Ocupación superior al 9% del SPRT municipal (100 puntos)
  - SEVERA. Nivel de ocupación entre el 6,1 y el 9,0% del SPRT mun. (80 puntos)
  - MODERADA. Nivel de ocupación entre el 3,1 y el 6,0% del SPRT mun. (60 puntos)
  - COMPATIBLE. Ocupación inferior o igual al 3,0% del SPRT municipal (40 puntos)

  Mientras que cuando la afección es temporal, se discrimina según este criterio:

  - MODERADA. Ocupación superior al 1,5% del SPRT municipal (20 puntos)
  - COMPATIBLE. Ocupación inferior o igual al 1,5% del SPRT municipal (10 puntos)

Como puede desprenderse de la metodología que ha sido planteada en este apartado, la aplicación correcta del Protocolo de Afección Sectorial Agraria es compleja, ya que requiere, por un lado, un alto grado de disponibilidad de datos relacionados con las explotaciones, así como un análisis detallado del caso por caso de cada explotación (realizable en su mayor parte mediante GIS).

---

[18] El PTS Agroforestal realiza una sistematización general de las Categorías de Ordenación del Suelo, incluyendo en la Agroganadera y de Campiña una subcategoría definida como Agroganadera de Alto Valor Estratégico (2001, p. 60), para la cual establece como criterio prioritario su mantenimiento y preservación frente a otros usos. Los terrenos a incluir en esta subcategoría serían aquellos de mayor capacidad agrológica (Clases I, II, III y en algunos casos IV) y los pertenecientes a explotaciones agrarias que por su modernidad, rentabilidad y sostenibilidad se consideren estratégicas para el sector. La otra subcategoría presente en la Agroganadera y de Campiña es la Agroganadera Común, en la que serán de aplicación los criterios generales de la categoría. Se plantea el mantenimiento de la capacidad agrológica de los suelos, de la actividad agroganadera y de la superficie agraria útil, la delimitación de zonas agrícolas para preservar los de mayor potencial y productividad y el control de procesos edificatorios y de construcción que ocupen superficie de alto valor o provoquen fragmentación o insularización.

[19] Obsérvese como la clasificación efectuada coincide con la terminología habitual, como recoge Forcada (2001), de metodologías de análisis de Impacto Ambiental cualitativas, caracterizadas por clasificar en rangos el grado de impacto de la actuación (ver Forcada, 2001, p. 183)

No obstante, la totalidad de los datos los tiene recogidos el Departamento de Agricultura competente en la materia, por lo que con un trabajo inicial de programación podría automatizarse gran parte del proceso.

Las puntuaciones resultantes, como ya se explicado en la introducción, poseen básicamente un valor comparativo. A medida que se vaya realizando el Protocolo de Afección Sectorial Agraria se dispondrá de una base de resultados para poder acercarnos al significado real de dichas puntuaciones.

Los baremos y porcentajes específicos a aplicar deben ser estudiados y corregidos con detenimiento, siendo la propia aplicación del Protocolo y su puesta en marcha de donde se desprenderán dichas correcciones[20]. En principio, este documento se plantea para espacios periurbanos si bien no es descartable su aplicación a otras áreas.

5.2. Medidas preventivas, correctoras y compensatorias

Partiendo de que toda actividad agraria que desaparece es una pérdida irreparable, es evidente que debemos priorizar las medidas preventivas sobre las meramente compensatorias. Así mismo, en el proceso de planificación deben ir incorporándose medidas correctoras o de minimización del impacto, de manera que la afección sectorial resultante sea la menor posible.

Se considera fundamental ajustar las compensaciones a la afección particular a cada explotación. En primera instancia deberían diferenciarse aquellas explotaciones con un impacto crítico, para las que la viabilidad agraria se ve comprometida, de aquéllas con una afección menor.

- Impacto crítico:
  Cuando el impacto generado por la intervención haga inviable la continuidad de la actividad agraria en la explotación, se puede plantear una compensación al titular, equivalente al margen bruto, durante un número de campañas a concretar, por el cese definitivo de la actividad. Con respecto al capital territorial de la explotación que no haya sido objeto de expropiación cabe, además de que sea el propio titular el que gestione el destino de dichos suelos, la posibilidad de que su gestión se ceda a un fondo de suelo agrario.
- Impacto no crítico:
  El agricultor, además del justiprecio obtenido en el procedimiento expropiatorio, podría recibir una compensación por la minoración que hubiera sufrido el margen bruto de la explotación como consecuencia de la intervención. Esta compensación sería equivalente al importe de dicha minoración durante un número de campañas a concretar que variaría en función de la consideración del impacto (a modular de severo a moderado; en caso de definirse un impacto compatible, la compensación sería nula).

Paralelamente se articularían desde la administración sectorial correspondiente las actividades necesarias para reintegrar la explotación a un estado equivalente al inicial mediante la adopción de medidas correctoras-compensatorias descritas en los párrafos siguientes.

Entre las medidas correctoras de minimización de los impactos sectoriales y/o compensatorias, orientadas a permitir el mantenimiento de la explotación en términos de viabilidad económica, se podrían incluir:

- Asegurar los abastecimientos necesarios para el desarrollo de la actividad: en caso de afección a manantiales o pozos, se evitará ocupar estos terrenos o se aportarán soluciones alternativas que aseguren el abastecimiento a la explotación.
- En caso de fragmentación de la explotación (p.ej. por infraestructuras viarias), se asegurará la conexión entre los diferentes fragmentos de ésta, mediante la instalación de conexiones seguras y técnicamente operativas (pasos sobreelevados, etc.).

[20] Como se desprende de la lectura del protocolo, entre las diversas dimensiones que, según Gómez Orea (2007), forman los méritos de conservación de un ecosistema, en este caso se centra exclusivamente en la pérdida de valor productivo de la actuación dado que admite una medición cuantitativa e incluso monetaria para unas condiciones tecnológicas, económicas y sociales dadas.

- Reubicación del total o parte de la explotación en tierras aptas para el desarrollo de la actividad en condiciones equiparables a las actuales (distancia a la residencia, valor agrológico del suelo, etc.).
- Aumento de la rentabilidad de las explotaciones afectadas como compensación a la pérdida de superficie: instalación o mejora de infraestructuras de riego, accesos, modernización de instalaciones, etc.
- Puesta en valor de tierras marginales aprovechando movimientos de tierras en el entorno, de forma que se pueda mantener la productividad de la explotación.
- Creación de agroaldeas y cesión de su explotación a propietarios afectados.
- Etc.

En los casos en los que el propietario o arrendatario no desee continuar con la explotación, las medidas de compensación no económica orientadas a favorecer la continuidad de ésta (reubicación, aumento de rentabilidad, puesta en valor de tierras marginales, agroaldeas[21]) deberían adoptarse para dar la oportunidad a otros agricultores de mantener dicha explotación, contribuyendo de este modo a la pervivencia de la actividad y del paisaje rural ligado a ella.

En todo caso, es necesario incidir en mayor medida en la participación de los Departamentos de Agricultura de las administraciones públicas vascas en la planificación territorial y urbanística, de forma que la variable agraria sea tenida en consideración por el planeamiento, estableciendo tanto límites a la ocupación como zonas preferentes para posibles reubicaciones.

5.3. Creación de entidades de gestión de suelo rural

La creación de fondos de suelo agrario (los llamados "Bancos de suelo"), posibilidad que establece la Ley vasca 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, constituye un instrumento fundamental para gestionar estas compensaciones a las explotaciones afectadas.

La afección del problema originado por las expropiaciones es previo a la aprobación de la ley. La programación de una gran infraestructura que atraviesa toda la Comunidad Autónoma Vasca, el Tren de Alta Velocidad, línea que comunica todas sus capitales genera un impacto territorial con claras repercusiones sobre las funciones agrarias.

La toma de conciencia de la pérdida de suelo productivo que la agricultura va a sufrir lleva a plantearse por parte de las instituciones la creación de una entidad de suelo rural que, aprovechando la envergadura de los movimientos de tierra que la obra a efectuar va a generar, compense con suelo, en la medida de sus posibilidades, a los agricultores afectados. La iniciativa es aprovechada por las instituciones de desarrollo agrario para proponer la creación de una entidad de gestión de suelo rural[22] que aglutine otras posibilidades de gestión de tierras agrarias, además de las surgidas a partir de la realización del tren de alta velocidad.

El llamado Banco de Suelo se plantea como respuesta a la necesidad de crear una base territorial constituida, en un principio, por todas, aquellas explotaciones agrarias afectadas por la vía férrea, para posteriormente poder integrarse por otros bienes inmuebles de naturaleza agraria.

Consecuentemente, los departamentos implicados, Transportes y Obras Públicas, y el de Agricultura y Pesca, representados por el Consejero de Transportes y el Consejero de Agricultura respectivamente, junto a los representantes de los Departamentos de Agricultura de las diferentes Diputaciones Forales

---

[21] "Una agroaldea viene a constituir un polígono agrícola y, aunque en el País Vasco no existen antecedentes en este sector, la idea surge de lo que en el caso del sector industrial hemos denominado "industrialdea", es decir, pequeños polígonos industriales dotados de servicios comunes y promovidos por instituciones públicas (Gobierno Vasco, Diputación, Ayuntamientos), que ponen al servicio de pequeñas empresas terrenos, infraestructuras e instalaciones necesarias para su normal funcionamiento. En este centro, se agrupan una serie de productores y empresas agrarias que compartirán, además del terreno de propiedad pública, una infraestructura planificada y una serie de servicios comunes determinados y gestionados por ellos mismos" (Hagina, nº 4, 1995, p. 15)

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

organizan el proyecto de Decreto de creación de la Sociedad de Gestión del Banco de Suelo, por medio del cual la Comunidad Autónoma gestiona y administra los bienes inmuebles de naturaleza rústica afectados por la vía férrea del tren de velocidad alta;

En el proyecto se contemplan, entre otros, los siguientes aspectos mínimos:

- La naturaleza jurídica: se trata de un organismo autónomo, dotado de. personalidad jurídica, capacidad de obrar y patrimonio propio para el cumplimiento de los fines de la sociedad de gestión del Banco de Suelo[23].
- Las funciones que ha de desempeñar, de las que destacamos las siguientes:
  - La gestión de diferentes formas de adquisición de terreno agrícola, como permutas, ceses anticipados en la actividad agraria, expropiaciones, ejercicio de los derechos de adquisición preferente..[24]
  - La gestión de las fincas sobrantes y de propietarios desconocidos, surgidas de la concentración parcelaria. Según la ley 4/1989 publicada en el BOE del 21 de Julio, de ordenación agraria y desarrollo rural, durante el plazo de tres años contados desde la firmeza de la resolución de la concentración, las fincas sobrantes podrán ser utilizadas para la subsanación de los errores que se advierten o corno compensaciones. Transcurrido ese plazo se dispondrá de esas tierras, bien para destinarlas a aquellas finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona o bien para adjudicarlas al municipio.
  - La gestión de los sobrantes de terreno expropiado y de los lugares, preferentemente vaguadas, para depósito de materiales sobrantes de excavación. Según el Plan Territorial Sectorial de la red ferroviaria en la CAPV, constituirá requisito del proyecto técnico de la obra la ejecución de la infraestructura ferroviaria, la localización e identificación de los terrenos destinados al deposito de los materiales sobrantes, denominados escombres o vertederos, cuya disponibilidad quedará operada por la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación que venga contemplada en norma de rango legal a elaborar al efecto.
  - La gestión de los procesos de reversión que puedan derivarse de la ejecución de la obra de infraestructura, en el marco de la regulación que del mismo realiza la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, modificada parcialmente por la Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999. A tenor de la modificación el primitivo dueño podrá recobrar la totalidad o la parte del sobrante de lo expropiado en el caso de no establecerse el servicio que motivó la expropiación o bien si desapareciese el motivo de la expropiación, mediante el abono a la entidad expropiatoria de la indemnización correspondiente. Sin embargo, no habrá derecho de reversión cuando simultáneamente a la desafección del fin que justificó la expropiación se acuerde justificativamente una nueva afección a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social, o cuando la afección al fin que justifico la expropiación se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra de establecimiento del servicio[25].

---

[23] La propuesta de creación de esta entidad de gestión de suelo rural se desarrolla en el Plan Territorial Agroforestal y del Medio Rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en este momento en revisión. En la misma, respecto a las fórmulas estructurales del órgano de gestión, se plantean dos posibilidades. Por un lado, la creación de un único organismo, formado por las Diputaciones y el propio Gobiemo Vasco, o también la posibilidad de que funcione un organismo independiente por cada Territorio Histórico consorciado con el Gobiemo Vasco.

[24] De hecho, esta es la fórmula principal propuesta por los sindicatos agrarios que operan en la Comunidad Autónoma, la intermediación en operaciones de personas que quieran acogerse al régimen de ayudas por cese anticipado de la actividad agraria (EHNE, 1992), aunque dado el escaso resultado que la medida a tenido en las provincias más urbanas, Gipuzkoa y Bizkaia, la medida se nos antoja insuficiente.

[25] El PTS propone gestionar un patrimonio compuesto por unos bienes inmuebles formados por el nuevo suelo generado con los depósitos de sobrantes de excavación generados por obras de infraestructura, fincas sobrantes y de propietarios desconocidos de la concentración parcelaria, suelo ocioso de las administraciones locales y fincas cedidas voluntariamente por sus propietarios para ser gestionadas por la entidad, especialmente de agricultores acogidos al plan de jubilaciones.

Las dos primeras fórmulas presentan un origen claramente agrario pero son de dificil aplicación en territorios urbanos como Gipuzkoa o Bizkaia[26]. Iniciativas que tratan de retener suelo a partir de la jubilación anticipada, como en el ejemplo asturiano, o que se fundamentan en los sobrantes de las concentraciones parcelarias, cuando en estos territorios apenas ha habido iniciativa alguna de este tipo, no van a aportar suelo que pueda ser utilizado en la configuración de esta bolsa[27].

La segunda solución planteada, origen por otro lado del órgano de gestión diseñado, se fundamenta en la utilización de los nuevos espacios surgidos a raíz de la realización de rellenos y escombreras. Su recuperación se plantea. en la consideración como bien social de la finalidad que posteriormente va a ser instaurada sobre el mismo, la agrícola, que se asentará sobre un suelo que no va a perder su consideración de utilidad pública.

Una última opción barajada, es la de acogerse a la Ley 20/1998 de 29 de Junio, de Patrimonio de Suelo, que posibilita establecer reservas municipales sobre suelo no urbanizable. Esta ley ha estado vinculada tradicionalmente al logro de terrenos para vivienda de protección oficial, pero hay que destacar que amplía su consideración a otros usos sociales y vincula también el cuadro de medidas al cumplimiento de fines y objetivos contemplados en los instrumentos de ordenación del territorio. En el artículo 21 se apunta la legitimación expropiatoria en la adquisición de terrenos y otros bienes inmuebles, y se dice que la Administración Autonómica y los órganos forales podrán actuar por expropiación, cuando los terrenos y bienes vayan a incorporarse a los patrimonios municipales de suelo o destinarse a la construcción de viviendas de protección oficial, a la promoción pública de suelo para actividades industriales o económicas o a la ejecución de infraestructuras y equipamientos, pudiendo figurar, en su caso, los municipios o demás entidades públicas interesadas como beneficiarios de la expropiación.

La nueva legislación a partir de los años noventa, según Díaz Lema (2001), viene a poner de manifiesto que en lo esencial la propiedad se ha convertido en algo que se puede transformar en dinero, y una vez que se haya asegurado el pago al particular, los avatares sucesivos del objeto expropiado pierden importancia.

La posibilidad de disponer de bolsas de suelo público permitiría crear reservas de terrenos, fundamentados en las posibilidades agrarias del terreno y en arrendamientos a largo plazo dirigidos en primer lugar a aquellos agricultores afectados por procesos de expropiación y, en segundo lugar, a fomentar diversas iniciativas centradas en el desarrollo de la actividad agraria, sin perder por ello el carácter público del suelo utilizado.

La creación del órgano de gestión de suelo es, al menos por el momento, un proyecto aún por consolidar. Sin embargo, el carácter de la iniciativa y su reflejo explícito en el Plan Sectorial Agroforestal y del Medio Natural y en la Ley de Agricultura del País Vasco son una muestra de la preocupación social e institucional existente sobre la necesidad de apoyar la continuidad de las funciones agrícolas.

6. EL AGRICULTOR COMO CONSTRUCTOR DE PAISAJE, TAMBIÉN EN ESPACIOS PERIURBANOS. A MODO DE CONCLUSIÓN.

La línea impulsada por el proyecto Naturba responde a la necesidad de impulsar un crecimiento urbano sostenible. Pretende avanzar en la construcción de la ciudad cercana que desarrolle un entorno atractivo y saludable desde el punto de vista medio ambiental. El planeamiento urbanístico que refleja esta condición de sostenibilidad tiene que tener como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria, estableciéndose criterios y normas, e

[26] Sería muy difícil poner en marcha en todo el País Vasco-Atlántico iniciativas similares a las que se recogen en la Ley 4/1989 del Principado de Asturias, por medio de la cual se crea el Banco de Tierras. Tan sólo el disponer de una base patrimonial pública lo suficientemente amplia permitiría disponer de un patrimonio mínimo. El precio de la tierra es excesivamente elevado y la presión tan importante que difícilmente se puede acceder a otro tipo de terrenos.

[27] Se ha de reconocer, sin embargo, que el origen de la idea de crear bolsas o bancos de suelo hay que situarlo en el régimen sobre cese anticipado tras la reforma de la PAC de 1992. El reglamento CEE 2079/92 previó la creación de servicios y redes privadas pero con autorización pública para organizar las transmisiones de tierras. Igualmente, se establecía que los estados miembros podían asimismo crear un organismo que se hiciera cargo de las tierras cedidas y se comprometiera a cederlas a personas que satisfagan las condiciones recogidas en el reglamento.

incluir las determinaciones necesarias para la conservación y, en su caso, recuperación de las condiciones ambientales adecuadas.

Una de las líneas fundamentales de la nueva filosofía está dirigida a apostar por un control más decidido de la calidad del medio ambiente urbano, entre otros de los efectos demoledores que la ciudad provoca en su periferia, área en la que conviven multitud de usos y actividades en continuo cambio, donde se combinan desde áreas abandonadas hasta lo que todavía en muchos casos sigue siendo actividad y usos agrarios, a menudo con una fecha de caducidad señalada, marcada por el propio planeamiento urbano. Lo que se pretende ahora es que el urbanismo no se convierta en un mero instrumento de control y administración de lo inmobiliario y pase a desarrollar estrategias dirigidas a crear un modelo de ciudad para el futuro, desde una óptica más rica que la actual, dedicando el tiempo necesario para definir el modelo de ciudad que queremos desarrollar.

En general, se produce un "descubrimiento" de los espacios rurales sobre todo por su potencial cultural y natural valorando su atractivo y, con ello, su regeneración. En esta labor, el agricultor adquiere un papel relevante en la medida en que a menudo se convierte en el garante de la calidad paisajística del entorno. Lo que se quiere señalar es que no se está diciendo que la ciudad no deba crecer y dotarse de los servicios que la sociedad requiere sino que es necesario tener en cuenta el medio rural puesto que éste posibilita la creación de nuevas potencialidades como, por ejemplo, la calidad de vida en un entorno natural y paisajístico agradable y bien conservado.

Pero la convivencia de todas las actividades que se desarrollan en el periubano es conflictiva y son las actividades agrarias las que ceden espacio y representación a las urbanas. Por ello, además de la correcta ordenación de los espacios rurales, la valoración de la afección que se realiza sobre el suelo agraria es necesaria junto a políticas de prevención y, en último caso, de compensación.

La redacción de un protocolo de afección sobre la actividad agraria se nos aconseja necesaria, si realmente se quiere dar la importancia que tiene a esta variable. Es una herramienta de valoración que ha de prevenir afecciones sobre el suelo rural y sobre las explotaciones agrarias, mitigar aquellas que sean inevitables y, en último caso, exigir una compensación que vaya más allá de la aportación económica.

Se trata de garantizar la continuidad de la actividad agraria en los espacios periurbanos, de construir políticas de promoción de suelo agrario en estas zonas y de dar opciones de desarrollo para aquella explotación que crea paisaje.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERDI COLLANTES, J. C. (2009): "paisaje, capacidad agrológica y Conectividad en la planificación municipal. Desarrollo de una aplicación". *Boletín de la AGE*, nº 50, pp. 239-258.

ARDATZA (1988…): *Publicación quincenal de la Unión de Ganaderos y Agricultores Vascos (EHNE)*. Vitoria - Gasteiz.

BARRAQUETA, P. (2001): Planificación Urbanística. Propuesta metodológica y casos prácticos. *I Jornadas de estudios de impacto ambiental*, Facultad de Filología, Geografía e Historia. Vitoria.

EHNE (2002): *Organismo público de intervención en el factor tierra para el sector agrario*. Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna. Lemoa.

FORCADA DELGADO, E. (2001): *El impacto ambiental en la agricultura metodología y procedimientos*. Editorial Analistas Económicos de Andalucía. Málaga.

GOMEZ OREA, D. (1992): *Planificación rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.

GOMEZ OREA, D. (2007): *evaluación Ambiental Estratégica*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Editorial Mundi Prensa, S.A. México.

HAGINA (1993 ….): *La revista Agrícola para la Cornisa Cantábrica*. Oiartzun (Gipuzkoa).

MARTIN-VIVALDI CABALLERO, M. E. y JIMENEZ OLIVENCIA, Y. (1994): "Transformación del paisaje en el área de influencia de la capital granadina: la vega de Granada". *Cuadernos Geográficos*, nº 22-23, pp. 175-193.

MONZON, A. y GOMAR, C. (1992): Método de ponderación de la traza para la evaluación de impactos ambientales de carreteras. *Estudios Geográficos*, nº 209, pp. 609-636.

NYHUUS, S. (2004): Creating a liveable city: the value of green space development. *Fourth European Conference for Sustainable Cities*. Aalborg, Denmark.

ORTEGA DELGADO, M. (2001): "*Las ciudades y los sistemas urbanos. Una visión transnacional*". *III* Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Gijón, pp.327-340.

PORTAL DE MEDIO AMBIENTE. DIPUTACIÓN DE GIPUZKOA (2011): "Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental". www.gipuzkoa.net.

SERVET, R. y MARTÍNEZ, N (2000): Evaluación de impacto ambiental del planeamiento urbanístico: la cuestionabilidad de un procedimiento y una metodología de prevención ambiental. *II congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, pp 887-902. Gijón.