

Medio ambiente y ordenación del territorio de rango regional

El Suelo No Urbanizable en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco

Gabriel ESCOBAR GÓMEZ, Macarena HERRERA RUEDA

Ingeniero Agrónomo y Geógrafa

RESUMEN: El artículo explica la metodología utilizada para el tratamiento del Medio Físico en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Tras exponer la sistemática del trabajo, se realiza un breve análisis de los principales problemas ambientales de esta Comunidad Autónoma y su relación con su peculiar desarrollo socioeconómico. El trabajo concluye con una propuesta de organización de los diferentes elementos del Medio Físico en categorías espacialmente delimitadas que permitan preservar los elementos valiosos a la vez que no constituyan un obstáculo para su utilización

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 asignaba a un hipotético Plan Nacional de Ordenación y, en el escalón regional o comarcal, a los Planes Directores Territoriales de Coordinación las funciones de Ordenación del Territorio en el ámbito supramunicipal. La llegada del Estado de las Autonomías y la atribución de plenas competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio privó a estos instrumentos de gran parte del contenido que originalmente pudieran tener, pasando de un planteamiento que, desde los niveles superiores se concretaba sobre espacios más reducidos, a otro en que, desde cada centro

de decisión, se propone un modelo territorial propio.

Así el problema de la coordinación entre los diferentes instrumentos de planeamiento, y la necesidad de contar con una visión global del territorio que oriente la plasmación espacial de las distintas políticas, vuelve a plantearse ahora desde una perspectiva regional. Salvo casos excepcionales, como el de Canarias y los Planes Insulares de Ordenación, las ya numerosas leyes de Ordenación del Territorio generadas por las Comunidades Autónomas optan por una herramienta similar, las Directrices o Planes Generales de Ordenación del Territorio de ámbito

autonómico, como Plan director que marca pautas para el planeamiento de rango inferior (comarcal, sectorial o municipal) y establece unos criterios generales para el desarrollo de las actuaciones con incidencia territorial en la región.

En la actualidad se halla en fase de próxima aprobación el documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) del País Vasco que, por su concepción indicativa y su grado de elaboración, tienen ciertamente un carácter pionero en nuestro país entre este tipo de instrumentos. Aunque otras Comunidades Autónomas (Asturias, Navarra) ya hayan aprobado sus Directrices correspondientes, centraremos nuestra atención en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

Los aspectos propiamente ambientales (conservación y gestión de los recursos naturales, ordenación del suelo no urbanizable, protección de la Naturaleza, etc.) son recogidos por las DOT en el apartado de Medio Físico. Esto no impide que los criterios ambientales deban ser más o menos implícitamente considerados en todos los aspectos tratados en las DOT. A continuación se expone el proceso seguido para la redacción de las Directrices del Medio Físico, pues afecta a la ordenación y gestión de los recursos naturales, siendo el aspecto más específicamente ambiental de la Ordenación del Territorio. Distinguiremos entre la realización de la Fase de Información y Diagnóstico, desarrollada fundamentalmente durante 1989, que incorpora criterios objetivos de carácter técnico, y la de Avance, completada a lo largo de 1991-92, en la que se produce una reconsideración a partir de la experiencia acumulada en ese lapso de tiempo, de criterios de oportunidad y de las necesidades reales que ha de cubrir un documento como el que nos ocupa.

El estudio, en la fase de Información y Diagnóstico, se orienta a enmarcar las actividades humanas en una estrategia territorial de respeto a los elementos y procesos ambientales, minimizando en la medida de lo posible los impactos negativos, no sobrepasando los efectos que puedan considerarse críticos, y que, en todo caso, exija la justificación, por razones poderosas,

socialmente aceptables, de todos los efectos ambientalmente indeseables. Más allá del respeto, la estrategia citada se encamina también a su potenciación, tanto a través de su aprovechamiento sostenido como de su rehabilitación o mejora.

En esta idea las DOT, en lo que se refiere al territorio y sus recursos naturales, dan prioridad a las medidas de tipo preventivo frente a las de tipo curativo, de acuerdo con la filosofía de la política ambiental en la CEE. Esta prioridad no excluye medidas de tipo curativo y potenciador como se señaló.

El enfoque fundamentalmente territorial del trabajo obliga a que prácticamente todos los pasos metodológicos se plasmen en mapas. La escala de trabajo inicial fue la 1:100.000 pero finalmente, gracias a la magnífica base de cartografía temática con que cuenta la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adoptó la 1:50.000 para los mapas de Diagnóstico y Propuestas.

Esta primera fase consistió en la recopilación y homogeneización de la información existente en los aspectos relativos a la situación real del medio físico, a las afecciones sobre él y a las degradaciones y amenazas actuales. Las lagunas informativas se completaron con información directa a través de trabajo de campo, consistente, de un lado en la observación de la realidad mediante largos y detallados recorridos por el territorio regional y, de otro, en la comprensión de dicha realidad por conversaciones y entrevistas con todo tipo de personas directa o indirectamente afectadas. Además se realizó una encuesta municipal que permitió detectar problemas y establecer criterios de valor.

El conocimiento proporcionado por estos trabajos permitió abordar una de las tareas más difíciles del trabajo, que es la definición de lo que hemos denominado **unidades de síntesis**. Estas son sectores del territorio definidos e identificados por la existencia de algún "factor controlante clave", es decir algún aspecto que condicione de tal manera su uso o destino que, frente a él, pierden relevancia los demás. Las unidades de síntesis se han definido en términos de su homogeneidad relativa, de su valor, de un problema específico, actual o potencial (riesgo o amenaza por ejemplo) o de una

oportunidad que pueda permitir la puesta en valor de recursos de cualquier tipo que permancen ociosos. Constituyen la expresión de los elementos y procesos del territorio en términos comprensibles y, sobre todo, en términos operativos. En función de ellas se valoran los méritos de conservación de cada punto del territorio, las amenazas a éste por actividades expectantes incompatibles con el mantenimiento de la calidad ambiental, la vocación natural del suelo, su capacidad de acogida, las degradaciones e impactos existentes, etc. En resumen las unidades de síntesis, cuyo listado se incluye en el Cuadro 1 son los sectores básicos del territorio en función de los cuales se realizó el diagnóstico del medio físico.

Este diagnóstico puede enmarcarse en cuatro grandes bloques que permiten sintetizar los problemas y oportunidades regionales desde el punto de vista del territorio y sus recursos naturales:

- La degradación progresiva de importantes sistemas naturales
- La alteración de los procesos naturales que operan en el territorio
- Las actividades humanas desligadas del medio físico
- El Medio Físico de la CAPV como una oportunidad de desarrollo futuro.

La regresión del bosque autóctono, las masivas repoblaciones con especies exóticas de crecimiento rápido, la destrucción de los hábitats faunísticos valiosos, la contaminación de las aguas o la degradación ambiental de la franja costera son indicadores del estado actual de conservación de los sistemas naturales de Euskadi. Nos encontramos ante un territorio que, por sus propias características carece de los valores ecológicos de excepcional relevancia que pueden aparecer en otros puntos de España. Sin embargo no deja de poseer unas características propias y singulares en nuestro país entre las que hay que destacar las grandes masas de bosque atlántico y su alto valor paisajístico.

La desaparición de hayedos, robledales, etc., tiene causas históricas, en el desbroce para la obtención de terrenos agrícolas y de pasto, la obtención de leñas, etc. La aparición de masas forestales con especies exóticas ha reducido la proporción entre los bosques autóctonos y las plantaciones

productoras de rápido crecimiento. Este proceso ha supuesto un grave impacto paisajístico y ecológico además de propiciar el aumento de los riesgos naturales por la pérdida de cubierta arbórea de los suelos. Las soluciones pasan por una protección eficaz de los bosques autóctonos existentes en la actualidad, que combine su aprovechamiento con su conservación, así como por la definición de una política forestal encaminada a introducir las especies autóctonas en los procesos productivos del monte.

Sin embargo, posiblemente el hecho más llamativo es el elevado nivel de contaminación de la red fluvial: los vertidos sin depurar de las industrias y zonas urbanas son los principales responsables de la contaminación fluvial, que provoca enormes daños en todos los tramos de los ríos de la Comunidad Autónoma, salvo en los cursos de alta montaña. Los problemas derivados son múltiples y entre ellos podemos citar la degradación paisajística, la alteración de ecosistemas fluviales, incluso llegando a la muerte física del cauce, el incremento de riesgos sanitarios y finalmente, la incompatibilidad para el aprovechamiento de otros usos potenciales. Son necesarios la detección, depuración y control de los vertidos que, directa o indirectamente pueden incorporarse al ciclo del agua, así como la restauración de los ecosistemas afectados favoreciendo los efectos de autodepuración, todo ello en el marco de un Plan de Saneamiento de ámbito global para toda la CAPV.

En la franja costera esta degradación ambiental ha asumido características peculiares pues, además de darse de forma más intensa que en el resto del territorio los fenómenos anteriormente indicados, por la mayor presión de las actividades humanas, se han desarrollado otros procesos que afectan de manera específica a los ecosistemas litorales: rellenos de los estuarios, alteración de los regímenes de mareas y corrientes, vertidos sin depurar de núcleos urbanos e industriales, contaminación marina, destrucción de dunas y arenasles, etc.

Las agresiones descritas se han reflejado en los últimos años en un incremento en la incidencia de los riesgos naturales. La

CUADRO I.**Unidades de síntesis****I. UNIDADES DEFINIDAS POR CRITERIOS ECOLOGICOS**

- I.a. Ecosistemas bien conservados
 - 1. Ecosistemas evolucionados en situación clímax o cuasiclímax
 - Bosques autóctonos en buen estado
 - Acantilados costeros con vegetación
 - 2. Zonas húmedas
 - Rías y Estuarios
 - Lagunas
 - Embalses
 - 3. Complejos fluviales bien formados
- I.b. Ecosistemas definidos por aspectos ecológicos
 - 1. Por vegetación sobresaliente
 - Areas de vegetación especial
 - Repoblaciones forestales bien ordenadas
 - 2. Vegetación de cantiles, roqueados, etc...
- I.c. Ecosistemas degradados o de sustitución
 - 1. Bosque autóctono
 - 2. Idem con enclaves de Pinus Insignis
 - 3. Matorrales de degradación
 - 4. Repoblaciones forestales de Pinus Insignis

II. UNIDADES DEFINIDAS POR CRITERIOS CIENTIFICO-CULTURALES

- II.a. Yacimientos paleontológicos
 - 1. Yacimiento al aire libre

III. UNIDADES DEFINIDAS POR CRITERIOS DE PRODUCTIVIDAD PRIMARIA

- III.a. Areas de alta productividad agrícola actual
 - 1. Por sus infraestructuras agrarias
 - Regadíos y Huertas
 - 2. Por la calidad y aprovechamiento actual de suelos
 - Praderas fértiles y productivas
 - Pastizales cacuminales
 - Secanos de alta productividad sobre suelos A o B
 - Cultivos de frutales en secano
 - Viñedos de La Rioja Alavesa
 - Choperas
- III.b. Areas de alta productividad agrícola potencial
 - 1. Areas no cultivadas de clase A o B
- III.c. Areas de mediana productividad agrícola
 - 1. Pastizales
 - 2. Cultivos en suelos de clase C y D

IV. UNIDADES DEFINIDAS POR CRITERIOS PAISAJISTICOS

- IV.a. Zonas culminantes
- IV.b. Playas
- IV.c. Islas
- IV.d. Acantilados costeros

V. ZONAS URBANIZADAS

- 1. Zonas urbanizadas

CONDICIONANTES A LAS UNIDADES DE SINTESIS

- AREAS VULNERABLES A LA CONTAMINACION DE ACUIFEROS
- AREAS EROSIONABLES O CON RIESGOS DE EROSION
- AREAS SUSCEPTIBLES DE FENOMENOS DE SOLIFLUXION
- AREAS INUNDABLES
- AREAS SENSIBLES AL FUEGO

Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Elaboración propia.

deforestación de amplias zonas, el abandono de tierras de cultivo o la localización de pastos en zonas con fuertes pendientes, junto a la impermeabilización del terreno y la modificación del relieve natural que suponen las grandes infraestructuras y los desarrollos urbanos e industriales, han modificado los procesos hidrológicos naturales. Así han aparecido fenómenos de erosión y deslizamiento que suponen graves riesgos de accidentes y la pérdida de un recurso básico como es el suelo, sin el cual no es posible atajar el problema. Además el incremento de la escorrentía a costa de la infiltración del agua en el subsuelo disminuye la cantidad de recursos hídricos subterráneos, aumenta el arrastre de sólidos por las aguas superficiales, dificulta su regulación e incrementa los riesgos de inundación y avenidas, máxime en cuencas de escasa longitud y de gran pendiente como son las del País Vasco.

En la base de estos problemas está un modelo de crecimiento en el cual las actividades humanas aparecen desligadas de los factores ambientales. Ejemplo de ello es la degradación por actividades extractivas que supone una notable alteración del paisaje natural por la modificación del relieve y la vegetación que suponen las excavaciones y las acumulaciones de vertidos. Pero por su incidencia y extensión han sido los procesos de urbanización desarrollados sin considerar las características del medio físico sobre el que se asientan los que han dado lugar a mayores impactos. Así, en la zona costera y ligado a procesos urbanizadores, se ha dado un fenómeno de ocupación de áreas de alto valor natural, afectando a zonas de playa, dunas, acantilados, etc. Por otra parte el proceso urbanizador se ha localizado preferentemente en las zonas más fértiles desde el punto de vista agrícola, destruyendo un recurso sumamente valioso y escaso. Este fenómeno se ha dado mayoritariamente en las zonas de vega de los municipios industriales del interior.

En el País Vasco, en todo caso, el problema no es reciente. La CAPV ha estado sometida durante muchas décadas a un proceso de industrialización y densificación demográfica. Actualmente existe una densidad poblacional de unos 300 Hab./km²

y una fuerte especialización productiva en el sector industrial, por lo que el impacto sobre el Medio Físico ha sido importante y en muchos casos mediante actuaciones incompatibles con el mantenimiento de los valores del medio natural. La presencia de viviendas de tipología discordante con el ámbito rural, la ocupación de espacios privilegiados por urbanizaciones de segunda residencia, la implantación indiscriminada de industrias aisladas y polígonos industriales, son circunstancias que han ocurrido por no haber tomado en consideración las características y procesos del medio físico en las decisiones de localización. La ausencia de planeamiento supramunicipal, la insuficiente protección del medio natural en los planes de rango municipal y la fuerte demanda de suelo para industria y residencia son algunas de las razones que explican la situación actual. A ello se añade la peculiar configuración del territorio, especialmente los Territorios Históricos de Vizcaya y Guipúzcoa con una orografía accidentada, estructurada en una alineación de valles estrechos que limitan la oferta de suelo apto para asentamientos urbanos e industriales.

Un modelo territorial tan consolidado es difícil de alterar, pero resulta necesario y conveniente un cambio de orientación que propicie una mejora de la realidad urbana y la introducción de criterios ambientales de respeto al medio natural en los procesos decisivos de carácter urbano e industrial. La sociedad vasca ha alcanzado los niveles de desarrollo socioeconómico típicos de otras sociedades europeas. Una de las características de las modernas sociedades postindustriales es el aprecio de los recursos naturales como elemento indisociable del concepto de calidad de vida. Así, frente a la vida urbana se contraponen una "vuelta al campo" como demanda fundamental para el bienestar de gran parte de la población. Un Medio Físico de calidad es hoy una exigencia básica de amplias capas de la sociedad y debe ser un objetivo prioritario, no sólo compatible sino necesario, para un desarrollo económico viable.

Por otra parte la conservación y disfrute de la naturaleza aparecen, a consecuencia de lo anterior, como posibilidades reales de generación de riqueza y como alternativas

válidas para muchas zonas rurales. Tanto el Consejo de Europa como la CE consideran el turismo verde como una actividad digna de apoyo capaz de canalizar rentas urbanas hacia el agro. En el País Vasco aún no ha alcanzado todas sus posibilidades y puede ser la vía para lograr el mantenimiento de elementos fundamentales de la fisonomía rural vasca como el caserío, una vez perdida su inicial justificación productiva, como alternativa a la proliferación de viviendas aisladas de nueva planta. En las últimas décadas se percibe en la CAPV una demanda importante de este tipo de vivienda. En Euskadi hay una altísima densidad de población y un aprecio importante por el disfrute de la naturaleza y del medio rural. Si no se pone freno a la tendencia espontánea a la construcción de vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable en pocos años cambiará el paisaje de la CAPV y se producirán impactos muy negativos. Por otra parte uno de los grandes activos del País Vasco es la magnífica distribución por todo el territorio de núcleos rurales muy atractivos. En estas DOT se apuesta por potenciar el fenómeno de la segunda residencia y el desarrollo turístico asociado a núcleos existentes y especialmente a los de carácter rural, procurando mantener su idiosincrasia y elevando su nivel de equipamiento. En cualquier caso un modelo territorial como el del País Vasco, denso, con un alto grado de urbanización y una más que notable dotación de infraestructuras facilita enormemente procesos de solapamiento entre lo urbano y lo rural, permitiendo la reconversión de los espacios rurales en áreas de localización de actividades terciarias con mucha mayor facilidad de lo que se puede dar en otras regiones españolas.

De igual modo la posibilidad de desarrollar actividades científico-culturales ligadas a la naturaleza, las oportunidades recreativas ofrecidas por los embalses o el atractivo que suponen los espacios protegidos por su valor paisajístico, ecológico o geomorfológico son otros tantos elementos que pueden hacer más atractivas las zonas rurales como áreas de descanso, recreo y educación ligadas a la conservación del patrimonio natural. En este sentido debe ampliarse el conocimiento de los valores naturales de la CAPV,

gestionarse adecuadamente la red de espacios protegidos, aspecto este en el que la CAPV podría servir de ejemplo a muchas de las Comunidades Autónomas y aprovechar las posibilidades de mejora ambiental que ofrece el abandono por la agricultura de las tierras marginales. Frente a éstas, los suelos agrícolas de mayor calidad, algunos excepcionalmente fértiles, se localizan mayoritariamente en las zonas cercanas al litoral y en las vegas de los principales ríos, precisamente donde la competencia por el uso del suelo para urbanización es más intensa. La inadecuada explotación de estos terrenos, dedicados principalmente a pastos, en relación con su potencial productivo facilita su ocupación por actividades que destruyen el recurso de forma irreversible. La crisis del sector lácteo ha de servir para la puesta en valor de estos recursos que aparecen como una de las principales alternativas de la agricultura vasca para adaptarse a la demanda de unos mercados cambiantes.

Este Diagnóstico marca la pauta para los objetivos que deben perseguir las Directrices en su fase de propuestas y que pueden sintetizarse en tres puntos fundamentales:

1. Garantizar para cada punto del territorio la **conservación** de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales.

2. Proponer medidas para **mejorar, recuperar o rehabilitar**, los elementos y procesos del ambiente natural que se encuentren degradados por actividades incompatibles con su vocación intrínseca.

3. Establecer líneas de acción para la **puesta en valor** de aquellos recursos naturales que se encuentren ociosos o insuficientemente aprovechados.

Estos objetivos se articulan en el Avance de las DOT a través de tres elementos:

- Un modelo territorial que establece una imagen del territorio y de sus posibilidades de uso de acuerdo con sus características intrínsecas y las oportunidades de intervención.

- Unas Directrices de carácter general para todo el territorio que orientan el tratamiento de los diferentes elementos naturales y la introducción de criterios ambientales en los diferentes usos y actividades a desarrollar.

- Unas propuestas de actuación tendentes a la conservación, restauración y puesta en valor de los recursos ambientales del territorio.

El modelo territorial propuesto en las Directrices para el Medio Físico se articula mediante las Categorías de Ordenación (Cuadro 2) debiendo en el futuro servir dichas categorías como elementos comunes que permitan homogeneizar la calificación del suelo no urbanizable en el planeamiento derivado. El modelo que se plantea contempla tres niveles de actuación territorial: Zonas de conservación, zonas de explotación y zonas de expansión.

Las **Zonas de Conservación** se dirigen a proteger aquellos recursos naturales valiosos, bien por su estado de conservación o por su relevancia dentro de los sistemas naturales vascos. Esta conservación se plantea con distinto grado de intensidad según las características de los recursos que se trata de proteger, definiéndose para ello diferentes Categorías de Ordenación. Así, aquellos elementos naturales más sobresalientes, que por su estado de conservación y su localización geográfica más o menos aislada, resulta más necesario y sencillo preservar quedan incluidos en la categoría de **Áreas de Preservación Estricta**, donde se restringe al mínimo todo tipo de actuación antrópica. Otros elementos interesantes y bien conservados, pero en los

que resulta incongruente e incluso contraproducente impedir la actuación humana, quedan recogidos en las **Áreas de Conservación Activa**, en las que las actuaciones que se permiten van dirigidas exclusivamente a la conservación y potenciación del recurso que se trata de proteger. Por último las **Áreas de Regeneración y Mejora** tratan de rehabilitar áreas que han sufrido procesos de degradación y que, por sus valores naturales, su localización o por estar originando procesos indeseables precisan de actuaciones que restauren sus condiciones naturales, orientándose los usos en este sentido. Las **Áreas de Protección de las Aguas Superficiales** otorgan una regulación singular a los cauces, embalses y lagunas estableciendo franjas de protección para estos recursos especialmente frágiles.

Las **Zonas de Explotación** se orientan al aprovechamiento de recursos naturales susceptibles de explotación económica, propiciando en cada caso el uso para el que el territorio presenta mayores aptitudes, evitando la aparición de usos que puedan mermar esta potencialidad. Así en función de criterios como la calidad de los suelos, la pendiente del terreno, los usos actuales y la localización geográfica se plantean diferentes categorías. Las **Áreas de Uso Forestal** se localizan en aquellas zonas que en la actualidad soportan este uso así como aquellas otras con potencial forestal cuyos usos actuales se hallan en regresión. Las **Áreas de Uso Agrícola** engloban los suelos de mayor calidad en los que se propone una intensificación y tecnificación de los usos agrícolas así como zonas con menor potencial productivo pero en las que la agricultura juega un importante papel en la economía rural y no son susceptibles de otros usos más intensivos. Por fin las **Áreas de Uso Ganadero** corresponden a las zonas con mayor potencial para este uso restringiendo su superficie frente a los usos actuales, dada la inevitable reducción de las dimensiones de este sector en el País Vasco de cara a un futuro inmediato.

Por último las **Zonas de Expansión** corresponden a la categoría de **Áreas sin Vocación de Uso Definida**. Son aquellas zonas con características naturales menos relevantes y que no presentan recursos

CUADRO 2.

Unidades de ordenación

PRESERVACION ESTRICTA
 CONSERVACION ACTIVA
 REGENERACION Y MEJORA
 FORESTAL EXISTENTE
 FORESTAL A CREAR
 AGRICULTURA INTENSIVA
 AGRICULTURA EXTENSIVA
 USO GANADERO
 PROTECCION DE AGUAS SUPERFICIALES
 SIN VOCACION
 AREAS URBANAS

Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Elaboración propia.

suficientemente significativos como para justificar un desarrollo endógeno. Se trata por lo tanto de las zonas más aptas para soportar usos urbanos, industriales y de infraestructuras, concentrando en ellas estos desarrollos no ligados de forma directa al medio físico, permitiendo de este modo salvaguardar el resto del territorio.

Para cada una de estas Categorías se establece una Directriz que especifica el criterio de tratamiento que le corresponde, esto es el recurso que se trata de proteger o potenciar, así como las condiciones en que las diferentes actividades consideradas pueden desarrollarse o cuales quedan prohibidas. Estas Categorías afectan a todo el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma. Definirlas con carácter absoluto e infalible daría lugar a todo tipo de conflictos e ineficiencias en una sociedad viva. Para evitarlo se establecen aquellos casos en que son susceptibles de recalificación por el Planeamiento general. Las DOT se conciben con un carácter no finalista, en la idea de que obligar a lo imposible es eximir de su cumplimiento. Pretenden fijar criterios y conceptos, pero no vincular de forma absoluta todo desarrollo futuro. Además la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco prevé un planeamiento en cascada, con Planes Territoriales Parciales y Sectoriales de ámbito supramunicipal, además del Planeamiento general de los municipios. Por todo ello el criterio adoptado ha sido fijar que usos pueden desarrollarse y cuales no en cada Categoría, dejando a ese planeamiento derivado, capaz de un mayor nivel de detalle, la decisión sobre la delimitación definitiva de cada categoría y su desarrollo final, en los casos en que las DOT lo admiten, pero siempre en base a criterios homogéneos establecidos por las DOT.

Esta formulación corresponde al espíritu de las DOT, en tanto que marco de referencia para el planeamiento de rango inferior, pero también viene marcada por las exigencias de los diferentes organismos administrativos del Gobierno Vasco, cuyas aportaciones a los documentos de Información y Diagnóstico fueron consideradas para la redacción definitiva del Avance. En este sentido es de destacar las muy distintas expectativas que un documento de esta naturaleza despierta en los gestores públicos en función de su

compromiso con las actuaciones con incidencia territorial. Así mientras los organismos con funciones fundamentalmente de intervención en el territorio demandan documentos de carácter general y escasamente vinculantes, aquellos otros cuyas misiones más importantes son de vigilancia y control prefieren unas Directrices con un carácter mucho más finalista.

En cualquier caso las condiciones en que el planeamiento subsiguiente puede actuar, dentro del amplio margen que les reservan las DOT, están sujetas a los criterios generales que en relación con el tratamiento de los factores ambientales establecen las Directrices de carácter general para todo el territorio de la CAPV, independientemente de la clasificación o calificación urbanística del suelo que se proponga. Por otra parte, este planeamiento derivado debe asegurar en cualquier caso la integración ambiental de sus propuestas mediante estudios específicos. A cuenta de este último aspecto cabe señalar la desaparición de la figura de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) dentro de las DOT. Esto responde a diversas razones. En primer lugar la próxima elaboración por parte del Gobierno Vasco de una regulación específica de la EIA, que vendrá a añadirse a la estatal ya existente y a la previsible ampliación de la de la CEE. Por otro, el convencimiento, a través de la práctica administrativa y la regulación técnica de la EIA en nuestro país durante estos últimos años, de las insuficiencias que presenta esta figura en su concepción actual como elemento de gestión y prevención ambiental, cuyo uso introduciría en las DOT un grado de rigidez e ineficiencia impropio de lo que se desea para unas Directrices Regionales. Dada la discrecionalidad de este instrumento, su utilización resulta incompatible con un proceso de Ordenación del Territorio, uno de cuyos objetivos fundamentales es establecer una reglas del juego claras para el uso del espacio, por parte todos los agentes sociales implicados. En todo caso vale la pena reflexionar sobre el hecho de que los propios organismos públicos consideran una especie de sanción o castigo el someter al procedimiento de EIA, establecido por la propia Administración Pública, proyectos de su ámbito de actuación o competencia.