

La comarca en la ordenación del Territorio

FERNANDO OÑORO PEREZ

ARQUITECTO.
EX-DIRECTOR DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO
DEL GOBIERNO VASCO.

Como introducción a la cuestión “La Comarca y la Ordenación del Territorio” quisiera realizar un primer comentario sobre la difícil y compleja situación en que la práctica de la Ordenación del Territorio se ha desarrollado hasta el presente en nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, mi paso y mi experiencia como responsable de la Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno Vasco, entre los años 1987 y 1991, me permitió comprobar y vivir el marco de las limitaciones tanto jurídicas como instrumentales y profesionales para una práctica mínima y racional de la Ordenación del Territorio.

Así resultaba desalentador comprobar como esta práctica de la Ordenación del Territorio se limitaba fundamentalmente a la evacuación de un informe de control previo a la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento integral municipal. Instrumentos cuya formulación, desde una perspectiva territorial estrictamente municipal, era el resultado de un largo proceso de años de duración de trabajo técnico y discusión política. Habitualmente estos instrumentos eran conocidos y examinados por primera vez, en el ámbito de la Dirección de Ordenación del Territorio, justo en el momento de elaborar la ponencia que debía ser sometida a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, órgano responsable de la emisión de tales informes.

En este escenario administrativo e institucional se constataba un notable vacío y una notoria ausencia de perspectiva territorial estratégica y global, que se manifestaba sobre todo en la carencia de criterios de

actuación y ordenación territorial expresamente formulados, y capaces de orientar racionalmente no tanto la evacuación de esos informes realizados en el último momento de la tramitación administrativa como la propia elaboración y formulación de los planes.

No cabe la menor duda de que existía una conciencia generalizada en los medios profesionales y administrativos relacionados con el urbanismo y la Ordenación del Territorio de la necesidad de clarificar jurídicamente y organizar la competencia institucional de la Ordenación del Territorio arbitrando los instrumentos necesarios para ejercerla. La aprobación, por unanimidad, de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco en 1990, además de ser un claro exponente de esa necesidad, abrió el camino para una racionalización del uso del territorio en nuestra Comunidad Autónoma, creando unos instrumentos de Ordenación Territorial: Las Directrices de Ordenación Territorial actualmente en trámite constituyen el primero de ellos.

Quisiera también adelantar que las referencias más específicas que sobre la comarca y la Ordenación del Territorio voy a realizar a lo largo de mi exposición van a concretarse en el territorio de Gipuzkoa. La motivación no es otra que la de tener un conocimiento más cercano a su situación en función de estar desarrollando en la actualidad una labor profesional encaminada a la realización de los Avances de los Planes Territoriales Parciales de las Areas Funcionales de Gipuzkoa.

Así pretendo que mi aportación a esta mesa sea la de una reflexión primaria sobre la actual situación territorial, sobre cómo se ha llegado a ella, sobre cómo ha evolucionado y transformado el gobierno del territorio y del uso del suelo y en qué situación, y qué perspectivas se presentan para el futuro.

Quizá una forma de evaluar primariamente la situación actual sea la aportación de unos cuantos datos y características ciertamente relevantes e identificativas de la realidad del desarrollo territorial de Gipuzkoa y sus comarcas.

Así podemos comprobar que actualmente las Areas Funcionales de Gipuzkoa tienen una población total de 691.885 hab., de los cuales aproximadamente 645.000 están emplazados en el medio urbano, y 45.000 en el medio rural. La superficie total del territorio incluido se aproxima a las 310.000 Has., pero el desarrollo urbano ocupa solamente unas 6.400 Has. De ellas 3.000 Has. corresponden a áreas residenciales, 1.700 Has. a sue-

los industriales, y 1.700 a equipamientos comunitarios. Es decir, el desarrollo urbano se asienta sobre aproximadamente poco más del 3% del territorio gipuzkoano.

Este desarrollo está distribuido de forma homogénea y equilibrada por el territorio, manteniendo una densidad de población relativamente alta y uniformemente distribuida en el conjunto de las comarcas. Esta homogeneidad viene motivada por razones de relativa evidencia. Así, estos 691.885 habitantes se asientan en un territorio del que tan solo unos 100 km² tiene una pendiente inferior al 15%. (En Holanda, por ejemplo, para la misma densidad global el territorio es totalmente llano, lo que nos da idea del altísimo grado de concentración en el que estamos sumidos). Esta extensión se corresponde con los fondos de los valles en los que se asienta de forma casi exclusiva el desarrollo urbano. Coexiste con esta distribución de la población en los fondos de los valles una canalización preferente del desarrollo hacia las comarcas de Donostialdea y Bajo Bidasoa, donde se concentra una población cercana a los 375.000 habitantes (el 54% de las A.F. de Gipuzkoa). Esta circunstancia parece debida, más que a un especial potencial de crecimiento, a ser la parte de territorio guipuzcoano que posee una mayor reserva y capacidad espacial de acogida de desarrollos urbanos por estar dotada de un relieve más suave que el de los valles interiores.

En el resto del territorio guipuzcoano la ocupación espacial por el desarrollo urbano se ha realizado a lo largo de los estrechos corredores que conforman los valles, allí donde hay una mínima disponibilidad espacial. Ello ha dado lugar a formaciones urbanas por lo general alargadas y estrechas, comprimidas espacialmente, en las que abundan desarrollos congestivos con crecimientos en altura. Estas formaciones se presentan en múltiples ocasiones sin solución de continuidad, perdiendo y desfigurándose lo que en otros tiempos fueron núcleos o desarrollos y tejidos urbanos perfectamente aislados y diferenciados.

En el caso de Donostialdea y Bajo Bidasoa esta agregación de desarrollos urbanos continuos presenta las características espaciales de una formación conurbada, con una identidad funcional integrada.

La comparación del territorio de Gipuzkoa con otras formaciones o ciudades de parecido nivel demográfico permite identificar características peculiares y diferenciadoras.

La organización funcional es una estructura mallada soportada en los

corredores constituidos a partir de los fondos de los valles, y sus conexiones transversales, por donde discurren además las principales vías de comunicación y en general las grandes infraestructuras.

La concentración del desarrollo urbano en un espacio muy reducido ha conservado por otra parte el carácter eminentemente rural del resto del territorio, que aparece diferenciado y adscrito al medio natural. Esta peculiar configuración permite establecer un conjunto de relaciones inmediatas entre el medio rural-natural y el medio urbano. Pueden constituirse en uno de los principales activos territoriales específicos del ámbito guipuzcoano. Esta circunstancia contrasta de forma llamativa con otras estructuras urbanas en formaciones de extensión análoga o tamaño demográfico similar en las que prevalecen estructuras de crecimiento radial o en mancha de aceite.

Sin embargo este estado de cosas sucintamente expuesto, es el resultado de una gran transformación territorial producida a lo largo de los últimos 140 ó 150 años. Transformación urbanizadora y organizadora del territorio, que ha acompañado a las oleadas de industrialización del país, y que ha producido un crecimiento demográfico que no ha tenido precedentes históricos desde la época de las fundaciones medievales de las villas guipuzcoanas.

La población de las Areas Funcionales de Gipuzkoa ha pasado de 199.643 habs. en 1900 a los 691.885 habs. en 1991. Y en esta transformación urbanizadora se ha producido una alteración de la estructura territorial.

La estructura del sistema urbano de Gipuzkoa ha venido transformándose aceleradamente desde un esquema original, constituido por una serie de núcleos urbanos aislados interconectados por unas líneas de comunicaciones, hacia un sistema integrado de carácter semimetropolitano, consistente en una retícula mallada de ejes de comunicaciones sobre los que se superponen corredores de desarrollo urbano que, sin solución de continuidad, van absorbiendo y difuminando la anterior estructura nucleada.

En el territorio no afectado directamente por el desarrollo urbano se constata la existencia de un amplio tejido de asentamientos poblacionales menores y redes secundarias de comunicaciones. La importancia de esta realidad la denota el hecho de que en algunas zonas sea frecuente que la organización administrativa de los términos municipales obedezca a la

pervivencia de esta estructura poblacional original y no al peso cuantitativo de los desarrollos demográficos correspondientes a las áreas de crecimiento urbano intensivo de formación más reciente.

La génesis de la estructura administrativa de los actuales términos municipales radica de la existencia de esta red de núcleos de población, algunos de incipiente carácter urbano. Durante este siglo el fuerte desarrollo urbano ha distorsionado sustancialmente esta estructura original. Los núcleos estratégicamente situados en los corredores de comunicaciones han crecido hasta llegar a solaparse con otros núcleos colindantes, generando nuevas formaciones urbanas de carácter supramunicipal, mientras que los núcleos situados al margen de los corredores principales no han experimentado desarrollo e incluso han disminuido significativamente de población.

En el proceso de estructuración y desarrollo urbanístico de Gipuzkoa se han producido, a partir de la existencia de unos núcleos de población urbana, dos fenómenos paralelos de indudable importancia.

Por un lado, el desarrollo urbano experimentado como crecimiento endógeno propio por los núcleos urbanos tradicionales ha sido muy diferente en función de la localización concreta de cada uno de los núcleos respecto a los corredores básicos de comunicaciones o a su estratégico emplazamiento territorial. Así, algunas localidades han multiplicado su población y tamaño en más de cinco veces desde principios de siglo. Otros núcleos tradicionales apenas han crecido o incluso presentan síntomas de clara recesión debido a los movimientos migratorios de desplazamiento poblacional hacia las zonas de más intensa urbanización.

Por otro lado, en paralelo a estos procesos de mayor o menor crecimiento de los núcleos urbanos tradicionales, se ha producido el fenómeno de la reciente potenciación de nuevas áreas de crecimiento demográfico intensivo con identidad propia al margen de la adscripción administrativa al término municipal que les corresponda.

Esta transformación urbana y territorial acelerada se ha producido precisamente en el marco de una organización administrativa, que dio lugar a un sistema para el gobierno y organización territorial. Me estoy refiriendo a la organización provincial y sus capitales, y a la delimitación y definición de los municipios.

La actual delimitación de los términos municipales tiene por tanto su origen, como la de los del resto del Estado, en el deslinde realizado el

siglo pasado. En cualquier caso, materializada con anterioridad a los principales desarrollos urbanos producidos desde entonces.

El crecimiento de las ciudades como consecuencia de las revoluciones industriales ha sido efectuado bajo el condicionamiento jurídico-institucional que planteaba esta delimitación. Las contradicciones, carencias y limitaciones que tal delimitación presenta en la actualidad, en orden a una administración eficaz del territorio, son innumerables y de diverso tipo. Y ello teniendo en cuenta además la incomparablemente mayor autonomía municipal que los municipios presentan hoy en día. Todo ello provoca que la realidad de los crecimientos y desarrollos urbanos se verifique bajo unas pautas difícilmente encajables en patrones clásicos de crecimiento y desarrollo urbano, referidos exclusivamente a las fronteras o límites municipales.

Esto ha tenido una doble consecuencia. De una parte la delimitación municipal del siglo pasado no ha permanecido estática en los últimos años. Han aparecido, desaparecido, y vuelto a aparecer diversos municipios y entidades, en procesos históricos de agregación y desagregación. Un ejemplo ilustrativo lo constituyen las operaciones de formaciones y desagregaciones municipales más recientes (Mendaro, Lasarte, Astigarraga, Altzaga).

De otra parte, los diversos modos de crecimiento urbano han ido generando una especial causística y problemática en determinadas áreas influenciadas por dos o más términos. La acentuación de la autonomía municipal, y su traducción específica en la materia del planeamiento urbanístico, conduce a efectuar una necesaria catalogación de estos aspectos y circunstancias, en vistas fundamentalmente a plantear la necesidad de su coordinación y compatibilización.

Así una primera caracterización de estas problemáticas podrían ser las siguientes:

a) Municipios con cascos o barrios fusionados cuyo límite ha desaparecido, como consecuencia del desarrollo urbano.

b) Municipios en las zonas o desarrollos urbanos que resultan desvinculados del núcleo original, por vinculación funcional a otro más próximo.

c) Municipios con núcleo de carácter eminentemente rural, que tienen desarrollos urbanos e industriales no dependiente del núcleo principal del mismo, situados en los corredores de comunicaciones.

Además de la problemática específicamente creada por los crecimientos o desarrollos urbanos en relación con los términos municipales es necesario señalar el conjunto de enclaves rurales existentes en el territorio histórico.

En términos más generales y menos referidos a problemas o cuestiones de límites, podríamos decir que existen una serie de áreas en las que las problemáticas urbanas de carácter local y ámbito espacial reducido, no pueden ser ya enfocadas y resueltas en el ámbito de una única administración municipal. Como ejemplos más palpables y significativos podrían citarse, entre otras, las siguientes problemáticas relacionadas con el desarrollo urbano y el planeamiento urbanístico:

- Desarrollo urbanístico integrado de Hondarribia e Irún.
- Desarrollo urbanístico integrado del corredor de la N-1 en Larzabal-Arragua (Oiartzun-Rentería y Lezo).
- Donostia-S.S.-Astigarraga y Hernani. Corredor del Urumea.
- Tolosa-Ibarra-Belauntza. Planeamiento compatibilizado.
- Ordizia-Beasain-Lazkao. Planeamiento integrado junto a los tramos del valle correspondientes a los municipios de Arama y Olaberriá.
- Planeamiento integrado para Urretxu y Zumárraga.
- Planeamiento unitario de Deba y la margen izquierda de la ría correspondiente a Mutriku.
- Planeamiento integrado de Eibar-Ermua y los polígonos industriales de Mallabia.
- Planeamiento integrado del corredor Mondragón- Aretxabaleta-Eskoriatza.

En otro orden de cosas interesa también efectuar unas consideraciones acerca de cual ha sido el devenir del bagaje instrumental e institucional y el de carácter legislativo para la regulación y el control de ese desarrollo urbano a lo largo de este siglo y medio. En definitiva, cómo ha sido gobernado el territorio.

Desde el nacimiento y conformación de la disciplina del Urbanismo, también en el siglo pasado, fueron promulgadas leyes para la gobernanza, control y regulación del crecimiento y la transformación de las ciudades. Todas ellas planteadas desde la consideración de las problemáticas derivadas de los núcleos habitados urbanos.

Así tenemos la Ley de Expropiación Forzosa (1879), las Leyes de Ensanche (1864, 1876, 1892) y sus Reglamentos, las Leyes sobre Obras de Saneamiento y Mejora Interior (1895), y finalmente el Estatuto Municipal (1924). Estas leyes que dotan de instrumentos a las ciudades para afrontar sus tensiones de crecimiento y modernización sucesiva, se ven complementadas por otro tipo de legislaciones que hoy denominaríamos de carácter sectorial (legislación sobre viviendas y normativas técnico-sanitarias). Con este marco legal tiene lugar la primera industrialización a la que acompaña un importante contenido urbanizador del territorio, y las primeras emigraciones hacia la ciudad.

Tras la guerra civil se produce una fuerte e intensa oleada de migraciones que intentó ser conducida mediante legislaciones especiales para grandes ciudades y áreas metropolitanas. También se elaboraron y produjeron planes que aún sin tener una cobertura legal, intentaron canalizar los importantes procesos de urbanización.

En la historia reciente del desarrollo territorial guipuzcoano existen antecedentes importantes de planificación urbanística de ámbito provincial o supramunicipal.

Así en 1941, la Diputación Provincial de Gipuzkoa en colaboración con la Dirección General de Arquitectura inició la redacción de lo que sería en 1942 el "Plan de Ordenación de la Provincia de Gipuzkoa". El contenido de este Plan consistía esencialmente en el examen de las circunstancias generales de la provincia y en unos avances de planeamiento de sus principales núcleos urbanos. Lo más trascendente de este primer intento de ordenación territorial de la provincia más agobiada, en el sentido urbanístico, de España, es que dio lugar más tarde a la primera Comisión Provincial, que se denominó del Plan de Ordenación de Gipuzkoa.

En 1964, Doxiadis Ibérica realizaba el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Gipuzkoa, por encargo de la Diputación Provincial. El Plan basó gran parte de su operatividad en el proceso de desarrollo, remitido en general a momentos posteriores, y a la disposición de una importante serie de estudios temáticos que habían de permitir decidir las medidas adecuadas que el Plan no llegó a proponer. El Plan se elaboró a partir de la determinación del espacio aprovechable en la totalidad de la provincia, realizado en el estudio de las condiciones existentes. El planteamiento básico respondió a una idea de protegerlo de una utilización anárquica, por medio de una ordenación "cuidadosa y adecuada". El contexto en que se realizó el Plan respondía a un momento conceptual de expansionismo

urbano, llegando a proponer una población para el conjunto de Gipuzkoa en el año 1990, de 890.000 habitantes, y de 1.460.000 en el momento de saturación total del espacio provincial disponible.

Pero son sin duda las Leyes sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana las que configuran, determinan y caracterizan en mayor grado la situación legal y disciplinar para el ejercicio del urbanismo que hoy en día se practica.

La Ley del Suelo de 1956, que supone el acta de nacimiento del derecho urbanístico español, configura un sistema legal que permite regular y realizar una ordenación de todo el territorio.

La Ley de 1975 refuerza el papel del poder local municipal, que la del 56 había iniciado, en la planificación y control del uso del suelo en todo el territorio y no sólo de los núcleos habitados.

Es a partir del año 1979, con la formación de los Ayuntamientos democráticos, cuando se percibe un importantísimo ejercicio de ese poder local municipal a través de las políticas urbanísticas. Políticas que en muchos casos se convierten en uno de los principales ejes de actuación municipal, y que se han traducido disciplinarmente en una generación de planes urbanísticos con una caracterización específica centrada en la recuperación morfológica de la ciudad.

La aplicación y puesta en carga de estas leyes (1956, 1975) ha supuesto el otorgamiento y la instrumentación de un papel preeminente al planeamiento municipal como expresión de gobierno del Territorio. Los modelos territoriales hoy en día planteados y vigentes se derivan de la agregación y yuxtaposición de los planeamientos municipales, si los hay, normalmente realizados en distintas épocas históricas, e incluso con arreglo a leyes distintas.

La reciente reforma de la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992) ha venido a reforzar esta visión limitada a las circunscripciones municipales, al crear y dotar importantes y necesarios mecanismos de gestión urbanística vinculados a decisiones de carácter municipal exclusivamente.

La transformación institucional producida a partir de la transición democrática, y en concreto desde la promulgación de la Constitución, ha alterado y matizado de forma sustancial el encaje institucional del ejercicio del urbanismo y de la ordenación del territorio. En nuestra Comuni-

dad Autónoma, como es sabido, este encuadre institucional se produce en el marco del Estatuto de Autonomía de Gernika y la Ley de Territorios Históricos.

No es momento de entrar en las cuestiones derivadas de los problemas que en su día se generaron por motivo de la organización institucional del Urbanismo y la Ordenación del Territorio en función de la L.T.H. Sí merece la pena hacer un comentario acerca de la Ley de Ordenación del Territorio de la C.A.V.

La aprobación de la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio (L.O.T.) del País Vasco, supone la aparición de un importante punto de inflexión en la evolución del instrumental para operar en la planificación urbana y territorial de la Comunidad Autónoma. La aparición de este texto produce una serie de efectos o consecuencias, tanto de índole jurídica como conceptual en la dinámica de la ordenación y planificación urbana, cuyo alcance final es difícil aún predecir.

En primer lugar, conviene destacar el hecho de que la aparición de la L.O.T. intenta superar la situación de incertidumbre jurídico-institucional, derivada de los conflictos expresos a que dieron lugar los Decretos de trasposos de competencias derivados de la aplicación de la Ley de Territorio Histórico. Esta situación parece haberse cerrado definitivamente tras la aprobación de la Ley 5/93 de Julio, del Parlamento Vasco.

En segundo lugar, la L.O.T. conlleva en su desarrollo la creación de un marco instrumental que permite superar la situación de aplicación transitoria de criterios de aceptación y supervisión territorial del planeamiento municipal. Esta supervisión del planeamiento que efectúa el Gobierno Vasco mediante la técnica del informe vinculante, se ha venido realizando durante años en la última fase del proceso de realización del planeamiento municipal, y sobre la base de criterios no expresamente formulados ni comprendidos en instrumentos de ordenación territorial expresa o tácitamente aceptados.

En tercer lugar, a partir de su publicación, la L.O.T. provocó la inmediata puesta en funcionamiento de los procesos de elaboración de su instrumento clave, las Directrices de ordenación Territorial, y creó el marco jurídico necesario para posibilitar que la elaboración de otros instrumentos de planificación sectorial, tuviera cobertura territorial en el marco de la figura de los Planes Territoriales Sectoriales. Tal sucede en el caso de los Planes Territoriales Sectoriales de Suelo Industrial, del Sistema General Ferroviario, y de otros que se hayan en curso de elaboración.

En cuarto lugar, la L.O.T. y la consiguiente puesta en marcha del proceso de formulación de las Directrices de Ordenación Territorial, conduce a que determinadas problemáticas y cuestiones incidentes directamente sobre el territorio, puedan considerarse y resolverse en un marco y desde ópticas de mayor amplitud física y geográfica. Ello toda vez que hasta el momento presente el marco de planificación y tratamiento de dichas problemáticas de forma integrada se circunscribe al referido del planeamiento municipal. Quizá la excesiva rigidez conceptual de la última generación de planes, las dificultades implícitas a los largos y penosos procesos de tramitación, y la gran profusión y pormenorización de determinaciones, en multitud de ocasiones más allá de las legalmente exigidas, han provocado que tal planeamiento se vea superado no pocas veces por una realidad desbordante.

La elaboración y aprobación de los instrumentos de Ordenación del Territorio creados por la L.O.T. y por su puesta en práctica debe permitir la superación de las limitaciones del modelo derivado de los planeamientos municipales y deberá provocar también la superación de la problemática que genera la actual delimitación administrativa de los municipios, en orden al establecimiento de modelos y opciones territoriales.

En el contexto territorial y urbano antes expuesto es necesario considerar que la estructura territorial y urbana que los planeamientos urbanísticos deben considerar no sólo depende y está relacionada con los municipios vecinos, sino que debe entenderse definiendo previamente un modelo de conjunto, con unidades amplias de definición de problemas y oportunidades territoriales, y cuyo ámbito espacial no se corresponde con las actuales demarcaciones municipales.

La provisión de un modelo que supere las limitaciones expuestas, de ámbito espacial más cercano al comarcal, puede articularse con la implementación del planeamiento territorial que la L.O.T. instrumenta. De hecho las Directrices de Ordenación Territorial que actualmente se tramitan, sitúan como un elemento clave de su modelo territorial, la articulación de la escala territorial intermedia en lo que ellas mismas denominan como Areas Funcionales. La formulación de los Planes Territoriales Parciales para estas Areas delimitadas por las D.O.T. establecerán ese modelo de escala comarcal que deberá superar las limitaciones comentadas.

Y yo creo que en este momento es necesario hacer un breve comentario final acerca de la articulación, o institucionalización de lo que podrían ser administraciones u órganos de gobierno o gestión de ámbito comarcal.

Por un lado, hemos de constatar que ya son cinco los niveles institucionales existentes con capacidad de actuación e intervención sobre el territorio: el nivel municipal, el nivel foral, el nivel de la Comunidad Autónoma, el nivel Estatal, y el nivel de la Unión Europea. Todos ellos poseen sus administraciones y sus capacidades presupuestarias de inversión territorial y social. Es más que dudosa, por tanto, la aparición de otro nivel administrativo como pueda ser el comarcal. Sobre todo si se tiene en cuenta de un lado la fuerte consolidación, raigambre, y eficacia secular del poder local municipal, y la fluctuación y evolución producida a lo largo de los años y siglos de las identidades comarcales. Quiero significar con ello, que la evolución histórica ha consolidado más las identidades municipales que las comarcales, que en cada momento histórico han podido resultar diferentes, quizá precisamente por su falta de institucionalización en un poder concreto consolidado.

Además, tal como ha expuesto tan pormenorizadamente mi compañero de mesa el Sr. Goñi, existen multitud, quizás demasiados, instrumentos legales y jurídicos para dar cabida y solución a casi todas las cuestiones que en el orden de la gestión comarcal, y cooperación interinstitucional, puedan suscitarse.

En este sentido sí que se hace necesario un esfuerzo institucional de racionalización en la gestión de servicios. Es preciso situar a cada núcleo, a cada municipio, en sus coordenadas reales y en sus posibilidades ciertas de gestión local, e invertir la actual tendencia al aumento de los términos municipales por desagregación de núcleos con identidad propia, en general de escasa entidad poblacional. Tengo la convicción de que existen fórmulas alternativas que permiten la gestión descentralizada de determinadas cuestiones que afectan a la vida cotidiana de tales asentamientos. Por tanto, no parece necesario proceder a desagregar nuevas formaciones municipales que conducen a la creación de nuevas entidades territoriales con limitada capacidad de gestión. En todo caso una racionalización de los recursos administrativos y territoriales conduciría a procesos inversos a la desagregación.

Para finalizar, tengo interés en mostrarles dos mapas que ilustran algunas de las consideraciones de las que les he venido comentando.

El primero de ellos está elaborado a partir del grafiado de los usos actuales del suelo en el Area Funcional de Beasain-Zumárraga (Goierra). La representación homogeneizada de los principales usos urbanos del suelo permite constatar algunas cuestiones ya comentadas: el desarrollo

urbano a lo largo de los corredores en los fondos de valle, la urbanización sin solución de continuidad entre núcleos urbanos (Ordizia, Lazkao, Beasain, Olaberria y Zumárraga-Urretxu), la falta de percepción de límites físicos municipales (grandes industrias como CAF, y Aristrain se sitúan sobre ellos, a caballo entre dos o tres municipios); en definitiva, se constata una realidad urbana que supera las demarcaciones administrativas.

En el segundo mapa, de carácter esquemático, se representan una síntesis de las principales opciones y alternativas para la ordenación territorial de las Areas Funcionales de Gipuzkoa, planteadas en la elaboración de los Estudios Preliminares para la formulación de los Planes Territoriales Parciales de Gipuzkoa.

Puede comprobarse en el esquema como los ámbitos en que se encuentran actualmente los desarrollos urbanos intensivos, prefiguran unos futuros corredores de desarrollo continuo o semicontinuo.

Las principales vías de comunicación existentes y previstas, sean autopistas, autovías con calzada desdobladas, van a configurar un anillo en circuito cerrado con sus salidas al exterior de Gipuzkoa. Tres de ellas lo serán a través de corredores con desarrollo urbano (Bajo Deba, Alto Deba, y Donostialdea-Bajo Bidasoa), y otras tres atravesando el medio natural (corredor de Epele, Etxegarate y autovía de Navarra).

En este esquema se plantean unos niveles de reflexión territorial más amplia que los que son posibles desde la contemplación simple de las estructuras urbanas locales. Deben servir junto a otros elaborados o en elaboración, para plantear los modelos territoriales de desarrollo de los Planes Territoriales Parciales.

En el esquema se representan los ámbitos espaciales del actual desarrollo urbano, las previsiones de crecimiento de los futuros corredores metropolitanos, el modelo de configuración de los canales básicos de comunicaciones y las principales piezas territoriales del medio físico-rural.

Sobre esta base se detectan, en una primera pasada exploratoria y prospectiva, los principales tramos vacantes existentes en los corredores y las reservas espaciales más significativas sobre los que se proyectan potenciales expectativas de nueva ocupación urbana.

Será sobre estos “ámbitos vacantes o vacíos de oportunidad” sobre los que se generarán en el futuro las principales tensiones territoriales.

Sobre estos puntos deberían adoptarse en el futuro importantes decisiones de ordenación territorial, cuestiones que en todo caso deberán trascender la estricta competencia de las administraciones municipales afectadas en cada caso.

Sobre la ocupación de estos espacios estratégicos se podrán plantear grandes opciones territoriales alternativas:

- Programación como áreas de nueva expansión urbana intensiva.
- Conservación como vacíos urbanos de reserva espacial.
- Consolidación como espacios de especial protección ambiental a conservar en su estado natural.
- Soluciones mixtas.

Cuestiones, entre otras, tales como los Puertos Deportivos, los Centros Comerciales, los Centros integrados de Transporte, los Grandes polígonos industriales y los Grandes Equipamientos, todas ellas de indudable repercusión territorial y decisivo impacto funcional, deberán regularse en base a su integración en el contexto general de la ordenación territorial general y, por supuesto, administrarse desde instancias de la administración de carácter supramunicipal.