

## FORO

# El medio físico en la ordenación del suelo para actividades económicas

Paz Benito del Pozo

*Departamento de Geografía, Universidad de León, 27010, León <dgepbp@unileon.es>*

Benito del Pozo, P., 2000. El medio físico en la ordenación del suelo para actividades económicas. *Naturalia Cantabrica* 1: 67-71.

**Resumen:** A partir de los textos legales existentes en tres comunidades autónomas del ámbito cantábrico: Asturias, Castilla y León y Comunidad Autónoma Vasca se hace una revisión comparativa de sus criterios de ordenación territorial para las condiciones requeridas por los asentamientos industriales en relación con la protección ambiental. Se pretende con ello salvaguardar del mejor modo posible sus valores naturales, paisajísticos, culturales y productivos. En todos los casos se reconoce la necesidad de preservar el medio físico de la los efectos negativos del consumo de suelo industrial, utilizando como herramienta común los diferentes procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

**Palabras clave:** Medio físico, ordenación territorial, Asturias, Comunidad Autónoma Vasca, Castilla y León.

Benito del Pozo, P., 2000. The physical environment in land planning in relation to economic activities. *Naturalia Cantabrica* 1: 67-71.

**Abstract:** From legal texts concerning three cantabrian Autonomous Communities: Asturias, Castilla y León and Comunidad Autónoma Vasca a comparative overview is made of their criteria on land planning for the conditions required by industrial settlements in relation with environmental protection. The aim is to safeguard their natural, cultural, and production values together with the landscape. In all cases the need to preserve the physical environment from the negative effects of industrial ground consumption by using several environmental impact evaluation procedures as a common tool is recognised.

**Key words:** Physic environment, Land planning, Asturias, Comunidad Autónoma Vasca, Castilla y León.

## 1. Introducción

La ordenación del territorio o planificación física del espacio es, junto con la planificación urbanística, la expresión más nítida de la intervención de los poderes públicos en el territorio. Surge como una práctica social destinada a resolver los problemas que plantean una ocupación y un uso desordenados del espacio inducidos, de manera principal, por los procesos de urbanización, industrialización y transformación de la sociedad en general.

No en todas las épocas ni en todos los países ha habido la misma sensibilidad hacia la ordenación del territorio y los desafíos que ésta plantea. En España es una preocupación relativamente reciente que cobra impulso en el marco del Estado de las Autonomías. Antes de la Ley del Suelo de 1956, e incluso aprobada ésta, era evidente la contradicción entre la voluntad de ordenación y regulación del espacio y la permisividad de actuaciones (la mayoría de fuerte carácter especulativo) que en nombre del progreso y la modernización del país representaron verdaderos atentados contra el medio físico y el territorio en general; la Reforma de la Ley del Suelo de 1975 y el nuevo marco constitucional que se estableció

en 1978 coadyuvaron a una intervención más coherente de las Administraciones Públicas en el espacio, si bien sigue siendo largo el camino que aún hay que recorrer hasta llegar al deseable equilibrio entre aprovechamiento racional del espacio para usos productivos (consumo de suelo) y el necesario respeto y protección del medio físico, tanto en su consideración de recurso como de soporte.

En la actualidad la mayor parte de las Comunidades Autónomas españolas cuentan con una legislación propia sobre ordenación del espacio, la denominada *Ley de Coordinación y Ordenación del Territorio*, que define los principios e instrumentos básicos para la ordenación del territorio en el ámbito estricto de la región. Todas estas leyes autonómicas muestran una estructura y una terminología similares, pues comparten un objetivo común: superar las insuficiencias y limitaciones de los sistemas de planificación local y sectorial con relación a los problemas de ámbito supramunicipal y a la coordinación de las actividades con incidencia sobre el espacio. En general este tipo de leyes centra sus objetivos en los siguientes aspectos:

- Fijar la necesidad de un modelo territorial para la Comunidad Autónoma capaz de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible de la región, así como la articulación e integración de su territorio y su vin-

culación con el exterior.

- Favorecer la compatibilidad entre el desarrollo socioeconómico y urbanístico, y la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural.
- Establecer criterios y procedimientos para coordinar las actuaciones con incidencia sobre el territorio.

Dicha Ley es, asimismo, el requisito previo para la redacción y aprobación de unas *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*, instrumento mucho más concreto que sintetiza y orienta la política territorial autonómica de acuerdo con las políticas sociales, económicas, medioambientales y culturales vigentes. En ellas queda definido con precisión el modelo territorial que será de aplicación a escala regional. A su vez, de tales *Directrices* se pueden derivar otros instrumentos de carácter ejecutivo o de intervención directa (planes territoriales sectoriales, planes de suelo industrial...) que contienen especificaciones acerca del papel que juega el medio físico en la expansión de las actividades económicas.

En tal contexto se sitúa el objeto de análisis de este trabajo: determinar el tratamiento que el medio físico recibe en las *Directrices Regionales* e instrumentos de intervención sobre el espacio a ellas vinculados en relación con la ordenación y planificación del suelo destinado a actividades económicas, en particular a la actividad industrial, de fuerte impacto físico y ambiental y de compleja delimitación en áreas como la Cornisa Cantábrica, de accidentado relieve y escaso espacio llano *residual*, es decir, que pueda considerarse exento de interés paisajístico o agrícola y apto, por ello, para usos de fuerte impacto.

## 2. Ambito y fuentes de trabajo

El ámbito espacial elegido para este fin es el norte peninsular, en concreto Asturias, País Vasco y Castilla y León, tres Comunidades incluidas en el dominio territorial de la Cornisa Cantábrica y con un desarrollo a distintos niveles de los instrumentos de ordenación del territorio más importantes en nuestro ordenamiento jurídico: la mencionada Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias; la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Vasca; y la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (Junta de Castilla y León, 1996) y las *Directrices Regionales* (Principado de Asturias, 1992; Gobierno Vasco, 1992; Junta de Castilla y León, 1996), aprobadas y en ejecución en los dos primeros casos, y en fase de Avance en el tercero. En el País Vasco se dispone, además, de un instrumento situado en lo que podríamos conside-

rar el tercer nivel del sistema de planificación: un plan de suelo para actividades económicas.

Hubiera sido interesante poder incluir la situación de una cuarta Comunidad Autónoma, Cantabria, vecina de las tres mencionadas, pero se trata de una región excepcional en el sentido de que si bien dispone de la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación del Territorio de Cantabria, ésta no ha llegado a tener desarrollo alguno y en la actualidad está en suspenso, a la espera de que se apruebe una nueva Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Territorial y Urbana, actualmente en fase de anteproyecto.

Con todo, se trata, en suma, de ofrecer una visión de conjunto de los principios que rigen el tratamiento del medio físico en la planificación del suelo para usos económicos en la franja cantábrica, visión que sin ser exhaustiva puede brindar el suficiente grado de contraste como para permitir establecer algunas conclusiones de carácter general.

Para obtener los documentos referidos, fuente fundamental del trabajo, nos hemos dirigido a los organismos competentes en materia de Ordenación del Territorio en cada Comunidad Autónoma y hemos mantenido, asimismo, conversaciones con los responsables del desarrollo y/o la aplicación de tales instrumentos, lo que aporta una información adicional de gran valor para fijar el alcance que los propios entes públicos confieren a sus instrumentos de actuación territorial.

## 3. Criterios sobre el suelo para actividades económicas

Contrastados el *Plan Territorial Sectorial de Suelo para Actividades Económicas* del País Vasco y las *Directrices de Ordenación del Territorio* de Asturias y Castilla y León (*Avance*), es el primer documento el que arroja mayor grado de precisión en relación con los criterios que deben presidir la elección de terrenos a ocupar por las actividades industriales o terciarias demandantes de suelo urbanizado, si bien en todos ellos está presente el principio de que el respeto a los valores ambientales constituye uno de los soportes básicos de la ordenación territorial, lo que exige establecer medidas para compatibilizar los objetivos de desarrollo regional y la conservación del medio natural y los recursos en él contenidos.

En esta línea, las decisiones sobre localización de actividades que requieren suelo urbanizado deben tener en consideración los valores naturales, paisajísticos, culturales y productivos del territorio, procurando el mínimo impacto negativo sobre tales valores. Según destaca el *Plan* vasco, en los espacios eminentemente rurales se

suprimirían las expectativas urbanísticas innecesarias, causantes del abandono, descapitalización y degradación del medio, por lo que no se admitirán calificaciones del suelo para actividades económicas, al tiempo que se procurará concentrar en las cabeceras comarcales una oferta de suelo suficiente para absorber las demandas del entorno.

El criterio que prevalece es evitar las actividades no compatibles con el medio, no sólo por la amenaza que suponen como factores destructores sino también por la falta de estructura urbana que originan. En consecuencia, cuando se trate de industrias vinculadas a este medio más frágil, que puedan exigir una localización dispersa, se propone que no tengan la calificación de uso industrial y sean consideradas como actividades permitidas en suelo rural.

En definitiva, la propuesta vasca orienta la concentración de usos para actividades económicas sobre los ejes urbano-industriales desarrollados a partir de las aglomeraciones de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia, asumiendo la limitación que representa el hecho de que el suelo apto para actividades económicas es un bien de antemano muy escaso por razones tanto de saturación urbanística de las áreas más dinámicas ya consolidadas como por acotaciones que impone el medio físico (topografía accidentada), lo que ha llevado a seleccionar zonas de localización económica en los espacios litorales situados por debajo de los 100 metros, en los valles del sector de la Cornisa Cantábrica de suave topografía enclavados en los fondos de los corredores que separan los montes y, con más holgura, en la Llanada Alavesa.

Por su parte, la política territorial en Asturias es igualmente favorable a que las actividades industriales y terciarias se concentren de manera prioritaria en el Área Central de la región, definida por los núcleos urbanos de Oviedo, Gijón, Avilés, Mieres y Langreo. Se trata con ello de preservar las zonas rurales y los espacios de más alto valor natural y paisajístico de los impactos de tales actividades económicas, lo que pretende ser una garantía sobre el control que la Administración regional está decidida a ejercer sobre la expansión especulativa y descontrolada de las mismas y de la protección que se merece el medio físico en general.

Un segundo aspecto relevante en la ordenación del espacio destinado a usos económicos es el dimensionamiento del mismo. Con respecto al suelo industrial tal dimensionamiento debe realizarse, de acuerdo con las *Directrices* asturianas, sin que se produzca una dispersión excesiva, municipal e intermunicipalmente, y sin que se produzca un crecimiento discontinuo que encarezca en exceso los costes destinados a proporcio-

nar a estos suelos los accesos, urbanización y servicios necesarios. Las cabeceras de comarca y subcomarca funcional habrán de dotarse de un mínimo de suelo industrial en polígono, salvo que las características del territorio no aconsejen la implantación industrial (Directriz 7ª). El área metropolitana central será la que concentre la mayor oferta de suelo industrial y de servicios en razón de su grado de urbanización, dotación en infraestructuras y disponibilidad de equipamientos convenientes para las actividades económicas.

Este modelo territorial es similar en su filosofía al que propugnan los documentos vasco y castellano-leonés (recordamos, en fase de *Avance* éste último y por ello mucho más impreciso), que orientan sus propuestas en orden a satisfacer la demanda previsible de suelo para actividades económicas recomendando la concentración de la oferta de suelo en determinados ámbitos y estableciendo límites máximos de capacidad de acogida. Más en concreto, el *Plan* vasco propone, además de los focos centrales antes indicados, que las cabeceras de cada Área Funcional tengan también un cierto desarrollo de las actividades económicas, criterio que apunta al necesario equilibrio intrarregional al tiempo que es coherente con el principio de evitar la dispersión y la colonización desordenada y abusiva sobre el medio físico de los usos económicos del suelo.

El *Avance* de Castilla y León reserva un apartado específico al medio físico y el modelo territorial aunque sus especificaciones son por el momento meras *hipótesis territoriales*. Se destaca el hecho de que por una parte si bien la amplia extensión del territorio regional, la baja densidad de población y un desarrollo económico limitado permiten el mantenimiento de una calidad ambiental muy superior a la media; por otra parte, esa misma falta de desarrollo reduce la disponibilidad de recursos para hacer frente a las alteraciones que se derivan de la acumulación secular de impactos.

El modelo territorial esbozado gravita sobre la revisión del actual uso inadecuado y poco rentable de la mayoría de los suelos agrícolas, de gran extensión en la Comunidad, y el impulso de actividades turísticas que respetando los valores de los espacios naturales hagan posible el progreso de amplias comarcas rurales marginadas del desarrollo económico tradicional y así se recomienda la delimitación de “Grandes espacios con vocación recreativa” o adecuación de “Grandes rutas turísticas”. Las actividades industriales y terciarias deberán limitarse a zonas concretas y planificadas y evitar la invasión de los espacios más valiosos en términos medioambientales y de paisaje natural. Este principio se traduce en la selección de ciertos ejes emergentes de

desarrollo articulados en torno a la denominada “Diagonal Castellana”, entre Miranda del Ebro y Salamanca, que habrán de convivir con corredores ecológicos y la protección de espacios naturales valiosos.

#### 4. Criterios para la protección del medio físico

Enlazando con lo anterior, el *Plan* vasco insiste en que se velará por la rigurosa aplicación de la legislación normativa vigente en materia de protección ambiental: contaminación atmosférica, protección frente a vertidos a los ríos, protección de la vegetación de ribera, respeto al ecosistema y morfología fluvial, condiciones de captaciones y emisiones de agua, vulnerabilidad de acuíferos, restauración del medio natural, etcétera. Esto es de aplicación tanto a las actividades de nueva implantación como a las que ya están instaladas.

Para el logro de este objetivo se propone el mecanismo de la Evaluación de Impacto Ambiental, que en el caso de Asturias se matiza con la consideración de actividades sujetas a Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental, el cual deberá considerar los siguientes aspectos:

- Los recursos naturales que emplea o consume.
- La liberación de sustancias, energía o ruido en el medio.
- Los hábitats y elementos naturales singulares.
- Las especies amenazadas de la flora y de la fauna.
- Los equilibrios ecológicos.
- El paisaje.

Serán sujetos a evaluación preliminar actuaciones como el transporte de energía eléctrica, metalurgia no férrea, industria química, industria alimentaria no familiar, transformación de productos forestales, gaseoductos, cementeras, minería con incidencia en el medio natural, explotación de masas forestales autóctonas, etcétera.

Por su parte, estarán sujetos a evaluación de impacto ambiental proyectos de refinerías de petróleo bruto, centrales térmicas y similares, almacenamiento de residuos radiactivos, plantas siderúrgicas integrales, instalaciones químicas integradas, puertos comerciales, extracciones minerales a cielo abierto y transformaciones del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal, entre otros.

Asimismo, se señalan criterios para la delimitación de áreas especiales de protección que centran su atención en las zonas que conservan mayores valores naturales y en los espacios de mayor interés natural, ya protegidos o con reconocidos valores.

La mejora y protección ambiental en Castilla y León aparece centrada en tres líneas de actuación fundamentales:

- Reforestación y prevención de incendios forestales.
- Cambios agrarios y conservación ambiental.
- Tratamiento de actividades extractivas.

La última línea es la que más interesa en la óptica de este trabajo. Con carácter general se considera necesario establecer una ordenación coherente de los aprovechamientos mineros de la región, evitando degradaciones irreversibles y el deterioro ambiental de espacios que dificulten el desarrollo de otros usos de mayor interés social. Para ello se proponen planes específicos que contemplen los siguientes aspectos: inventario de explotaciones existentes, abandonadas y previstas con indicación de sus características económicas, ambientales y territoriales; previsión de necesidades y posibilidades económicas de aprovechamiento minero, incluyendo las necesidades de restauración ambiental actuales y futuras; criterios técnicos que definan las formas y técnicas de explotación; y, finalmente, criterios para asegurar la adecuada restauración de los espacios resultantes. No se especifican otros instrumentos de protección al estilo de los documentos vasco y asturiano.

Un rasgo común a las tres políticas regionales expuestas es la insistencia en vincular las estrategias o acciones planteadas en materia de protección del medio con el planeamiento urbanístico municipal, el cual deberá tener en cuenta la necesidad de disponer emplazamientos adecuados para el tratamiento de los residuos sólidos y, en su caso, las previsiones normativas para la recuperación ambiental de vertederos, canteras, minas, etcétera. Si fuera preciso ubicar usos nocivos o de fuerte impacto ambiental, habrá que buscar lugares donde el decremento del valor de producción sea menor.

#### 5. Conclusiones

Desde los organismos públicos de poder y toma de decisiones existe el reconocimiento de la necesidad de compatibilizar el desarrollo regional, y con ello el crecimiento de las actividades económicas que demandan suelo urbanizado, con el respeto y protección al medio físico, cada vez menos natural y más humanizado. Se recurre para ello a instrumentos de ordenación del territorio (en algunos casos, como hemos visto, con un marcado componente sectorial) de ámbito regional o autonómico que definen el modelo territorial deseable y señalan los medios para alcanzarlo, sin olvidar el importante papel que se atribuye al planeamiento municipal, que debe ser coherente y compatible con la política territorial autonómica.

El medio físico se intenta preservar poniendo límites al consumo de suelo industrial y terciario, es decir, señalando localizaciones preferentes, evitando la dispersión y



proliferación excesiva en medios rurales y procurando la concentración de tales usos económicos en áreas funcionales previamente establecidas con criterios de racionalización de recursos y con el fin de favorecer el equilibrio territorial entre los distintos espacios de la región. Los esfuerzos planificadores también se manifiestan en la recomendación de ordenar en polígonos las actividades industriales, de almacenamiento y de distribución, a fin de aminorar los impactos negativos en el paisaje y aprovechar las ventajas derivadas de la agrupación o concentración de actividades.

El instrumento de protección del medio físico más recurrido, entendido aquel en sentido amplio, es el estudio de impacto ambiental al que, sin embargo, escapan algunas actividades que pueden tener efectos indeseables. Aquí se hace necesario insistir en que tales estudios sólo serán verdaderamente eficaces como instrumentos al servicio de la planificación del espacio si se realizan y aplican sus conclusiones con rigor. Y la responsabilidad en este ámbito es de la Administración tanto como de las empresas, poco concienciadas al respecto.

En definitiva, si el medio físico es considerado, como así se deduce de los casos analizados, un elemento de principal atención en la planificación y ordenación del territorio, este hecho debe tener su correspondencia en la práctica, de modo que las medidas de protección y conservación no formen parte de la retórica planificadora sino de su efectiva materialización sobre el territorio.

### Referencias bibliográficas

- Benito del Pozo, P., 2000. Administración y territorio en Asturias, en *Polígonos. Revista de Geografía* 9 (en prensa).
- Junta de Castilla y León, 1996. *Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León. Hipótesis de modelo territorial*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Castilla y León, Valladolid: 245 pp.
- Principado de Asturias, 1992. *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*. Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, Oviedo: 107 pp.
- Gobierno Vasco, 1994. *Plan Territorial Sectorial de Suelo para Actividades Económicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria: 179 pp.