

**PAISAIAREN KATALOGOA ETA ZEHAZTAPENAK.
DONOSTIALDEA BIDASOA BEHEA EREMU FUNTZIONALA**

**CATÁLOGO DEL PAISAJE Y DETERMINACIONES DEL PAISAJE.
ÁREA FUNCIONAL DE DONOSTIA / SAN SEBASTIÁN
(DONOSTIALDEA- BAJO BIDASOA)**

*Espedientearen kodea: 015SV/2015
Nº expediente: 015SV/2015*



Julio 2016

DIRECCIÓN DE LOS TRABAJOS



Jesús María Erquicia Olaciregui

Jefe de Servicio de Ordenación del Territorio

José Ramón Varela Balenciaga

Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio en Gipuzkoa

Victoria Azpiroz Zabala

Medio Ambiente y Política Territorial

ASISTENCIA TÉCNICA



UTE -BASOINSA SL- SIGMATEC MEDIO AMBIENTE SL

Pablo Sánchez Ramos y Carles Escrivá Camarena.

Coordinadores

INDICE GENERAL

I. PRESENTACIÓN

II. CATÁLOGO DEL PAISAJE (ETAPA 1)

IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL PAISAJE. UNIDADES DE PAISAJE

III. CATÁLOGO DEL PAISAJE (ETAPA 2)

OBJETIVOS DE CALIDAD PAISAJÍSTICA, MEDIDAS E INDICADORES

IV. DETERMINACIONES DEL PAISAJE

AURKEZPENA PRESENTACIÓN



Coordinación: Pablo Sánchez Ramos ⁽¹⁾ y Carles Escrivà Camarena ⁽²⁾.

(1) SIGMATEC MEDIO AMBIENTE SL.

(2) BASOINSA SL.



ÍNDICE

1	ANTECEDENTES.....	3
2	ÁMBITO TERRITORIAL DE ESTUDIO	4
3	CONTENIDOS DEL ESTUDIO	5
3.1	CATÁLOGO DEL PAISAJE	5
3.1.1	CONTENIDOS DEL CATÁLOGO DE PAISAJE	6
3.1.1.1	ETAPA 1. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL PAISAJE	6
3.1.1.2	Etapa 2. OBJETIVOS DE CALIDAD PAISAJÍSTICA, MEDIDAS E INDICADORES	6
3.2	DETERMINACIONES DEL PAISAJE	8

1 ANTECEDENTES

En el acuerdo de adhesión formal de la Comunidad Autónoma del País Vasco al Convenio Europeo del Paisaje, adoptado por su Consejo de Gobierno, en julio del año 2009, se define el paisaje como: “(...) *un elemento esencial del bienestar individual y social y de la calidad de vida de las poblaciones. Contribuye al disfrute de los seres humanos así como a la consolidación de la identidad del territorio. Participa de forma importante en el interés general, sobre la base cultural, ecológica, ambiental y social, y constituye un recurso favorable para la actividad económica.*”

El Convenio Europeo del Paisaje incide en su Preámbulo en el reconocimiento del paisaje como un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todos los territorios, bien se trate de zonas urbanas o de zonas rurales, bien se refiera a zonas degradadas o a las de gran calidad, bien sean los espacios de reconocida belleza excepcional o los más cotidianos. El paisaje supone, pues, una dimensión esencial del territorio y, por lo tanto, una pieza clave en su ordenación y para sus habitantes. En este sentido, se asegura el establecimiento de procedimientos para la participación, tal como se recoge en el apartado c) del artículo 5 del mencionado convenio.

Por otro lado, mediante el Decreto 90/2014, de 3 de junio, se regula la protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV, publicado en el BOPV del 16 de junio de 2014. Con este decreto se dota de marco normativo y se fijan herramientas normalizadas a la integración del paisaje en la ordenación territorial. En este contexto, la participación de los agentes y la ciudadanía interesada adquieren una especial relevancia.

En coherencia con todo lo expuesto, la Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial promueve la elaboración del Catálogo del paisaje y de las Determinaciones del paisaje de Donostialdea-Bajo Bidasoa, así como el proceso de participación pública. La Asistencia técnica para su elaboración corre a cargo de la Unión temporal de empresas Basoinsa S.L y Sigmatec Medio Ambiente S.L, adjudicatarias del contrato.

El objetivo es generar una herramienta que permita gestionar sus diferentes paisajes de acuerdo por un lado con el Convenio Europeo del Paisaje, y por otro, del Decreto de protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV (Decreto 90/2014).

2 ÁMBITO TERRITORIAL DE ESTUDIO

El Área Funcional de Donostia-San Sebastián Bajo Bidasoa se localiza en el extremo noreste de Gipuzkoa. Limita al norte con el mar Cantábrico, al este con Francia, al sureste con la Comunidad Foral de Navarra y al suroeste con el Área Funcional de Tolosaldea. Por último, la franja costera de Urola-Costa cierra su límite occidental.

Con una extensión de 376 Km², integra los términos municipales de Andoain, Astigarraga, Donostia-San Sebastián, Erretera, Hernani, Hondarribia, Irun, Lasarte-Oria, Lezo, Oiartzun, Pasaia, Urnieta y Usurbil.

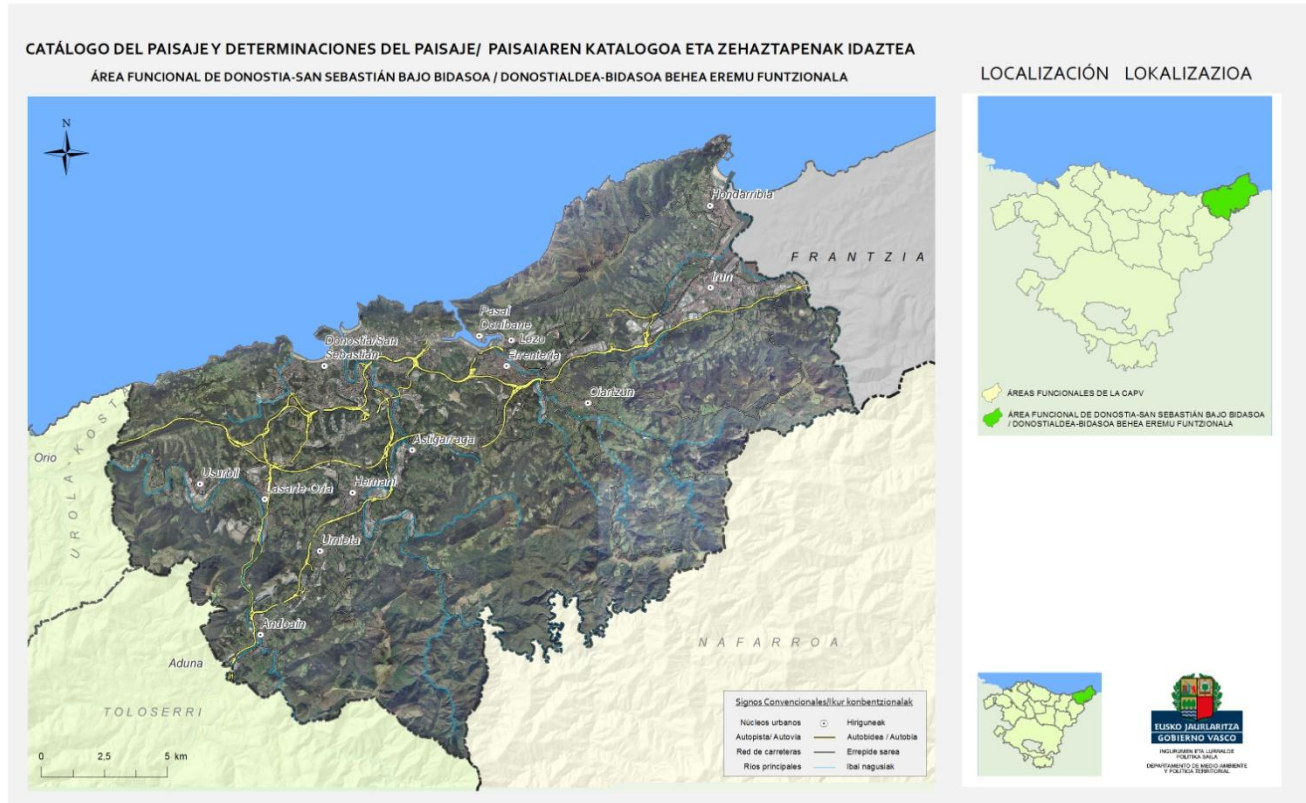


Figura 1: Ámbito de estudio.

3 CONTENIDOS DEL ESTUDIO

El estudio se divide en dos grandes bloques. El primero aborda la elaboración del Catálogo de paisaje propiamente dicho, y el segundo se corresponde con la redacción de las Determinaciones del paisaje.

3.1 CATÁLOGO DEL PAISAJE

El Catálogo de paisaje del Área Funcional de Donostia-San Sebastián Bajo Bidasoa, integra un conjunto de capítulos de carácter descriptivo, analítico y prospectivo con el objeto de identificar los paisajes de las diferentes zonas del territorio, analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, identificar sus valores y estado de conservación y proponer los Objetivos de Calidad Paisajística que deben cumplir.

Tiene como principal finalidad ser una herramienta para la gestión, ordenación y planificación del territorio, es decir, un instrumento que permita a los gestores territoriales considerar y darle el peso demandado por la sociedad vasca, tal y como emana de las conclusiones del *Foro Territorial del País Vasco*. El nivel de detalle alcanzado persigue que sea un instrumento útil, que ayude a dichos gestores a planificar, ordenar y gestionar el territorio.

Son múltiples los factores a tener en cuenta. La toma de decisiones requiere de una evaluación multicriterio y modelo de planificación física en el que se consideren todos aquellos aspectos de los que depende para su desarrollo y a los que afecta. Por un lado, el paisaje es fundamental en la toma de decisiones para la asignación de usos donde este recurso determina el sentido para que su desarrollo sea más o menos atractivo: las propuestas de protección, la selección de enclaves de vocación turística y recreativa y la selección de enclaves de mejora o creación de nuevos paisajes. Por otra parte, si bien es necesario considerar en los modelos de planificación de la mayoría de actividades otros factores, principalmente socioeconómicos, técnicos o ecológicos, el paisaje debería entrar en dichos modelos como un factor de carácter transversal a la hora de asignar usos o proponer zonas para el desarrollo de ciertas actuaciones. Por este motivo, la identificación, caracterización y valoración se ha llevado a cabo en el mismo plano de detalle que el conjunto de factores que integran los instrumentos de planificación y ordenación territorial, en especial los referentes al planeamiento urbanístico, pero también en todas aquellas políticas sectoriales que tienen reflejo paisajístico.

Paralelamente, los criterios de delimitación de todas las categorías de paisaje que integran el Catálogo han sido determinados de forma que los resultados:

- Tienen una justificación objetiva.
- Son entendibles tanto por los técnicos y gestores del territorio como por el público general.
- Pretenden ser perdurables en el tiempo, dentro del marco metodológico seleccionado.

Por último, destacar que en el desarrollo del Catálogo se han tenido en cuenta las numerosas cartografías e informes que las distintas administraciones vascas han elaborado en las últimas décadas para el conocimiento del paisaje, así como el marco creado por documentos normativos, planes y estrategias en materia de ordenación territorial, protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, desarrollo rural, o desarrollo sostenible que ya se ocupan del paisaje, de forma que los objetivos y propuestas presentan una coherencia directa con todos ellos.

Participación de la ciudadanía

En este contexto, la participación de los agentes y la ciudadanía interesada adquiere una especial relevancia. El proceso de participación permite implicar a los ciudadanos en la gestión del paisaje, y a su vez facilitar a la administración un mayor acercamiento a la ciudadanía como fórmula para garantizar una adecuada satisfacción de sus necesidades y expectativas con los objetivos principales de identificar desde diferentes miradas los valores atribuidos al paisaje del Área Funcional, así como un diagnóstico compartido de los Objetivos de Calidad. Para ello, la participación del público general se ha llevado a cabo mediante consultas *on line* a través de Irekia (ventana de participación pública del Gobierno Vasco) y de foros abiertos en núcleos representativos del territorio. Por otro lado, se han realizado mesas técnicas con los principales agentes territoriales de paisaje, complementado con una serie de entrevistas en profundidad a agentes territoriales y personas representativas del Área Funcional.

3.1.1 CONTENIDOS DEL CATÁLOGO DE PAISAJE

El Catálogo se presenta dividido en dos etapas. Su elaboración es consecutiva aunque presentan un desarrollo retroactivo derivado del proceso de participación pública al que se someten ambos.

La primera parte, Etapa 1, se centra en la identificación y caracterización del paisaje y culmina con la identificación, delimitación y valoración de Unidades de Paisaje. La segunda parte del Catálogo, Etapa 2, se formulan por Unidad los Objetivos de Calidad Paisajística, medidas e indicadores. Asimismo en este bloque se identifican Áreas de Especial Interés Paisajístico, zonas del territorio que requieren de una atención especial en cuanto a objetivos y medidas.

3.1.1.1 ETAPA 1. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL PAISAJE

CLAVES DEL PAISAJE: IDENTIFICACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Se identifican los factores territoriales, componentes y elementos naturales, culturales y visuales que configuran el paisaje, así como los elementos perceptivos y simbólicos que igualmente lo definen. El análisis de las *claves del paisaje* permite abordar la identificación de Unidades de Paisaje y Áreas de Especial Interés Paisajístico.

ESTUDIO DE LA SECUENCIA EVOLUTIVA DEL PAISAJE

El paisaje es la manifestación espacial de las relaciones entre el hombre y su ambiente, es el resultado de los factores físicos (geología y clima, fisiografía, suelo y agua) y factores bióticos (vegetación y fauna) que conforman un territorio. Su estructura actual responde a la interrelación de estos factores con las sociedades humanas, su historia y su tecnología. El análisis de cómo se ha configurado el paisaje hasta el momento presente tiene varios objetivos. Por un lado, es una herramienta a la hora de realizar la propuesta de límites de Unidades de Paisaje, proporcionando información acerca de la posible estabilidad de éstos en el tiempo. Por otro, diagnosticar los procesos dinámicos que han determinado el paisaje actual resulta necesario para tratar de predecir la posible evolución del paisaje en el futuro, información de especial interés para establecer propuestas para su conservación, gestión u ordenación.

IDENTIFICACIÓN DE UNIDADES DE PAISAJE

Se define Unidad de Paisaje (UP) como zonas en las que se divide el territorio caracterizadas por una combinación específica de componentes paisajísticos de naturaleza ambiental, estética, y cultural, sujeta a dinámicas claramente reconocibles que le confieren una identidad diferenciada respecto del resto del territorio.

EVALUACIÓN DEL PAISAJE: IDENTIFICACIÓN DE VALORES Y RIESGOS

La evaluación de los recursos ambientales resulta requisito inicial e indispensable de cara a su de protección, gestión y ordenación. En este sentido, el paisaje tiene un peso importante en la planificación territorial y la identificación de sus valores y es fundamental a la hora de caracterizar Unidades de Paisaje por varios motivos: la formulación de Objetivos de Calidad Paisajística se debe de hacer bajo el conocimiento de las características y el estado del paisaje y, análogamente, para indicar propuestas de conservación, mejora u ordenación paisajística, con el cometido de guiar la evolución del paisaje desde un planteamiento de prevención y corrección, es necesario conocer la distinta valoración del territorio.

3.1.1.2 ETAPA 2. OBJETIVOS DE CALIDAD PAISAJÍSTICA, MEDIDAS E INDICADORES

Es la plasmación de las aspiraciones de la colectividad en lo que se refiere a las características paisajísticas de su entorno, después de conocer el estado, los riesgos y el valor tanto en el ámbito territorial como en el ámbito de la Unidad de Paisaje.

OBJETIVOS DE CALIDAD PAISAJÍSTICA

Según el Convenio Europeo de Paisaje (Florenca, 2000), por “objetivo de calidad paisajística” se entiende para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno.

La formulación de Objetivos de Calidad Paisajística (OCP) tiene el fin de establecer los principios que deberían regir las políticas de conservación, gestión y ordenación del paisaje, que guiarán las características paisajísticas del entorno de los ciudadanos. Dichos principios deberían reunir e integrar tanto las aspiraciones de la sociedad en general y deberán formularse teniendo en cuenta al conjunto de los agentes que intervienen en el paisaje.

Por lo tanto, su formulación persigue integrar el recurso paisaje en la ordenación del territorio, herramienta más poderosa para contribuir a preservar y mejorar los paisajes de las respectivas áreas funcionales en un marco de desarrollo sostenible.

Al ser este recurso un elemento esencial de su bienestar y de su calidad de vida, que a su vez integra otros recursos, los Objetivos de Calidad Paisajística podrán ser *un magnífico punto de partida para el establecimiento de nuevos objetivos ambientales, sociales y económicos para los ciudadanos de un determinado territorio.*

PROPUESTA DE MEDIDAS, ACCIONES NECESARIAS E INDICADORES

Con el fin de introducir los Objetivos de Calidad Paisajística en el planeamiento territorial a través de las normativas correspondientes, se elabora una propuesta de medidas y acciones necesarias para la obtención de los Objetivos de Calidad Paisajística, siguiendo los siguientes principios:

- Existencia de una relación clara entre los Objetivos de Calidad Paisajística y las medidas y propuestas.
- Las medidas propuestas se corresponden con cada Unidad de Paisaje y con Áreas de Especial Interés Paisajístico.
- Las medidas y propuestas de actuación van dirigidas a las políticas territoriales, a las políticas urbanísticas y a las sectoriales.

Al objeto de poder realizar un seguimiento y una evaluación continuada de las políticas de paisaje siguiendo los principios del desarrollo sostenible, se identifican una serie de indicadores paisajísticos que permitan evaluar el paisaje y su evolución en relación con los Objetivos de Calidad Paisajística.

ÁREAS DE ESPECIAL INTERÉS PAISAJÍSTICO

Las figuras paisajísticas que complementa las herramientas que se van a generar para dirigir el paisaje son las Áreas de Especial Interés Paisajístico (AEIP). Definidas como *porciones del territorio que presentan una determinada heterogeneidad o complejidad y que por tanto necesitan Determinaciones o propuestas específicas en orden a su protección, ordenación o gestión por estar sometidos a un o varios de los siguientes criterios: singularidad, tipología del paisaje raro o amenazado, fragilidad, especial deterioro o degradación, visibilidad para la población, valor identitario y/o cualidades sobresalientes en sus aspectos perceptivos y estéticos.*

Las AEIP integran elementos y enclaves de especial significado paisajístico, que o bien modifican significativamente el valor del paisaje donde se perciben o bien presentan una alta fragilidad paisajística. Son, por tanto, áreas que requieren una atención especial, reconocido tras su análisis en el desarrollo técnico de identificación y caracterización del paisaje, y tras el proceso de participación pública. Se trata de zonas donde alguna de las cualidades que las caracterizan puede requerir Determinaciones o acciones específicas en orden a su protección, ordenación o gestión. Según indica el Decreto 90/2014 *de protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV*, en su artículo 2, la identificación de las AEIP se realiza en función de uno o varios de los siguientes criterios:

- 1) *Por su singularidad, fragilidad o representatividad como paisaje raro o amenazado.*
- 2) *Por su deterioro o degradación, en especial los territorios de periferia urbana, de transición urbano-rural, de borde de río, o industriales.*
- 3) *Por constituir zonas muy visibles para la población.*
- 4) *Por contribuir de forma decisiva a conformar la identidad del área funcional.*
- 5) *Por presentar cualidades sobresalientes en los aspectos perceptivos y estéticos, fruto de la especial interacción entre sus componentes naturales o humanos.*

Por otra parte, es importante señalar que las AEIP están ligadas a los *Planes de Acción del paisaje*, definidos en el mencionado Decreto 90/2014 como herramientas de configuradas como instrumentos de intervención para la protección, gestión y ordenación del paisaje para las áreas de especial interés paisajístico. En este sentido, en la

selección de AEIP cobra especial importancia aquellos espacios que carecen de instrumentos de gestión propios. En cambio aquellos que sí los presentan, como pueden ser Espacios Naturales Protegidos, o ciertos ámbitos sobresalientes por su excelencia recogidos y protegidos por otras figuras, si bien se pueden identificar como AEIP, presentan un carácter singular al no estar ligados a posibles *Planes de acción del paisaje*.

3.2 DETERMINACIONES DEL PAISAJE

El Catálogo permite establecer la base conceptual sobre la que se elaboran las Determinaciones del Paisaje del Área Funcional, que será el documento base para introducir la perspectiva del paisaje en el Plan Territorial Parcial (PTP), mediante una modificación no sustancial. En la tramitación de dicha modificación, se somete el documento base a exposición pública y se recogen las alegaciones.

