

Iñaki Lasagabaster Herrarte

*Lurraldearen Antolamendua:*  
*zer den, eta izan beharko*  
*lukeenari buruzko zenbait ideia*



# ***Non zer***

## **Lurraldearen Antolamendua: zer den, eta izan beharko lukeenari buruzko zenbait ideia**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Lurralde Antolamendu kontzeptuaren esanahiari buruzko zehaztapen bat</b> .....         | <b>3</b>  |
| <b>2. Lurraldearen Antolamendua Euskal Herrian: oinarrizko kontzeptuak eta ideiak</b> .....  | <b>7</b>  |
| 2.1. Euskal Autonomia Erkidegoa .....  | 7         |
| 2.2. Nafarroa .....  | 12        |
| 2.3. Iparraldea .....  | 13        |
| 2.4. Baterako plangintza .....   | 14        |
| <b>3. Plangintza-tresnetan garatutako Lurralde Antolamenduaren azterketa praktikoa</b> ..... | <b>15</b> |
| 3.1. Energiari buruzko politika eta parke eolikoak .....                                     | 15        |
| 3.2. Azalera handien inguruko politika eta merkataritzari buruzko legea .....                | 16        |
| 3.3. Golf-zelaien eraikuntza .....   | 17        |
| 3.4. Azpiegitura handiak .....   | 19        |
| 3.5. Hirigintza arloko funtzio publikoa pribatizatzea .....                                  | 20        |
| 3.6. Etxebizitzari buruzko politika .....  | 21        |
| <b>4. Euskal Herriko Lurralde Antolamendurako politika egokia taxutzekotan</b> ..            | <b>22</b> |
| 4.1. Tresnak eta helburuak .....   | 22        |
| 4.2. Parte-hartzea eta informazioa .....   | 24        |
| <b>5. Ondorioztapena</b> .....   | <b>24</b> |
| <b>Ingurune Fisikoaren Antolamendu-Matrizea</b> .....  | <b>27</b> |

# *Lurraldearen Antolamendua: zer den, eta izan beharko lukeenari buruzko zenbait ideia*

Iñaki Lasagabaster Herrarte

## **1. LURRALDE ANTOLAMENDU KONTZEPTUAREN ESANAHIARI BURUZKO ZEHAZTAPEN BAT**

1. Lurraldearen Antolamendua aztertzerakoan, terminologiaren eta kontzeptuaren gaineko zehaztapen bat egin behar da, lehenengo eta behin. Askotan, Lurraldearen Antolamenduari buruz hitz egiten dugunean, ez dago argi zer esan nahi dugun, batez ere ikuspuntu askotatik eta alderdi askotan erabilitako terminoa dela kontuan hartuta. Alde batetik, Lurraldearen Antolamendua diogunean, lurraldearekin zerikusia duen oro ekarzen da hizpidera, modu ez-teknikoan, eta politikaren zentzu hertsian oinarrituta, alegia, lurralde bakoitzean nork agintzen duen –lurraldea herrialde bat, udalerrri bat, elkartutako udalerrri batzuk, lurralde historiko bat, Europa edo beste edozein dela ere–, eta pertsonen –herritarren– ikuspuntutik aginte horrek zer-nolako ondorioak dituen aintzat hartuta. Hortaz, Lurraldearen Antolamendua teoria politikoaren, ekonomia-aren, demografiaren, garraioaren eta abarren ikuspuntutik aztertu ahal da. Horregatik, Lurraldearen Antolamendua zer den argitzeko eztabaida akademikorik hasteko asmorik gabe, azterlan hone-tan termino horrekin zer adierazi nahi dugun zehaztea komeni da. Halaber, ildo berean, Lurralde Antolamendua berarekiko lotura estua duten beste alderdi batzuen ondoan lekutu behar da: hirigintzaren edo ingurumenaren ondoan, alegia.
2. Lurralde Antolamendu diogunean, lurraldean isla duten eta euren arrazoi eta ondorioak aurreikusita hartzen diren erabakiei buruz ari gara. Gaia ikuspuntu askotatik aztertu ahal bada ere, honakoan, ikusmolde juridikoan oinarrituko dugu hausnarketa, hau da, Lurralde Antolamendu deritzon horri eusten dioten legezko testu eta tresnak aztertuz.



3. Azterketaren izaera juridikoak ez digu ahaztarazi behar errealitatea ezin dela arauetan hertsatu eta, alderantziz ere, ez dugu ahaztu behar arauak eragin handia izan dezaketela errealitatean. Bi irizpide horiek hartu behar dira aintzat azterketa egitean, bakoitzari merezi duen garrantzia emanaz.
4. Duela urte batzuetara arte, lurralde zehatz batean ezarritako giza jarduera ez zegoen arau juridikoen menpe. Berak nahi zuen guztia egin zezakeen jabeak bere lursailetan, eta ezein arauk edo aginduk ez zuen ezer egitera edo ez egitera behartzen. Hiriak eurak ere eraikitzeke baldintzen gaineko araurik gabe garatu dira, eta lursailetan eraikitzerakoan, aldameneko lursailen jabeen eskubideak errespetarazteko manu batzuk baino ez zeuden, argi-bisten zortasun deiturikoen ingurukoak, zehazki. Hiriak hazi egin ziren eta, apurka-apurka, beraien garapenari buruzko irizpideak xedatzen hasi ziren. Lehenengo zabalduak egin zirenean, hiriak modu planifikatuagoan hasi ziren garatzen; horrela sortu ziren hiribide handiak, barruko patio handien inguruan eraikitako etxadiak, eta abar. Herri eta hiri bakoitzak bere bidea egin zuen, guztietan alderdi berdina ugari ageri arren.
5. Une zehatza iritsita, hiriaren garapena ezinezko bihurtu zen aurretiazko plan-gintzarik gabe, eta garapena artezteko mekanismoak zehaztu ziren, orduan. Hiriaren garapena artatzeko mekanismo horiexek osatzen dute hirigintza deritzona, nahiz eta berba hori hiri deskribatzeko eta eraikinen tipologia aztertzeko ere erabil daitekeen. Hirigintza, beraz, hiriaren garapena arautzen duten xedapen eta tekniken multzoa da. Hirigintzaren arloan, biztanleentzat egundoko garrantzia duten hainbat erabaki hartzen dira: a) hiriak hasi nahi duen ala ez; b) lurraldeko zer eremu garatu nahi dituen, hau da, norantz, hazi nahi duen; c) hiriaren hazkunde horren onura zer jabe hartuko duten; d) hiriak zer-nolako egitura eta zer zerbitzu izango dituen, eta ikastetxeak, osasun etxeak, kultura- eta erlijio-ekipamenduak, berdeguneak eta abar non ipiniko diren, eta e) auzoak edo hiriko aldeak lotzeko zer komunikabide egongo diren. Erabaki horiek eta beste hainbatek, hirien garapena antolatu ez ezik, ebatzi egiten dute, edo asko baldintzatzen dute, pertsonen bizi-kalitatea.
6. Hirigintzak oso garapen ezberdinak izan ditu, eskualdearen edo lurraldearen arabera. Arau berberetan oinarriturik ere, oso emaitza ezberdinak lortu dira, arrazoi ezberdin ugari direla medio, hiriaren tamaina kasu. Hiriak komunikazio-erdigune izateagatik, aberastasun naturale-



tatik hurbil egoteagatik edo beste zer-baitengatik duen garrantzi estrategikoak ere izan dezake zerikusia emaitzarekin. Askotan, bizitzeko egokitasuna eta hiri-garapena bateratzea bilatzen duen kulturaren eraginez, garapen orekatua eta harmoniatsua lortu da, eta zenbaite-tan ere, aberastasunak baldintzatu egin du garapena, lotura hori derrigorrezkoa ez bada ere. Oro har, pobrezia ez da lagun ona izaten, baina, hala eta guztiz ere, ez du derrigorrez hirigintza ezegokirik eragin behar. Klimatologia ere faktore baldintzagarrietakoa izaten da. Bestalde, garaiaren arabera, hirigintzak garapen ulertezinak izan ditzake, itxuraz behintzat, Mediterraneo aldeko, Gaztela-Mantxako eta beste hainbat lekutako hirigintzaren kasu gero eta ugariagoetan bezala. Kostaldeak, uste-kabeen, dirua merke zegoela eta sistema juridiko konplexuak gehiegikeri-eko eskuzabal eta gardentasun handirik gabe diharduela aprobeztatuz, inork ezin aurreikus zezakeen eta jende orok gaitzesten duen hiri-garapena izan du.

7. Hirigintza udal-eginkizuna da. Alegia, hiriaren hazkundeari, hazteko moduari, zerbitzuei eta abarri buruzko erabakiak Udal bakoitzak hartzen ditu. Zinegotziak herritarrek hautatzen dituztelarik, demokraziaren izenean aldarrikatzen

den udal-autonomiaren adierazpiderik esanguratsuenetako bat hirigintza-planak erabakitzeko ahalmena da. Horrek garrantzi itzela du. Alde batetik, egia da, egitasmo horiek onartzeko, baldintza asko bete behar direla, eta Udal-korporazioen jardun egokia bermatzeko hainbat kontrol-mekanismo daudela. Baina, aldi berean, udal-ahalmen horrek akats garrantzitsu asko uzten ditu agerian. Lehenengo akatsa lurraldearen erabileraren plangintza udal-eremura mugatzearen ondorioa da. Udalerrri batek noraino haziko den erabaki deza-ke, baina ezin ditu ondoko udalerrien premiak ahaztu, ez eta garraioa, ur- zein energia-hornikuntzak, aireportuak eta beste azpiegitura batzuk garatzeko ezinbestez bete behar diren eskakizunak ere.

8. Lurraldearen plangintza udal-eremura mugatzeak eragindako akats horren ondorioz sortu ziren lurralde antolamenduaren ideia eta horrekin loturiko tresnak. Ereku zehatz batek izango duen forma eta bertan zilegi diren erabilerak zehazteko, udalerrien garapena koordinatzeko eta goragoko mailetako lurralde-eremuekiko loturak aurreikusteko premiari erantzun nahi zaio Lurraldearen antolamenduaren bidez. Lurralde Antolamenduak eskualde bat,



Lurralde Historiko bat, Euskal Autonomia Erkidegoa, Euskal Herria edo Europa izan dezake xede, eta zeregin eta tresna ezberdinak ditu kasu horietako bakoitzerako. Beste lurraldeekiko loturak eratzeko eta, horrekin bat, garapena errazteko balio duten azpiegituren arabera ere antolatzen da lurraldea. Kasu batzuetan, ondasun naturaltzat hartzen diren inguruak besteari begira giza jarduerak mugatzeak edo debekatzeak mota jakin bateko edo bestelako hazkunde demografikoak eta ekonomikoak eragiten ditu. Lurraldearen Antolamenduak, ezinbestez, honako lau arlo hauei erreparatzea eskatzen du: eraginpeko eremu geografikoari, helburuak lortzeko erabiltzen diren tresna juridikoei, antolamendu-tresna bakoitza erabakitzeko eskumena duten administrazioei, eta erabaki hori hartzeko prozedurari, batez ere herritarren parte-hartzea kontuan hartuta. Halaber, erabakitzeko prozeduraren garrantzi handia gogoan izanik, argi zehaztu behar dira alderdi horretan interesatuen parte-hartzearen nondik norakoak.

9. Lurraldearen Antolamenduarekin eta Hirigintzarekin batera, aginte publikoen eskumeneke beste eremu bat ere artatu behar da: ingurumena, alegia. Ingurumen arloak Lurraldearen Antola-

menduan eta Hirigintzan eragin nabaria duten eta, denbora iragan ahala, gero eta ugariagoak diren hainbat azpigai ditu bere eskumenean: ura, atmosfera, zarata, erradiazioak, natura-guneak, flora eta fauna, mendiak, paisaia, produktu kimikoak, hondakinak, genetiko-ki aldarazitako organismoak... Zerrenda horretan, Administrazioaren ardurapeko zeregin batzuk ere sartu behar dira, ingurumenean nolabaiteko eragina izan dezakeen edozein jarduera abian jartzeko derrigorrez lortu behar diren jardueralizentziak, eta jarduera kutsagarrietarako xedatutako ingurumen-baimen integratuak kasu. Ingurumen-inpaktuaren ebaluazioa proiektu edo egitasmo zehatz batek eragin ditzakeen ingurumen-ondorioak ikertzeko eta aurrea hartzeko bitartekoa da. Horrek esan nahi du Lurraldearen Antolamendurako tresnak eurak ere ingurumen-ikusmoldetik ebaluatuko direla, ondorioak aztertze aldera.

10. Hortaz, Lurraldearen Antolamendua hirigintzaren eta ingurumenaren ikuspegiarekin loturik erabili beharreko teknika edo tresna da; horrela, besteak beste, errazago ordenatu ahal dira instituzio publikoen jarduketak, esku-hartzeok hobeto aztertzearen, edo aginte publikoek politika bat edo beste erabaki



aurretik erabili beharrezkotzat hartzen ditugun tresnak aldarrikatzeko modu egokiagoak hautatzeari begira.

11. Hona helduta, ikus dezagun nola definitzen den European Lurraldearen Antolamendua:

"Eskualdeen garapen orekatua eta kontzeptu gidari baten araberrako espazio-antolakuntza fisikoa helburu, arlo anitzeko eta osoko ikuspuntua darabilen zientziagaita, administrazio-teknika eta politika da aldi berean".

## **2. LURRALDEAREN ANTOLAMENDUA EUSKAL HERRIAN: OINARRIZKO KONTZPTUAK ETA IDEIAK**

Euskal Herriko Lurralde Antolamendua aztertzeko, bera artezten duten arauetatik hasi behar dugu lehenik. Antolamenduaren azterketa hainbat ikuspuntutatik egin daitekeen arren, xedatu diren tresnen eta horien edukiaren deskribapenari helduko diogu guk orain.

### **2.1. Euskal Autonomia Erkidegoa**

Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde Antolamendua Lurraldearen Antolamenduari buruzko Legeak arautzen du. Lege horrek, Lurralde Antolamendua definitu barik, Antolamendurako tresna juridikoak

eta tresna horiek prestatzeko prozeduren eta tresnok onartzeko eskumena duten instituzioen berri eman baino ez du egiten. Legeak, halaber, tresna horien eta hirigintza-planen arteko lotura ere azaltzen du. Lurralde Antolamenduari buruz xedatutako arauak hiru motatakoak dira: Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak, Lurraldearen Zatiko Planak eta Lurraldearen Arloko Planak. Ikus dezagun tresna horietako bakoitzaren deskribapena, beraien edukia eta balioa ezagutzeko. Horren inguruan, ez da aipatu gabe utzi behar Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen, Lurraldearen Zatiko Planen eta Lurraldearen Arloko Planen artean hierarkiazko lotura dagoela eta, era berean, plan horiek guztiak hirigintza-planak baino gorago daudela hierarkian. Dirudenez, euskal legegileak, osotasunari koherentzia ematearren, piramide bat itxuratu nahi izan du lurraldea eta hirigintza antolatzeko arauak aurkezteko. Koherentzia, hala eta guztiz ere, irudikeria hutsa da. Lurralde Antolamenduko eta Hirigintzako arauen artean lotura badagoela egia den arren, Lurraldearen Antolamenduan eragin handia duten bestelako erabakiak ere hartzen dira, Legean aurreikusita ez badaude ere. Horixe gertatzen da Abiadura Handiko Trenaren eta Pasaiaiko, Mutrikuko eta Getxoko portuen moduko azpiegitura handien kasuan, bai eta ener-



gia-azpiegituren kasuan ere; horra hor parke eolikoak, Boroako zentrala, edo Bahía de Bizkaia deritzon azpiegitura, eta horien inguruan aurreikusitako zabaldurak, besteak beste. Horrek adierazten du Lurralde Antolamenduko arauak ezin dituztela saihestu lurraldean eragina duten erabakiak, euren helmeneko eremutik at hartutako erabakiak izan arren. Bestalde, lurraldeari buruzko erabaki guztiak Lurraldearen Antolamendurako tresnetan hartu behar ote diren eta horrela egitea arrazoizkoa den, ala ez, hausnartu beharko litzateke. Eztabaidatu ahal izango ote genuke aldi berean hainbat motatako azpiegiturei, jarduera ekonomikoetarako lursailen zabalerari, parke naturalen deklarazioari, akuiferoak babesteko eremuei eta beste gai ugari buruz?

Orain, Lurraldearen Antolamendurako tresnak eurak aztertzeari ekingo diogu, luzeenetik, hau da, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetatik, hasita.

**A) Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak (LAG).  
Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen xedea**

LAG deritzenek EAEko Lurralde Antolamenduari buruzko Legean (LAL), hirigintzako planetan eta Administrazio Publikoek garatzen dituzten lurralde-eragineko jar-

duerei begira xedatzen diren gainerako antolamendu-tresna guztiek errespetatu behar duten "erreferentziako esparru orokorra" osatzen dute (LALaren 4. art.). Lurralde Antolamenduaren lehenengo Gidalerroak otsailaren 11ko 28/1997 Dekretuaren bidez onartu ziren. Legean aipatutako erreferentziako esparru orokor horrek honako eginkizun hauek bete behar ditu: a) agente publiko eta pribatuen jarduera ekonomiko eta sozialen lurraldekokapena arautzeko irizpideak eta manuak osotasunez eta elkarloturik formulatzea; b) lurraldea Euskal Autonomia Erkidegoan diharduten Administrazio Publikoen arloko politikak gauzatzeko –hirigintza-jarduera barne– antolatzea eta erabiltzea; c) Estatuarekin edo beste Autonomia Erkidego batzuekin batera garatu behar diren lurralde-ekintzak aurreikustea eta egin beharreko lankidetzak-hitzarmenak antolatzeko tresna izatea (LALaren 5. art.). Eduki materiala eta formala.

Eginkizun horiek betetzeko, honako alderdi hauek xedatu behar dira, zehatz eta ezinbestez, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan (LALaren 6. art.):

a) Lehen-lehenik, lurraldearen deskribapen zehatza, dauden arazoak –lurralde-arazo, ingurumen-arazo ala arazo orokor diren bereizirik– eta arazook konpontzeko ahalbideak barne hartuta. (Langa-





bezia-tasa ere hartu beharko litzateke kontuan, zentzu hertsian lurralde-irizpide ez den arren).

- b) Arazook konpontzeko jarduera-irizpide orokorrak.
- c) Ekologia, kultura edota ekonomiarekin loturiko arrazoiak direla-eta babes berezia emango zaien aldeak, baliabide naturalen ustiapen arrazionala bermatuz, berariazko arautegiarekin bat.
- d) Nekazaritzarako gordeko diren lurrak.
- e) Lurraldearen Zatiko Planen bidez antolatu beharko diren eremuak eta antolatze-ko irizpideak; eremu horiei arlo funtzional esango zaie Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan.
- f) Lurraldea egituratzeko behar diren azpiegitura handiak eta ekipamenduak kokatzeko eremu egokienak, eta ingurumen-arazoen konponbideekin "loturiko guneak". Atal honek interpretazio-arazoa sortzen du, "eremu egokienak" esanik, ebazpen hori juridikoki ez dela loteslea uler daitekeelako. Ingurumen-arazoen konponbideekin loturiko guneak xedatzea neurri interesgarria da, baina arazo nabarmenak ekar ditzake.

Agian, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroek kokapen-arazo guztiei erantzun behar dieten ala erabaki batzuk arloko

legeriaren esku uztea hobe den hausnartu beharko litzateke, arloko legeriaren mugak Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan xedatuta egongo direnez gero. Lehenengo bidea hautatzeak eragotzi egin lezake arazo guztiei aurre egitea, sor litezkeen polemiken zioz, eta horrela gertatzera, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak eurak onartzea ezinezkoa litzateke.

- g) Babes ofizialeko eta bestelako etxebizitzaren zenbatespena, barrutiz barruti; etxebizitzak lekutzeko irizpideak, eta hirigintza-planetan kontuan hartu behar diren parametroak (Ikusi seigarren Xedapen Gehigarria eta laugarren Xedapen Iragankorra). Horieta goan xedatzen denez, Udalek Hiri Antolamendurako Udal Plan Orokorrean edo Udal Plangintzako Arau Subsidiarioetan xedatuko dituzte hiri-lurzoruko, lurzoru urbanizagarri programatuko eta urbanizatzeko egokia den lurzoruko arlo edo eremuen mugak, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan eta Lurraldearen Zatiko Planetan jasotako xedapenak betez. Laugarren Xedapen Iragankorrak dioenaren arabera, berriz, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak eta Lurraldearen Zatiko Planak behin betiko onartuta egon artean, EAEko Lurraldearen Antolamendurako Batzordeak zen-



batetsi ahal izango du babes ofizialeko edo azken prezio mugatuko etxebizitzaren beharra).

- h) Ekipamendu-gabezien ebaluazioa, arloz arlo.
- i) Ondare higiezin, historikoa zein artistikoa birgaitu beharren ebaluazioa, arloz arlo.
- j) Administrazioen arteko informazio-trukeari begira, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen eta gainerako plangintza-tresnen eraginkortasuna bermatzen duten sistemak.
- k) Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak aldatzea eragin lezaketen inguruabarrak eta arrazoiak.

Orain arte esandakoan bistakoa denez, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan, xedapen orokorrak eta eskudun Administrazioei, gaiaren arabera, zenbait erabaki hartzea galarazten dieten eta beste zenbait hartzera derrigortzen dituzten xedapen zehatzak ez ezik, inguru fisikoaren deskribapena eta proposamen generikoak ere daude jasota.

Praktikan, berez, zeregin horietako batzuk ez dira bete, eta beste batzuk ez dira guztiz gauzatu edo ez dute arrakasta handirik lortu. Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak gaineratik begiratuta, eduki batzuei

biribiltasuna edo behar besteko zorrotasuna falta zaiela esan daiteke; beste alderdi batzuetan, berriz, Gidalerroak orokorregiak dira, eta finkatutako helburuak, urriak izateaz gain, ez daude behar bezain zehatz azalduta. Moltzo horretan sar genitzake babes ofizialeko etxebizitzak, esaterako.

Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan, zuzenean aplikatzen diren xedapen batzuk daude, lurzoru urbanizaezinean eraikitzea –nekazaritzako eta abelazkuntzako ustiapenekin loturiko eraikinak alde batera utzita– debekatzen duena kasu. Lurzoru urbanizaezina, definizioz, ezin da erabili hiria eratzekeo xedea duten hirigintza-jardueretarako, hau da, ezelako biztanle-egonlekurik garatzeko. Horrexegatik debekatzen da lurzoru mota horretan eraikitzea.

Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetako tresnarik berritzaileenetako bat lurzoruaren erabilere buruzko matrizea da (ikus 1. irudia). Abzisetan, lurzoruen tipologia ageri da, eta ordenatuetan, aldiz, onartzen, sustatzen edo debekatzen diren erabilera eta baimena behar dutenak. Grafikoan ikus daitezkeenez, lurzoru istilgarria duten eremuetan debekaturik dago etxebizitza bakartuak eraikitzea (ebakidurari dagokion laukian, 3a dago jarrita); lehendik dauden herriguneekin loturiko hiri-garapenak, ordea, onartu egiten dira (ebakidurari dagokion laukian, 2a\* dago). Eredua interesgarria da, eta



baliagarria ere izan daiteke, modu egokian aplikatuz gero; izan ere, askotan, ez da ondo erabili, botere publikoek eurek edukia galbideratu egin dutelako. Dena den, zalantzarik gabe, lursailen sailkapen egokia, ondo osatutako tipologia eta erabilera gauzagarrien zehaztapen doia edukitzea interes eta balio handikoa da, lurralde-plangintzari begira.

### Lurraldearen Zatiko Planak

Lurraldearen Zatiko Planak hamabost eskualdeetako bakoitza xedetzat hartuta prestatzen dira. Lurraldearen Zatiko Planen edukia EAEko LALak (12. art.) xedatzen du, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen edukiaren zehaztapen gisa. Hona hemen Zatiko Plan horien funtzioak:

- a) Antolamenduaren helburuak definitzea, lurraldearen, gizartearen eta ekonomia-aren egoeraren eta eboluzio-aukeren azterketatik hasita.
- b) Azpiegitura handiak kokatzeko lekuak erabakitzea ( "azpiegitura handien euskarri diren gunek" dio arauak).
- c) Planaren xede den ingururako interes komuneko ekipamenduen ezarlekua erabakitzea.
- d) Hirigintzaren antolamenduak aintzat hartu behar dituen irizpide, printzipio eta arau orokorrak xedatzea.
- e) Degradazioa saihesteko, edo beste erabilera batzuetarako berreskuratze aldera birmoldatu, berrerratu edo birgaitu behar diren lekuak ebaztea eta eraldaketa horiek egiteko garatu behar diren programak eta neurri lagungarriak xedatzea.
- f) Oraingo zein etorkizuneko modalitateetako babes ofizialeko etxebizitzak erakitzekeko utziko diren lurzoru-azalera zenbatestea (ikus EAEko LALaren seigarren X.G.a eta laugarren X.I.a).
- g) Sustapen publikoko lurzoru industrialaren zenbatestea, industrialde urbanizatuak eratzekeko xedez.
- h) Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak garatzeko behar diren irizpideak, arauak eta printzipioak xedatzea. Azken klausula honek oso helmen zabala duen arren, Lurraldearen Zatiko Planek Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak garatu besterik ez dutela egin behar ulertarazi beharko luke. Eduki horren arabera, Lurraldearen Zatiko Planek osoko Lurralde Antolamendua dute xede, dagoen lurralde mugatuan bada ere.



Hauxe da Lurraldearen Zatiko Planen eduki formala: a) azterlanak eta informatzeko planoak; b) Plana azaltzeko memoria; c) ekonomia- eta finantza-azterketa; d) egikarritza-programa, lau urteko alditan xehekaturik; e) antolamendurako arauak eta planoak; f) egoki deritzen gainerako dokumentuak.

Une honetan, Lurraldearen Zatiko Plan ugari daude onartuta, eta horietako batzuek lurzoruaren okupazioa biderkatu egiten dutela esan daiteke, aurreikusten dituzten etxebizitzaren kopurua ez arrazoiturik, ez kontrolaturik ez dagoela. Ildo horretan, denbora oso faktore garrantzitsua da. Lurraldearen Zatiko Planak 16 urteko indarraldirako taxutzen badira, onartezina da aldi osorako aurreikusitako hazkundeak lau urtean burutzea. Lurraldearen Zatiko Planak eta Lurralde Antolamenduaren Gidallerroak Eusko Jaurlaritzak onartzen ditu.

### **Lurraldearen Arloko Planak**

Eusko Jaurlaritzak edo Foru Aldundiek onartuzakete. Izenak adierazten duenez, arlo edo eremu bat arautzen dute. Orain arte onartutako Lurralde Arloko Plan honako hauek dira:

- Euskal Autonomia Erkidegoko Kostaldea Babesteko eta Antolatzekeo LAPa.
- Bizkaiko errepideen Arloko Plana.

- Bilbo metropolitarrako eta beste udalerrri batzuetako trenbide-azpiegitura antolatzekeo LAPa.
- EAEko Ekonomia-Jardueretarako lurzoru publikoa eta Merkataritzako Ekipamenduak eratzeko LAPa.
- EAEko Hezeguneen LAPa.
- EAEko Energia Eolikoa Antolatzekeo LAPa.
- EAEko Trenbideen Azpiegitura Antolatzekeo LAPa.
- EAEko Ibaien eta Erreken Ertzak Antolatzekeo Plana (Isurialde Mediterraneo).
- Arabako errepideen Arloko Plana
- EAEko Ibaien eta Erreken Ertzak Antolatzekeo Plana (Isurialde Kantauriarra).

### **2.2. Nafarroa**

Nafarroako arautegiak honako plan hauek xedatzen ditu lurraldearen antolamendurako:

- a) Nafarroako Lurralde Estrategia
- b) Lurralde Antolamendurako Planak
- c) Lurralde Ekintzako Plan Zuzentzaileak
- d) Udalerriz Gaindiko Plan eta Proiektu Sektorialak



Manu horietatik aipagarriena Nafarroako Lurralde Estrategia da. Lurralde Antolamenduaren Gidalerroek ez bezala, Lurralde Estrategiaren berezitasunik nabarmengarriena orientabide-izaera hutsa da. Estrategia horri buruzko lehengo dokumentuaren inguruan, honako balorazio hau egin genezake: 1) Orientatzeko xedea baino ez du, Legeak berak dioenez; beraz, beraren balioa murrizta da. 2) Oso generikoa denez, Nafarroako lurraldearen antolamenduaren garapena baldintzatzen duten mota askotako erabakiak har daitezke, bertan jasotako aurreikuspenei jarraituta.

Ikus ditzagun arestiko bi adibide: Nafarroako Lurralde Estrategian ez da ezer aipatzen eraiki nahi duten Gendulain herriari buruz, nahiz eta lurralde-antolamenduaren ikuspuntutik garrantzi itzeleko asmoa izan, Nafarroako bigarren edo hirugarren hiri handiena litzatekeela kontuan hartuta. Komunikabideetan argitaratutakoaren arabera, hiri berri hori eraikitzeko, autopistaren trazatua aldatu beharko litzateke. Horretaz ere ezertxo ere ez du aipatzen Nafarroako Lurralde Estrategiak. Antzeko zerbait esan daiteke abiadura handiko trenaren azpiegiturari buruz, nahiz eta Nafarroako Gobernuako Presidenteak Estatuko Gobernuako Presidentearekin Moncloan egindako azken bileran azpiegitura hori eraikitzea adostu omen zuten. Tamaina

horretako azpiegituraren eraikuntza ere ez da aipatzen Nafarroako Lurralde Estrategian.

Lurralde-antolamendurako hurrengo planak eskualde-mailakoak dira eta izaera loteslea dute. Oraindik onartu ez direnez, ezin dugu beraien edukiaren inguruko irizpiderik aipatu. Planek zehazki zer dioten jakin arte itxaron beharko dugu, beraz. Gauza bera esan daiteke udalerriz gaindiko plan eta proiektu sektorial deritzenei buruz. Kasu horretan, udalek men egin beharreko erabakiak hartzea ahalbidetzen zaio Nafarroako Gobernuari. Estalki horren azpian, eztabaida berezirik pizten ez duten gaien gaineko erabakiak ez ezik, oso gai gatazkatsuei buruzko erabakiak ere har daitezke. Udalerriz gaindiko planen auzia ebatzi gabe dagoen kontuzko gaia da, Administrazioen arteko harremanetan. Sail horren barruan, besteak beste, euren lurraldean inork eduki nahi ez dituen azpiegiturak edo jarduerak non kokatu erabaki behar da; adibidez, hondakin toxiko eta arriskutsuak ezeztatze-ko instalazioak edo hondakin arruntak ezeztatzeak.

### 2.3. Iparraldea

Iparraldean ez dago lurralde-eremu hori administrazio-jardueraren subjektutzat aintzatesten duen berezko administrazio-egiturarik. Gabezia horrek ahuldu egiten du,



lurralde antolamenduari dagokionez, horrela ezin duelako eratu erabaki litezkeen jardueren antolakuntza aurreikusteko eta egikaritzapena zuzentzeko berezko eskumenak dituen administrazio-organorik. Hala eta guztiz ere, Frantziako Estatuak, plangintzei garrantzi handia ematen dienez, eta auzi horretan eskuindarrak eta ezkertiarrik bat datozelarik, zenbait ekimen garatu ditu lurralde-antolamenduaren inguruan, hala nola Iparraldeko lurraldearen Antolamendu eta Garapenerako Eskema; horren aurrekari hurbilena Pays Basque 2010 izenburuko agiria da. Antolamendu-sistema horretan, honako helburu hauek azaltzen dira: datozen hamar urteetan Ipar Euskal Herriko lurralderako borondatezko eraldakuntza-dinamika taxutzea; bertako eragileak eraldakuntza horren alde mobilizatu daitezen bermatzea, eta lurraldearen antolamenduan esku hartzen duten eragile guztien artean hainbat urtetarako hitzarmenezko harremana sustatzea. Politika horiek garatzeko, Garapen Kontseilua eta Hautetsien Kontseilua deritzen organoak eratu dira, Frantziako Estatuko beste ezein eremutan ez dauden egiturak, hain zuzen ere. Garapen Kontseilua laurogeita hamar erakunderen ordezkariak osatzen dute: Jarduera Ekonomiko eta Sozialen Elkargoko hogeita hamar kidek; Hezkuntza, Prestakuntza eta Kultura Elkargoko hogeita hamar kidek; Admi-

nistrazioen Elkargoko hamabost kidek; Aditu Ospetsuen Kontseiluko hamar kidek, eta Iparraldeko Hautetsien Kontseiluak izendatutako hamabost Kontseilarik. Zuzendaritza Kontseiluan, hogeita zazpi kidek hartzen dute parte, lehen aipatutako proportzioak gordez. Ipar Euskal Herriko Hautetsien Kontseiluak hirurogeita bost kide ditu: toki-erakundearen Biltzarreko hogeita hamasei lagun; hogeita bat Kontseilari Nagusi, bost Eskualde Kontseilari eta hiru Parlamentari.

#### 2.4. Baterako plangintza

Euskal Herriari dagokionez, lurralde guztiak hartzen dituen administrazio-antolakunde edo egiturarik ez dagoenez, ezin da lurralde-antolamendurik taxutu, ezta orientabide soil gisa ere. 1997ko martxoaren 10ean, hala ere, Espainiako eta Frantziako Estatuak Baionako Ituna sinatu zuten, Europako Kontseiluan 1980an itundutako Mugaz Haraindiko Lankidetzarako Esparru Hitzarmenaren harira. Itun horren bidez, mugaz bi aldeetako lurralde-instituzioen arteko lankidetzak hitzarmenak egiteko aukera aurreikusten da. Horrelako hitzarmenen xedea oso zehatza da kasu orotan, ekipamendu edo zerbitzu publikoak sortzera eta kudeatzera eta zenbait gairen inguruko erabakiak koordinatzera mugatzen da eta. Eginkizun horiek betetzeko, lankidetzak era-



kunde berriak osatu edo lehendik dauden erakundeetan parte hartu ahal da, erakundeok nortasun juridikoa izan nahiz ez. Horrela, esaterako, hondakinak kudeatzeko partzuergo bat osatu liteke, eta Hendaiako agintariek, adibidez, bertan parte hartzeko aukera izan. Baina horrelako egoerak antolatzeke, administrazioa oso konplexua da. Frantziako Estatuari gagozkiola, Prefektua-ren figura iraunkorrek baldintzatu egiten du horrelako erakundeak garatzeko aukera; izan ere, lurralde-lankidetzarako antolakunde gisa eratuz gero, mugaz haraindiko lankidetzarako interes publikoko elkarte edo tokiko ekonomia mistoko sozietateok ez lukete inoiz arauak emateko edo zerbitzuok arautzeko eskumenik, Prefektua-ren esku hartzea derrigorrezkoa baita, kasu horietan guztietan.

Ikuspegi zabalagoa hartuta, Pirinioen eremuan sortutako lankidetzaz-organok aurkitzen ditugu. Organo horietan zenbait Autonomia Erkidegok hartzen duten parte-besteak beste, Euskal Autonomia Erkidegoak eta Kataluniakoak-, bai eta, eremu geografiko horretan bertan ere, Akitaniako Eskualde Kontseiluaren eta Pirinioetako eskualde frantziar guztien arteko lankidetzaz-organok ere. Gainegitura horrek Euskal Herrian eragin nabaria izan dezaketen erabakiak hartzea eragin dezake, lurraldearen antolamenduaren inguruan. Har deza-

gun gogoan, adibidez, Donibane Garazi eta Eugi lotzen dituen errepidea zabaltzeko egitasmoa.

### 3. PLANGINTZA-TRESNETAN GARATUTAKO LURRALDE ANTOLAMENDUAREN AZTERKETA PRAKTIKOA

#### 3.1. Energiari buruzko politika eta parke eolikoak

Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen balioa eta, zehazki, lurzoruaren erabilerei buruzko matrizearena, instalazio eolikoak eraikitzeke politikaren ildotik azter daiteke. EJK baietsitako Energia Eolikoa Antolatzeke Lurralde Arloko Planak jarraipena eman zion Elgeako parke eolikoari buruzko Plan Bereziarekin hasitako politikari. Parke eoliko horrek lurzoruaren erabilerei buruzko matrizearekiko bateragarritasunaren inguruko ezbaia eragin zuen. Parkea ezartzeko aukeratutako lekua mendi-larrea zen, eta horrelako lurzoruetan A motako instalazioak debekaturik daude, eta B motakoak onartu egiten dira. Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen arabera, honela definitzen dira A motako instalazioak:

*Instalazio multzo handia sartzen da atal honetan, esate baterako, ibilgailuak kanpoan aparkatzeko azalera handiak, edateko*



*uren araztegiak, urtegiak edo ur-biltegi handiak, energia elektrikoa sortzeko zentralak, 100 m<sup>2</sup>-tik gorako azalera duten transformazioko estazioak, gasa hartzeko edo ekoizteko zentralak, araztegiak eta hondakin solidoak tratatzeko plantak, eta onura publikokoak izanik ingurune fisikoan antzeko eragina duten bestelako instalazio guztiak.*

Eta hona hemen B motako instalazioen definizioa:

*Hauen moduko instalazioen multzoa biltzen du: irrati, telebista eta satelite bidezko komunikaziorako dorreak, antenak eta instalazioak; faroak, irrati-faroak eta eragin bereko bestelako komunikazioko instalazioak.*

Bi definizio horien aurrean, parke eolikoak A ala B motako instalazioak diren erabakitzea litzateke koska. Galdera hori egin zaien pertsona guztiak parke eolikoak A motako instalaziotzat jotzearen alde azaldu dira, zalantzarik gabe.

Eusko Jaurlaritzak, aitzitik, Energia Eolikoari buruzko Lurralde Arloko Plana onartzean, parke eolikoak B motako instalazioak direla adierazi du. EAEko Auzitegi Nagusiak parke eolikoak A motako instalazioak zirela ebatzi zuen lehenengo aldian, eta B motakoak zirela, bigarreanean. Beraz, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen erabilgarritasuna

oso mugatua da gai honetan, euskal Administrazioak kategoría horiek erabili dituen moduagatik, besteak beste. Administrazioak, komeni ez zaion definizioen bat aurkitzen duenean, ez ikusia egiten du, beste barik. Era horretan, parke eolikoak irrati-komunikazioetarako instalazio edo antenekin parekatzen ditu, batzuen eta besteen inpaktua antzekoa balitz bezala. Horrez gain, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen testu osoan, behin ere ez da "eoliko" hitza aipatzen. Beraz, aurreikuspen faltari, arauan xedatutakoaren erabile-ra bidegabea, edo interesatua, eta erabat kontraesankorra ere erantsi behar zaio.

### **3.2. Azalera handien inguruko politika eta merkataritzari buruzko legea**

Azalera handiei dagokienez ere, antzeko zerbait jazo da. Atal horretako politikaren eraginez, hamar urteko aldian, merkataritza-gune gutxi batzuk egotetik lur-azalera handiak okupatzera igaro dira, horrelako azpiegituren ingurumen-inpaktua –mugikortasun-premiak edo joan-etorriak biderkatzea da larriena– erabat ahaztuta. Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan, alabaina, ez dago horrelako guneei buruzko aipamenik (gogoratu Gidalerroak 1997an onartu zirela), eta Merkataritzari buruzko Lege bat bazegoen arren, merkataritza-zen-





tro handiak udalerriz gaindiko ezein plangintza-arauren sostengurik gabe ireki ziren.

Aipa dezagun, adibidez, Gorbeia denda-gunea. Merkataritza-zentro hori Gasteiz hiriko mugetatik kanpo eraiki zen, aldiriko udalerrri bateko lurretan, Gasteizko Udala, garai hartan, horrelako instalazioak eraikitzearen aurka zegoelako. Herri mugakide txiki bat nahikoa izan zen Euskal Autonomia Erkidegoko hiriburuak merkataritza-guneei buruz erabakita zeukan politika galarazteko.

Merkataritza-gune handien eraikuntzaren kontra argien jotzen duen irizpidea jasangarritasuna da. Kalkuluen arabera, Barakaldon eratutako merkataritza-zentroek, adibidez, ibilgailu pribatuen bost milioi joan-etorri inguru eragiten dituzte. Leku horretan ezarritako instalazio guztiak udalerriz gaindiko plangintzako arauetan ezer aurreikusita egon barik eraiki dira.

Zenbait kasutan, merkataritza-gune bat eraikitzeak dakarren lurralde-kontsumoak ezeztatu egiten ditu hiri-hazkundeak, hiria eratzeko xedea duen hirigintza-dinamika oro hausteaz gain. Horixe jazo da Durango. Merkataritza-gune handiek okupatzen duten azalerak zapuztu egiten du Durango eta Matiena arteko lotura zilegi bezain onuragarria, bi herriguneei banandu egiten ditu eta. Lurralde-kontsumoari erreparatu-

ta, askoz egokiagoa izango zen merkataritza-gunea, Durango eta Matiena artean gabe, Matienatik harago jartzea eta azalera txikiagoa okupatzea, bi herriguneei arteko hiri-jarraipena eratzea ahalbidetzeren. Horrekin batera, merkataritza-guneei erabiltzen duten publizitate-irizpideak ere aipa daitezke, gai honetan saihesteko arazoa den arren, beraiei publizitate-egiturek gaintu egiten baitute lehenagotik dauden eraikinen altuera, ikusizko inpaktu nabari-nabaria sortzen dute paisaia-balio handiko inguru horretan, Anboto gaineko eta Urkiola aldeko bistekin gertatzen den bezala.

Horrelako guneak eratzearen ondorioak plangintzako ezein arautan kontuan hartu ez badira ere, botere publikoek nahiago izan dute instalazio horien eraikuntzak dakartzan arazoak saihestu eta zentroei bidea libre utzi, erabaki-prozesu publikoa abian jarri baino. Beste hainbat arlotan bezala, botere publikoek ekintza burutuetan oinarrituriko politika erabili dute kasu horretan ere.

### 3.3. Golf-zelaiaren eraikuntza

Golf-zelaiaren eraikuntza aitzaki ona izaten da beste inola ezin egin daitezkeen hirigarapenak ezkutatzeko. Horrelako kasuetan nola jokatzeko den azaldu baino lehen, zehaztapen bat egin behar dugu. Gure asmoa ez da kirol horren egokitasunaren



gainean eztabaidatzea, ez horixe. Kirol horretan aritzeko instalazioak, ordea, lur-azalera handiak kontsumitzeaz gain, ingurumenarentzat kaltegarriak direnez (gogon izan instalaziook gastatzen duten ur kantitate handia, bertan erabiltzen diren ongari eta produktu kimikoak, eta produktuok uretan, landaredian eta faunan duten eragin kaltegarria, edo nekazaritzari kentzen zaizkion azalera handiak), lurzoru urbanizaezinean ezarri beharko liriateke. Era berean, golf-instalazioak eraikitzeo, udalerriz gaindiko plangintza beharko litzateke, ur-kontsumoari bereziki erreparatuta. Halaber, ez dugu ahaztu behar kirol-instalazio horien kudeaketaren beste alderdi garrantzitsu bat, defizit finantzarioa, alegia; izan ere, horrelako instalazioak, gehientsuetan, ez dira errentagarriak izaten, mantentze-kostu handien zioz.

Tamaina handiko hirigintza-jarduketak ezkutatzeko modua deskribatu baino lehen, hirigintza nola garatzen den jakin behar da. Prozesua azaltzeko, adibide batetik abiatuko gara: eman dezagun pertsona bat hektarea bateko lursail baten jabea dela –futbol-zelai bat bezalakoa– eta hiriaren garapena lursail horretaraino heltzen dela.

Lehen, lursailean, nekazaritzako jarduera baino ezin zen garatu, baina orain familia bakarreko bi etxe eraiki ahal izango dira. Lursaila, nekazaritzarako lurzoruaren balioa

izanik, bi etxe eraikitzeo eskubideak ematen dion balioa izatera pasatuko da. Hala ere, jabeak ezin izango du hektarea osoaren gaineko eskubidea gorde, errepidea eta parkea, edo parkearen zati bat, eraikitzeo lurra laga behar izango du eta. Alegia, bi etxe eraiki ahal izango ditu, baina, 10.000 metro karraturen jabe izatetik, 6.000 metro karratu baino ez ditu izango aurrerantzean, laga behar dituenak kenduta.

Jabeak, bi etxebizitzak eraiki aurretik, beste betebeharrak batzuk ere baditu. Ur-hornikuntza eta arazketarako instalazioak, elektrizitatea, telekomunikazioa eta abar bertara eramateak dakarren kostua ordaindu behar du, bai eta bere etxeraino heltzen diren errepide eta espaloi-zatien eraikuntzarena ere; urbanizazio-kostu deritzenak, alegia. Kostuok ordaindu eta aldea urbanizatu denean has daiteke eraikitzailea jabeari eskubidez dagozkion bi etxeak altxatzen.

Sistema hori golf-zelaiaren eraikuntzari aplikatzean, Gasteizko Bastida herriko egitasmoaren modukoak azaltzen dira. Bastidan, 800 etxebizitza eraikitzeo proiektua dago, etxebizitzekin batera, hirigintzako eragiketa berean, golf-zelaia ere eraikitzea aurreikusten delarik. Aurreko adibidean azaldukoari jarraituz, 1.000.000 m<sup>2</sup>-ko azalera golf-zelaia eta 800 etxebizitza eraikitzea planteatzen dute. Negozioa, lehenik, golf-zelaia etxebizitzaren kontura egitea da. Hots,



800 etxebizitzan jabeek, aurreko adibideko jabearen aldean, errepidearen eta espaloien eraikuntza eta argi, ur eta abarren hornikuntzarako instalazioak ez ezik, golf-zelaiaren eraikuntza ere ordainduko dute, gastuen barruan, gainera, golf-zelaiaren lehengo 10 urteetan galtzea aurreikusten diren hiru milioi euro sartuta daudelarik. Ez ahaztu golf-zelaia ez dela jabetza publikoak izango, jabetza pribatukoa baizik. Horrek esan nahi du etxebizitzan erosleek, guztira, golf-zelaiak balio dituen eta beraren jabeen eskuetara joango diren 4.000 milioi pezeta ordainduko dituztela. Horixe da horrelako instalazioak eraikiz egiten ari den negozio sinesgaitza.

Eragiketa horiek legez aurkakoak dira, hirigintza-arauek ez baitute baimentzen golf-zelai edo antzeko beste edozein instalazioaren eraikuntza urbanizazio-gastu gisa kargatzerik. Legez aurkakoa da, erabat. Hirigintza arloko eginkizun publikoaren ikuspuntutik, arazorik larriena horrelako ekimenak hirigintzaren xede ez diren interesen alde garatzea da. Harrigarria izan arren, eta demagogia badirudi ere, golf-zelaia eraikitzeko eragiketa hori dela-eta, 500.000 m<sup>2</sup> eta 4.000 milioi pezeta ematen zaizkie jabe pribatuei, aparteko irudimena eta abilezia urbanistiko hori herriko biztanleei benetako onura dakarkieten eragiketarako erabili ordez.

### 3.4. Azpiegitura handiak

Lurraldearen Antolamendurako arauetan azpiegitura handiei buruz jasotako aurreikuspenak zenbait kasutan oso urriak eta beste hainbatetan erabat hutsalak izan direla esan behar dugu. Egia da, batzuetan, horrelako azpiegituren helmena aurrez irudikatzea ez dela erraza. Baina beste batzuetan, zilegitasun osoz planteatu daitezke zer xedatu beharko luketen Lurralde Antolamenduaren Gidalerroek gai horren inguruan; izan ere, azpiegitura handi guztiak dokumentu bakarrean aurreikusi eta jorratzea konplexutasun itzeleko ataza baita, edonondik begiratuta ere. Dena dela, deigarria iruditzen zaigu azpiegitura handien ataleko inguruabar batzuk aurreikusi ez izana, eta are deigarriagoa, arauetan jasotako beste alderdi batzuk, praktikan, aintzat ez hartzea ere. Abiadura Handiko Trenari buruz mintzatzean, esaterako, Gidalerroetan ibilbideko toki zehatz batzuetan geldialdiak aurreikusi behar direla adierazten bada ere, proiektua garatzeko unean, ordea, irizpide hori ez da aintzat hartu. Antolamendu-arauetan, Hondarribiko aireportuaren garapena azaltzen den atalean, inon ez da esparru hori zabaltzeko asmorik ageri; aitzitik, Miarrizetik igarotzen diren konexioak aprobetxatzeko aukera aipatzen da. Antzera ere, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen testu osoan,



behin ere ez da energia eolikoa aipatzen, azpiegitura horrek lurraldean duen eragina sekulakoa den arren. Pasaiaiko portua handitzeko asmoari ere ez zaio tokirik egin Gidalerroetan, nahiz eta orain saihestu ezinezko premia dela esan. Gidalerroak taxutu zirenetik hamar urte baino ez direla iragan kontuan hartuta, harritzekoa behintzat bada Lurralde Antolamenduaren Gidalerroen eraginkortasunik eza, azpiegitura handiak aurreikusteari dagokionez. Hausnarketa sakona egin beharko litzateke arau horien eta beroriek taxutzeko prozeduren ganean, lurraldea behin betiko baldintzatzten eta mugatzen duten azpiegitura handien eraikuntza aurreikusteari begira. Bestalde, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan argi eta zehatz agertu beharko liriateke aurreikuspenak, esan gabe ulertu beharrekoak baztertuz eta arauen helburuak argi eta ezer ezkutatu gabe adieraziz.

### **3.5. Hirigintzako funtzio publikoa pribatizatzea**

Hirigintza funtzio publikoa dela esaten da definizioan. Horrek esan nahi du hiria eta lurraldea, oro har, garatzea erantzukizun publikoa dela eta botere publikoek hiriaren eta lurraldearen garapenari buruz aurretiaz duten ideari erantzuten diola. Azken garaietako irizpide eta arau batzuek inozko protagonismorik handiena eman diete

partikularrei hirigintzan eta hiriaren garapenean, funtzio publikora nahasmena ekarriz, batez ere hiriaren garapenari dagokionez. Horren ondorioz, ekimena botere publikoetatik erakunde pribatuen esku egotera igarotzen da (hau da, alderdi politikoekin eta botere publikoekin lotura duten sustatzaile handien aginpidera); eraikuntzarekin loturiko enpresetara eta ingeniariartzajardueretara aldatu diren arduradun politikoek kopurua ikusi besterik ez dago.

Nekez ulertu edo justifikatu daitezkeen erabaki edo hitzarmenen ondorioz, hirigintzagarapen garrantzitsuak egiten dira. Utz daitezke arlo horretako erabakiak udalen esku? Bidezkoa da lurzorua okupatzeko eta hiria garatzeko prozesuak urbanizazio pribatuak eratzeko erabiltzea? Kirol-azpiegitura eta urbanizazio pribatu batzuk urbanizazio- negozioaren estalki huts dira, ez dute hiria eratzen laguntzen, garraioa baldintzatzten dute eta ghettoak sortzen dituzte hiri-garapenean. Izan ere, herrigunetik aldentuta dauden eta edozein hirigintzagarapenetarako ezegokiak liriatekeen lursail urbanizaezinen kalifikazioa aldatzeak, hau da, urbanizagarri bihurtzeak, dirutza itzela egiteko aukera ematen die lursail horien jabeei edota hirigintza-lanen sustatzaileei.

Kasu askotan, udal-agintariak ahulak dira, eta beste askotan, ez dituzte horrelako prozesuei aurka egiteko behar diren baliabide-



ak. Sarritan, enpresa sustatzaileek eta jabeen interesek –bakoitzak bere neurrian, tamainaren eta garrantziaren arabera– asko baldintzatzen dituzte hiri-garapenaren norabidea erabakitzeko eskumen publikoak. Askotan, hirigintza-hitzarmenak ekintzak burutu ostean egiten dira, eztabaida eta parte-hartzea ahalbidetu gabe. Udal-agintari batzuek subjektu aktibo gisa hartzen dute parte horrelako hirigintza-ekimenean garapenean. Horrekin ez dugu esan nahi udal-agintari guztien jarduna zalantzan jarri behar denik. Ez gara horretaz ari, arduradun publiko gehienek ez baitihardute euren interesen alde. Behar-beharrezkoa da, ordea, hirigintza arloko eragiketa guztietan –eta bereziki horrelakoetan–, gardentasuna bermatzea eta ordezkari publikoak horrelako eginkizunetatik at geratzea. Horregatik, komenigarria litzateke hirigintza-hitzarmenak ahalik eta gehien mugatzea eta, horretarako, hirigintzako funtzio publikoa bere garapen egokia ziurta dezakeen araubide juridiko baten menpe jartztea.

### **3.6. Etxebizitzari buruzko politika eta zenbatespenak**

Etxebizitza arloan, Eusko Jaurlaritzaren politika artezten duen arautegia ez da oso ulergarria, lurzoruaren okupazioari dagokionez. Adibide batekin azalduko dugu.

Lehenengo eta behin esan behar da etxebizitza arloa oso esparru konplexua dela botere publikoen jardunaren barruan, batez ere azken ureetan, diruaren prezioa jaitsi eta etxebizitzaren eskaria areagotu delarik. Konplexutasun hori gorabehera, ez da ahaztu behar etxebizitza eskubidea dela. Edozein pertsonak, etxebizitza izateko aukerarik ez badu, nekez lortuko du bere nortasuna garatzea, familia bat eratzea eta barnekotasunerako eta norberaren garapenerako esparru bat izatea. Etxebizitza izatea esan dugu, jabe izatea barik.

Azterketa benetako adibideetara mugatuta ere, erraz ikusten da arauetan aurreikusitako hiri-garapena kontrolatzeko prozesuan itzalak argiak baino ugariagoak direla. Aipa dezagun froga gisa Arabako Bastida herrian, bertako Plan Orokorren onarpena eragotzi ezean, garatzeko zegoen hirihazkundera, berez, oraingo arautegiaren arabera, zilegi dena: 800 etxebizitza berri eraikitzea dago aurreikusita, nahiz eta dauden etxebizitzetatik 569 lehenengo edo ohiko etxebizitza izan, eta 1.145, bigarren etxebizitza. Hau da, oraingo kopuru osoaren erdia beste eraiki nahi da, eta egitasmoa, gainera, Arabako Lurralde Antolamendurako Plan nagusian etxebizitzaren gehikuntzari buruz jasotako aurreikuspenen barruan dago.



Horrelako egoerak gertatu ahal badira, lurzorua okupazioaren plangintza ez da egokia. Bastidan aurreikusitako hiri-garapeneraren modukoak ahalbidetzen duen ezin etxebizitza-politika ezin da ez ulertu ez onartu. Horrekin batera, etxebizitzak golfzelaiaren eraikuntza finantzatzeko eraikiko direla jakiteak zur eta lur uzten gaitu ezinbestez.

#### 4. EUSKAL HERRIKO LURRALDE ANTOLAMENDURAKO POLITIKA EGOKIA TAXUTZEKOTAN

Lurraldearen antolamendurako politika taxutzean, ezinbestekoa da aipatutako kasuak gogoan hartzea eta, esperientzian oinarriturik, nola garatu behar den zehaztea. Goian esan dugunez, lurraldea antolatzeko politikak gardena izan behar du, eta berak zuzendu eta bideratu behar ditu hartzen diren erabakiak. Lurraldearen Antolamendua loteslea izan behar du botere publikoen erabakiekiko, Nafarroako arauak dioenaren kontra. Lurraldearen Antolamendua jarduera publiko orokorraren eta, zehazki, ekonomiaren erdigunean jarri behar da. Lurzorua okupazioari buruzko politika ezin dela dirigismoz bideratu eta merkatuari askatasunez jardutea utzi behar zaiola baieztatzen den bitartean, ahaztu eta ezkutatu egiten da bide horrek jabe

handien esku uzten duela plangintza. Adibideak erraz aurkitzen dira. Gasteizko hiri-inguruak enpresa eta pertsona gutxi batzuen jabetzakoak dira, hiriaren garapenerari begira, tokia hartzen hasi baitira dagoeneko. Botere publikoek merkatua aipatzen dutenean, ahaztu egiten dute, antza denez, merkatuak ere arazoak dituela monopolio edo oligopolioen eraginez. Antzeko zerbait esan genezake Iruñetik gertu eratu nahi duten Gendulain herriko eraikuntza-planei buruz.

Datuek erakusten dutenaren arabera, bi alderdi garrantzitsu hartu behar dira aintzat Euskal Herrian, Lurralde Antolamendurako politika taxutzean: alde batetik, tresnak eta helburuak, eta bestetik, parte-hartzea eta informazioa. Hasteko, lehenengoei erreparatuko diegu.

##### 4.1. Tresnak eta helburuak

- a) Helburuak taxutzeaz batera, Lurraldearen Antolamendua arteztuko duten irizpide orokorrak zehaztu behar dira, geroago hartuko diren erabaki guztiak irizpide horiekin bat etor daitezten. Hona hemen derrigorrez bete beharko liratekeen irizpide orokorretako batzuk:
  - a1) Lurralde Antolamenduaren Gidalarroen indarraldia, eta aurreikuspe-



- nak betetzeko epeak. Adibidez, hiri-gintza-hazkunde zehatza 16 urtean garatzea aurreikusten bada, ezin da hazkunde osoa lehenengo lau urteetan burutu.
- a2) Lurzoruen egoera zehatza kontuan hartuta, babestu beharreko alderdien gaineko berariazko irizpideak, hala nola: lurzoruaren erabilerak eraldatzen dituen giza esku-hartzea ahalik eta gehien murriztuz babestu beharreko inguruak; ahalbidetuko den lurzoru-okupazio berrien azalera; babes ofizialeko etxebizitzaren kopurua; industria berrietarako aurreikusitako eremuak; paisaia, kostaldea eta mendi-inguruak, urak eta fauna eta flora babesteko irizpideak.
- a3) Azpiegitura orokorren gaineko irizpide estrategikoa: errepideak, trenbideak, portuak, aireportuak, industriako eta hirietako hondakinak, energia, ura, nekazaritza, basogintza, meategiak eta harrobiak, besteak beste.
- a4) Lurzoruaren erabilerei buruzko matritze osatua eta neurri batean loteslea, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroetan lurzoruaren erabilerei buruz osatu den eta lehen aztertutako Ingurune Fisikoaren Antolamendu Matritzean ezarritako biderei jarraituz.
- a5) Lurralde Antolamenduari buruzko arau motaren araberako lotespen juridikoa ezartzea.
- a6) Antolakuntzarako mekanismoak: administrazioen arteko koordinazioa eta herritarren parte-hartzea. Administrazioen arteko koordinazioaren barruan, lurralde-antolamenduarekin zerikusia duten botere publiko guztien erabakiek eragin-kortasuna izan dezaten lortzeko mekanismo egokiak ezartzea.
- a7) Malgutasuna eta prozedura erabilgarriak. Lurralde Antolamendua ezin da eduki guztietan zurruna izan. Ildo horretan, xedapenak eurak aldatzeko aukera eta aldaketa hori gauzatzeko prozedurak ere aurreikusi behar ditu. Hala ere, Lurralde Antolamenduak saihestu nahi izan duena lortzeko aldaketak galaraztea lortu beharko litzateke. Hau da, oreka egokia lortu behar da Lurralde Antolamenduaren zurruntasun eta errespetuaren eta inguru aldakorren moldatzeko ezinbesteko malgutasunaren artean.



#### 4.2. Parte-hartzea eta informazioa

- a1) Dokumentu argiak, bai formari bai funtsari dagokienez. Lurralde Antolamendua eta hirigintza beldur-eragile bihurtu dira herritarrentzat. Arlo horietako erabaki gehienak ulertezinak dira, eta beste askok abilezia handiz ezkututzen dituzte benetako asmoak. Horregatik, Lurralde Antolamenduari eta hirigintzari buruzko dokumentuak zehatzak eta argiak izatea exijitu behar da, ezkutuko helburu oro saihestearren.
- a2) Prestatzeko faseak. Lurralde Antolamendurako tresnek euren ebazpenen burutzapen-faseak ere aurreikusi behar dituzte, eta fase bakoitzean parte-hartzeari esleituko zaion papera zehaztu. Ez da bidezkoa berebizikoak diren erabakiak hartu aurretik, gizarteari parte hartzeko aukerarik ez ematea; hau da, ezin dira erabaki estrategikoak txertatu, parte-hartzea jada ezinezkoa den faseetan.
- a3) Parte hartzeko moduak eta irizpideak. Botere publikoei dagokie parte-hartzea nola bideratuko den zehaztea. Parte-hartzearen garrantzia adierazi ez ezik, benetakoa eta eraginkorra izateko bitarteko egokiak ezarri ere egin behar dira, estilo-klausula huts izan ez dadin.

- a4) Konplexutasunari dagokionez: abiapuntuko desorekak berdintzeko irtenbideak. Parte-hartzea benetakoa izan dadin, ezinbestekoa da herritarrei eta gizarte-taldeei Lurralde Antolamenduaren inguruko aukera guztiak ulertzeko eta politika bat edo beste hautatzeko aukera ematea. Besteak beste, teknikari independenteak kontratatu litezke, diru publikoaz, politika horiek ulertzen laguntzeko, eta Lurraldearen Antolamendua taxutzeko prozesuetan parte hartze duten pertsonen aholkulari jarduteko.

### 5. ONDORIOZTAPENA

Ikusi dugunez, Lurraldearen Antolamendurako politika ezinbesteko tresna da gizartearen garapena zuzentzeko eta garapen horrek lurraldean eta ingurumenean duen eragina kontrolatzeko.

Lurraldea ikuspegi horren arabera planifikatzeko, Euskal Autonomia Erkidego osoari edo Nafarroa osoari erreparatuz, sakon hausnartu behar da zer erabaki hartu eta zer lotespen-maila ezarri nahi diren esparru horretan. Lurralde Antolamenduaren Gidallerroetako xedapen batzuek jarduera zehatzak galarazteko xedea izango dute, lurzoru urbanizaezinean etxebizitzak eraikitzeko debekua, esaterako. Beste batzuetan, be-





rriz, halabeharrez errespetatu beharreko baina interpretatzeko aukera ematen duten irizpideak jasoko dira, erabilera bateragarri buruzkoak, adibidez. Bateragarritasuna erabaki aurretik, ondo zehaztu behar da zer hartzan den bateragarritzat eta zer ez. Lurzoruaren erabilerei buruzko matrizea, osatuz gero, bitarteko egokia liteke lurzoruaren okupazioa xedatzeko politika eraginkorra garatzeko.

Erabakietako batzuk aztertzeo, ondorioei erreparatu beharko zaie aurrez. Naturaguneak deklaratu aurretik, ezinbestekoa da deklarazioak ekarriko duen kostua kontua hartzea eta, horretarako, inguru zehatz bakoitzean garatzen diren jarduera tradizionalak aintzakotzat hartzea. Era berean, eremu zehatz baterako populazio-hazkundea edo industrialdeen ezarpena aurreikusten denean, definizio horien ondorioz sor litekeen espekulazioa ere aztertu beharko da alde aurretik. Botere publikoek lurzoru eskuratzeko politika aktiboa garatu behar dute, bai eta nekazaritzarako lurrik babestekoa ere.

Lurralde Antolamendurako politika hainbat Administrazioak garatzen dute. Hortaz, ikuskapen eta kontrolerako tresna egokiak behar dira. "Paperak edozeri eusteko dio" esapidea bereziki aplikagarri suertatzen da arlo honetan. Ikuskapena eta kontrola egin ez ezik, herritarrek eta ingurumena babes-

teko elkarteek esku hartzeko ahalbideak eta bitartekoak ere ezarriz gero, errazagoa izango da arauetarako begirunea lortzea.

Lurralde Antolamendurako politikak, gardentasunaz gain, herritarrek arlo honetan hartzan diren erabakietarako irispidea izatea ere bermatu behar du.

Euskal Autonomia Erkidegoan garatutako lurralde-politikak alde argiak eta alde ilunak ditu. Egin dakioken kritika nagusia Lurralde Antolamenduaren zenbait alderdi erabakigarriren ingurukoa da, hala nola: a) parke eolikoak lurraldeko leku pribilegiatuetan eraikitzea; b) Bizkaian, ezker aldean batez ere, eta Gasteizko hiri-inguruetan eraikitakoen moduko merkataritza-gune handiak, euren lurralde- eta ingurumen-eragin nabariagatik eta horrelako azalera guztiak hamar urteko epe laburrean ezarri eta garatu direlako; c) golf-zelaiak eraikitzea eta, horren aitzakiaz, urbanizatzeko aprobetxatzea ahalbidetzen duen politika, Mediterraneo aldeko hirigintza espekulatu eta karkaila hona iritsi berri dela pentsarazten diguna; d) udal-agintariekin "hitzarturik" egiten diren hirigintza-garapenak, toki-botere publikoei euren lurraldearen garapenaren dagokien erantzukizuna betetzea galarazten baitute; hortxe dugu, Elordiganeko kasua, Mungian, edo urbanizazio pribatuen eraikuntza, Sondikako aireportuaren atzean; e) Herritarrek eta Ad-



ministrazio Publiko guztiek parte hartzeko prozedurak behar bezala garatu gabe gauzatzen ari diren, edo gauzatzeko izapidean dauden azpiegiturak, hala nola Abiadura Handiko Trena, Supersur deritzona, Pasaiaiko portuaren zabalkuntza eta abar. Ezinbestez gaitzetsi behar dira erabaki publikoak hartzeko modua eta parte hartzeko prozesuak. Erabakitzeko prozesuak ez dira irekitzen ordezeko hautabideak gauzatzeko aukera dagoen bitartean. Gehienez ere, erabakia hartutakoan ematen da parte hartzeko aukera.

Hemen azaldutako guztia gogoan izanik, honako eginkizun hauek garatu beharra ondoriozta liteke: 1) Lurralde Antolamendurako, beharren eta egoeren arabera plangintza orientagarri eta lotesleak ahalbidetzeko tresnak eratzea; 2) benetako demokrazia eta eraginkortasuna bermatzeko moduko informazio eta parte-hartze sistemak antolatzea; 3) Lurralde Antolamenduan eta Hirigintza arloan hartzen diren erabakien ondorioak aztertzea eta 4) Lurralde Antolamendurako politika eta ingurumen-politika indartzea, euskal administrazioaren eta politikaren antolakuntzan aurrekontu eta antolakuntzazko pisu espezifiko handiagoa emanez.



# Ingurune Fisikoaren Antolamendu-Matrizea

| ERABILERRAK  |                          |                           |                               |                                      |           |              |       |                        |                      |          |              |                      |  |  |                                 |   |   |   |   |   |   |                    |                          |    |
|--|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------|--------------|-------|------------------------|----------------------|----------|--------------|----------------------|--|--|---------------------------------|---|---|---|---|---|---|--------------------|--------------------------|----|
| Ingurugintaren babesa  | Asia eta astaldia        |                           |                               | Lehen sektoreko builabieren ustapera |           |              |       | Auzigintzak            |                      |          |              | Erakuntza erabiltzak |  |  |                                 |   |   |   |   |   |   |                    |                          |    |
|  | Jolas-ihardueren zabalak | Jolas-ihardueren errikoak | Ehiza eta arrantza-iharduerak | Nekazaritza                          | Neguegnak | Abeltzaintza | Basoa | Nekazaritza-industriak | Erusketza-iharduerak | Garabiak | Areko lineak | Turpoko lineak       | Zerbitzu linearen instalazio teknikoak, A motakoak | Zerbitzu linearen instalazio teknikoak, B motakoak | Hondakindegiak eta zaborte-giak | Lehenetik zuden guneetan onarritako hirigunea | Lehenetik zuden guneetan onarritako hirigunea | Lehenetik zuden guneetan onarritako hirigunea | Hiri-erroturako eza-gizarte-irratiesko erakleak | Nekazaritza-ustatutako loru-gabeko erxebitza isolarua | Nekazaritza-ustatutako loru-gabeko erxebitza isolarua | Erxebitza isolarua | Instalazio artistikoenak |    |
| Babes berezia  | 1                        | 1                         | 2*                            | 3                                    | 3         | 2*           | 3     | 3                      | 3                    | 2*       | 3            | 3                    | 3  | 3  | 3                               | 3   | 3   | 3   | 2*  | 3   | 3   | 3                  | 3                        | 3  |
| Ingurugintaren hobekuntza                                    | 1                        | 1                         | 2                             | 2*                                   | 3         | 2*           | 2*    | 2*                     | 2*                   | 2*       | 2*           | 3                    | 3  | 2*   | 2*                              | 2*  | 3   | 3   | 2*  | 3   | 3   | 3                  | 3                        | 3  |
| Basoa  | 2                        | 2                         | 2                             | 2*                                   | 2*        | 3            | 2*    | 1                      | 2*                   | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 2*   | 2*                              | 2*  | 2*  | 3   | 2*  | 2*  | 2*  | 2*                 | 3                        | 3  |
| Nekazaritza eta abeltzaintzako zona eta landa-erak           | 2                        | 2                         | 2                             | 2*                                   | 1         | 2*           | 1     | 2*                     | 2*                   | 2*       | 2*           | 3                    | 3  | 3  | 2*                              | 2*  | 2*  | 3   | 2*  | 2*  | 2*  | 3                  | 3                        | 2* |
| Mendiko lurak  | 1                        | 1                         | 2                             | 2*                                   | 3         | 1            | 2*    | 3                      | 3                    | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 3  | 3                               | 3   | 3   | 3   | 2*  | 2*  | 2*  | 3                  | 3                        | 3  |
| Erabilera-botozko gabia definitu                             | 2                        | 2                         | 2                             | 2*                                   | 2         | 2            | 2*    | 2                      | 2*                   | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 2*   | 2*                              | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*                 | 2*                       | 3  |
| Lurazaitiko uren babesa                                      | 1                        | 1                         | 2                             | 2*                                   | 2*        | 2*           | 2*    | 3                      | 2*                   | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 3  | 3                               | 3   | 3   | 3   | 2*  | 2*  | 2*  | 3                  | 3                        | 3  |
| Akuiferoen urakotasuna                                       |                          |                           |                               | 2*                                   | 2*        | 2*           | 2*    | 2*                     | 2*                   | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 2*   | 3                               | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*                 | 3                        | 2* |
| Arak hagarriak   |                          |                           |                               | 2*                                   | 2*        | 2*           | 2*    | 2*                     | 2*                   | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 2*   | 2*                              | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*                 | 3                        | 2* |
| Urpean gerra daitezkeen arak                                 |                          |                           |                               | 2*                                   | 2*        | 2*           | 2*    | 2*                     | 2*                   | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 2*   | 2*                              | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*                 | 3                        | 2* |
| Espazio Natural Babesak eta Urdulakiko Biosferaren Erreserba |                          |                           |                               | 2*                                   | 2*        | 2*           | 2*    | 2*                     | 2*                   | 2*       | 2*           | 2*                   | 2*   | 2*   | 2*                              | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*  | 2*                 | 3                        | 2* |

- 1 Egokia
- 2 Onargarria
- 3 Deberkua
- \* Geapen-plangintza

Iturria: Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria, 1997/28 dekretua

**OHARRAK:** .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

