

El turismo y la planificación del territorio en Bizkaia: la comarca de Gernika-Bermeo

Orbange Ormaetxea Arenaza

Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología

Vitoria-Gasteiz

Introducción: breve apunte sobre el turismo en Bizkaia

Desde finales del siglo XIX la costa Bizkaína ha conocido una relativa actividad turística, principalmente localizada en el entorno de la desembocadura de la ría bilbaína (Portugalete y Getxo), la ría de Mundaka, Plentzia y Lekeitio y propiciada por algunos miembros de la aristocracia y familias burguesas en su mayoría de Madrid y del propio Bilbao que acudían a pequeñas fondas, hoteles o a casas particulares en la época estival. Las playas y los establecimientos de baños eran el principal recurso de esta franja costera. El entorno del Abra de Bilbao a principios de este siglo se convierte rápidamente en una zona residencial y portuaria, de tal modo que el atractivo turístico desaparece.

La franja oriental Bizkaína continúa durante este siglo (excepción hecha del período bélico) con su vocación turística en los núcleos que cuentan con playas. Pero es a partir de la década de los 70, favorecido por la coyuntura económica y los Planes de Desarrollo Comarcales enmarcados en una política desarrollista de la Diputación Provincial de Bizkaia, cuando se produce un auge importante de la vivienda destinada a residencias veraniegas, incluso mediante Planes Especiales que permitían aumentar las disposiciones fijadas en volumen y altura respecto a lo marcado por la normativa. Por contra, la oferta hotelera apenas crece debido al corto período estival y a las menores expectativas respecto a la costa guipuzcoana y cántabra, y en mayor medida la mediterránea. Así la década de los 70-80 se caracteriza en todo este sector por el aumento de las viviendas de verano cuyos usuarios son residentes en Bilbao y otras ciudades, mayoritariamente vascas.

A finales de los 80 se distingue el comienzo de una nueva etapa caracterizada por el mantenimiento del desarrollo de vivienda temporal y segunda residencia y también una amplia política del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco de incentivos hoteleros y una promoción del ámbito vasco a nivel nacional e internacional. A pesar de ello es Gipuzkoa (área de San

Sebastián) quien seguirá conociendo las mayores cotas de afluencia turística foránea. Mientras, la costa bizkaína queda dirigida prácticamente en su totalidad al turismo endógeno y únicamente en la comarca Gernika-Bermeo se abrirán varios establecimientos hoteleros. La actividad de temporada y segunda residencia requiere además de una oferta de suelo y vivienda, una ordenación y mantenimiento de las playas, así como de equipamientos y áreas de apoyo y mejora de infraestructuras que serán llevadas a cabo por Ayuntamientos, Diputación y Jefatura de Costas.

La actividad turística en la comarca Gernika-Bermeo

El entorno de la ría de Mundaka dentro de la comarca Gernika-Bermeo, a 40 km. de Bilbao, con varias playas y núcleos de población soporte de distintos servicios es principal destino de la demanda de verano de las últimas décadas en Bizkaia. Los municipios de Mundaka, Sukarrieta, Busturia, Gautegiz Arteaga e Ibarrangelua, costeros y con playas cercanas han sido y son los más afectados por esta actividad. Bermeo y Elantxobe en menor medida, sin playa y con una actividad especializada en el sector pesquero quedan al margen de esta evolución, al igual que el resto de municipios del interior, de carácter rural (excluido Kortezubi que contaba con un pequeño balneario a principios de siglo) y Gernika que recoge la actividad industrial y comercial de la comarca.

La vocación turística se comprueba en los porcentajes de vivienda secundaria en Mundaka (55,6%), Busturia (50%), Sukarrieta (66,1%), Gautegiz de Arteaga (55,6%) (Censo de Vivienda, 1991). La oferta de alojamientos se encuentra repartida entre hoteles (Bermeo 1, Gernika 2, Ibarrangelua 1 y Mundaka 3), pensiones, campings (2) y establecimientos de agroturismo (9 con 98 plazas), situándose la capacidad de alojamiento en torno a 1.800 plazas de las cuales 1.450 corresponden a la oferta de camping (IKEI, 1996).

Además del turismo veraniego, que gira alrededor de la oferta de playas, se observa un turismo menos estacional atraído por las características histórico-culturales (Arbol y Casa de Juntas de Gernika, cuevas prehistóricas de Santimamiñe, Bosque pintado de Ibarrola, Museo del Pescador de Bermeo, valle del Golako...), deportivos (surf y windsurf) y el paisaje natural como humano.

El período medio de estancia de los visitantes es de dos días en establecimientos hoteleros y de cuatro en otro tipo de establecimientos (casas de agroturismo, camping...) contabilizándose un bajo grado de ocupación de los establecimientos, por lo general inferior al 40-50 % de su capacidad con un mínimo durante los meses de invierno, y el máximo en agosto (75%) (Ikei 1996).

Esta pequeña descripción de la oferta y la ocupación turística indican el escaso protagonismo en este ámbito del flujo foráneo respecto al turismo estival

del propio Territorio Histórico que disponen de viviendas de alquiler o segunda residencia y al tránsito diario de personas que se desplazan de zonas cercanas a la playa. La variedad turística de "estancia" domina en todo el área, con excepción del turismo "itinerante" atraído principalmente por la villa foral, asiento de numerosos monumentos simbólicos de la identidad vasca (Aranburu, 1984).

El desarrollo constructivo ha estado propiciado por la demanda de viviendas de temporada y segunda residencia, y se ha localizado en los núcleos del entorno de la ría con un desarrollo lineal sobre parcelas segregadas de campos de cultivo o pastos a ambos lados de la ría, tanto en chalets como en bloques colectivos más recientes. Los únicos asentamiento turístico-residencial ajenos a los núcleos tradicionales y de características constructivas homologables a las habituales de zonas turistizadas son los localizados junto a la playa de Laida y la isla de Txatxarramendi.

La actividad turística y recreativa (excepto la deportiva) se concentra en los meses de verano. Ello plantea una serie de problemas durante el estío como son: deficiencia en infraestructuras de comunicación (problemas de colapso, necesidad de variantes en la mayor parte de los municipios..), aparcamientos insuficientes, deficiencias en equipamientos, servicios comerciales y financieros poco dimensionados, escasa calidad de aguas, restricciones en el abastecimiento de agua en algunas épocas... Problemas que afectan a los núcleos receptores de esta actividad como a aquellos que se encuentran en puntos de acceso o tránsito (Gernika, Gautegiz de Arteaga, Kortezubi, Busturia, etc.). Además se somete a una fuerte presión al conjunto del área estuarina y litoral (marisqueo abusivo, contaminación del agua, basuras, etc.).

Nuevos recursos turísticos

En la década de los 80, tras el impacto producido por los modelos desarrollistas anteriores se produce un cambio de mentalidad tanto desde los organismos públicos como en el usuario turístico. Además del valor que suponen las playas surge un nuevo recurso para el desarrollo turístico que es valor medio ambiental y paisajístico, ya que éste supone una garantía de calidad de vida desde este nuevo punto de vista. Tras las innumerables acciones territoriales que han deteriorado el valor ecológico y de diversidad paisajística, surge una nueva estrategia basada en la conservación.

El País Vasco, no es ajeno a esta nueva situación. El desarrollo industrial y urbano han sido los principales artífices del deterioro medioambiental vasco principalmente en los valles atlánticos y el sector costero. La cuenca de la ría de Mundaka limitada por los escasos fondos de su estuario, un desarrollo industrial principalmente endógeno localizado en Gernika, Busturia y Bermeo, un

desarrollo turístico y residencial relativamente bajo que únicamente ha dejado algunos desequilibrios constructivos en las zonas costeras (Plan de Ordenación Urbana de la Comarca Guernica-Bermeo y Plan Especial de Aprovechamiento de la Ría de Mundaka) y alejado de las principales vías de comunicación mantiene hasta hoy día enclaves prácticamente relictos (marismas, encinar de Akorda, acantilados de Ogoño, etc.), un paisaje agrario en equilibrio con el entorno y un valor escénico importante. Todos estos factores además de aquellos que ya se consideraban con anterioridad convierten a esta comarca en una de las zonas de mayor calidad de Bizkaia.

En 1984 el Gobierno Vasco presenta a la UNESCO un informe basado en un estudio ecológico integral del entorno de la ría (Aranburu, 1984) y solicita la inclusión de este espacio en el programa "Hombre y Biosfera" (MaB, "Mand and Biosphere"). A finales de ese año gran parte de la comarca Gernika-Bermeo es designada Reserva de la Biosfera. Siguiendo criterios reconocidos (Miller, 1980) para su óptima planificación los límites de esta Reserva no corresponden a los de la comarca Gernika-Bermeo sino a la divisoria de aguas de la cuenca que vierte a la ría de Mundaka. El 6 de julio de 1989, el Parlamento Vasco aprueba la Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, estableciendo con ello un régimen jurídico especial para este espacio y para toda actividad en él desarrollada.

En la exposición de motivos de esta ley se destaca la importante presión a que se halla sometida la cuenca por parte de las actividades humanas y la profunda transformación del entorno del estuario debido a su utilización turística y de segunda residencia, de ahí que se haga necesario armonizar el desarrollo con la conservación del patrimonio y recursos naturales. En diciembre de 1993 se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de Urdaibai para articular la normativa y determinar las directrices generales de actuación.

La Reserva de la Biosfera de Urdaibai ocupa 220 km². El ámbito territorial abarcado por las previsiones del Plan es el constituido como no urbanizable de la mencionada Reserva.

De esta manera el enclave de Urdaibai va a ser el primer espacio protegido de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al que luego seguirán otras zonas pero de características distintas (Parque Natural de Valderejo, Parque Natural de Urkiola, Parque Natural de Aralar, Parque Natural de Gorbea, etc.). Este hecho propiciará un nuevo valor a Urdaibai que será utilizado por las administraciones públicas para proyectar la imagen de calidad ambiental y escénica del País Vasco. El ocio y el turismo se ven beneficiados por esta publicidad, y Urdaibai comienza a ser una zona con mayor demanda residencial y turística, que ve multiplicarse sus valores. A pesar de que la zona costera sigue siendo la que más posibilidades tiene para desarrollar este sector, el recurso se amplía a valles agrarios con méritos históricos o culturales, a zonas de cumbres panorámicas o

con yacimientos, a enclaves ecológicos bien conservados que se aprovechan para la educación ambiental, etc.

La planificación turística de la reserva de la biosfera de Urdaibai a fin de siglo

La planificación turística en la Reserva de Urdaibai va a tener a partir de ahora dos ámbitos de proyección. Por un lado en el suelo urbano y urbanizable de los municipios con mayores posibilidades recreativas y turísticas donde serán los Planes Generales y las Normas Subsidiarias los que dirijan el proyecto turístico (el suelo de ordenación sujeta al planeamiento urbanístico abarca una superficie de 669,86 ha.). Por otro lado el suelo no urbanizable que se encuentra bajo la normativa del Plan Rector de Uso y Gestión.

El Plan Rector tiene como uno de sus principales objetivos "favorecer de forma ordenada el uso recreativo y el turismo" (Artículo 17) y para lograr este objetivo en sus directrices se considera la planificación y el desarrollo de ciertos espacios de la Reserva a fin de aportar un espectro de actividades recreativas dotándolas de los equipamientos y servicios necesarios pero intentando siempre minimizar la posible degradación del entorno. El Plan se ejecutará mediante las normas de ordenación dictadas por los Planes de Acción Territorial que incorporarán los Planes de Manejo y Programas integrados inherentes a ellos. Entre ellos el Plan de Promoción de Actividades Diversas y el Plan de Manejo de los Recursos Naturales atenderán al ocio y el turismo a partir de un Programa de Gestión turística y recreativa y un Programa de turismo verde y cultural. Mientras, el Plan de Interpretación atenderá a las actividades divulgativas.

En cuanto al régimen del suelo afectado por el Plan se divide el territorio en las siguientes áreas: de Especial Protección (11%), de Protección (25 %), de Interés agrario (8%), Forestales (31%), Núcleo de Población (1,4%), Rústico Común (20%) y de Sistemas (infraestructuras y equipamientos comunitarios).

La oferta turística y residencial se centra en las áreas de Núcleo de Población y Suelo Rústico Común (Mapa 1):

- En las áreas de Núcleo de Población (328,7 ha.) se permite la construcción de instalaciones para actividades recreativas e instalaciones y edificios para acogida de visitantes tales como hoteles, hostales, merenderos, restaurantes y bares (parcela receptora mínima 5.000 m²; superficie máxima edificable 1.000 m², número máximo de plazas hoteleras 20). Se permite la construcción de viviendas residenciales uni o bifamiliares en los mismos a partir de la delimitación de las Normas Subsidiarias o Planes generales siempre que su número no supere al existente.

- En la áreas de Suelo Rústico Común (4.398,77ha.)(suelos sin especial relevancia naturalística, paisajística, agraria y sin riesgos ambientales) está permitido construir también edificios e instalaciones relacionadas con la actividad hostelera y restauradora que por su naturaleza deban emplazarse en medio rural (Superficie mínima de parcela 20.000 m², superficie máxima edificable 2.000 m² y número máximo de plazas hoteleras 40 unidades). Las instalaciones para el estacionamiento de caravanas y la acampada desarrollarán parcelas mínimas de 4 ha., de las cuales la ocupación máxima será del 50% de su superficie y necesitan de evaluación de impacto ambiental. No se permite construir viviendas que no vayan a ser residencia de agricultores.

Conclusiones

El análisis del ordenamiento más inmediato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai permite prever un óptimo desarrollo del sector turístico apoyado en varios factores principales:

- la diversidad de recursos (playas, ecosistemas singulares, huellas del pasado, paisaje integrado, espectacularidad, etc.) en el conjunto de la Reserva.
- la diversidad en la oferta: agroturismo, pequeños hoteles, centros de educación ambiental, campings, etc.
- ha salido a concurso público, tras 7 años de Ley, la elaboración del Programa de Armonización y Desarrollo de las Actividades Socioeconómicas (Padas). El Programa deberá definir qué sectores productivos resultarán viables a corto, medio y largo plazo tanto desde el punto de vista productivo como medioambiental, definiendo de esta manera el futuro económico de la Reserva.
- la localización del desarrollo residencial-turístico no únicamente en la franja costera sino en los pequeños núcleos de población y en el suelo rústico común favoreciendo el equilibrio poblacional y económico.
- el Plan no supone limitaciones al desarrollo de edificaciones y actividades en suelo urbanizable.
- las posibilidades de edificación destinada a segunda residencia son muy amplias en los núcleos de población.
- los ayuntamientos de la comarca junto con distintos agentes sociales quieren convertir la zona en *Comarca turística* en la que una agrupación genere los mecanismos necesarios para impulsar la economía y la calidad de vida rural y se redacte un Plan Estratégico del sector turístico. El proyecto, realizado por una asociación de montaña, tiene como objetivo fomentar el turismo interior y ofrecer un paquete turístico y un destino rural tanto de interior como de

costa, y potenciar la agrupación de empresas y presentarlas para su comercialización en una marca única de turismo rural con característica propia.

Y riesgos, tanto para la actividad turística como para el conjunto del desarrollo, en los siguientes:

- el retraso que puede conocer la elaboración y aprobación del Programa de Armonización y Desarrollo de las Actividades Socioeconómicas y los Planes de Acción Territorial, de tal modo que durante años siga faltando un modelo de desarrollo.
- de las 22.000 has. del territorio tan sólo un 5-6% están bajo titularidad pública lo que dificulta la acción territorial y se observa la necesidad de considerar incentivos o indemnizaciones a las propiedades afectadas por las limitaciones de uso, que ayuden en la ejecución del Plan. Por ejemplo, para los propietarios es difícil entender que los municipios que tienen territorio fuera y dentro de la Reserva en suelo Rústico Común para las explotaciones agrarias hacen falta 5 ha. y ser agricultor, y en cambio fuera del límite de la Reserva únicamente hace falta 1 ha.
- el modelo de gestión limita la edificabilidad y ello conduce a reducir las posibilidades inmobiliarias que algunos propietarios tenían como solución al declive agrícola y forestal (el metro cuadrado de suelo descende al imponérsele usos limitados) lo que genera continuas disputas incluso dentro de la propia administración pública (conflictos Ayuntamientos, Diputación, Dptos. Gobierno Vasco). Un ejemplo de ello es que, ante las continuas protestas recogidas, los propietarios y baserritarras, que hasta ahora disponían únicamente de representación en un órgano consultivo ahora lo tendrán en el decisorio del Patronato.
- la gestión de la Reserva en manos del Gobierno Vasco es disputada por la Diputación Foral quien quiere cambiar la ley en favor de las peticiones de los propietarios .
- hay una fuerte presión residencial que considera a esta zona como área de expansión privilegiada.
- en las Directrices de Ordenación Territorial que constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territoriales y urbanos. La propuesta de las DOT en materia turística para este área (Área funcional Gernika-Markina) es la terciarización de la economía sobre la base de una progresiva especialización turística. La segunda residencia puede suponer un mecanismo válido para combatir la regresión económica y así se propone la potenciación de la segunda residencia en los municipios costeros. Estas propuestas se contradicen con el Plan lo que generará fuertes tensiones.

- como ya se indica para el conjunto de Reservas (Castello, 1996), se observa el beneficio obtenido en restauración y hostelería pero no entre los propietarios forestales o agrícolas lo que conlleva importantes contrastes
- pequeña capacidad de acogida del territorio que todavía adolece de áreas de recepción amplias, plan de saneamiento y vertidos, etc.
- la presión estival aumenta cada año, de tal manera que la degradación previsible (aumento de embarcaciones de recreo, marisqueo, contaminación, etc.) se contradice con la intención de mantener los paisajes actuales.
- el suelo rústico común ofrece una amplia posibilidad de usos recreativos, de restauración que chocan con la intención del mantenimiento tradicional de la vida rural que se promueve en el Plan.

Bibliografía

- Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente (1993): *Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai*. Gobierno Vasco.
- Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente (1994): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz. Gobierno Vasco.
- Aranburu, A. (coord.) (1984): *Estudio Ecológico del valle y Estuario de la Ría de Gernika-Mundaka*. Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Gobierno Vasco.(Inédito).
- Castello, I. (1996): “Principales problemas de planificación y gestión del desarrollo económico en las Reservas de la Biosfera españolas. *Jornadas*”, *Planeamiento Ambiental del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. 61-65.
- Dorao, J. (dir.). (1972): *Estudios Socio-económicos Comarcales. Guernica-Bermeo*. Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao.
- Ikei (1996): *Estudio sobre desarrollo socioeconómico en Urdaibai*. Documento de Trabajo para la Elaboración del PADAS de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco. (Inédito).
- Leonardo, J. (1996): “Urdaibai: entre la preservación y el privilegio”. *Jornadas de Planeamiento Ambiental del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, G.V. 221-224.
- Miller, K. (1980): *Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica*. Madrid: Fepma.
- Uriona, A. (1995): “Reservas de la Reserva”, *El Mundo*, 9-12-1995: 14.

Mapa 1. Clasificación del suelo de especial protección y del planificado para actividad turística en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (22.000 ha)

