

**INFORME SOBRE LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES
DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

**Eugenio Ruiz Urrestarazu
Departamento de Geografía
Universidad del País Vasco**

Septiembre, 2006

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. LECTURA CRÍTICA DE LAS ACTUALES DOT.....	7
2.1. Una primera valoración global.....	8
2.2. Valoración temática de las DOT.....	14
2.2.1. Bases del Modelo Territorial.....	14
2.2.2. Principales retos en la OT de la CAPV.	17
2.2.3. Planteamiento disciplinar asumido por la redacción de las DOT.....	19
2.2.4. Euskadi en el contexto de los grandes espacios de Europa.....	21
2.2.5. El modelo territorial de las DOT.....	24
2.2.5.1. El medio físico y su ordenación.....	24
2.2.5.2. Sistema de ciudades y áreas rurales de Euskadi.....	29
Sistema de asentamientos y modelo territorial. Política de suelo residencial y para actividades económicas.....	30
Ordenación de la segunda residencia y de los recursos turísticos.....	31
Sistema de Áreas de esparcimiento (playas) y Núcleos de Acceso al Territorio.....	32
Infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía.....	32
Agua.....	33
2.2.5.3. Renovación urbana.....	33
3. PROPUESTAS PARA LA REVISIÓN DE LAS DOT.....	34
3.1. La necesidad de un diagnóstico renovado.....	35
3.2. Propuestas estratégicas.....	38
3.2.1. Desarrollo sostenible.....	39
3.2.2. Nueva Cultura del Territorio.....	42
3.2.3. Smart growth.....	45
3.2.4. Estrategia Territorial Europea.....	46

3.3.	Propuestas temáticas.....	48
3.3.1.	Sistema urbano y ciudades.....	48
3.3.2.	Movilidad y transporte.....	57
3.3.3.	Participación ciudadana.....	62
3.3.4.	Áreas rurales.....	63
3.3.5.	Agua.....	64
3.3.6.	Relaciones con los espacios colindantes.	65
3.3.7.	Otros temas.....	66
4.	ALTERNATIVAS A LA ESTRUCTURA GENERAL DEL DOCUMENTO.....	69
5.	CREACIÓN DEL OBSERVATORIO VASCO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.....	74

1. INTRODUCCIÓN

Este informe reúne un conjunto de apreciaciones, consideraciones y propuestas sobre la ordenación del territorio (OT) en la CAPV. Más en concreto se centra en cuestiones que puedan interesar como ayuda para la discusión cara a una revisión del principal documento de planificación vigente hoy día en este País: las DOT. Su finalidad específica consiste en aportar reflexiones y propuestas útiles para dicha revisión. No se incorporan todas las cuestiones (elementos y factores territoriales) que afectan al territorio sino una selección de ellas. Los criterios de selección que se han tenido en cuenta son en primer lugar la selección previa que ya efectuaban las Directrices vigentes, en segundo lugar la importancia concedida a los elementos y factores territoriales en función del impacto espacial que representan y en tercer lugar un criterio operativo que se basa en la capacidad y conocimiento del autor del informe, de la posibilidad de expresar alguna opinión sobre temas de los que algo se conoce y se tiene cierta seguridad, quizá atrevimiento, para ofrecer aportaciones de algún interés.

Cada uno de los temas ha sido tratado con un enfoque global, de carácter general, sin que se profundice en el detalle, ni en la escala, ya que para ello hubiera sido preciso elaborar de manera previa un diagnóstico integrado de doble vertiente, de las propias DOT por un lado y de la evolución real del modelo territorial vasco por otro, labor que excede al alcance de este informe.

A lo largo del texto el lector encontrará repeticiones, temas, cuestiones o perspectivas que vuelven a aflorar. Estas reiteraciones podrían haberse evitado en favor de una mayor fluidez narrativa, pero se ha optado por su

conservación ya que su repetida presencia adquiere el carácter simbólico de resaltar aspectos que se han considerado claves, que poseen una transcendencia superior en la organización del territorio y en la práctica de la planificación.

Dado el carácter que se ha querido dar al informe -un reflejo del conocimiento y aprendizaje teórico y práctico que el autor ha adquirido a lo largo de su práctica profesional- no se ha creído oportuno recurrir a argumentos de autoridad, a citas de autores que avalen las opiniones expresadas, más propias de documentos de carácter académico. Por esa razón no existen referencias, ni listado de bibliografía utilizada. Esa ausencia no exime que una parte de las opiniones planteadas sean cristalización de lecturas de otros autores y de opiniones ajenas tamizadas por la reflexión del redactor de estas líneas.

Además de esta breve introducción el informe se divide en otros cuatro partes o capítulos. En el primero se hace un repaso crítico a las DOT actuales en el que se sigue paso a paso su texto para extraer aquellas conclusiones, tanto positivas como negativas, que ayuden a desvelar sus aciertos y debilidades de modo que puedan incorporarse los primeros en la nueva redacción y modificarse o suprimirse los segundos.

El siguiente capítulo (epígrafe 3) está dedicado a exponer un conjunto de propuestas que se estiman prioritarias para su discusión y posible inclusión en el nuevo documento. Estas propuestas se agrupan a su vez en tres apartados. El inicial reitera la necesidad de establecer un diagnóstico que conforme una base sólida de partida, el segundo enfatiza la coherencia de disponer de un entramado teórico que sustente las interpretaciones y decisiones que se acuerden y a continuación se aportan varios paradigmas que defienden una gestión sostenible del territorio, y el

último articula una serie de propuestas temáticas concretas sobre diferentes aspectos territoriales.

En el capítulo 4 se reflexiona sobre diferentes posibilidades que se abren ante los caracteres estructurales que debe presentar el futuro documento, en relación con aspectos cruciales como la variedad temática que debe albergar, el nivel de detalle en que se debe trabajar y el grado de flexibilidad que deberían alcanzar las determinaciones que se estipulen.

El quinto y último capítulo que cierra el informe describe de forma esquemática una última propuesta sobre la conveniencia de crear un Observatorio Vasco de Ordenación del Territorio. Se ha preferido presentar esta propuesta separada de las anteriores ya que no tiene relación directa con el contenido central del informe pero que sí representa una iniciativa de interés que merece ser discutida y valorada.

2. LECTURA CRÍTICA DE LAS ACTUALES DOT

Las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que entraron en vigor en 1997, cobran su verdadero significado integradas en el conjunto de instrumentos de planificación que determina y define la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT) (Ley 4/1990): las propias DOT, los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Dentro de este entramado las DOT representan el marco normativo superior que establece diagnósticos globales y sectoriales a partir de los cuales configura diversas determinaciones de carácter vinculante, muy pocas, y sobre todo directrices y orientaciones para la redacción de los instrumentos de desarrollo citados (PTP y PTS) y del planeamiento de escala municipal. Un estudio crítico de todos esos documentos y de los resultados obtenidos daría una visión completa y ajustada del auténtico valor de las DOT. Eso no es posible llevarlo a cabo dentro de los límites materiales y temporales de este informe ya que por una parte dicho trabajo excede con creces los objetivos del mismo y por otra no ha transcurrido aún el tiempo suficiente para que el modelo territorial del País Vasco refleje de una manera efectiva la planificación contenida en todos esos documentos, en particular en lo que se refiere a los PTP recientemente aprobados. Por esos motivos este apartado se centra de manera casi exclusiva en las propias Directrices con la finalidad de resaltar a través de un enfoque crítico aquellos aspectos que se consideran más relevantes tanto desde una valoración positiva como negativa. Es de esperar que dichas apreciaciones sirvan de ayuda para mejorar las DOT reformadas evitando los aspectos negativos e incorporando otros que se ajusten mejor a una Gestión Sostenible del Territorio (GST).

2.1. UNA PRIMERA VALORACIÓN GLOBAL

Desde una perspectiva integral de las vigentes DOT, -más adelante se entrará en análisis más concretos-, la valoración que merecen es muy positiva tanto desde una crítica interna del propio documento como de los efectos sociales, políticos y administrativos que ha inducido. Es justo afirmar que en las políticas de OT y en la percepción social las DOT han establecido de forma nítida un antes y un después, constituyéndose en un hito que sin afán hiperbólico se puede calificar de histórico. Entre estos aspectos positivos merecen ser destacados los siguientes:

- a) La redacción del documento es seria y consistente y obedece a un trabajo bien hecho. Los diagnósticos realizados, globales y sectoriales, encaraban de manera muy apropiada las carencias y potencialidades del espacio vasco.
- b) Al tratarse del primer documento con estas características que veía la luz en el País Vasco estaba obligado a contemplar todos los componentes y factores que inciden sobre el modelo territorial. De ese modo establece un prolijo y completo tratamiento de todos ellos: medio físico, sistema de asentamientos (incluyendo la política de suelo, ordenación de la segunda residencia y los espacios turísticos, las necesidades de vivienda y oferta de suelo residencial), infraestructuras en su totalidad (transportes, comunicaciones, energía, agua, residuos). De forma paralela se adentra en proponer iniciativas para la renovación urbana, la ordenación del patrimonio cultural y de los equipamientos
- c) Las orientaciones, directrices o vinculaciones que se proponen en cada uno de los temas anteriores son

apropiadas ya que se sustentan en diagnósticos previos de gran credibilidad. La base de todo buen plan de ordenación territorial descansa en un correcto diagnóstico que desvele los problemas y potencialidades del espacio concreto a ordenar, lo que equivale a decir que es preciso un profundo conocimiento del territorio y de su sociedad.

- d) Un aspecto muy acertado de las DOT es su insistencia en la superación de los estrechos marcos municipales, incapaces de resolver problemas territoriales de escalas que les superan. En este sentido las principales aportaciones son la delimitación de la Áreas Funcionales (AAFF), basada en una correcta y adecuada metodología, y las propuestas de compatibilización de planeamientos municipales.
- e) Desde el punto de vista social y administrativo ha colaborado de manera directa en el progresivo asentamiento de la cultura del territorio y su ordenación. Aunque el camino a recorrer en este sentido es muy largo, las administraciones públicas, representantes políticos, profesionales cuya actividad tiene una incidencia territorial, empresarios y una parte cada vez más numerosa del cuerpo social tienden a adquirir una visión más integral del territorio y de la trascendencia de las interrelaciones de los elementos espaciales. En definitiva, la consideración del territorio como un sistema en el que cualquier modificación de una de sus partes no limita sus efectos a la parte afectada sino que esa acción repercute en el conjunto. Menor conciencia se tiene, o menor interés por adquirirla, de una cualidad inherente a determinadas actuaciones sobre el territorio y que es de una importancia excepcional: la irreversibilidad. Desde un enfoque geográfico los

elementos territoriales poseen dos atributos principales: su localización espacial y su función. La función puede ser modificada con facilidad; un cuartel se transforma con ciertas modificaciones arquitectónicas formales en un centro de enseñanza. El carácter espacial es mucho más inmanente, más difícil su transformación; una vez construida una carretera allí permanecerá. Este aspecto locacional, estrechamente ligado a la práctica de la OT y en muchos elementos a la noción de irreversibilidad, dista todavía de ser considerado en su alcance real.

- f) Ha ayudado a superar la idea del espacio como una mera base territorial para las actuaciones humanas, como soporte o escenario teatral de las mismas, para pasar a ser considerado como un recurso en sí mismo, como un activo determinante en el proceso de desarrollo económico y social.
- g) Los gestores del territorio, públicos y privados, se van acostumbrando a que se debe funcionar bajo la previsión de un plan preestablecido y de acuerdo con los controles y determinaciones que se establezcan en el mismo. Dicho con otras palabras, se aleja la idea de que en el territorio (soporte, escenario) vale cualquier actuación, a favor de una nueva visión en la que ese territorio (elemento constitutivo del desarrollo socioeconómico y cultural) rigen unas reglas que deben ser respetadas.
- h) Dentro de esa nueva cultura del territorio, un elemento de gran trascendencia que ha ido calando de forma creciente es la necesidad de una mayor cooperación intermunicipal. En este sentido el proceso de elaboración de los PTP y PTS ha sido crucial. No es en sí misma una perspectiva nueva, pues con antelación ya existían las mancomunidades u otros entes similares

y de forma paralela se han ido configurando otros como los Udaltaldes para la elaboración de las Agendas 21 locales. La singularidad de las DOT y sus instrumentos de desarrollo en este campo estriba en la incorporación de la noción integral del territorio a esa colaboración entre municipios. No cabe duda que se trata de un aspecto en el que se deberá seguir profundizando en el futuro inmediato.

- i) Por último cabe valorar de positiva la flexibilidad mostrada por las DOT cara a su aplicación. En ellas se parte de una premisa básica que se resume en la adopción de *la mayor flexibilidad posible dentro del máximo control necesario*. Ese propósito puede ser compartido en el futuro ya que un documento marco rígido, con un exceso de determinaciones vinculantes que impida un desarrollo posterior adaptado a las circunstancias comarcales y locales, es decir un documento "ordenancista" está condenado al fracaso, si es que llegara a ser aprobado alguna vez. Sin embargo y compartiendo el fondo de la anterior afirmación dialéctica entre flexibilidad y control, la cuestión no queda resuelta ya que a continuación hay que reflexionar sobre qué interpretación concreta se le debe dar en cada caso: qué se entiende por posible en la flexibilidad y qué se entiende por necesario en el control. De este tema esencial sobre el que se volverá más adelante sólo se expone aquí que su clave interpretativa depende del momento histórico en que se desarrolle, del grado de evolución socioeconómica y cultural.

Los efectos territoriales, aunque como se decía antes es todavía pronto para sopesarlos ya que los PTP no han tenido tiempo en el momento actual de ejercer de forma significativa su influencia real sobre los espacios de su

ámbito, son más dudosos. No es posible efectuar aquí un diagnóstico fiable y de carácter científico sobre este tema que requeriría un estudio analítico en profundidad de muchas variables que indicaran el grado de correspondencia entre las Directrices de Ordenación y la evolución real del territorio durante estos nueve años de vigencia de las mismas. Con todo y a modo de hipótesis previa que habría que verificar, la respuesta es más bien negativa sin que se nieguen avances notables en algunos campos. ¿Se va consiguiendo dotar al sistema urbano de un mayor equilibrio o han aumentado las situaciones de desequilibrio, como por ejemplo en la relación costa/interior de la vertiente atlántica o en la macrocefalia de la capital alavesa? ¿La acelerada expansión urbana de estos años tanto en las áreas periféricas de las Áreas Metropolitanas (AAMM) y de las ciudades como en entornos rurales se están realizando con criterios de sostenibilidad? ¿Se ha logrado frenar la tendencia a la pérdida de centralidad de muchas cabeceras comarcales que se ven inermes ante el cada vez más potente efecto succión de las AAMM? A pesar de la lenta mejora de algunas, sólo de algunas infraestructuras de transporte ¿se ha avanzado en la conectividad de los núcleos de población y de las áreas de actividad o el problema de la congestión, los bloqueos y la inseguridad se han acrecentado? ¿Se va consiguiendo invertir la tendencia del progresivo deterioro medioambiental y paisajístico? ¿Se ha avanzado en el respeto hacia la conservación de los recursos naturales, en la correcta asignación de usos y actividades de acuerdo con la capacidad de acogida del territorio, o en la preservación y mejora paisajística? Estas son algunas de las preguntas cuya resolución permitirían emitir una valoración fundamentada a la cuestión de la efectividad de las DOT ante una gestión inadecuada del territorio.

Una última valoración global, en este caso de carácter claramente negativo, se refiere a la excesiva duración del proceso. Transcurrieron siete años entre la promulgación de la LOT y la aprobación de las DOT y se han sucedido aún más entre esta y la aprobación de la mayor parte de los PTP. Son lapsos de tiempo demasiado largos para que los instrumentos resultantes muestren su total eficacia. Muchos procesos territoriales se realizan a una velocidad más alta de lo que a veces se piensa. Y gracias a los avances técnicos estos procesos cada vez se aceleran más, sobre todo en fases de crecimiento económico en los que se dispara la dinámica territorial. Para que un instrumento de ordenación territorial sea efectivo tiene que ir por delante de esa dinámica socioeconómica, por delante de las actuaciones que generan las actividades humanas sobre el territorio. En caso contrario de poco servirá, siempre irá a remolque de la iniciativa empresarial y particular, llegará tarde. Este hecho ha sido constatado con determinados Avances de PTP que al no ser aprobados en su momento han debido ser rehechos casi por completo porque la dinámica económica y los planeamientos urbanísticos locales los había sobrepasado con facilidad. Las circunstancias en las que se redactaron las DOT, su carácter pionero, los desacuerdos políticos y los encontrados intereses de grupos sociales explican su retardo. Pero hay que pensar que muchas de estas circunstancias van a continuar en el futuro inmediato, sobre todo la dialéctica intereses privados/intereses sociales y el enfrentamiento entre grupos políticos con representación parlamentaria. Es por eso que esta cuestión vital vuelve a suponer un reto al que se debe responder de manera más satisfactoria.

Tras esta sucinta valoración global, a continuación se evalúan los diferentes capítulos de las DOT siguiendo el propio orden que aparece en el documento. En este análisis

no están contenidos todos los capítulos y epígrafes, sólo aquellos sobre los que ha parecido de interés incidir y sobre los que se tenía alguna opinión fundada.

2.2. VALORACIÓN TEMÁTICA DE LAS DOT

2.2.1. BASES DEL MODELO TERRITORIAL

Se acaba de comentar en el epígrafe anterior que uno de los aciertos de las DOT ha sido el correcto diagnóstico que efectuaba sobre el modelo territorial vasco y los factores evolutivos que influían en él. Una parte importante de dicho diagnóstico se encuentra en este capítulo titulado *Bases del Modelo Territorial*. La conocida afirmación de que sin un buen diagnóstico no es posible realizar una buena planificación se ratifica una vez más en este caso concreto y sirve de ejemplo a seguir en la previsible reforma de las Directrices. Y un diagnóstico apropiado no se consigue sin un conocimiento profundo del territorio. De poco vale el manejo experto de las técnicas de la planificación territorial si se carece de un dominio pleno de la estructura evolutiva del modelo territorial y de sus factores.

Los diagnósticos, que revelan la situación, problemas y potencialidades del modelo y las fuerzas y procesos que lo conforman, son hijos de su tiempo. La época en que se elaboraron los trabajos previos a la redacción de las DOT, los años 80, coincidía con la fase álgida de la crisis industrial y el declive demográfico. El modelo territorial heredado de la industrialización con sus lacras de deterioro ambiental exacerbado, un sistema urbano desarticulado, un urbanismo deplorable fruto de una casi inexistente planificación y con graves problemas de congestión y falta de conectividad externa e interna, se

enfrentaba a una economía y una sociedad que parecían exhaustas. El panorama se ofrecía sombrío y por eso mismo los planes de OT se hacían más necesarios que nunca. Este duro escenario es el que reflejan las DOT a través de sus análisis demográficos y económicos. De ellos se derivan una serie de retos y un conjunto de estrategias y objetivos que debían guiar las propuestas. Otro punto importante a resaltar es que dichos análisis se presentaban con un carácter dinámico en el que se incluían ámbitos de prospección. La OT parte de la situación presente pero actúa en el futuro, cuando la situación ya se habrá modificado y estos cambios hay que preverlos. La reforma de las DOT debe tener muy presente este ejemplo y saber adaptarlo al momento actual. Porque la situación ha evolucionado de manera vertiginosa desde entonces, con toda probabilidad con mayor velocidad de la prevista.

Es preciso, pues, elaborar un nuevo diagnóstico, aspecto clave sobre el que se insistirá de forma más detallada en el siguiente capítulo de propuestas. El modelo existente obliga a considerar los procesos propios de la sociedad "postindustrial" o sociedad de los servicios. Pero sobre estas denominaciones cabe efectuar algunas consideraciones que fueron hábilmente captadas por los redactores de las DOT. Hablar de sociedad postindustrial para referirse a la sociedad vasca resulta engañoso. La actividad transformadora continúa ostentando un papel económico y social básico en el País. Que además da razón de la existencia de una amplia gama de servicios que pivotan en su entorno, capitaneados por los llamados servicios a las empresas. Es decir que la terciarización se debe en una parte importante a la presencia de la propia industria. Por esa razón las DOT utilizan la expresión "neoindustrial" para referirse al territorio vasco, y también a la sociedad, con un significado de área industrial nueva en su

sentido de renovada. Expresión que sigue vigente en la actualidad.

A escala temporal humana una región existe porque es un espacio de la superficie terrestre que se diferencia de los de su entorno, posee una personalidad diferenciada. Al hablar de región se quiere expresar su noción geográfica, sin connotaciones político-administrativas. El reto para el geógrafo o para cualquier experto en el territorio consistirá en desvelar cuáles son las características que definen esa región, los elementos que constituyen su personalidad diferencial, su esencia. Esas características pueden ser muy diversas: físicas, económicas, paisajísticas, territoriales, sociales, culturales, etc. Cuantas más características propias posea un determinado territorio mayor será su singularidad. Si a las anteriores se suma una particularidad político-administrativa la diferencia con el entorno se potencia de forma más acusada. Dado el carácter evolutivo de toda región, como creación fundamentalmente humana, ostentará características pasajeras y otras de larga duración que se podría denominar inmanentes. Estas son las que en definitiva constituyen la base de la personalidad de toda región. Si todos sus caracteres cambian la presunta región no podría sustentarse ni definirse. En el País Vasco uno de los hechos que le proporcionan su personalidad regional es la industria, además por supuesto de otros de carácter cultural o físico. A pesar de las graves crisis industriales de los años 80 y 90, con su correlato de desmantelamientos, reconversiones, deslocalizaciones, elevados índices de paro, y en contra de la opinión de más de un experto, la industria vasca supo recuperarse, renovada, y seguir manteniendo su papel como una de las bases económicas punteras y como uno de los factores constituyentes de la

idiosincrasia cultural vasca. De ahí que neoindustrial se considere una expresión feliz.

El nuevo diagnóstico, como se verá en el siguiente capítulo, deberá basarse en las circunstancias que están modelando el territorio de estos años: nuevas pautas demográficas, residenciales, económicas, culturales y formativas, de movilidad, etc. En las DOT se insistía en el intenso papel modelador del territorio que tuvo la industrialización, lo cual es sin duda cierto y en la actualidad una parte sustancial de la estructura territorial se debe a esa fase histórica. Pero la sociedad neoindustrial o terciarizada del momento ha mostrado una capacidad de transformación territorial en muchos casos mayor (urbanización, infraestructuras), cuestión que no era fácil de prever en sus magnitudes reales. De nuevo esta fase histórica precisa la rápida renovación y puesta al día de sus instrumentos de OT.

2.2.2. PRINCIPALES RETOS EN LA OT DE LA CAPV

Algunos de los retos a los que debe enfrentarse la OT señalados en las DOT siguen manteniendo su vigencia en la actualidad:

- a) Consenso y coordinación institucional. Parece que, como algún otro, estamos ante un mal que no tiene enmienda. Hace unos años la deficiente coordinación podía achacarse a la falta de una cultura territorial que no echaba en falta una planificación y ordenación del territorio por parte de muchos gestores públicos. En eso, al parecer, se ha avanzado mucho. La conciencia existe y en el marco de los principios y las declaraciones públicas se comparten los valores de la gestión sostenible del territorio, pero a la hora de las decisiones y actuaciones cotidianas o de mayor

alcance el problema sigue en gran medida vigente. ¿No estamos ante una utilización espuria de lo sostenible por parte de determinados políticos que lo utilizan como mera coartada o adorno dialéctico sin que tenga correspondencia alguna con la realidad, al igual que antes sucedía con lo ecológico?

- b) Anticipación de los instrumentos de OT a la dinámica socioterritorial. La mayor virtualidad de la OT y su razón de ser fundamental consiste en su carácter preventivo. Así como en medicina la sociedad está cada vez más concienciada de la ventaja de las medidas preventivas sobre las terapéuticas, no parece suceder lo mismo en el tratamiento del territorio. Numerosos gestores, empresarios industriales por ejemplo, están preocupados por el avance y la implementación de tecnología ambiental reparadora, pero desconocen o desdeñan las prácticas preventivas. Para que los instrumentos de OT sean capaces de cumplir su objetivo de prevención deben anticiparse a la veloz dinámica socioterritorial, lo que exige unos instrumentos ágiles y fácilmente adaptables.
- c) Carácter holístico de la sociedad y el territorio. Los miembros de una comunidad desarrollada y democrática forman parte de una única sociedad con los mismos derechos y obligaciones, aunque mantengan ciertas particularidades de grupo y, por supuestos, individuales. Otro tanto es aplicable al territorio. Forma un sistema único e interrelacionado que sólo admite divisiones de carácter operativo y funcional pero que no por eso pierde su unidad básica.
- d) Equilibrio del sistema urbano y control de la expansión urbana.

Aunque en otros lugares del texto se tratan, llama la atención que no se haga mención a otros retos importantes

de la OT en el País Vasco como la protección ambiental y paisajística o la movilidad.

2.2.3. PLANTEAMIENTO DISCIPLINAR ASUMIDO PARA LA REDACCIÓN DE LAS DOT

Habría que conservar muchos de los planteamientos que las DOT hacen suyos, modificando aquellos que precisen una cierta renovación:

- a) Estrategia al servicio de los objetivos de desarrollo y bienestar. En el momento en que se redactaron las DOT no se habían desarrollado y popularizado el concepto y la práctica del desarrollo sostenible (DS). Por eso el enunciado anterior, cuya esencia es plenamente asumible, convendría integrarlo dentro de esta concepción más ambiciosa del DS. De esa forma se evita la aparente dicotomía entre desarrollo y bienestar, la impresión de que se trata de dos objetivos diferenciados cuando desde el DS se trata de un único objetivo. La noción de desarrollo como desarrollo económico está ya plenamente desfasada, aunque el desarrollo económico siga siendo imprescindible para la consecución de un pleno desarrollo. El objetivo final de la OT consiste en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la puesta en práctica de pautas de DS aplicadas a la gestión del territorio.
- b) Respeto al marco competencial del modelo institucional vasco. La anterior afirmación, que ha sido recogida de forma textual, parece algo redundante entre otras razones porque dicho respeto es jurídicamente obligatorio. Con todo y reconociendo el complejo modelo institucional, las nuevas DOT deberían hacer hincapié en el necesario consenso y colaboración entre

- las instituciones, superando las estrechas miras de los ámbitos competenciales propios y las lícitas controversias entre partidos políticos gobernantes.
- c) Actitud ética respecto del medio ambiente. Esa actitud quedaría plenamente integrada en la noción de DS.
- d) Protagonismo del sistema de ciudades. Este es un planteamiento indiscutible ya que en un territorio tan urbanizado como el vasco, el sistema urbano es el componente principal del modelo territorial. De hecho son las ciudades las que organizan el territorio de su órbita de influencia. Son lugar de residencia y trabajo de la mayor parte de los ciudadanos vascos y la gran mayoría de las infraestructuras y equipamientos se dimensionan y localizan en función de intereses urbanos. Por otra parte se debe considerar que la primacía del sistema urbano no perjudica a los ámbitos rurales, sino que por el contrario supone una garantía para su permanencia y desarrollo, siempre que la planificación y la gestión del territorio se efectúen desde principios de sostenibilidad, incluyendo aquí el de equidad territorial.
- e) Atención a la escala territorial intermedia y protagonismo de la red de ciudades medias. La acertada propuesta de la LOT, desarrollada en las Directrices, de crear ámbitos de escala intermedia (comarcales o funcionales) para la elaboración de instrumentos concretos de ordenación y para su implementación posterior debe seguir adelante, instaurando nuevos medios de coordinación sobre ámbitos escalares superiores. El fortalecimiento de las ciudades medias es la única garantía para asegurar un cierto equilibrio territorial.

f) De la planificación rígida a la planificación flexible. Este tema se analizará con mayor detalle en otro capítulo posterior de este informe.

2.2.4. EUSKADI EN EL CONTEXTO DE LOS GRANDES ESPACIOS DE EUROPA

La gran aportación de las DOT en este aspecto es la expresiva figura de la Gran Rótula como sede de un posible nodo de centralidad europeo. La Rótula simboliza de forma gráfica la función estratégica de la localización de la CAPV. Se sitúa en una zona meridional y occidental del continente europeo, en una posición descentrada y poco ventajosa en principio, en la cercanía del sur y de los "finisterres" y relativamente alejada del corazón activo e innovador, la dorsal europea. A pesar de esta inferioridad locacional cuenta con activos nada despreciables que una planificación territorial debe saber potenciar. Entre esos activos destacan tres: su ubicación en uno de los principales ejes europeos, su posición central dentro del Arco Atlántico y su emplazamiento a caballo entre la vertiente atlántica y mediterránea. El corredor de comunicaciones que desde el centro atlántico europeo pasa por París para dirigirse a Madrid, Lisboa y África ha marcado la historia del País que se convirtió de muy antiguo en tierra de paso, de contacto y de trasvase de innovaciones. Su posición fronteriza entre dos potentes estados europeos, España y Francia, en muchas ocasiones en rivalidad y confrontación incluso bélica ha impedido durante diversas fases históricas una fluidez de intercambios más ágil y ventajosa. Hoy día esta posición fronteriza, lejos de ser un obstáculo, actúa como gozne de contacto que tiene que ser potenciado (Euskadi-Aquitania, Eurociudad Donostia-Baiona). Pero también hay que considerar no sólo las ventajas, sino también los

inconvenientes en forma de congestión viaria y deterioro ambiental que representa ser la única alternativa de transporte en el occidente del istmo pirenaico. Una colaboración consensuada con otras administraciones autonómicas y regionales de ambas vertientes del Pirineo sería el camino adecuado para enriquecer esas alternativas de tránsito norte-sur.

La segunda baza a favor era su posición central en el Arco Atlántico en la que el puerto de Bilbao y el sistema urbano vasco deben jugar un papel protagonista. En el Atlántico existen importantes puertos en el Mar del Norte, encabezados por el gigantesco superpuerto de Rotterdam. Pero el puerto de Bilbao debería ejercer su primacía sobre una fachada marítima que se extiende desde el Canal de La Mancha hasta Gibraltar. Por el norte hay que alcanzar Nantes o incluso Le Havre para encontrar un puerto de magnitudes similares al de Bilbao. Por el sur habría que dirigirse hasta Algeciras. Su posición central dentro de este tramo costero le potencia para erigirse en un centro de transportes marítimos de referencia con un hinterland que se extiende por varias regiones europeas. Por otro lado la densa malla urbana y demográfica de la dorsal europea se va aclarando hacia el oeste adoptando una estructura geográfica de archipiélago urbano. Una de las islas del archipiélago es el sistema vasco y las ciudades de su entorno inmediato. Una acertada política de conectividad y desarrollo para este deseado nodo de centralidad a escala europea podría aprovechar esa posición central en el Arco Atlántico, su localización sobre el corredor París-Madrid y, en tercer lugar, su envidiable situación sobre dos de las grandes cuencas hidrológicas europeas, la atlántica y la mediterránea. En toda Europa Occidental no existe otro lugar en que la cuenca mediterránea se acerque tanto al Atlántico como en el País Vasco. Habría que viajar al otro

extremo del continente, a la costa dálmata de Croacia, para observar un contacto similar. Además la línea divisoria de cuencas se implanta sobre una cadena montañosa de escaso vigor topográfico, con numerosos collados fácilmente accesibles que más que separar, unen ambas vertientes, a diferencia de lo que sucede al este con la cadena pirenaica y con la cordillera Cantábrica al oeste. Ante estas características geográficas la función de rótula de conexión entre el eje norte-sur (París-Madrid) y el eje este-oeste (cantábrico-mediterráneo por ambas vertientes pirenaicas) se explica por sí solo.

Las nuevas DOT deberán seguir teniendo en cuenta esta localización estratégica y adoptar las propuestas adecuadas para su potenciación. Pero habría que volver a efectuar un nuevo diagnóstico más al día de la delimitación y caracteres de los diferentes espacios europeos y sus dinámicas, sobre todo en relación con la Unión Europea ampliada y las posibilidades futuras de ampliación. Aunque esta expansión europea se difunde hacia el este, sus consecuencias repercuten en todos los Estados y regiones de la Unión, a semejanza de los movimientos de las piezas de un tablero de ajedrez, a través de modificaciones de estrategias económico-territoriales, dinámicas de crecimiento, movilidad, redes o procesos de deslocalización.

También parece oportuno dotar de mayor protagonismo a los ámbitos territoriales más inmediatos. Por un lado a las CCAA circundantes del eje del Ebro, de la fachada atlántica y del eje Burgos-Madrid. Por otro reforzar las relaciones Euskadi-Aquitania y otras regiones nordpirenaicas y en particular profundizar en el asentamiento progresivo y funcional de la eurociudad Donostia-Baiona. Las nuevas DOT deberían proporcionar bases para el establecimiento de protocolos flexibles de cooperación en OT con esas

regiones. Serían imprescindibles propuestas imaginativas y con amplias dosis de viabilidad para vencer las reticencias competenciales de los respectivos gobiernos a través de las asociaciones de cooperación transfronteriza ya existentes o por medio de otros mecanismos creados ex profeso.

2.2.5. EL MODELO TERRITORIAL DE LAS DOT

2.2.5.1. El medio físico y su ordenación

El conjunto de este capítulo de las DOT está bien planteado y resuelto técnicamente. La crítica principal que cabe hacerle es que de hecho no garantiza casi nada. No existen más que contados casos de protección eficaz y vinculante de algunas áreas muy concretas. Quedan sin protección suelos, recursos, paisajes, etc. Si no se promueven mecanismos más eficaces de cumplimiento de lo previsto en las DOT gran parte de las mismas quedarán como una interesante muestra de buena voluntad, "bonitas palabras", y poco más (excepto ese poso de cultura del territorio que en sí mismo, como ya se ha dicho, es importante).

Un ejemplo de lo anterior es la instalación de la planta de aerogeneradores en la Sierra de Elgea antes de la aprobación del PTS correspondiente. Se trata de un área de pastizales montanos sobre las cumbres del cordal de la divisoria de aguas cantábrico-mediterránea con un gran valor ecológico, paisajístico, cultural y etnográfico (estaciones megalíticas, cultura pastoril). Los parques de energía eólica, constituidos por numerosos molinos aerogeneradores de elevada altura y que ocupan una banda cacuminal de varios centenares de metros de longitud, entran sin duda dentro del tipo de uso denominado Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no Lineal Tipo A en la Matriz para la Ordenación del Medio Físico. En

dicho uso se cita expresamente, entre otros varios, a las centrales productoras de energía eléctrica como componentes del mismo. No entran en el tipo denominado Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no Lineal Tipo B ya que estas se refieren a antenas, torres, faros, es decir, instalaciones individuales o de muy pocos elementos y de escasa ocupación de suelo, cosa que no sucede en el caso de la planta aeromotriz. Pues bien, en la Matriz mencionada indica con claridad que en la Categoría de Ordenación Pastizales Montanos queda prohibida la ubicación de Instalaciones Técnicas Tipo A. Las DOT fueron burladas. Otro ejemplo que pertenece a un futuro más o menos inmediato es el del puerto exterior de Pasaia. En el estudio ya comentado que debería hacerse sobre los resultados y efectividad de las actuales DOT sería interesante incorporar los casos de incumplimiento que se hayan producido.

Los mecanismos de protección tendrían que garantizar la conservación de suelos valiosos (como recurso, protección ambiental -erosión-, paisaje), así como de otros elementos y procesos del medio físico.

Algunas críticas y propuestas de carácter más puntual son estas:

- La redacción deja confuso el papel de los recursos naturales y el suelo no urbanizable (SNU). Parece como si se tratase de elementos sin relación entre sí. Sería mejor hablar de las funciones que debe cumplir el SNU y, en particular, sus recursos naturales.
- Se habla de conjugar la ordenación de los espacios naturales con su utilización no degradante. Pero se hace equivaler espacio natural con parque natural. Esta equivalencia deja fuera de la anterior recomendación a otros espacios que no se encuentran legalmente protegidos, que no están declarados parques naturales,

pero de un valor de conservación similar a aquellos. Aunque quizá se considere cuestión menor, habría que hacer un esfuerzo por emplear un léxico y una terminología correctos y adecuados al objeto que pretenden denominar. Hoy día se ha extendido la abusiva denominación de espacio natural para todo espacio que no se encuentre construido o urbanizado, incluyendo los espacios agrarios. Las elevadas densidades demográficas del País Vasco y la prolongada historia de utilización de sus recursos naturales han desembocado en la inexistencia de espacios naturales, todo se encuentra modelado por la mano del hombre en mayor o menor grado. Hasta aquellos bosques, hayedos por ejemplo, de apariencia más natural han experimentado durante siglos las modificaciones impuestas por el aprovechamiento humano. Sin pecar de purista, la categoría de espacio natural se debería reservar para aquellos lugares en los que en la actualidad la influencia del hombre es muy reducida, lo que excluye todas las áreas agro-ganaderas y los bosques de repoblación o cultivos forestales, al menos los de especies de rápido crecimiento.

- Se enfatiza el protagonismo que debe ejercer la población residente a la hora de consensuar reglas que permitan la compatibilidad de actividades económicas y residenciales con el cuidado y mantenimiento del medio. Sin negar el papel destacado que debe representar la población local, existen muchas áreas valiosas cuyo cuidado o conservación interesa a la sociedad en su conjunto. Los intereses locales, muchas veces movidos por perspectivas de ganancia económica a corto plazo en el caso de grupos sociales con residencia antigua en el lugar o por conservación estricta del medio en el caso de nuevos residentes, una vez, eso sí, que ellos ya se

hayan asentado allí, no pueden prevalecer sobre intereses sociales más amplios.

- Hay que resaltar la importancia de recalcar, tal como se propone en este capítulo de las DOT, el compromiso social con hábitos y comportamientos respetuosos con el medio ambiente. Si la sociedad no se siente implicada y agente de prácticas medioambientales adecuadas poco se podrá avanzar en esta dirección.
- El tratamiento del paisaje se fundamenta sobre todo en su carácter visual, cuando un paisaje es mucho más. Lo visible es su reflejo exterior, pero un paisaje encierra la dialéctica territorial entre el medio natural (con sus recursos, elementos, factores y procesos) y las actividades humanas y la técnica y la cultura asociadas a ellas. Refleja a la sociedad que lo modela, su cultura, sensibilidad y grado de civilización, su idiosincrasia en definitiva. El tratamiento oportuno del paisaje, a través del tratamiento integrado de sus componentes naturales y antrópicos, repercute en el buen estado del medio biótico y abiótico del territorio, lo cual a su vez se traduce en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Pero además de todo ello representa un recurso innegable para el desarrollo. Vulgarizando un poco, el paisaje de un país es como el escaparate de una tienda. El turismo y las inversiones empresariales van a depender cada vez más de este factor paisajístico. Por estos motivos el paisaje debe contar con mucha mayor relevancia y protección en los instrumentos de ordenación.
- Toda planificación sensata aboga por el principio del mantenimiento de la Superficie Agraria Útil (SAU), sobre todo de aquella de mayor calidad agrológica, para que no se convierta en SAU con el significado de Superficie Apta para Urbanizar. Este principio debe mantenerse,

pero surge un problema que se acrecienta con el paso del tiempo. Los agricultores son cada vez menos, están desapareciendo en un proceso que no tiene visos de detenerse. Los problemas de sucesión de muchas explotaciones agrarias son muy agudos. La pregunta es: ¿quién cuidará esos espacios agrarios y mantendrá el recurso y ese paisaje cultural? ¿vamos a planificar para un espacio un uso que no va a poder ser ejecutado? Se precisa la realización previa de estudios técnicos y socioeconómicos (en gran medida relacionados con la sucesión) para diseñar alternativas que conserven la actividad agraria como medio digno de vida y el espacio como recurso. Como ya ha sucedido entre los arrantzales, ¿la inmigración podría ser una de las vías de solución?

- Parece oportuno revisar el listado de las Categorías de Ordenación del Medio Físico a través de un estudio de la eficacia de su aplicabilidad en el desarrollo de los instrumentos de planificación, en especial del planeamiento urbano, para ver su idoneidad o la posibilidad de emprender su modificación. En las Categorías propuestas en las DOT se incluye una bajo la denominación de "Sin vocación de uso definido". Se define como formada por pastizales y matorrales de menor valor y zonas agrícolas sobre suelos de baja calidad y escasamente productivas. En ella se permite hacer casi de todo, admitiéndose en ellas los usos más degradantes. Una especie de cuarto de los trastos. Consultando la cartografía se observa que en muchos casos se trata de áreas valiosas pero degradadas por una actuación continuada poco respetuosa con el medio. Por eso esta Categoría debería desaparecer e incluir sus áreas en otras categorías existentes. Una gran parte iría a "Mejora Ambiental". Si no se toma esta medida se corre el grave riesgo de proponer actuaciones de gran impacto

sobre terrenos valiosos (por ejemplo, pastizales o matorrales de montaña degradados por prácticas pastoriles nocivas). En la Categoría "Forestal" convendría diferenciar el espacio forestal dedicado a especies de rápido crecimiento del resto, ya que su tratamiento debe ser diverso en uno u otro caso.

- Una cuestión especialmente delicada que antes podría ser marginal pero que ya ha adquirido una relevancia notable es la proliferación creciente del tránsito de vehículos motorizados (4 x 4, quads, motos todo terreno) por espacio rurales y naturales, sobre todo de montaña. El deterioro que estas prácticas producen, que no es necesario enumerar, es manifiesto. Urge un control de las mismas, con prohibiciones estrictas de paso por todos los espacios frágiles y valiosos.

2.2.5.2. Sistema de ciudades y áreas rurales de Euskadi

Constituye un gran acierto de las DOT la formulación del concepto de Sistema Polinuclear Vasco de Capitales. Acierto, siempre que se matice, como en efecto se hace en las DOT. Desde un punto de vista funcional, que es el que conviene a la planificación, el nivel jerárquico superior no es compartido por las tres capitales, sino que lo ejerce con sobresaliente claridad el AM de Bilbao. Lo correcto hubiera sido definir una cabeza urbana vasca, Bilbao, como primacía del sistema, con las implicaciones de planificación que ello conlleva, pero teniendo en cuenta la desmembración institucional y social de los territorios históricos vascos, lo posibilista es lo que se ha hecho. Se deben continuar aplicando las recomendaciones (¿no sería mejor haber dicho iniciar la aplicación?) sobre la coordinación de las actividades urbanas y los equipamientos de las capitales para que sean concebidos como

complementarios y busquen entre ellas sinergias estratégicas dentro de la idea más amplia del nodo de centralidad europeo. De las actuaciones previstas en las DOT muchas se han llevado a cabo con éxito o se encuentran en fase de realización (puerto y aeropuerto de Bilbao, infraestructuras de comunicación, de acceso o relación).

Otro importante acierto ha sido la delimitación de las áreas de escala territorial intermedia, las AAFF, como piezas clave de estrategias de equilibrio territorial. El acierto básicamente consiste en aplicar criterios funcionales para su delimitación ya que son los que realmente describen y explican los flujos de relación y por consiguiente la conformación de territorios específicos más o menos coherentes. Una cuestión relacionada con este asunto se refiere a la proliferación de delimitaciones de escala intermedia y comarcales sobre el mismo territorio con fines diversos. Quizá sea el momento de iniciar una reflexión sobre la conveniencia de unificar al menos algunas comarcalizaciones, por ejemplo las estadísticas, oficiales por parte del Gobierno Vasco, emparejándolas con las AAFF y sus subáreas correspondientes allí donde existan. Asimismo es muy positiva la superación de los estrechos límites del planeamiento municipal.

Sistema de asentamientos y modelo territorial. Política de suelo residencial y para actividades económicas

Las actuales DOT son poco garantistas de hecho frente a los impactos ambientales y paisajísticos que provoca la colonización de nuevos suelos para residencia y actividades económicas. Se dan buenas palabras e intenciones pero se controla poco. Los PTS derivados (PTS de Suelo para promoción Pública de Viviendas y PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas) deberían haber tenido

unas determinaciones más exigentes en relación con el cumplimiento real de los requisitos de capacidad de acogida del territorio y EIA.

En concreto los Hábitats Alternativos se diseñan como áreas de bajas densidades y mayor contacto con la naturaleza. Se debería haber sido más restrictivo con las operaciones de baja densidad, teniendo presente el hambre de suelo que existe en la CAPV, con criterios más restrictivos en busca de la configuración de ciudades y núcleos más compactos, alejados de la urbanización difusa.

Ordenación de la segunda residencia y de los recursos turísticos

En las actuales DOT no se analiza el fenómeno de la segunda residencia en relación con el consumo de suelo, la necesidad de nuevas infraestructuras dispersas y el incremento de la movilidad en vehículos particulares, aspectos esenciales en la conservación de recursos y en la economía urbana socialmente sostenible.

Aunque se potencia la localización de la segunda residencia vinculada a núcleos urbanos existentes, se abre la posibilidad de nuevas ordenaciones. Se debería haber evitado esta última posibilidad a favor de un crecimiento más compacto.

También se insiste en la integración tipológica y estructural de las nuevas urbanizaciones, pero al no haber arbitrado alguna medida eficaz de control poco caso se ha hecho provocando numerosos desastres paisajísticos, estéticos y culturales.

Los límites máximos de oferta de suelo para segunda residencia serán fijados por los PTP, pero no se indica ninguna determinación o al menos alguna directriz al respecto.

Se fomenta el paso de la segunda residencia a residencia permanente. Esto de forma general es un error ya que se promueve una separación progresiva entre el lugar de residencia y el lugar de actividades que continúa siendo la ciudad central, con el consiguiente incremento indeseado de la movilidad.

Sistema de Áreas de esparcimiento (playas) y Núcleos de Acceso al Territorio

Está bien pensado, pero falta prever las soluciones al acceso y aparcamiento de los visitantes (aparcamientos disuasorios, transportes internos públicos)

Infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía

Dado el momento en que se redactaron las vigentes DOT se explica el carácter general que adopta la planificación de las infraestructuras de transporte. Del diagnóstico que se presenta se derivaba un déficit muy importante de conectividad externa e interna, tanto por vía terrestre, carretera y ferrocarril, este último sobre todo, como por vía marítima y aérea. De ahí que el énfasis fundamental se pusiera en la construcción y mejora de numerosas infraestructuras. Se podría calificar este planeamiento de ingenieril.

Asimismo la idea de fondo que subyace es la necesidad imperiosa con vistas al desarrollo del País de emprender dichas obras ya que se considera que la solución a los problemas de conectividad detectados tiene que venir de las obras constructivas de vías de transporte de gran capacidad.

Sin embargo, adquiere poca relevancia comparativa las alternativas de transporte de mercancías y pasajeros

(ferrocarril de largo y medio recorrido, trenes de cercanías, tranvías, transporte por vía marítima).

No se afrontan más que de modo marginal los problemas de congestión urbana e interurbana.

Agua

Las directrices sobre agua son correctas, al destacar algunos problemas básicos como una concentración excesiva de las fuentes de suministro en la vertiente mediterránea (sistema del Zadorra), la grave contaminación existente y el riesgo de inundaciones.

Sin embargo incide poco en las posibles alternativas a la excesiva dependencia del suministro y en las pautas de recuperación de cauces y riberas que debían ser desarrollados en el PTS correspondiente como así ha sido.

2.2.5.3. Renovación urbana

Aspecto clave para la calidad de vida de un porcentaje muy elevado de ciudadanos vascos ya que la residencia urbana es predominante. Y muy necesaria dado el grado de deterioro de numerosos tejidos urbanos conformados durante la fase de industrialización.

Las DOT encaraban esa situación en un momento de fuerte crisis económica y urbana y acertaban en su formulación. Teniendo en cuenta que los procesos de renovación urbana son muy largos, el problema sigue vigente y el objetivo actual debe ser la adecuación de las nuevas directrices a la situación presente y previsible en el futuro cercano, según pautas que se especifican en el siguiente capítulo.

3. PROPUESTAS PARA LA REVISIÓN DE LAS DOT

Las propuestas que a continuación se exponen no cubren la totalidad de temas con los que debe enfrentarse un documento de OT de estas características. El objetivo de este epígrafe es presentar aquellas propuestas que se consideran más prioritarias por la relevancia que poseen debido a los impactos territoriales que causan las actuaciones territoriales de las que proceden. Si bien todos los aprovechamientos y usos del suelo y todas las actuaciones con incidencia territorial provocan impactos, positivos los menos y negativos los más, existen algunos que destacan sobre los demás por el grave deterioro que producen, por el consumo abusivo de suelo, por la amortización de recursos naturales o por otras razones de índole similar que demuestran un elevado grado de insostenibilidad. Desde esta perspectiva de priorización temática se considera que los temas siguientes son los que mayor transcendencia han adquirido en la actual fase socioeconómica del País Vasco.

Temas fundamentales en la OT actual del País Vasco:

- **proceso de urbanización**
- **movilidad e infraestructuras de transporte**
- **participación ciudadana**

Sobre estos temas se hará especial incidencia y una parte de las propuestas girará en torno a ellos, aunque también se comentarán otras cuestiones que aunque en el conjunto del territorio vasco se hayan considerado secundarias no

dejan de tener importancia estratégica en determinadas áreas.

Este epígrafe se ha estructurado en tres apartados sucesivos. El primero recoge algunas reflexiones sobre varios aspectos de la necesaria diagnosis a la que hay que recurrir si se quiere que las posteriores propuestas de la revisión de las DOT tengan solidez y coherencia. Además del diagnóstico las propuestas tienen que estar sustentadas por algún entramado teórico, algunas bases argumentales de fondo, o si se prefiere, para utilizar un término más ligado a los planteamientos territoriales, las propuestas deben apoyarse en ciertas opciones estratégicas que el documento tiene que mostrar de forma explícita. A ellas se dedica el segundo epígrafe. El tercero y último describe un conjunto de propuestas temáticas más relacionadas con aspectos territoriales concretos.

3.1. LA NECESIDAD DE UNA DIAGNÓSTICO RENOVADO

Las vigentes DOT realizaron en su momento un diagnóstico de la situación social, económica y territorial del País Vasco en el que se subrayaban los problemas y carencias a los que la planificación debía plantar cara e intentar mejorar o solucionar y las potencialidades en las que apoyarse. Se trataba de un diagnóstico diacrónico o evolutivo que detectaba las tendencias que iban a marcar el futuro inmediato sobre el que iban a actuar las determinaciones y directrices de la planificación. Como ya se ha mencionado, el momento en que se redactaron las DOT coincidía con una alarmante situación de crisis demográfica y económica que se acompañaba de graves problemas medioambientales, urbanos y sociales. Durante los años transcurridos el escenario se ha modificado de manera radical. La situación actual es muy otra y las previsiones de futuro también. La sociedad y el

territorio se han transformado a un ritmo vertiginoso y todo hace pensar que esta cadencia no va a hacer sino acelerarse. La necesidad de un diagnóstico prospectivo se hace más urgente que nunca.

La elaboración de un diagnóstico serio y fiable exige poner de manifiesto los retos, problemas, potencialidades y desequilibrios desde esa perspectiva diacrónica. Se trata de una fase clave en el proceso ya que de su acierto dependerá el éxito del conjunto. Por este motivo no se debe ser mezquino y se precisa conceder tiempo y medios materiales y humanos suficientes para su correcta realización, ya que se trata de un procedimiento técnico complejo y costoso. Un aspecto fundamental consiste en que el diagnóstico sea capaz de detectar las relaciones entre los diferentes procesos, ya que de aquellas depende en gran medida la explicación y las claves genéticas de las transformaciones del territorio.

Este diagnóstico debería además reconocer, ahora que por fortuna es posible, el grado de eficacia que han mostrado las DOT durante su tiempo de vigencia. Esto significa efectuar un detenido examen comparativo entre el modelo territorial o imagen-objetivo planteado y el modelo territorial real. Este análisis desvelaría cuáles son los elementos del modelo (medio físico y áreas naturales, sistema de asentamientos, infraestructuras y equipamientos, medio legal e institucional) que se han comportado de manera más acorde con lo planificado y cuáles no. Y permitiría conocer las causas de los ajustes y desajustes, siempre que fuera factible, o emitir en su caso hipótesis explicativas. Esta parte del diagnóstico se constituiría como una herramienta de ayuda de inestimable valor para la redacción de las nuevas propuestas, ya que permitiría contemplar los puntos fuertes y débiles de los planteamientos y directrices de las DOT y actuar en

consecuencia modificando unos y reforzando otros. Se admite, no obstante, que su valor es sólo relativo ya que no se podrían diagnosticar los instrumentos de desarrollo de las DOT más relacionados con la planificación territorial integral, los PTP, por su incipiente aplicación.

Muchas de las previsiones que se apuntaban en las DOT ya se han realizado y muchos de los procesos que entonces se esbozaban han tomado ya carta de naturaleza sobre el suelo vasco. La perspectiva de la actual diagnosis precisa incorporar el análisis de los procesos propios de la actual fase "postindustrial", de la sociedad de los servicios, sin olvidar, como ya se recomendaba líneas arriba, el carácter inmanente de la industria en el País (sociedad "neoindustrial"). Entre los elementos y procesos de la actual coyuntura histórica a los que hay que prestar especial atención se encuentran los siguientes:

- Estancamiento poblacional y nueva inmigración.
- Envejecimiento y nuevas culturas. La inmigración en el País Vasco, como en toda Europa, pasa a ser tema preferente por sus implicaciones sociales, económicas, culturales, y de localización territorial y urbana.
- Nuevo reparto sectorial de las actividades económicas y nuevos sectores emergentes. La economía como fuerza motriz generadora de fuertes presiones e impactos territoriales directos (localización de actividades) e indirectos (empleo, niveles de renta, precios, etc.)
- Localización y nuevas demandas de ocupación de espacio para actividades económicas. Reindustrialización, servicios a las empresas, áreas comerciales, turismo, declive agrícola y pesquero.
 - Nuevas pautas de localización industrial. Desconcentración e industria difusa.

- Grandes superficies comerciales e implicaciones sobre la movilidad.
- Nuevas demandas y nueva organización de los espacios turísticos.
- Tendencias del consumo energético y de recursos naturales.
- Nuevas demandas y planificación de espacios abiertos, rurales (agrarios y naturales). El peso cultural que va calando en muchos ámbitos de la sociedad facilita la adopción de políticas de ordenación de estas áreas más radicales, en la acepción más positiva de este término.
 - Conservación y recuperación ambiental.
 - En particular, conservación y recuperación de paisajes.
 - Actividades y usos alternativos ya consagrados: turismo, deporte, ocio, contemplación, formación e investigación.
- Modificaciones y tendencias del sistema urbano: reforzamiento de las capitales, trasvase a la costa, pérdida de protagonismo de las ciudades medias
- Nuevas demandas residenciales y nueva planificación urbana.
 - Expansión urbana y consumo de suelo.
 - Bajas densidades.
 - Urbanización de los espacios rurales.
- Nuevas pautas de movilidad.
 - Aumento del transporte de mercancías por carretera
 - Crecimiento imparable del número y del uso de vehículos privados.

3.2. PROPUESTAS ESTRATÉGICAS

Es el momento oportuno para incorporar como propuestas programáticas o estratégicas algunos principios o bases teóricas que han alcanzado una elevada aceptación entre expertos en el territorio de todo el mundo. Se puede asegurar que en las presentes Directrices muchos de estos principios se recogen de uno u otro modo, aunque casi siempre de manera implícita. Otros no aparecen porque en la fecha de la redacción de las DOT todavía no existían. En la revisión sería aconsejable incorporar todos estos principios con una formulación explícita, si es que el equipo que tenga la responsabilidad de ejecutarla, la ciudadanía a través de los procesos participativos y los políticos que deben aprobarla comparten sus contenidos. Esos principios no deben figurar como un adorno o como un anexo insoslayable en toda declaración políticamente correcta, sino que embeberán todos los desarrollos posteriores, las interpretaciones, las propuestas y las directrices, las cuales deberán estructurarse y fundamentarse en ellos.

Sin excluir otros entramados teóricos o variantes matizadas de los aquí se mencionan, en este informe se recomienda la inclusión de los siguientes:

- a) Desarrollo sostenible
- b) Nueva cultura del territorio
- c) Smart growth
- d) Estrategia Territorial Europea

De una forma sucinta se exponen a continuación algunas reflexiones sobre ellos.

3.2.1. DESARROLLO SOSTENIBLE

No es el momento de revisar aquí los principios del desarrollo sostenible por ser suficientemente conocidos, aunque poco practicados, y porque exceden los objetivos de este informe. Basta decir que en el pensamiento intelectual y técnico avanzado desarrollo sostenible y desarrollo son sinónimos. No se puede considerar que existe desarrollo si no es sostenible. Podrá haber crecimiento económico pero no desarrollo. En el caso que aquí interesa los conceptos de sostenibilidad se trasladan al territorio con la finalidad de conseguir una gestión sostenible del mismo. Por consiguiente las Directrices deben ostentar como objetivo básico y fundamental que todas las actuaciones territoriales futuras tienen que equilibrar en su desarrollo los componentes medioambientales, económicos y sociales (culturales, de cohesión social y equidad territorial). Dentro de este ámbito se erigen como hitos esenciales en toda actuación los criterios de irreversibilidad y precaución. Ya se ha expuesto en el anterior capítulo la diferente transcendencia en función de su grado de irreversibilidad que poseen cara a la planificación los dos atributos (espaciales y funcionales) de los elementos territoriales. Estos criterios tienen que ser analizados detalladamente ante todo proyecto espacial de carácter permanente, sobre todo aquellos de mayor envergadura y consumo de suelo.

Un aspecto todavía poco conocido y tratado pero que sin duda va a generar enconadas controversias teóricas y de aplicación es la existencia de dos concepciones distintas de sostenibilidad. Ambas difieren en la interpretación que debe otorgarse a la conservación de los stocks o recursos naturales. Se trata pues de una disparidad de carácter esencialmente medioambientalista. Es sabido que la práctica del desarrollo sostenible compromete a garantizar el mantenimiento constante de los recursos naturales de modo

que puedan ser aprovechados por las generaciones venideras. Y también es de sobra conocido que el actual modelo económico basado en el gran consumo va generando déficits crecientes de dichos recursos (energéticos, agua, suelos agrícolas, etc.).

Una postura, la que se conoce como "sostenibilidad débil" aboga porque dichos déficits pueden ser cubiertos por medio de los avances tecnológicos. La técnica suple a los procesos naturales de forma que la conservación de los recursos queda garantizada a pesar de que su consumo supere la capacidad de regeneración natural. La adopción de esta alternativa conlleva sostener que el modelo consumista occidental, al menos hasta cierto grado, el que permita en cada caso y en cada circunstancia histórica la tecnología disponible, es compatible con un desarrollo sostenible. Esta optimista interpretación es vista con buenos ojos y tiene fácil encaje en los esquemas de futuro de grandes corporaciones, empresas, gobiernos (el mercado de compraventa entre países de derechos de emisión de gases de efecto invernadero es un ejemplo de práctica "débil" de la sostenibilidad; otro ejemplo serían los trasvases hidrológicos) y ciudadanos particulares, muchos de los cuales no están dispuestos o no se encuentran concienciados para modificar sus hábitos de consumo en aras de una supuesta solidaridad intergeneracional.

La postura opuesta defiende una "sostenibilidad fuerte". Su base argumental se centra en la imposibilidad de equivalencia entre regeneración natural y técnica. La primera sólo puede conseguirse por definición a través de procesos naturales. Los procesos técnicos sí pueden complementar a los naturales pero nunca sustituirlos. Es decir que no resulta factible fabricar capital natural, aunque su merma o deterioro es posible paliarlo con procedimientos humanos. Este principio supone que sigue

siendo imprescindible evitar el despilfarro de recursos naturales por encima de sus tasas de renovación. La consecuencia inmediata que se desprende de este posicionamiento es mucho más incómoda que la anterior. La única forma eficaz de conseguir mayores cotas de sostenibilidad consiste en la transformación, a veces radical, de los patrones de producción y consumo. Proceso para el que ni la infraestructura productiva ni la sociedad están preparadas, razón de peso para que la deseada conversión se inicie cuanto antes.

Dentro de este marco de reflexión no sería impropio establecer unas directrices claras que guiasen las actuaciones territoriales para que no se basen en apreciaciones erróneas, aunque resulten más populares, o simplemente en mentiras. La aplicación de los principios de gestión sostenible del territorio, como una variante fundamental del concepto más amplio de sostenibilidad, también exige nuevas pautas de comportamiento que se apoyan en un cambio de mentalidad orientado hacia la consolidación de una Nueva Cultura del Territorio

3.2.2. NUEVA CULTURA DEL TERRITORIO

El territorio debe ser considerado como un recurso natural más, compendio de un complejo conjunto de elementos y procesos naturales y antrópicos organizados por la sociedad humana. En esta organización reside la clave de la sostenibilidad territorial. Tras los desmanes producidos durante las décadas de la industrialización parecía que iba a venir otra fase más respetuosa con el territorio. Por desgracia no ha sido así y la sociedad de los servicios ha demostrado un apetito voraz y desordenado en el consumo de este recurso limitado. Las principales muestras negativas de este comportamiento se concentran en la urbanización

masiva, tanto en mancha de aceite como difusa, y la construcción de infraestructuras, guiadas en muchos casos por los intereses de los agentes urbanizadores. El necesario debate social que se debe emprender sobre la gestión prudente del territorio tiene que tener en cuenta esta serie de principios que conforman una nueva cultura del territorio:

1. El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado. Además de recurso como proveedor de soporte y de bienes y servicios, el territorio es también cultura, historia, memoria colectiva, referente identitario, bien público, espacio de solidaridad y legado. La sociedad tiene el derecho de disfrutar de los recursos territoriales pero de forma paralela tiene la obligación de preservar sus valores para las generaciones futuras.
2. El territorio es una realidad compleja y frágil. Bajo esta premisa los principios ya mencionados de irreversibilidad y precaución adquieren toda su transcendencia. Las actuaciones sobre el territorio tienen que valorar esa complejidad y evaluar sus posibles repercusiones directas e indirectas por medio de la proposición de alternativas.
3. El territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo. Estos valores son difíciles de medir en términos monetarios pero deben ser tomados muy en cuenta por las administraciones responsables de velar por su integridad y conservación. La privatización del territorio tiene que ser compatible con la salvaguarda de dichos valores y por el respeto de su función social.

4. Un territorio bien gestionado constituye un activo económico de importancia estratégica. Una correcta gestión territorial, además de evitar el consumo despilfarrador del recurso, favorece la economía de costes de movilidad y prestación de servicios. Un territorio de calidad supone un valor económico añadido al polarizar hacia él actividades e iniciativas económicas de todo tipo, no sólo turísticas.
5. La planificación territorial y urbanística es un instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos. Frente a los influyentes afanes desreguladores la nueva cultura del territorio defiende la necesidad de la legislación, la normativa y la gestión urbanística como garantes de un buen gobierno del territorio. Asimismo prioriza el planeamiento territorial y general sobre otros instrumentos de menor alcance jurídico y espacial pero de mayor incidencia real.
6. El planeamiento municipal debe tener como principal objetivo facilitar el acceso a la vivienda, el goce de los servicios y la preservación del ambiente. El planeamiento municipal debe valorar todas y cada una de las partes que constituyen su ámbito de ordenación. Debe eliminarse la idea del suelo rústico como espacio marginal, vacío de oportunidad (vacío, pero lleno de recursos naturales, económicos y culturales), o área en reserva de futuras urbanizaciones, a favor de su valoración agraria como espacio social, económico, ambiental y ecológico. La defensa del espacio abierto como matriz básica territorial supone una prioridad. El crecimiento urbano debe sustentarse en criterios ecológicos y sociales por encima de su oportunidad económica.

7. El planeamiento territorial debe proveer acuerdos básicos sobre el trazado de las infraestructuras, el desarrollo de los asentamientos y el sistema de espacios abiertos.
8. El impulso de los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social requiere una nueva cultura del territorio. Es preciso un gran acuerdo sobre este tema que quede reflejado tanto en las actuaciones administrativas como en las prácticas sociales.

Una perspectiva de carácter parcial, centrada más en la gestión urbanística, que se deriva de una nueva cultura del territorio como una aplicación más concreta de sus principios, es el *smart growth*, en su denominación anglosajona.

3.2.3. SMART GROWTH

Mejor que dar una definición de este modelo de planeamiento será examinar los principios fundamentales en que se basa.

1. Proporcionar una variedad de oportunidades de elección de vivienda de calidad adaptada a grupos sociales de diferentes niveles de renta. Fomentar un trato de discriminación positiva en la política de vivienda para grupos desfavorecidos (rentas bajas, familias con hijos pequeños, minorías, etc.) con el objetivo de lograr una mayor equidad social.
2. Promocionar un diseño de edificación compacta y mayores densidades (ciudad compacta) como alternativa a los desarrollos extremadamente consumidores de espacio y, a la vez, preservar espacios abiertos de carácter público.

3. Proporcionar la posibilidad de elección de una variada gama de transporte, privilegiando el transporte público. Evitar por insostenibles los movimientos pendulares basados en el transporte individual.
4. Fortalecer y dirigir los nuevos desarrollos urbanísticos hacia núcleos ya existentes con el fin de amortizar de manera más eficiente sus recursos e infraestructuras y, al mismo tiempo, conservar espacios abiertos y sus recursos naturales.
5. Apoyo a la integración de usos mixtos del suelo en el diseño urbano.
6. Conservación de los espacios abiertos, áreas rurales, paisajes naturales y áreas ambientalmente críticas. Complementariedad de ámbitos urbanos y rurales.
7. Desarrollo de vecindarios peatonales como lugares más agradables para la residencia, el trabajo, las relaciones sociales y el ocio.
8. Alentar la colaboración entre la comunidad y los diversos agentes públicos y privados con el fin de responder a los deseos que la propia comunidad exprese respecto de cómo y dónde debe dirigirse el crecimiento. Importancia de las comunidades locales y de la implicación social en la toma de decisiones
9. Fomentar comunidades atractivas, con rasgos propios y fuerte sentido del lugar. La perspectiva de la comunidad debe basarse en valores comunitarios que respeten las tradiciones y prácticas culturales. Los desarrollos urbanos y la tipología edificatoria deben responder a los valores de la comunidad

3.2.4. ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE)

La revisión de las DOT tiene que incorporar en sus planteamientos la filosofía, los contenidos, los objetivos

y recomendaciones que señala este documento nacido con la finalidad de servir de marco de referencia para la planificación y las políticas territoriales de los países miembros de la UE. Las Directrices vigentes, redactadas antes de la publicación de este documento, es obvio que no lo mencionaron en su estrategia, pero las recomendaciones estaban en gran medida recogidas ya que en muchos casos no se trata más que de cuestiones previamente debatidas y consensuadas. Por tratarse de un acuerdo ampliamente difundido y de sobra conocido no se va a profundizar aquí en su texto. Sólo se recuerdan los objetivos y directrices que enuncia y que sostienen todo el razonamiento propositivo posterior, el cual debe servir también de cañamazo estratégico director a la revisión de las DOT. La meta final de lograr un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio se desgrana en los tres objetivos políticos siguientes:

- Cohesión económica y social.
- Conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- Competitividad equilibrada del territorio.

La estructura equilibrada del territorio obedece en concreto a los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial:

- Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.
- Garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- Desarrollo sostenible, gestión inteligente y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Los directrices y objetivos expuestos, junto con el resto de recomendaciones contenidas en la ETE tienen que iluminar toda la estrategia territorial que contenga la revisión de las DOT, así como las determinaciones que adopte y las directrices que establezca. Es decir que el nuevo texto tendría que acoplarse, organizarse y sustentarse en lo que proclama la *Estrategia Territorial Europea*.

3.3. PROPUESTAS TEMÁTICAS

En este epígrafe se explicitan algunas propuestas sobre temas diversos que competen a la OT. Con carácter previo conviene resaltar dos precisiones. No se pretende abarcar todas las cuestiones que confluyen en la organización espacial, sino sólo aquellas que se consideran más relevantes y aquellas otras sobre las que se tiene algo que decir. En segundo lugar se ha prestado mayor atención a los temas con mayor peso específico en la planificación (que ya han sido señalados al inicio de este capítulo), los cuales se han colocado en los lugares preferentes y se les ha dedicado en general mayor extensión.

3.3.1. SISTEMA URBANO Y CIUDADES

- a) Se precisa una revisión del diagnóstico del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales y de la estructura y funciones de las ciudades vascas. Una parte importante del diagnóstico que se hizo en su momento ya está sobrepasado debido a que en pocos años las capitales y sus áreas de influencia se han transformado de manera notoria. Además muchas de las actuaciones previstas se han realizado y sería conveniente elaborar unos primeros resultados de las mismas. El diagnóstico y las propuestas de actuación que se deriven de él

tendrían que adaptarse a los nuevos escenarios urbanos y a su evolución previsible que pivota, entre otros, sobre los siguientes ejes:

- Nuevo urbanismo y nuevos planeamientos
- Expansión urbana sin precedentes. Invasión creciente de ámbitos suburbanos y rurales cada vez más alejados de los centros urbanos
- Terciarización de las economías urbanas
- Nuevos requerimientos para localizaciones industriales
- Nuevo tejido comercial. Repercusiones (económicas, sociales y de movilidad) de la red de grandes superficies comerciales
- Retos y carencias de la red de equipamientos
- Movilidad urbana como tema preferente

b) El concepto de Sistema Polinuclear Vasco de Capitales es bueno y se debe mantener. Enlaza con la idea de Euskal Hiria siempre que sobre esta última se tengan en cuenta algunas precisiones, aplicables en su mayor parte a ambos conceptos:

- Deben evitarse con este término connotaciones políticas, en particular pretender que actúe como sustituto de otras denominaciones como Euskal Herria
- Al igual que la noción de sistema polinuclear tiene una razón de ser operativa de planificación y gestión, aunque su configuración organizativa pueda en el futuro arrastrar otras consecuencias sociales y culturales
- No debe asociarse en ningún caso con una organización territorial estructurada en un continuo urbano, sino con desarrollo policéntrico

- Su asentamiento y desarrollo como entidad real no será posible sin una voluntad política decidida de los dirigentes y sin un manifiesto consenso social
- Se trata de un proceso de larga duración

El Sistema Polinuclear se cimenta en la complementariedad de funciones urbanas y equipamientos y no en la jerarquía. Dicha complementariedad dista mucho de lograrse, al menos como consecuencia de una voluntad planificadora. Por ese motivo, y si se considera que el fortalecimiento del Sistema se alcanza a través de la complementariedad, es preciso crear mecanismos de coordinación que deben ser definidos por los propios ayuntamientos, dentro de unos requisitos mínimos establecidos en las nuevas DOT, cuyo objetivo sea fijar las prioridades, diseñar los ámbitos generales y concretos de complementariedad, establecer los dispositivos y reglas de implementación de lo acordado y hacer un seguimiento crítico de los resultados. En definitiva que estos mecanismos no sean virtuales sino efectivos. Un punto importante es determinar quienes van a ser los participantes en esos mecanismos. No es suficiente la coordinación entre los municipios centrales de Bilbao, San Sebastián y Vitoria, sino entre las Áreas Metropolitanas respectivas de los dos primeros y la ciudad alavesa.

- c) Hay que revisar el ámbito territorial del área urbana de San Sebastián. En las actuales DOT el AM donostiarra se limita a los municipios de San Sebastián, Pasaia, Lezo y Rentería. La realidad urbana de la capital guipuzcoana va mucho más allá. A falta de un estudio monográfico sobre el tema que confirme,

rebata o puntualice estos hechos, el AM debería incluir, además de los anteriores, a los municipios de Lasarte, Usurbil, Astigarraga, Hernani, Urnieta, ¿Andoain? y Oiartzun. Esta reforma, que en nuestra opinión reproduciría mejor la estructura física y funcional del espacio metropolitano, modificaría notablemente el rango funcional de San Sebastián y trastocaría la jerarquía urbana establecida, aunque en ningún caso llegaría a producirse una modificación en los rangos, sólo en los pesos respectivos de las ciudades de orden más elevado.

d) Suelo residencial y para actividades económicas.

Sobre este aspecto esencial de la planificación territorial y de los planeamientos municipales se deben establecer de forma clara y con mecanismos urbanísticos vinculantes dos determinaciones:

- Los desarrollos urbanísticos que se prevean deberán preservar la estructura compacta de las ciudades y núcleos urbanos en general, evitando el consumo excesivo de suelo, la dispersión del ámbito espacial de distribución de servicios, infraestructuras y de las redes de transporte público, así como haciendo menos necesario el uso del automóvil particular. En un territorio como el vasco, pequeño, urbanizado y con una topografía accidentada, el fracaso en el control de la expansión urbana significaría el fracaso de la planificación y ordenación territoriales y una merma considerable de la calidad de vida. La permanencia de una expansión descontrolada supone de manera inmediata la colonización de las montañas, proceso que ya se encuentra avanzado en algunas laderas de los valles atlánticos, una vez que se han colmatado de manera

definitiva los fondos de valle. Además de las repercusiones ambientales y paisajísticas, supondría la apropiación particular definitiva y completa de unos espacios que cumplen una función social como equilibrio con lo urbanizado, como lugares de deporte, ocio, descanso y contemplación, ya que mantienen unos usos rurales, aunque su propiedad ya sea privada.

- La segunda determinación se refiere a la localización concreta de las nuevas áreas residenciales y de actividades económicas. La aprobación de todo proyecto urbanizador dependerá de los resultados de los análisis de la capacidad de acogida del territorio y, en su caso, de la evaluación de impacto ambiental.
- Antes de proponer nuevas directrices o determinaciones es necesario realizar una evaluación de las figuras e instrumentos previstos en las DOT con el fin de comprobar su idoneidad, éxito y efectividad: Ámbitos Urbanos de Crecimiento Selectivo, Hábitats Alternativos, PTS de Vivienda y PTS de Actividades Económicas. De la anterior valoración dependerá el mantenimiento de dichas figuras, su ampliación, modificación, supresión o sustitución.

e) Segunda residencia.

- La planificación territorial y urbanística de las áreas de segunda residencia de media o baja densidad debe incorporar como requisito previo a su proposición un análisis de las repercusiones sobre el consumo de suelo, creación de nuevas infraestructuras y movilidad en transporte público y privado.

- Los desarrollos de áreas de segunda residencia deben estar vinculados a núcleos existentes de manera exclusiva, no permitiéndose su dispersión en ningún caso. Se mantiene aquí también el criterio de compacidad de los núcleos urbanos.
- Las Directrices tienen que establecer algún tipo de criterio cuantitativo de fácil control para fijar los límites máximos de oferta de suelo para segunda residencia, al menos para la de media y baja densidad.
- En núcleos de ámbitos rurales los desarrollos urbanísticos de segunda residencia deberán regirse por unas determinaciones eficaces que velen por su integración urbanística y tipológica en el paisaje del entorno, y en la historia, cultura y diseño del lugar. Se debe cortar de manera tajante la proliferación de polígonos "clonados" cuya trama urbanística no sólo no respeta la preexistente sino que resulta opuesta, con la consecuencia de la creación de dos núcleos diferenciados y de espaldas entre sí.
- No se debe fomentar el paso de segunda a primera residencia por los problemas de alejamiento entre lugar de trabajo y de residencia que generan con el consiguiente aumento de la movilidad en vehículo privado. Si ese proceso tiene lugar, que así será en muchos casos, que su origen sea espontáneo y no incentivado. Los beneficios de desarrollo social y económico que representa fijar residentes, sobre todo en áreas demográficamente débiles y con escasez de iniciativas, se deben fomentar a través del desarrollo de su propio potencial de creación de actividades económicas y, de manera preferente, por medio de la permanencia de la población joven local.

Dicho con otras palabras, que en la medida que sea posible, la residencia vaya unida al trabajo en la propia localidad o en localidades vecinas.

f) Compatibilización de planeamientos municipales:
planeamiento integrado

- Esta propuesta debe seguir vigente ya que los motivos que impulsaron a los redactores de las actuales DOT siguen siendo válidos y la necesidad de dicha compatibilización continúa siendo inexcusable para un desarrollo territorial armónico en muchos territorios.
- Sería de gran interés realizar un estudio monográfico previo que valorase los resultados obtenidos en relación con lo que las DOT proponían. Ese estudio ayudaría a conocer el grado de cumplimiento de las recomendaciones, cuántos municipios las han llevado a cabo, en qué ámbitos del planeamiento se ha colaborado y cuáles han sido los efectos positivos y negativos detectados. En particular sería de especial utilidad reconocer ejemplos de buenas, si han existido, y malas prácticas y, sobre todo, las causas explicativas de unas y otras para decidir en consecuencia.
- Partiendo del principio que siempre es recomendable superar el reducido marco municipal, además de mantener los municipios que se mencionan de manera explícita en las DOT, parece conveniente aumentar su número ya que, al menos de manera potencial, este instrumento de compatibilización de planeamientos municipales constituye una herramienta potente en la ordenación territorial. A modo de ejemplo se sugiere que todos los municipios del Alto Deba, el AF de Mondragón-Bergara, integren sus normas urbanísticas

municipales. Sería un primer paso para el asentamiento progresivo de un área urbana integrada (la cuarta ciudad de la CAPV como se sugiere en su PTP) que va a producirse en cualquier caso pero que resulta mucho más positivo que dicho proceso se organice en el tiempo de forma programada, coordinada y ordenada.

g) Renovación urbana

- Las nuevas DOT deben seguir incorporando este tema, aunque más que una escala de OT le corresponde una de planeamiento municipal. La propuesta de continuidad se fundamenta en la gran trascendencia que este asunto tiene en la calidad de vida de gran parte de la sociedad vasca. Debería hacerse un estudio del grado de cumplimiento que han tenido las DOT en este aspecto para detectar los posibles fallos que se hayan cometido y poner en práctica sus correcciones.
 - Si en las vigentes DOT se contempla el reto de la renovación urbana de manera global, las pautas a seguir en su reformulación deberían basarse sobre todo en el establecimiento de prioridades. Prioridades de dos tipos:
 - a) Temáticas
 - b) Locacionales
- a) Las prioridades temáticas deberían establecer cuáles son las áreas urbanas preferentes para realizar procesos de renovación. Es el caso, por ejemplo, de la renovación de los centros urbanos de las ciudades más importantes. Esos procesos se han llevado a cabo desde paradigmas de conservación o rehabilitación de los cascos históricos en primer lugar y más adelante

de los ensanches decimonónicos. En la actualidad se pone en cuestión hasta dónde deben llegar las políticas conservacionistas en los diferentes sectores urbanos. ¿Deben limitarse a los cascos históricos y ensanches o deben incluir otros ámbitos urbanos más recientes como las ciudades-jardín, los polígonos de casas baratas u otros conjuntos representativos de la historia urbana más reciente?

Un segundo reto que debe ser priorizado es la renovación del parque de viviendas construido durante los años del desarrollismo (años 1950-60 fundamentalmente). Estos barrios representan en muchas ocasiones a algunas de las áreas más degradadas y de menor calidad arquitectónica y urbanística de las ciudades. Proceso largo, difícil y costoso que por esos mismos motivos es urgente su inicio.

Un tercer reto temático muy unido al anterior lo representan los polígonos y áreas industriales surgidos en las mismas fechas que los barrios residenciales anteriores. Muchos han sido radicalmente modificados por reformas o reconstrucciones posteriores, otros han desaparecido, pero en los casos en que aún subsisten ofrecen un paisaje urbano-industrial de muy baja calidad que contrasta de forma muy negativa con polígonos industriales recientes que siguen pautas urbanísticas mucho más ambiciosas.

- b) Las prioridades locacionales deben definir los núcleos o sectores urbanos que desde unos criterios de equilibrio territorial y estado de degradación se declararían de actuación preferente.

3.3.2. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

- Este tema representa otro de los grandes retos a los que debe responder de forma eficaz la planificación territorial. Un grave déficit de ordenación territorial que arrastra el País Vasco es que la planificación de las infraestructuras de transporte se han elaborado principalmente desde políticas sectoriales, mucho más ágiles y eficaces. Aunque la mayor parte de la red infraestructural vasca está ya realizada, en fase de construcción o aprobada, la OT tiene todavía aportaciones estratégicas que realizar, sobre todo a la vista de que los problemas de movilidad se han agravado en muchos lugares.
- Una parte notable de los déficits detectados en el diagnóstico que se establece en las DOT continúa vigente. Es particularmente destacable la inexistencia de conexión directa por ferrocarril entre Bilbao y Vitoria y la deficiente conexión Bilbao-San Sebastián y con el resto de la cornisa cantábrica; el inadecuado y poco competitivo servicio que presta el ferrocarril de vía estrecha; la persistencia de problemas de accesibilidad en algunas AAFF; la escasa revitalización del puerto de Bilbao y sus problemas de conexión con el interior; la indefinición y parálisis de la reforma del puerto de Pasaia; la inexistencia de planes de coordinación y complementariedad de los aeropuertos de la CAPV y de estos con el de Biarritz. De forma paralela los problemas de colapso y congestión en los accesos a las ciudades, en su tráfico interno y en determinados corredores (A-68, N-I) no dejan de aumentar junto con el número de vehículos en circulación. Todo lo anterior se

interpreta por una enorme lentitud en la puesta en marcha de proyectos que en muchos casos llevan más de veinte años esbozados y porque no se adoptan otras medidas alternativas más radicales. No en vano y a costa de pecar de repetitivos, la movilidad representa, junto con la imparable expansión urbana, el principal reto que una correcta OT debe intentar solucionar.

- A pesar de la lentitud comentada, la política general, de acuerdo con una considerable corriente de opinión ciudadana, sigue insistiendo en solucionar estos problemas con más obras, más infraestructuras, cada vez de mayor capacidad. Esta política debe revisarse con profundidad. Desde una concepción sostenible de la gestión territorial el pequeño y quebrado territorio vasco no aguanta una progresión indefinida de grandes obras infraestructurales. Por otra parte este proceso constituye una carrera sin fin. Si no se corrige la tendencia actual y los modos y hábitos de movilidad, siempre serán necesarias nuevas infraestructuras que a su vez incrementen el tráfico en una retroalimentación positiva. Sobre esto la OT tiene mucho que aportar.
- La revisión de las DOT debería proponer la realización de un *Plan Integral de Movilidad y Transporte en la CAPV* con las siguientes características:
 - Realizado en colaboración entre el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y al menos los tres Ayuntamientos de las capitales (o una representación municipal de las AAMM de San Sebastián y Bilbao), así como el Estado central en los temas que sean de su competencia. Para muchos aspectos debería lograrse la colaboración y consenso con las administraciones de los territorios colindantes e incluso con otros más

lejanos (como sería el caso de las autopistas de la mar).

- La filosofía del Plan debe seguir las pautas de la Gestión Sostenible del Territorio, de ahí su carácter integral y la necesidad de que participen en él todos los organismos públicos con incidencia territorial y no sólo los tradicionalmente implicados (Departamentos de Transporte). Asimismo el Plan exige la superación de los marcos e intereses locales y provinciales a favor de un proyecto común y compartido.
- Dado el carácter estratégico del Plan debería contar con el máximo consenso político y social posible. Para lograrlo, la participación ciudadana desde el inicio del proceso constituye un requisito indispensable
- Las determinaciones del Plan deberían ser vinculantes para planes y actuaciones de escala inferior, provincial, comarcal, local, y para las administraciones correspondientes.
- El objetivo del Plan es triple. Por un lado tendría que establecer de manera definitiva la red y funciones de las infraestructuras de transporte por carretera, ferrocarril, mar y aire. Una vez establecida esta red debería darse por cerrada la planificación de nuevas infraestructuras de transporte, salvo casos muy excepcionales, y dedicar las inversiones a su mantenimiento.
- Básicamente la red de carreteras debería recoger la estructura existente, las obras en marcha y los proyectos que se consideren sostenibles. Punto importante sería la definición de un sistema ferroviario con diferentes capacidades y ámbitos de servicio: de conexión con el exterior, con las tres

capitales y con la red de ciudades medias y dentro de la escala comarcal. Definición del sistema portuario (fundamentalmente Bilbao y Pasaia) de forma coordinada y buscando la complementariedad. Lo mismo debería decirse del sistema aeroportuario que debiera incorporar en lo posible el aeropuerto de Biarritz en su planificación.

- En segundo lugar y de forma paralela al objetivo anterior, el Plan debería hacer un esfuerzo especial y en gran parte pionero en el diseño de pautas e infraestructuras de movilidad sostenible. La descongestión del tráfico de mercancías y pasajeros en vehículos privados de las carreteras sería el punto central en que descansaría el Plan, ya que sin ese propósito no sería viable la congelación de la red de transporte propuesta en el anterior objetivo. Las alternativas fundamentales serían la red de ferrocarril y tranvías en sus diferentes escalas, siempre en la doble funcionalidad de transporte de pasajeros y mercancías, y el transporte marítimo, tanto a grandes distancias (autopistas de la mar) como de cabotaje, siempre que este sea posible y lógico.
- Desde la OT y el urbanismo se podrían integrar otras alternativas paralelas como aparcamientos cercanos y disuasorios en las estaciones de transporte público, intermodales o no, planificación compacta de los ámbitos urbanos, cercanía de la residencia a las zonas de actividad, red de bidegorris orientada a canalizar el movimiento diario, no sólo como vías de ocio o deporte, circuitos peatonales (si puedes ir a pie no cojas el coche) tasas disuasorias de circulación en determinadas áreas, en particular el centro de

las ciudades (el ejemplo de Londres, Bolonia, Milán), pactos de movilidad locales, automóviles compartidos, etc.

- Como anexo al Plan se podrían incorporar los Planes de movilidad urbana de las principales AAMM y ciudades.
- El tercer objetivo, tan importante como los anteriores, consiste en desarrollar herramientas y procedimientos de sensibilización y concienciación ciudadana sobre movilidad sostenible. Sin una opinión social mayoritariamente favorable que incida en los cambios de hábitos de transporte el Plan sería inviable.
- El Plan de movilidad, por razón de su carácter integral, debería incluir también normativas y directrices sobre la movilidad difusa, la que tiene lugar por pistas y caminos rurales y de montaña y a campo traviesa. Se trata de incorporar formas de movilidad cada vez más frecuentes, como el uso de los vehículos todo terreno (automóviles, motos, quads). La inmensa mayoría de los usuarios de estos trayectos son personas que los realizan por ocio, sólo unos pocos por trabajos relacionados con actividades agrarias y forestales. Por esa razón y teniendo en cuenta los perjuicios ambientales y físicos que provocan (contaminación edáfica, atmosférica, sónica, erosión y deterioro de pistas y laderas, molestias a animales y paseantes) debe prevalecer la función social y ambiental de los ámbitos rurales y establecer prohibiciones taxativas, excepto en lugares restringidos y previamente acotados para su utilización.
- La movilidad marítima debido a la pesca, al transporte de mercancías y personas y al ocio, y la

movilidad estuarina y fluvial también deberían ser contempladas.

3.3.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los actuales cauces vigentes de participación se han mostrado claramente insatisfactorios, dando lugar a graves problemas de déficit democrático. En la mayoría de los casos la participación social se ha limitado a las fases de exposición pública y la consiguiente presentación de alegaciones. Esto significa que los mecanismos de participación se activan cuando el proyecto ya está realizado, cerrándose la oportunidad de proponer alternativas globales diferentes y permitiendo la única posibilidad de presentar modificaciones a lo ya elaborado. En estas circunstancias las modificaciones, en el caso de ser aceptadas, sólo atañen a aspectos parciales del proyecto, cuando no meramente marginales.

La gestión sostenible del territorio exige una participación mucho más profunda y desde el inicio del proceso, lo que incluye que sean los mismos grupos sociales quienes propongan iniciativas de planificación sin esperar a que sea la administración la promotora. Por otro lado una planificación territorial sólo tendrá éxito y garantías de desarrollo cuando cuente con un amplio respaldo social consensuado. Por consiguiente, uno de los objetivos de la revisión de las DOT debe ser el diseño e implementación de mecanismos vinculantes de participación o proponer procesos de obligado cumplimiento para su elaboración.

- Deberá elaborarse un protocolo de participación en que se especifiquen las condiciones, fases y procedimientos de la misma, así como, en su caso, el grado decisorio y de vinculación de los acuerdos adoptados. El poder vinculante de las decisiones

estará supeditado al cumplimiento de los requisitos de la gestión sostenible del territorio y a los intereses superiores de la función social de la OT.

- En todo caso dicha participación deberá comenzar en los momentos iniciales de los procesos de planificación.
- El protocolo establecido deberá ser vinculante para los instrumentos de desarrollo de la planificación en sus diferentes escalas (PTP; PTS; Planeamiento Municipal), bien entendido que las determinaciones establecidas se interpretarán como requisitos mínimos.
- La redacción del protocolo tendrá que basarse en determinaciones de expertos, la experiencia acumulada y los ejemplos de buenas prácticas experimentadas en el propio territorio y, sobre todo, en otros con procedimientos más participativos.

3.3.4. ÁREAS RURALES

- Coordinación entre PTP, Planes de Desarrollo Rural y Agenda Local 21. Son redundantes en muchos casos y habría que ir hacia un solo documento de planificación que abarcara la ordenación territorial y el desarrollo sostenible que incluye el respeto medioambiental y el desarrollo social, objetivos de la A21.
- Propuestas imaginativas para el mantenimiento de la agricultura como actividad viva y autosuficiente económicamente. Tres condiciones básicas subyacen en este objetivo: conservación de suelos agrícolas valiosos, posibilidades de acceso a la tierra y fijación de jóvenes agricultores. Habría que conjugar numerosas iniciativas: normas estrictas de uso, bancos de tierra y de explotaciones, padrinazgo, fomento de la agricultura y ganadería ecológicas y de calidad, de

la transformación de productos, de la horticultura periurbana, circuitos cortos de distribución, venta directa, etc. El caso de la horticultura periurbana representa un interesante ejemplo de imbricación urbano-rural en el que deberían implicarse los instrumentos de planeamiento. Su práctica ha sido tradicional y en parte se conserva. La idea es reforzar este sector en busca de mayores cotas de autoabastecimiento urbano con productos cercanos y contacto directo entre el productor y el consumidor.

- En otro punto anterior ya se ha tratado el tema de la urbanización en áreas rurales en el sentido de controlar su expansión, ligarla a núcleos existentes y reglar los desarrollos urbanísticos y tipológicos de acuerdo con las pautas culturales locales.
- Habría que valorar la influencia real que ha ejercido la implantación de los Núcleos de Acceso al Territorio en su desarrollo demográfico y económico e incorporar, en su caso, medidas de control de accesos y aparcamientos junto con otras iniciativas alternativas de movilidad.

3.3.5. AGUA

- La actual planificación del suministro hídrico no es aceptable desde una GST. La excesiva dependencia de gran parte de la población vasca del sistema del Zadorra, con la paradoja de trasvasar agua de la vertiente mediterránea más seca a la atlántica húmeda, representa un riesgo permanente que se materializó en la sequía que culminó en el año 1989 y que a punto estuvo de producir una seria catástrofe. Como es previsible, estos episodios se van a reproducir en el futuro.

- Los esfuerzos en la planificación hídrica deben ir hacia una diversificación del suministro aprovechando mejor los recursos de la vertiente atlántica. En particular el caso del territorio de Bizkaia es el más destacable ya que apenas cuenta en su propio espacio con infraestructuras de suministro. Para solventar este déficit y los riesgos mencionados que conlleva debería iniciarse un plan de diversificación basado en el modelo guipuzcoano: embalses medios y pequeños dispersos por el territorio y de ámbito comarcal, aprovechando áreas geológicas favorables. De forma paralela habrá que establecer un plan de uso sostenible de los acuíferos aprovechables.
- Además de continuar con medidas de depuración del agua de los ríos, es conveniente empezar con un plan de recuperación de cauces y riberas en todos los tramos en los que sea posible. Esta recuperación debe basarse en principios de renaturalización de los cauces, tal como se está llevando a cabo en otros lugares de Europa. Esto supone la demolición de determinadas obras de contención con el fin de recuperar el trazado longitudinal natural del cauce, su anchura transversal y la recuperación de la vegetación de ribera. Estas medidas, además de aconsejables desde la perspectiva ambiental y paisajística (los ríos no son meros canales de agua, sino un complejo sistema ecológico-ambiental) suponen un modo paliativo eficaz contra las avenidas e inundaciones.

3.3.6. RELACIONES CON LOS ESPACIOS COLINDANTES

- No es aceptable que la OT se detenga en los límites administrativos cuando ni el territorio ni los flujos funcionales lo hacen. Se hace necesaria una

cooperación con las administraciones colindantes en busca de acuerdos políticos y técnicos con el fin de coordinar de forma consensuada, en una primera fase, los instrumentos de planificación respectivos. El objetivo final sería el establecimiento de una planificación común en todas las áreas que lo precisen.

- En el caso vasco existen numerosas áreas con dependencias cruzadas que precisan dicha coordinación: la eurociudad Donostia-Baiona, el NW navarro, la Llanada y la Burunda-Sakana, el eje del Ebro (la Rioja Alavesa, Miranda de Ebro), Cantabria Oriental y las Montañas o Merindades de Burgos. Un caso particularmente grave lo constituye el Condado de Treviño cuyo enclavamiento en el corazón de Álava causa un notable perjuicio a sus habitantes y a los de las comarcas meridionales de este territorio histórico.
- Se podrían aprovechar de manera táctica las orientaciones contenidas en la *Estrategia Territorial de Navarra*, claramente favorable a la cooperación interterritorial y que señala específicamente las áreas arriba mencionadas de la muga entre ambas comunidades, para coordinar la planificación de estos territorios fronterizos.

3.3.7. OTROS TEMAS

- Las Áreas Funcionales actuales deben mantenerse. Su permanencia es necesaria ya que los PTP necesitan tener una continuidad en el tiempo para que sean efectivos y no tendría sentido en este momento iniciar modificaciones en las AAFF con sus instrumentos de planificación vigentes. Sin embargo, habría que ir

pensando en establecer un cierto control sobre la evolución de las mismas para detectar posibles cambios en sus ámbitos funcionales, en particular en las áreas tensas de adscripción más dudosa.

- No conviene que los PTP queden encerrados en sí mismos. Habría que pensar en la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación entre ellos, sobre todo en AAFF vecinas para adquirir una perspectiva escalar más amplia antes de la toma de decisiones que podrían ser compartidas entre varias áreas. Esto exige, cuando llegue el momento, su revisión simultánea.
- Como ya se ha indicado es preciso conceder mucho más protagonismo al paisaje como componente espacial sintético y pensar en normas de protección también para espacios no catalogados. Para lograr este objetivo sería de gran ayuda la elaboración de un *PTS de Paisaje* que contaría con mucho trabajo ya hecho en los atlas de paisaje que ya se han elaborado para los diferentes territorios.
- Promover desde las DOT iniciativas y programas dirigidos al cambio social de hábitos y comportamientos más respetuosos con el medio ambiente y la gestión sostenible del territorio. Este cambio social es indispensable para que tengan éxito las políticas que en este sentido se adopten y, a su vez, para que la propia sociedad ejerza presión ante las administraciones para que realicen actuaciones positivas.
- Iniciar una política activa de soterramiento de líneas aéreas de tendido eléctrico. Se debería comenzar por los nuevos tendidos y por las áreas más valiosas desde el punto de vista paisajístico y de conservación de la avifauna.

- Es patente la necesidad de agilizar los trámites de elaboración y revisión de los instrumentos de planificación. La dinámica territorial es en la actualidad más veloz que la implementación de los documentos y sus normas. Una OT sólo será eficaz si logra invertir esta tendencia.

4. ALTERNATIVAS A LA ESTRUCTURA GENERAL DEL DOCUMENTO

La estructura general del documento (temas que se aborden, grado de profundidad, niveles de vinculación, etc.) va a condicionar desde el inicio todo el proceso de elaboración. Por esa razón la reflexión sobre este asunto y las decisiones que se adopten deberían hacerse en las primeras fases o, al menos, de forma simultánea a la confección del diagnóstico. Decisiones que probablemente tienen que adoptar un carácter provisional ya que el desarrollo del trabajo puede hacer aconsejable modificaciones en la estructura para adaptar el texto de una manera más satisfactoria a las necesidades que vayan surgiendo.

En este informe se barajan dos grandes posibilidades estratégicas, cada una de ellas a su vez dividida en otras dos opciones:

1. La primera posibilidad se refiere a la variedad temática que debe contener el documento y, de forma paralela, al grado de detalle con que van a ser tratados los temas seleccionados. Esta posibilidad puede abordarse a través de dos opciones contrapuestas:

a) Hacer un recorrido exhaustivo por todos los temas con incidencia espacial, todos aquellos que conforman el modelo territorial, y efectuar de cada uno un minucioso tratamiento de análisis, selección de alternativas, directrices y recomendaciones. Es el camino que se siguió en la redacción de las DOT actuales. La elección que en su momento se hizo se justifica porque era el primer documento de OT de gran envergadura y transcendencia y debía abordar el diseño completo de un determinado modelo territorial que iba a guiar las posteriores actuaciones sobre el

territorio. Hoy día puede considerarse que de nuevo es preciso hacerlo si es que se propone una remodelación profunda del modelo.

b) La segunda opción consiste en centrarse en aquellos temas que se consideren más estratégicos, los que mayor impacto territorial ejercen y suponen la estructura básica del modelo (urbanización, movilidad e infraestructuras de transporte). Más aquellos otros que aún no siendo propiamente territoriales tienen o deben tener un protagonismo destacado en los procesos de toma de decisión, como la participación ciudadana. Es muy posible que lo aconsejable, lo más prudente sea en principio no escoger de manera tajante alguna de las opciones extremas, sino más bien adoptar una postura intermedia que permita en cualquier momento del proceso una mayor flexibilidad para modificar la estructura, si así se considera oportuno. Esta postura intermedia consiste en lo siguiente. En primer lugar se sustenta en la aceptación de dos principios previos:

- La revisión de las DOT tiene que volver a presentar un nuevo modelo territorial, heredero del anterior o radicalmente modificado. En este modelo participan todos los componentes territoriales por lo que es preciso reseñarlos de forma explícita y marcar para cada uno las directrices o pautas a seguir o, en su caso, las determinaciones o vinculaciones que se establezcan.
- No todos los temas, aunque deban ser considerados, tienen la misma transcendencia. Unos describen hechos espaciales mucho más estructurantes del territorio que otros, o expresado de manera más coloquial, unos son más importantes que otros

Como consecuencia la estructura del documento tiene que conceder un neto protagonismo a los temas estratégicos, los cuales deberán ocupar la mayor parte de la atención y por tanto la mayor parte del texto, a la vez que físicamente ocupan un lugar destacado sobre otros temas de forma que quien acceda al documento observe de forma patente cuáles son las cuestiones clave y cuáles las complementarias. En el tratamiento de las primeras el nivel de detalle del análisis y de las propuestas deberá ser más concienzudo. Por su parte los temas complementarios serán tratados de modo más esquemático. Resulta obvio decir que si no se acepta alguno de los dos principios previos carece de sentido la estructura propuesta.

2. La segunda posibilidad estratégica se adentra en el vidrioso asunto del grado de vinculación. De nuevo surgen dos alternativas extremas que permiten, como es lógico, variantes intermedias:

a) El documento señalará de manera exclusiva las grandes líneas estratégicas, directrices, orientaciones, marcos generales, tendencias para guiar el desarrollo de los instrumentos de planificación derivados y, en general, las políticas y actuaciones con incidencia territorial.

b) El documento fijará un elevado número de determinaciones vinculantes de modo que la planificación y las actuaciones posteriores queden mucho más encarriladas, con menores posibilidades de interpretación y divergencia.

Lo aconsejable de nuevo, de acuerdo con lo expuesto en el punto anterior, parece ser la elección de una postura intermedia, ni un exceso de determinaciones vinculantes, ni "barra libre". En los temas estratégicos, aquellos

que poseen la virtualidad de hipotecar de forma en muchos casos irreversible los recursos y la organización territorial, se debe actuar de una forma más estricta, menos permisiva y más vinculante. Una resolución en este sentido es particularmente recomendable para aquellos temas en los que se ha demostrado a lo largo de los años de vigencia de las DOT que no se ha podido encarrilar su evolución en el sentido que señalaban las directrices marcadas. En este punto resulta pertinente efectuar una reflexión que, como todas, es discutible. En este informe se defiende que sin vinculaciones claras muchas veces no se consigue nada, las circunstancias económicas, los intereses coyunturales y los equilibrios de poder actúan como factores más determinantes que las directrices de planificación. Sobre todo cuando se trata de temas conflictivos en los que la interpretación de las orientaciones permite siempre opciones muy variadas cuando no contrapuestas. Por otro lado todo parece indicar que el momento actual es más favorable para la aprobación de un documento de planificación con mayores cotas de vinculación que las que aparecen en las DOT que tuvieron que enfrentarse a numerosas reticencias por parte de diversos agentes públicos y privados. Durante estos últimos años cierta cultura de la planificación ha ido calando en los responsables públicos, en los gestores privados y en la sociedad en general. Cada vez se acepta mejor la opinión de que no se puede hacer cualquier cosa en el territorio, que hay unos recursos y valores que se deben respetar, que es conveniente disponer de unas normas que controlen, ordenen y rijan determinados procesos territoriales. Si lo anterior es cierto y no sólo un espejismo voluntarista, es la ocasión para avanzar, no para dar marcha atrás, para superar la fase orientadora y establecer marcos

normativos de obligado cumplimiento y no para colaborar en nuevos procesos desreguladores.

Para el resto de los temas, los que hemos denominado complementarios, puede permitirse una mayor flexibilidad. Los objetivos anteriores también pueden lograrse por otros caminos. Uno sería delegar la mayor parte de las determinaciones y vinculaciones a los instrumentos de desarrollo, siempre que esas determinaciones se adapten de manera inequívoca a las directrices que deberían concretarse de forma incuestionable.

Otro camino alternativo sería que el documento marco hiciera unas propuestas más detalladas para cada Área Funcional. Que las DOT no sólo digan cuáles son los temas que deben contener los PTP (cuantificación de suelo residencial, para actividades económicas, etc.), sino que también fije parámetros cuantitativos de control concretos y obligatorios.

El problema básico es que conforme aumenta el grado de vinculación, de exigencia, menores son las posibilidades de lograr un consenso político-social suficiente para su aprobación. En todo caso este es un problema que debe afrontarse a posteriori, cuando llegue el momento de discusión definitiva del documento. No debe condicionar la estrategia elegida en las redacciones originales.

5. CREACIÓN DEL OBSERVATORIO VASCO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Puede ser este el nombre u otro de características similares. Lo que importa es la idea de su constitución, su finalidad y su interés y utilidad previstos. A lo largo de este documento se ha manifestado con insistencia la necesidad de llevar a cabo un profundo diagnóstico de la efectividad que han demostrado las DOT. Esto significa comprobar en qué grado se va consiguiendo acercarse al modelo territorial propuesto, cuáles son los logros y cuáles los fracasos, y establecer las causas explicativas de unos y otros. Lo mismo que a una persona delicada de salud los médicos le someten a un seguimiento continuo para vigilar su evolución ¿por qué no someter a ese control al territorio vasco, frágil y en riesgo permanente, en lugar de proceder a diagnósticos espaciados en el tiempo?

En la teoría de la OT se afirma la importancia de la fase de seguimiento, pero en la práctica es esta una asignatura que tiende a dejarse para septiembre. Las finalidades principales de este observatorio serían las siguientes:

1. Establecer un seguimiento continuo y permanente del territorio vasco. Mantener un chequeo constante de la dinámica territorial, de la evolución de los usos y actuaciones con incidencia territorial. Este control incluiría la localización del hecho, su extensión o magnitud, características, causas y agentes, impacto y valoración. Todo ello se hará factible a través de la constitución de un Banco de Datos Territorial de carácter integral.
2. Vigilar la efectividad y el cumplimiento de las propuestas y determinaciones emanadas de los instrumentos de planificación. Comprobar si el proceso

evolutivo del territorio sigue las pautas marcadas o existen distorsiones y en este último caso su magnitud y trascendencia y sus causas.

3. Constituir un núcleo de investigación sobre gestión sostenible del territorio.
4. Cualquier otra, de carácter temporal o permanente, que se considere de interés.

Como se puede comprobar, todos estos objetivos son complementarios.

El observatorio estaría a cargo de técnicos en planificación territorial que contarían con el asesoramiento de gestores del territorio públicos y privados.

La herramienta técnica de trabajo más importante sería la configuración y mantenimiento de un Sistema de Información Geográfica (SIG) aplicada a la dinámica territorial y OT.

La utilidad del observatorio se comprende por el cumplimiento de las siguientes funciones:

- a) Centralizar la información territorial de las diferentes administraciones (autonómicas, forales, locales) y de los distintos departamentos con incidencia territorial de cada una de ellas.
- b) Proporcionar un conocimiento al día de la situación territorial del País Vasco
- c) Conocer el grado de cumplimiento de las directrices y determinaciones establecidas y de las políticas territoriales que permitiría en cada caso su modificación o reformulación instantánea.
- d) Proporcionar información y asesoramiento a los gestores territoriales de las administraciones públicas.

- e) En particular sería un instrumento muy útil a la hora de renovar determinadas figuras de planificación, como el planeamiento municipal entre otras.
- f) Proporcionar información y asesoramiento a agentes privados como ayuda a decisiones de localización de actividades.
- g) Proporcionar información a grupos e instituciones y a la sociedad en general con el fin primordial de facilitar y fomentar la participación ciudadana en temas territoriales y de planificación.
- h) Configurar un lugar de encuentro entre especialistas de la Universidad, Centros de Investigación (Tecnológicos, de I+D) para la reflexión, investigación y difusión sobre gestión territorial sostenible.