

INFORME

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA C.A.P.V.
DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.
ANÁLISIS CRÍTICO Y NUEVAS PROPUESTAS.

José Allende Landa
Bilbao., 30 de Septiembre, 2006.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL CASO VASCO.
3. HACIA UNA REVISIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE EN LA C.A.P.V.
4. DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
5. CRITERIOS Y OBJETIVOS A DESTACAR EN LA ACTUAL POLÍTICA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.
6. ANTECEDENTES Y MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN LA C.A.P.V.
 - 6.1 LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO
 - 6.2 PROGRAMA MARCO AMBIENTAL DE LA C.A.P.V
ESTRATEGIA AMBIENTAL VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE.
 - 6.3 COMPROMISO POR LA SOSTENIBILIDAD DEL PAÍS VASCO.(2001)
 - 6.4 ACUERDO DE COALICIÓN PARA LA FORMACIÓN DE UN GOBIERNO.(2005)

7. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA C.A.P.V.

7.1 ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS D.O.T (1997).

8. ANTECEDENTES RELEVANTES EN LA UNIÓN EUROPEA.

8.1 ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE.

8.2 VI PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (2002-2012) Y TERRITORIO.

9. LA NUEVA ORDENACIÓN TERRITORIAL AMBIENTAL SOSTENIBLE.

10. EL MODELO TERRITORIAL PARA LA C.A.P.V A DEBATE.

10.1 ¿QUÉ SIGNIFICA EUSKAL HIRIA?

10.2 EL GOBIERNO Y COMARCALIZACIÓN DEL TERRITORIO.

11. SÍNTESIS Y PERSPECTIVAS. CRITERIOS Y OBJETIVOS A INCORPORAR EN LA REVISIÓN DE LAS D.O.T.

11.1 ALGUNOS CRITERIOS GENERALES DE SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL.

11.2 CRITERIOS A TENER MUY PRESENTES EN LA REVISIÓN DE LAS D.O.T DE LA C.A.P.V.

11.3 SÍNTESIS DE CRITERIOS Y OBJETIVOS.

12 REFERENCIAS.

1.INTRODUCCIÓN

La Ordenación del territorio (O.T.) como política explícitamente formulada e implementada en y desde Euskadi, es de reciente factura, situándose sus inicios con el llamado “Estado de las Autonomías”. Ello no quiere decir que el territorio se “ordenará”, o “desordenará” para otros, desde hace mucho más tiempo, respondiendo a determinados intereses de ciertos sectores económicos, sociales y políticos.

Siendo como es la O.T. una tarea fundamentalmente política, de enorme trascendencia para la calidad de vida, protección y conservación de nuestros recursos naturales más valiosos, para el desarrollo económico racional y sostenible, para la equidad social intra e inter.- regional, para la justicia social y redistributiva y para la protección de la identidad cultural de los Pueblos, hemos tenido que esperar hasta el inicio del llamado “proceso democratizador” en los setenta, y el consiguiente nuevo “Estado de las Autonomías”, para que esta importante política cobre fuerza y relevancia en Euskadi. Ciertamente con la Constitución Española de 1978, las Comunidades Autónomas adquieren protagonismo por disponer de competencias para elaborar sus propias políticas de ordenación del territorio. Estas políticas aparecen, sin embargo, coartadas o mediatizadas por un conjunto de resortes que mantiene la Administración Central (infraestructuras de transportes y comunicaciones, etc) para redirigir o condicionar las políticas territoriales autonómicas, si así lo estima oportuno.

Desde la década de los setenta en el Estado, gracias a la incorporación a la Comunidad Europea, tanto la dimensión regional como la urbana-metropolitana y también comarcal, han experimentado una renovada relevancia y trascendencia, enmarcadas en las variadas políticas de O.T. que han desbordado con mucho la tradicional casuística urbana-municipal que enfatizaba la precaria Ley del Suelo (1976) vigente en todo el Estado.

Simplificando el diagnóstico, el desarrollo económico de las últimas décadas y el modelo de producción y consumo adoptado de forma generalizada (modelo neoliberal), está generando cambios cada vez más preocupantes en la distribución espacial de la actividad económica y de la población, así como en los recursos naturales y de medio ambiente. Excesiva concentración de la población en las grandes ciudades y paralelo abandono y desertización de las zonas rurales; unas diferencias cada vez más acusadas en los niveles de bienestar en las distintas regiones del planeta (el norte y el sur); una alarmante degradación del territorio y los recursos naturales; una crisis espacial y vivencial notable en las grandes ciudades...En suma una irracional utilización y explotación del territorio y sus recursos que induce a generar graves consecuencias para el bienestar humano y particularmente para el de las generaciones futuras. Ello ha originado que se revise a escala planetaria al tradicional concepto del “crecimiento” y, especialmente el desarrollo, en la línea del nuevo paradigma que denominamos desarrollo sostenible(D.S). Un concepto-filosofía que intuimos de trascendental importancia para la nueva senda por la que deberá caminar el “crecimiento económico” y ese otro paradigma de mayor amplitud y trascendencia para el ser humano que denominamos desarrollo. El diagnóstico que realiza el Programa Marco Ambiental del Gobierno Vasco (2001) asume y reconoce esta nueva senda con las siguientes palabras:

“Debemos cambiar nuestro estilo de vida, nuestro modelo de producción y consumo. Debemos apostar, necesariamente, por una nueva relación con el medio ambiente”.

Ya la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (1992), daba el aldabonazo sobre los nuevos tiempos que se avecinan por la obligada senda de la sostenibilidad. Ello obliga, como recientemente señalaba el hoy ex-Consejero de Ordenación Territorial y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (Sabin Intxaurreaga), a “redefinir el actual modelo de desarrollo y también a construir una nueva política ambiental”.

A partir de estas reflexiones que, sin duda alguna, impregnan de una nueva dimensión a las políticas de O.T, merece la pena reseñar el significativo acuerdo unánime al que llegaron los Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad Europea, en reunión habida en Dresde (Alemania) en Julio de 1994:

“reclamar una Política de Ordenación del Territorio como instrumento básico para alcanzar un desarrollo sostenible”.

También el tratado de la Unión Europea (Maastricht) contempla ya la importancia que adquieren “las medidas de Ordenación del Territorio y de utilización del suelo” en el artículo 130.5, sobre Medio Ambiente.

El presente trabajo, que revisa críticamente el alcance y contenido de esta nueva, incipiente, Política de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, sugiere líneas de trabajo y reflexión para la formulación de la revisión del instrumento matriz que representan las Directrices de Ordenación del Territorio bajo el paradigma del D.S, tal y como hoy ya estamos obligados a hacerlo. No ha lugar en este informe desarrollar una crítica y propuestas para un urbanismo racional y sostenible. Los criterios, objetivos y estrategias para la nueva sostenibilidad urbana aparecen exquisitamente desarrollados y tratados en dos excelentes informes del Gobierno Vasco:

1. Criterios de sostenibilidad aplicables al Planteamiento Urbano. IHOBE. Gobierno Vasco, Mayo 2003
2. Manual para la redacción de Planteamiento Urbanístico con criterios de sostenibilidad. IHOBE. Gobierno Vasco, Marzo 2005

La Unión Europea acaba de aprobar, por otra parte, un documento de gran relevancia sobre esta temática:

3. Estrategia Temática Europea para el Medio Ambiente Urbano. COM (2005) 718 final, de 11 de Enero de 2006.

También el Estado Español acaba de publicar una traslación de la Estrategia Temática citada, que incorpora la nueva lectura del urbanismo sostenible, en el siguiente documento:

4. Estrategia Temática de Medio Ambiente Urbano. Ministerio de Medio Ambiente. Junio,2006.

En consecuencia, en estos cuatro documentos queda extensamente tratada la cuestión urbana desde el nuevo enfoque obligado de ciudades y urbanismo sostenible. El presente informe soslaya pues la cuestión urbana para reflexionar y profundizar en la política de ordenación del territorio y su nueva lectura desde la sostenibilidad, tomando como eje referencial las D.O.T de la C.A.P.V, aprobadas mediante Decreto 28/1997 de 11 de Febrero de 1997.

2. LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL CASO VASCO.

El territorio, equívocamente denominado “suelo”, por incorporar fuertes connotaciones urbanas, es un recurso cada vez mas escaso, particularmente en los países pequeños, montañosos y fuertemente urbanizados como Euskal Herria.

Este territorio, crecientemente artificializado, pero también crecientemente limitado en cuanto a sus dimensiones físico-territoriales, esta sujeto a presiones de uso, cada vez mayores, que deterioran paulatínamente su medio físico y natural, sus recursos y su biodiversidad.

Ante los graves fallos y elevados costes sociales y ambientales que de hecho provoca el libre mercado como asignador ineficiente de usos del suelo y como inadecuado distribuidor de actividades por el territorio se ha ido desarrollando, en los países de libre mercado, una firme y decida intervención de la Administración en los usos y ordenación del territorio para resolver racionalmente conflictos de usos del suelo, evitar o reducir incompatibilidades, coordinar las acciones públicas y privadas sobre el

territorio, conseguir una distribución más equilibrada, espacialmente, y más equitativa, socialmente, de la actividad económica y de la población, proteger y conservar el medio físico y natural y el entorno ambiental urbano y, finalmente, mantener la biodiversidad y las actividades agropecuarias del territorio rural.

Si bien esta intervención pública se produce con distintas intensidades y diferentes formas a lo largo del tiempo y según el momento político prevaleciente es, sin embargo, globalmente admitida, la necesidad de dicha intervención, regulación y control, del desarrollo espacial, a través de lo que denominamos políticas de ordenación territorial.

La propia tendencia a la concentración de la actividad económica y poblacional en las áreas urbanas, resultado del acelerado y traumático proceso de urbanización desbocada del último siglo, originó que el problema fundamental se concentrara en las áreas urbanas y metropolitanas. Hoy ya, la atención y preocupación se extiende, además, hacia todo el territorio, zonas rurales, litoral, zonas de montaña, espacios naturales valiosos, etc.

La resultante intervención de la Administración en forma de planificación, regulación y control, con objeto de corregir y contrarrestar los efectos nocivos del mercado en esta plural dimensión del territorio, se concretó inicialmente en el Estado a través de del planteamiento urbano (Leyes del suelo, 1956,1976,1990...) excesivamente concentrado en el suelo urbano y, en todo caso, en el municipio. En el nuevo “ Estado de las Autonomías” la política de ordenación del territorio cobrará, sin embargo, un protagonismo, desde las Comunidades Autónomas, absolutamente desconocido hasta la fecha: Ley de Política Territorial de Cataluña(1983); Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid(1984); Ley de Coordinación y Ordenación territorial de Asturias(1987); Ley 4/1990. de 31 de Mayo de Ordenación del territorio de País Vasco; Ley Foral 10/1994 del 4 de Julio de Ordenación del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, etc,etc.

La realidad en Euskal Herria presenta hoy atributos territoriales especialmente complejos al aparecer un territorio de 20.947,2km², con una población en torno a los 3 millones de habitantes, fragmentado en 3 unidades político-administrativas que a su vez se estructuran administrativamente en espacios regionales propios y singulares: Araba, Bizkaia, Guipuzkoa, Lapurdi, Zuberoa, **Goi Nafarroa eta Behe Nafarroa**.

En Iparralde se mezclan municipios vascos y bearneses. Dentro de los Pirineos Atlánticos (Departamento) se encuentra Iparralde y el Bearn, conteniendo 6 circunscripciones legislativas y encontrándose a su vez el Departamento de los Pirineos Atlánticos dentro de la región de Aquitania. En el Estado Español La Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca gestionan y administran sus territorios con políticas absolutamente independientes. Esta es hoy la realidad en Euskal Herria.

El hecho de centrarme en este trabajo en la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca o del País Vasco, no debiera ocultar la necesidad de contemplar, en la trastienda, las implicaciones e impactos de la estrategia hoy propuesta en la escala territorial de Euskal Herria, así como en las Comunidades Autónomas y Departamentos de su entorno. La planificación territorial debe verse como un control de sistemas que contienen subsistemas más o menos interrelacionados y con relaciones político-administrativas cambiantes con el tiempo.

La realidad territorial de la C.A.P.V , objeto específico de este trabajo, ofrece un territorio fuertemente urbanizado y artificializado, y con un preocupante deterioro creciente de los espacios rurales y del medio físico y natural. La comarca metropolitana del Gran Bilbao aparece problemática y territorialmente compleja, sujeta a un fuerte proceso de desestructuración-estructuración. También empieza a hacerse cada vez más patente el hecho metropolitano en la comarca de San Sebastián y corredor hasta Baiona. Ello nos invita a profundizar particularmente en la ordenación territorial de esos complejos asentamientos humanos, así como a prestar especial atención a la dimensión territorial y ambiental del incipiente desarrollo conurbado de la concentración de

actividades y población que a lo largo de la franja costera se empieza a extender desde Santander hasta Baiona.

Sin embargo la asignatura pendiente, en mi criterio, en relación con la política de O.T. implícita en la próxima revisión de las D.O.T, está orientada a impregnar esta política de un fuerte barniz sostenible, tal y como nos lo exige el propio Gobierno Vasco y la U.E.

3.HACIA UNA REVISIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE EN LA C.A.P.V

El acuerdo de coalición para la formación de un gobierno “Un Gobierno de progreso” (2005-2009), publicado en Junio de 2005, se comprometía a “revisar y adecuar las D.O.T a las exigencias de sostenibilidad...así como a impulsar la adaptación del planteamiento urbanístico municipal a los criterios de sostenibilidad”. Ha llegado pues el momento de revisar esas D.O.T, aprobadas en 1997 sin haberse generado ese necesario e instructivo debate entre instituciones y con la sociedad civil organizada. Existe el peligro de que los P.T.P’s aún no aprobados puedan quedar, tras la revisión de las D.O.T, totalmente desfasados o descontextualizados, como asimismo puede suceder con los P.T.P’s sólo recientemente aprobados.

El D.S y la cuestión ambiental, siguiendo las directrices y recomendaciones de los documentos e informes de la U.E, deben incorporarse desde el inicio en la formulación de las políticas sectoriales y no aparecer, cuando aparecen, al final de **tubería**. La O.T, como política que es, debe incorporar entre sus fines, objetivos y criterios, la compleja y diversa casuística del paradigma sostenible, orientando e impregnando, desde el inicio, las políticas sectoriales en su territorialización. Esto significa que la política industrial, de transportes y comunicaciones, de vivienda, comercial, energética, etc, debieran concebirse y formularse, en lo que respecta al menos a su dimensión territorial, con limitaciones, condicionantes y atributos que caracterizan a una política territorial sostenible y holística previamente debatida y definida. Por ello la O.T en absoluto debe entenderse como una técnica, aunque

disponga de una metodología instrumental propia, que se limita a poner en práctica las D.O.T's, los P.T.P's, los P.T.S's o los P.G.O.U. La O.T. debe entenderse como un proceso, de naturaleza política, y no como un fin en sí misma.

La revisión de las D.O.T tiene ahora una exigencia prioritaria y es incorporar el paradigma de la sostenibilidad con criterios y atributos claramente expuestos, en relación, sobre todo, al modelo general de O.T. de Euskal Herria y la problemática de las Comunidades Autónomas limítrofes.

No menos relevante aparece el debate sobre la profundización en la reestructuración territorial recuperando la comarcalización del territorio por sus evidentes ventajas socio-económicas, político-administrativas y para la implementación del desarrollo sostenible desde la escala local-regional.

4.DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA O.T

Hay diversas definiciones de la O.T. provenientes de distintos intereses y ámbitos sectoriales debido a la característica multidisciplinar que tipifica a la Ordenación del Territorio, lo que la ha convertido a veces en un lugar común vacío de contenido práctico, o aplicado interesadamente por diferentes agentes sociales.

La Ordenación del Territorio en su concepción actual más generalmente aceptada, se encuentra ligada a los procesos de actuación de los “poderes públicos” que tienen como objetivo corregir los efectos no deseables de la dinámica socio-económica en su reflejo espacial y propiciar una distribución espacial de usos y actividades acordes con una serie de criterios y objetivos previamente definidos y políticamente formulados. Son diversos los autores que nos recuerdan que “la planificación es una empresa inherentemente política”. Es una ciencia social por lo que presenta continuos intentos de subordinación a los intereses y objetivos parciales de la sociedad, con procesos de instrumentalización interesada, por distintos grupos o clases sociales.

La ordenación del Territorio ha surgido históricamente como una práctica social destinada a hacer frente a los problemas planteados por una ocupación y un uso desordenado del espacio, motivado por las condiciones en las que se han llevado a cabo los procesos de industrialización, urbanización y transformación física-natural. Consecuentemente, a través del urbanismo o planificación urbana (en lo que hace referencia al medio urbano) y la planificación regional, la Ordenación del Territorio se hace operativa o instrumentaliza su política.

A partir de las consideraciones precedentes, el alcance de la Ordenación del Territorio y su componente aplicada de la Planificación Territorial (Urbana y Regional) ha sido tratado en la Carta Europea de Ordenación del Territorio(6º CEMAT. Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio Consejo de Europa, Mayo,1983).

La Carta Europea establece en su preámbulo unas consideraciones de interés:

“La Ordenación del Territorio constituye un instrumento importante en la evolución de la sociedad en Europa... Sus principios deben estar destinados en particular a reducir las diferencias regionales para así lograr una mejor concepción general de la utilización y organización del espacio, del reparto de actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida... Todos los ciudadanos europeos deben tener la oportunidad de participar dentro de un marco institucional apropiado en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de Ordenación del Territorio”.

Con este preámbulo la CEMAT formula el concepto de Ordenación del Territorio siguiente:

“La O.T. es la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinar y global cuyo

objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

La O.T. permite pues la definición y comprensión del “modelo de desarrollo territorial” que es el reflejo espacial de una determinada formación social en un tiempo y espacio determinado. En cuanto que Planificación Territorial, la O.T. sería la síntesis espacial de los procesos productivos del espacio derivados de las políticas y actuaciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad correspondiente.

Es muy importante el objetivo de la organización física del espacio a través de un concepto director o rector. Este concepto rector es lo que permite contemplar distintas metas, objetivos y/o criterios, en función de las circunstancias históricas o de los valores ideológicos prevalecientes en cada momento. De ahí el contenido ideológico-político de la Planificación Territorial, pues el “concepto rector” debe depender, en última instancia, de la elección política correspondiente realizada por la comunidad.

La planificación territorial (urbana y/o regional) no puede considerarse como un proceso exclusivamente técnico de base científica, sino que debe observarse como una ciencia aplicada con un fuerte componente instrumental y social. De ahí la necesidad de la participación pública, de los agentes sociales, económicos y políticos.

En este sentido resulta relevante la apreciación que hace Antonio Serrano (“La Variable Ambiental de los Planes de Ordenación del Territorio”, Situación, 1995), al insistir en ese doble carácter político y técnico-científico de la planificación territorial con el siguiente comentario:

“La recomendable subordinación del nivel técnico al nivel político queda desfavorablemente afectada por la capacidad de influencia que los técnicos tienen como consecuencia de la supuesta supremacía de sus conocimientos. Sin embargo, muchas veces éstos no se usan para informar sino para influir en la decisión, sustituyendo los

intereses generales por los políticos formalmente representados por los intereses del equipo técnico correspondiente”.

Aunque el fin perseguido es teóricamente siempre el mismo: “un territorio que permita una adecuada calidad y nivel de vida para la población”, el proceso para alcanzarlo y las prioridades cambian radicalmente cuando existen realmente distintas ideologías y distinta utopías sociales finales en los distintos grupos o partidos representantes de la voluntad popular.

Por todas estas razones la Carta Europea añade: “La realización de los objetivos de la O.T. es esencialmente una tarea política”. Ello significa que deben debatirse y formularse ante el escrutinio público, metas, objetivos y criterios. Que debe articularse un proceso de participación política y pública(sociedad civil organizada, sindicatos etc) razonable. Que deben contemplarse y debatirse alternativas. Que siendo un proceso, debe primar siempre las formas y principios democráticos.

5.CRITERIOS Y OBJETIVOS A DESTACAR EN LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL ACTUAL.

Con independencia de lo que contempla la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, tratada más adelante en este trabajo, conviene orientar sobre los aspectos y criterios más destacables en la política de ordenación del territorio que hoy se consolida en Europa y en sus regiones y comunidades. Esta reflexión nos ayudará a orientar con más precisión y equilibrio el sendero que debieran recorrer las directrices de ordenación del territorio para la C.A.P.V, reconociendo la propia singularidad(reducido tamaño territorial, alta densidad demográfica, grave deterioro de su medio ambiente físico y natural antaño privilegiado, creciente valor estratégico y cultural de las áreas rurales...etc)del caso vasco.

El ser humano y su bienestar, así como su independencia con el medio ambiente, son el centro de toda la preocupación de la O.T., en el que el fin es ofrecerle un marco,

una calidad de vida y un nivel de vida que aseguren la expansión de su personalidad en un medio organizado a la escala humana.

La O.T. debe considerar la existencia de una multitud de decisiones individuales y de instituciones que influyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de todo estudio prospectivo, las contradicciones del mercado y entre los distintos agentes sociales, las particularidades de los distintos sistemas administrativos y la diversidad de las condiciones socio-económicas y del entorno.

Debe responder a las metas y objetivos mayoritariamente defendidos integrando las consecuencias espaciales de las políticas sectoriales que deberán adaptarse al marco global formulado por la política de O.T., tratando de conciliar los distintos intereses contradictorios existentes de la forma más armoniosa posible.

Así pues los objetivos globales asumidos en la escala europea quedarían enunciados, en su expresión más amplia, en los siguientes:

- a. El desarrollo socioeconómico equilibrado de los distintos ámbitos administrativos espaciales.
- b. La mejora de la calidad de vida y del nivel de vida de la población.
- c. La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- d. La utilización racional del territorio.

No basta pues con “ordenar” la ciudad, a través de un urbanismo mal concebido y peor practicado de construcción de ciudad, puntual, discriminatorio, del que tenemos gran experiencia en Euskadi.

De entrada, la ciudad o el municipio debe observarse siempre dentro de unidades territoriales superiores que disponen de población de actividades socio-económicas, de recursos naturales en constante interacción. A la política de planificación territorial le compete pues, la ordenación del territorio según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones medioambientales o

ecológicas; la designación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; el establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de población, etc; criterios que enmarquen la ubicación de las actividades económicas e infraestructuras, tanto técnicas (comunicaciones, energía etc.) como sociales (equipamientos...), en relación con los objetivos previamente adoptados, respetando el aprovechamiento racional de los recursos naturales y buscando un desarrollo integral más armonioso y equitativo; la coordinación de los organismos públicos y privados que intervengan en el proceso y la territorialización de las políticas sectoriales, etc, etc.

Y todo este vasto campo de acción permite, indirectamente, una profunda intervención sobre el modelo de producción y consumo vigente, pues la planificación urbana y regional no es neutral en absoluto. De ninguna manera debe considerarse como una tarea exclusiva de técnicos o de especialistas, sino como un verdadero proceso social donde los conocimientos técnicos e instrumentales se subordinan en su utilización a la definición y logro de unos objetivos sociales, económicos, ambientales, culturales... previamente definidos a través de un profundo y extensivo proceso participativo.

Durante la última década, la ordenación del territorio, tanto urbana como de espacios rurales, litoral, zonas de montaña etc, viene fuertemente impregnada de una concepción sistémica, holística, integral, superando los tradicionales enfoques sectoriales y compartimentalizados. Y en esta nueva concepción metodológica aparecen como los grandes protagonistas, el medio ambiente físico y natural, por una parte, y el desarrollo sostenible por otra. Mejorar la calidad de vida de la población actual y futura es el objetivo supremo que exige enfoques transdisciplinarios y transversales.

Es más necesario que nunca, actualizar los criterios de gobernabilidad, lo que exige que la población afectada participe y se encuentre debidamente informada de los objetivos consensuados, de las alternativas viables y de los medios a emplear para la implementación de la estrategia y política finalmente adoptada.

La política territorial se lleva a cabo a través de unos instrumentos (planes, programas, directrices...) representando un proceso continuo, sujeto, consecuentemente, a evaluaciones periódicas de resultados.

También adquieren particular relevancia los enfoques territoriales de escala supramunicipal (comarca, departamento...), reforzados hoy por la actualidad de las consideraciones ambientales y el nuevo paradigma de la sostenibilidad.

Experimentan mayor peso específico en nuestro caso, la protección y promoción de actividades agropecuarias en nuestros territorios rurales, la preservación de los recursos naturales y paisajísticos valiosos, y la preservación histórica-artística y de las señas culturales...

Conceptos como la “huella ecológica” y la capacidad de acogida del territorio, como base para la determinación del máximo nivel de desarrollo no destructivo soportable sin traumas por los recursos naturales allí disponibles, son habituales exigencias de las nuevas propuestas territoriales, así como el establecimiento de criterios y niveles de protección necesarios en aquellas áreas con singulares valores ecológicos.

La nueva senda de la sostenibilidad exige, considerar los límites del crecimiento y la teoría de umbrales, proponiendo un desarrollo compatible con las exigencias de mantenimiento del medio ambiente físico y natural en condiciones razonables y socialmente aceptables. Se reafirma así la defensa del “eco-desarrollo” como una forma de integración de los procesos sociales, de una manera no destructiva, en los procesos naturales. Aunque la dinámica del sistema neoliberal vigente frene y sea reacia a estos nuevos planteamientos, la política territorial y medioambiental que emana de Bruselas incide cada vez más en la necesidad de importantes cambios bajo el paradigma del desarrollo sostenible, prestando especial atención al medio y largo plazo, a las futuras generaciones.

El concepto de planificación del territorio se sustancia en lo que se ha denominado “planificación ecológica”, entendida como proceso en el que se realiza la valoración de la capacidad de usos del territorio para las distintas actividades y estrategias a desarrollar, como fase previa a la definición y consideración de usos sobre dicho territorio.

Las infraestructuras constituyen uno de los elementos más poderosos y eficaces en manos de los poderes públicos para la protección del territorio, incrementar los potenciales de desarrollo de unas zonas en lo que se suele denominar, no sin cierto riesgo, “competitividad de los territorios”, y para contribuir a moderar los desequilibrios que la dinámica del mercado tiende a producir sobre el territorio.

Las grandes redes de infraestructuras de comunicaciones deben utilizarse para estructurar el territorio con criterios de sostenibilidad apoyando el desarrollo regional equilibrado y viable a largo plazo, con objetivos alejados de la actual movilidad insostenible y completamente nefasta. El Coordinador del grupo de expertos de la U:E sobre competitividad, Jean Marie Rosseau, declaraba recientemente:”Hay que invertir más en abrir mentes y menos en autopistas... Autopistas sí, pero del conocimiento.” Poniendo como ejemplo el caso de Irlanda, decía: “La clave es que ha invertido los fondos estructurales europeos en intangibles, como investigación y desarrollo, en lugar de puertos y carreteras como Grecia y Portugal.”(El País, 6/11/2005).

La potenciación de un nuevo sistema de accesividad sostenible en el que primen los desplazamientos en modos no motorizados, el ferrocarril y/o tranvía, los trasportes públicos colectivos y los trasportes marítimos, aparece como opción más aceptable y conveniente. Y todo ello bajo el criterio de favorecer la integración y complementariedad de las políticas sectoriales, en concreto el sistema de transportes, en el seno de una estrategia de ordenación del territorio previamente debatida y formulada.

6.ANTECEDENTES Y MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN LA C.A.P.V.A

6.1 Ley de Ordenación del Territorio.

La ley 4/1990 de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (B.O. del País Vasco, 3 de Julio, 1990) resulta, el punto de referencia central para las consideraciones y propuestas de este informe.

Tras establecer que los objetivos últimos de la política de Ordenación del Territorio son “el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, y la mejora de la calidad de vida de la población, con criterios de equidad”, emite una declaración mas precisa sobre el alcance de esta política en los siguientes términos:

“A través de la política de Ordenación de Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciales en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

En su exposición de motivos la Ley concede también gran importancia al criterio coordinador de la política, tanto desde la óptica de las políticas sectoriales como de consideraciones competenciales de los distintos Entes territoriales.

La ley asigna a las Directrices de Ordenación del Territorio (D.O.T.) como instrumento matriz de la política que, señala, “han de constituir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territoriales y urbanos”.

Como instrumentos de segundo rango jerárquico, considera a los Planes Territoriales Parciales (P.T.P) y los Planes Territoriales Sectoriales (P.T.S).

El artículo 5 establece las funciones de las D.O.T que podíamos sintetizar así:

1. Formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales, públicas y privadas.
2. Construir un marco de referencia para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales y para la actividad urbanística, bajo el criterio de coordinación y compatibilización.

Las determinaciones específicas de las D.O.T quedan fijadas con precisión en su Artículo 6, y las de los P.T.P's en el Artículo 12.

6.2. Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible.(2002-2020). Gobierno Vasco 7 de Febrero de 2002.

Este Programa Marco Ambiental es un importante documento que incorpora, con valentía y precisión, la lectura que hace el Gobierno Vasco sobre el alcance y contenido del Desarrollo Sostenible para esta Comunidad.

Así el Programa se enfoca como un proceso hacia la sostenibilidad que requiere de:

- La formulación de una nueva política ambiental.
- La integración sectorial de los aspectos ambientales.
- La participación e involucración de la sociedad.
- La solidaridad intergeneracional e internacional.

Partiendo de un diagnóstico crítico con el sistema económico actual, al que acusa de comportarse “como si los recursos y la capacidad de asimilación de los residuos fueran ilimitados”, voy a desgranar aquellos compromisos y reflexiones del documento que resultan cruciales para la política de Ordenación del Territorio y D.O.T de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Programa se remite a los objetivos de la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible¹ (2001), destacando aquellos con incidencia directa para la política de Ordenación del Territorio:

- a. “Mejorar el sistema de transporte y la ordenación territorial”.
- b. “Fomentar un desarrollo regional más equilibrado... manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas”.

Igualmente contempla el compromiso de garantizar el desarrollo sostenible en el País Vasco que recoge el art. 2 de La Ley de Protección de Medio Ambiente del País Vasco (Ley 3/1998 de 27 de Febrero).

A partir de estas premisas el programa se compromete a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente urbano y la sostenibilidad del medio rural, “preservando e impulsando el equilibrio entre la actividad agraria y el medio ambiente” bajo el principio de que “el desarrollo sostenible deberá pasar a ser el objetivo central de todos los sectores y de todas las políticas”.

La estrategia de sostenibilidad plantea “establecer metas, objetivos, estrategias y compromisos claros, estables y a largo plazo, que califiquen y definan el significado de avanzar hacia la sostenibilidad en la C.A.P.V” A partir de esta meta formula unos objetivos y compromisos que aparecen de obligada referencia y consideración para este informe sobre las D.O.T.

¹ Comisión de las Comunidades Europeas. Desarrollo Sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible. Comunicación de la Comisión COM (2001) 264 final, de 15 de Mayo, 2001.

El objetivo 1 de la meta 2, incide en uno de los renglones que están resultando más críticos en la actual política de Ordenación del Territorio:

“Disminuir progresivamente los procesos de artificialización y los ritmos de destrucción de suelos, así como proteger la tierra agraria”

Y para su complementación asume el compromiso de:

- “Preservar el suelo sujeto a cualquier régimen de protección desde los instrumentos de ordenación territorial, adaptando todo el planteamiento municipal en el plazo máximo de 2 años” (Se entiende que a partir de 2007).

- “Evitar el consumo de suelo mediante desarrollos de baja densidad introduciendo densidades edificatorias más altas en los suelos más apropiados según los instrumentos de ordenación del territorio”. (Compromiso 2002-2006).

El documento, expresamente manifiesta que debemos:

“Consolidar la diversidad biológica y el uso sostenible de los sistemas naturales, así como la variedad de los paisajes, entendiendo todo ello como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad del patrimonio natural, cultural y fundamento de la identidad de cada territorio”

Y para su consecución establece como compromisos a asumir:

- Protección de los humedales y litoral.
- Aumentar la superficie del bosque autóctono.
- Establecer corredores ecológicos.
- Gestión sostenible de los bosques vascos...

La meta 4 que contempla el Equilibrio Territorial y la Movilidad, incide también directamente sobre la política de Ordenación del Territorio:

“Es preciso lograr un desarrollo territorial equilibrado y cohesionado socialmente, donde la actividad económica siga siendo competitiva y en el que esté garantizada la viabilidad de las comunidades rurales, urbanas y costeras”.

Con estos fundamentos el Programa indica que:

“Se debe propiciar un modelo territorial que potencie un sistema de ciudades coherente capaz de facilitar el acceso a dotaciones, servicios e innovaciones al conjunto de la población vasca. Las ciudades, a su vez, deben constituirse en un territorio atractivo para la vida cotidiana de la población”.

El programa asigna un papel e importancia reseñable a las áreas rurales y costeras:

“La alta densidad demográfica y la limitada superficie de la C.A.P.V hace que las áreas rurales y costeras adquieran un valor estratégico que supera la contribución de las actividades primarias al producto interior bruto”.

Por todo ello, concluye señalando:

“No podemos olvidar, por tanto, la población rural que con su actividad debe seguir manteniendo ese variado patrimonio de una manera sostenible... Las áreas rurales y costeras constituyen el soporte de actividades económicas, recreativas, servicio, equipamiento y la localización de una parte importante de la población. Asimismo engloban un importante patrimonio natural, paisajístico y cultural, y constituyen en gran medida, ante la creciente uniformización de la cultura urbana, el refugio de las señas de identidad de una sociedad”.

Estas precedentes consideraciones debieran resultar cruciales en la formulación de las D.O.T.P.V. y en la prevista revisión de las mismas.

Dentro del objetivo explicitado de “Lograr un uso sostenible del territorio”, el programa establece unas líneas estratégicas para su consecución, entre las que destaca:

- Mejorar el reparto espacial y la distribución equilibrada de las actividades socioeconómicas en el territorio.
- Promover la renovación y rehabilitación de la ciudad consolidada.
- Potenciar la producción integrada en el sector agrario.
- Gestionar de manera integral y sostenible las áreas costeras-litorales.
- Promover una adaptación del planteamiento urbanístico a los objetivos contenidos en los instrumentos de ordenación territorial y a los criterios de sostenibilidad.

El Programa Marco Ambiental avanza, finalmente, unos compromisos a asumir, más concretos, en el uso sostenible del territorio entre los que cabe destacar:

- Aprobar definitivamente los P.T.P's de las 15 Áreas Funcionales de la C.A.P.V antes del año 2005.
- Integrar los objetivos y los compromisos de sostenibilidad recogidos en este P.M.A en las nuevas revisiones de los planteamientos urbanísticos municipales y en otros instrumentos de ordenación territorial.
- Mantener una actividad anual de rehabilitación y regeneración de áreas degradadas.
- Para el año 2006 que todos los municipios de la C.A.P.V, ya sea de manera individualizada o comarcal, tenga diseñado su programa de Agenda Local 21.
- Mantener para el año 2012 la población rural vasca en los niveles de 1999.
- Alcanzar para el 2006 la superficie con compromisos agroambientales hasta 55.000Ha y para el año 2020 hasta 100.000Ha..
- Aumentar hasta 300Ha la superficie dedicada a la agricultura ecológica para el año 2006, 600Ha para el año 2012 y 2000Ha para el año 2020.

Incluye el Programa con unas importantes observaciones incisivas en relación al desarrollo rural sostenible y de producción agrícola local:

- Implementación de políticas regionales propias así como el desarrollo de productos locales garantizando la protección ambiental.
- Desarrollo rural sostenible
- Preservación del suelo de alto valor agrológico para la producción agrícola.

La consideración pues de las recomendaciones, objetivos y compromisos del P.M.A en relación con el Desarrollo Sostenible en la política de Ordenación de Territorio y, específicamente, en la revisión de las D.O.T, van a exigir una obligada revisión de la política territorial adaptada ya a la nueva senda de la sostenibilidad.

6.3 Compromiso por las sostenibilidad del País Vasco.(Gobierno Vasco 22de Enero, 2001).

Este Importante documento del Gobierno Vasco expresa un inequívoco compromiso con la nueva senda hacia la sostenibilidad. El compromiso se expresa en términos firmes e inequívocos por el “ nuevo modelo de desarrollo que implica propiciar un profundo cambio en el actual... lo que significa introducir nuevas pautas de producción y consumo”.

El documento del Gobierno apuesta “por avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad... para lo que es necesario modifica nuestros modos de pensar, nuestros valores, nuestros estilos de vida y nuestras pautas de consumo”.

El compromiso expresado avanza aún más en su concepción de sus exigencias del nuevo cambio afirmando que:

“El desarrollo sostenible debe contemplarse como una estrategia continua que exige actuar de inmediato y de forma firme y decidida... lo que exige introducir los importantes cambios estructurales que se requieren para modificar las políticas

sectoriales que están conduciendo a la degradación medioambiental. Ello implica mejorar los sistemas de comunicación y movilizar a la ciudadanía”.

Estos cambios sugeridos, de carácter estructural, deben penetrar, sin traumas ni distorsiones, en la nueva política de Ordenación del Territorio que aparece como uno de los instrumentos-vías más útiles y eficaces para implementar aspectos de gran relevancia en la conformación del paradigma sostenible, tal y como se expresaron los Ministros responsables de Medio Ambiente de la Unión Europea en reunión habida en Dresde (1994).

6.4 Acuerdo de coalición para la formación de un Gobierno. VIII Legislatura 2005-2009, Junio 2005.

También en el último Acuerdo de la Coalición, que gobierna en la actualidad, están presentes compromisos que afectan directamente a la política de Ordenación del Territorio objeto del presente Informe. En él se señala que:

- “Nos comprometemos a aprobar un nuevo Plan de Desarrollo Rural Sostenible (2007-2012) para apoyar a jóvenes agricultores, defender el suelo agrario y promocionar productos de calidad”.
- “Revisar y adecuar las Directrices de Ordenación del Territorio a las exigencias de sostenibilidad previstas en la Estrategia Ambiental vasca de Desarrollo Sostenible”.
- “Impulsar la adaptación del planteamiento urbanístico municipal a los criterios de sostenibilidad”.

El documento aborda si excusas la exigencia de incorporar esos nuevos criterios de sostenibilidad en la planificación territorial y reconoce una nueva faceta que debiera empezar a tratarse en la revisión de la política de Ordenación Territorial. La coalición del Gobierno reconoce que:

“Es necesaria la apertura de un debate sobre nuestro modelo de vertebración institucional territorial... Entendemos que es preciso abrir un proceso de reflexión sobre nuestro modelo de vertebración institucional territorial...”

A mi entender ello significa que habría que revisar, de forma consensuada, la Ley de Territorios Históricos(1983) y la posibilidad de iniciar a la luz de los nuevos criterios administrativos, de sostenibilidad, históricos, políticos... la reconsideración de las comarcas como entes político-administrativos. Esta nueva vertebración territorial, tal y como se ha llevado a cabo en Cataluña y Aragón, podría resultar enormemente eficaz para, entre otras razones, implementar el desarrollo sostenible desde escalas supramunicipales, sin que ello conlleve la desaparición de las Diputaciones, aunque sí una recomposición de sus actuales competencias, que no implique multiplicar gastos en la Administración local regional, sino una mayor racionalización y eficacia soportada en el principio de subsidiariedad.

7. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE 1997. **(Decreto 28/1997 de 11 de Febrero)**

Las D.O.T que finalmente resultaron aprobadas en Febrero de 1997, fueron el resultado de un gran proceso iniciado con el primer borrador hecho público en 1992, al que siguieron otros borradores bastante alterados ya, en 1994 y 1996.

La Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Esther Larrañaga, reconocía recientemente la necesidad de revisar el documento hoy vigente de 1997 con las siguientes palabras:

“en el contexto en que se redactaron las D.O.T, a principios de la década del 90, presenta notables diferencias respecto al momento actual, por lo que se mostró partidaria de iniciar un debate sobre la actualización del documento”²

² Documento del Gobierno Vasco “La consejera inaugura en Vitoria el Congreso Euskal Hiria 2005, que, en su cuarta edición, aborda una reflexión sobre la vigencia y necesaria actualización de las D.O.T. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Vitoria,23-24 Noviembre,2005.

En este documento hecho público en Vitoria, la Consejera afirmaba: “La ordenación territorial ha de ser también una actividad en constante evolución, capaz de encontrar nuevos enfoques, de describir instrumentos cada vez más eficaces, si quiere dar con las respuestas adecuadas a esas nuevas realidades...”. En síntesis, reconocimiento de la necesidad de un cambio. Un cambio que debe venir orientado, fundamentalmente, por la urgencia de incorporar criterios, objetivos y atributos, que penetren en el alcance y contenido del nuevo paradigma del desarrollo sostenible. Este enfoque desde la nueva senda de la sostenibilidad, es quizás el aspecto más crítico y deficiente de las D.O.T hoy vigentes.

El propio Acuerdo de Gobierno 2005-2009³ establecía en el epígrafe 9 del documento: “Una ordenación del suelo y del territorio respetuosa con el medio natural”, junto a una serie de compromisos entre los que destacamos dos:

- Revisar y adecuar las Directrices de Ordenación del Territorio a las exigencias de sostenibilidad previstas en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible.
- Impulsar la adaptación del planteamiento urbanístico municipal a los criterios de sostenibilidad.

Parece pues claro que estos nuevos criterios de sostenibilidad no estuvieron presentes en el documento actual de las D.O.T de 1997. Las D.O.T de 1997 no pusieron plazos en la elaboración-aprobación de los P.T.P’s y P.T.S’s por lo que la situación hoy aparece complicada al encontrarse aún varios P.T.P’s de trascendental importancia, sin haberse aprobado aún el documento definitivo. La pregunta que procede es: ¿ Pueden aprobarse hoy unos P.T.P’s fundamentados en el documento de las D.O.T aprobado hace 10 años?

Se ha tardado mucho en aprobar los P.T.P’s y podría ser conveniente ahora esperar los resultados de la revisión de las D.O.T de 1997 para, en un plazo definido,

³ “Un Gobierno de Progreso” (2005-2009) ,Junio 2005.

aprobar definitivamente los P.T.P's aún pendientes, incorporando así los nuevos criterios, objetivos y contenidos. Haber esperado hasta el 2005 para ver aprobados los primeros P.T.P's de Araba y de Gipuzkoa sigue siendo, sin embargo, una rémora importante que exigirá también una reflexión a la luz de los nuevos criterios que incorpore la revisión aún pendiente.

La Ordenación del Territorio no puede entenderse como una “técnica” que se limita a instrumentar la planificación territorial, sino que debe entenderse como un proceso de naturaleza política, y nunca como un fin en si misma.

Con estas orientativas consideraciones voy a proceder a revisar, esquemáticamente, un enfoque crítico de las D.O.T vigentes, resumiendo las consideraciones que realicé en artículos de prensa en Enero de 1997⁴.

7.1 Análisis crítico de las D.O.T (1997)

Las D.O.T hoy vigentes se aprobaron definitivamente en 1997, tras la elaboración y publicación de varios borradores previos que se presentaron como Avances o Documentos Provisionales en 1990,1992,1994,1996...

Es un documento demasiado general que ha permitido una gran flexibilidad en su interpretación. Se dice en él que el lema más adecuado es “La máxima flexibilidad que sea posible y el máximo control que sea necesario”, frase absolutamente impropia en un documento que formula una política de ordenación territorial vinculativa.

El texto esta redactado e impregnado de un sesgo neoliberal, evita cuestionar planes y proyectos sectoriales aprobados o simplemente manejados en aquel momento y relega un gran protagonismo a las Diputaciones en la elaboración de los P.T.P's. De hecho las Diputaciones se transforman en las auténticas protagonistas de una ordenación

⁴ Artículos de prensa de José Allende:”Unas D.O.T para las Diputaciones” en El Mundo y EGIN 24/01/1997; “Génesis. Los tres documentos” en EGIN 25 de Enero,1997; “Análisis minucioso de las D.O.T”en EGIN 26 de Enero,1997.

del territorio parcelada en Áreas Funcionales, en detrimento de esa planificación holística e integral del territorio del País Vasco.

Las D.O.T presentan una ausencia de propuestas y criterios en clave de sostenibilidad. El desarrollo sostenible no inspiró sus objetivos y reflexiones sobre el modelo territorial que resulta en exceso desarrollista.

Con respecto al capítulo de equipamientos, se elude toda referencia a los mismos, bien presentes en los borradores de 1992 y 1994, pero que ahora pasan a ser tratados y adscritos desde los P.T.P's.

La participación pública y de las propias instituciones locales fue muy precaria y desnutrida, al no haberse realizado una extensa labor de educación-información previa sobre el alcance y contenido de la política de Ordenación del Territorio y sus instrumentos.

El último documento finalmente aprobado adquiere un excesivo enfoque economicista que se refleja en frases como estas: “conseguir un crecimiento económico estable y sostenible” y “lograr un territorio competitivo para la producción” como objetivo prioritario.

Las D.O.T de 1997 eliminan, sorprendentemente, toda referencia a los objetivos y criterios presentes en el borrador de 1994, sin cuestionar ninguno de los proyectos sectoriales que entonces ya se manejaban en los diferentes departamentos del Gobierno Vasco.

También se permite un gran protagonismo a las segundas residencias, los núcleos rurales deficientemente regulados y controlados, y la artificialización galopante del suelo y territorio.

La política de Ordenación del Territorio ha adolecido en la C.A.P.V de falta de debate y reflexión pública durante la última década. Se ha retrasado en exceso la aprobación de los PTP's y P.T.S's y sin embargo, la Política de O.T resulta un instrumento potencial muy poderoso en manos del Gobierno para condicionar, orientar y regular, las políticas sectoriales en su dimensión ambiental-territorial, tanto a medio como a largo plazo. Hay un debate pendiente en la C.A.P.V sobre el modelo de ordenación del territorio de esta Comunidad. Han pasado casi nueve años desde la aprobación de las D.O.T (1997) y sólo recientemente se acaban de aprobar los primeros P.T.P's, cuando hemos entrado ya en fase de revisión de las propias D.O.T. Convendría iniciar la clarificación de cuestiones pendientes:

-¿Hay sintonía y sincronía entre aquellas D.O.T, de lenguaje y contenido profundamente neoliberal, descontextualizadas en su lectura y enfoque desde la sostenibilidad y los borradores de P.T.P's y P.T.S's existentes?

-¿No se cedieron demasiadas competencias y responsabilidades en el diseño y conformación del modelo de O.T de la C.A.P.V a las Diputaciones, con tendencia a actuar como si fueran compartimentos territorial y políticamente estancos?

-¿No debiera iniciarse ya el debate político-administrativo sobre la reestructuración territorial recuperando la comarca en lugar de seguir considerando “áreas funcionales”?

-¿No resultaría más serio y riguroso que desde el Gobierno Vasco no se hable de “Euskal Hiria” en el contexto de la O.T, hasta que se realice un debate público, político e institucional, sobre ese concepto, que parece querer condicionar el modelo de ordenación territorial de esta C.A.P.V sin el razonable y necesario debate y justificación?

Estas y otras cuestiones debieran clarificarse con ocasión de la 1ª revisión de las D.O.T, de forma natural y pausada.

Es necesario recuperar esa visión global, integral del País Vasco, para lo que aparece crucial reforzar el protagonismo vinculativo y normativo de las D.O.T y coparticipar, desde el Gobierno Vasco, en la elaboración de los P.T.P's, manteniendo el modelo territorial global integrado, y con criterios sostenibles.

Es también recomendable rebajar el marco neoliberal-desarrollista que ha prevalecido en la puesta en práctica de las Directrices a través de los P.T.P's y P.T.S's, al haber prescindido, hasta la fecha, de criterios y estrategias inspiradas en el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible ha estado ausente en la práctica e interpretación de las D.O.T.

En ningún momento se plateó tampoco, la conveniencia de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental Estratégica del documento. La revisión de las D.O.T parece debiera contemplar ahora, la conveniencia de realizar una E.I.A.E.

8. ANTECEDENTES RELEVANTES EN LA UNION EUROPEA.

Desde la Unión Europea se reciben una serie de directivas, estrategias y recomendaciones políticas, en trono al nuevo paradigma del desarrollo sostenible que estamos obligados a contemplar. Esta nueva visión del desarrollo viene incentivándose con firmeza e insistencia en la política medioambiental, aunque cada vez más se extiende a las políticas sectoriales como la industria, energía, transporte y comunicaciones, agricultura, turismo, urbanismo...

Consecuentemente en este epígrafe voy a comentar algunas políticas, estrategias, planes... de la Unión Europea que inciden, directa e indirectamente, en la Política de Ordenación Territorial del País Vasco.

La nueva visión sistémica, integral, holística, de las políticas troncales y sectoriales de la Unión Europea y de los estados miembros, en relación con el desarrollo sostenible, afecta de forma incisiva en las políticas territoriales regionales y urbanas, por

lo que entiendo conveniente una revisión de aquellos documentos considerados más relevantes.

8.1 Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. (C.E.E. 15/05/2001.)

Este importante documento publicado hace ya cinco años remarcaba la “necesidad de una actuación urgente” para alcanzar el desarrollo sostenible. Para ello, incidía el documento, “serán necesarios cambios... deben de modificarse las políticas actuales de manera que el desarrollo sostenible debería pasar a ser el objetivo central de todos los sectores y de todas las políticas”. Este ambicioso planteamiento se precisa en el documento señalándose que:

“Todas las políticas deberían ser juzgadas en función de su contribución al desarrollo sostenible... pues la preocupación central de todas las políticas deberá ser el desarrollo sostenible”.

Destaca el énfasis que se hace en el desarrollo rural, como se refleja también en el programa Marco Ambiental del País Vasco (2002) al proponer específicamente:

“Fomentar la agricultura biológica...favorecer el desarrollo rural”.

También destaca la lectura territorial que hace de la sostenibilidad cuando recomienda:

“Fomentar el desarrollo regional más equilibrado reduciendo las disparidades en la actividad económica y manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales u urbanas, tal y como recomienda la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorial”. En esta línea propone “mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial”.

8.2 El VI Programa en materia de Medioambiente y el Territorio.

El VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, vigente hasta el año 2012, concede a la política de O.T un relevante protagonismo en los nuevos cambios hacia la sostenibilidad. Considera urgente:

- Impulsar con mayor decisión las medidas destinadas a solucionar los graves y persistentes problemas ecológicos actuales.
- Inducir cambios necesarios en los modelos de producción y consumo.
- Favorecer nuevas formas de trabajar con el mercado que den protagonismo a los ciudadanos y que fomenten una mejor ordenación y gestión del territorio,
- Ser conscientes de que el suelo es un recurso finito que está sometido a presión.

Además de instrumentos legislativos, para conseguir los objetivos y metas que explicita, propone incluir instrumentos de mercado, sensibilización y planificación de los usos del suelo. Es preciso, señala, “adoptar un enfoque más estratégico para inducir los cambios necesarios en nuestros modelos de producción y consumo”.

Recomienda también que “los cambios que deben producirse, por ejemplo, en la forma que cultivamos, suministramos energía, proporcionamos transporte y utilizamos la energía, tienen que producirse mediante cambios en las políticas que regulan esos aspectos”. Para ello es preciso integrar los requisitos de la protección del medio ambiente en otras políticas. Consecuentemente es necesario modificar los actuales sistemas de gobernanza. Específicamente señala entre otras estrategias prioritarias:

“Introducir la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo. Se reconoce que la planificación y gestión de los usos del suelo desempeñan un papel vital”.

Entre las medidas que se compromete a implantar figura que “ la Comisión va a iniciar un programa especial dirigido a arquitectos, funcionarios, planificadores,

promotores, agrupaciones ecologistas y ciudadanos para fomentar las mejores prácticas desde el punto de vista de la ordenación urbana y el desarrollo de ciudades sostenibles”. En definitiva facilitar instrumentos para apoyar la transición hacia un desarrollo urbano sostenible y formas sostenibles de turismo. También propone acciones como:

- “Suscitar interés mediante una comunicación sobre planificación y medio ambiente: la dimensión territorial”.
- “Fomentar el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas en materia de desarrollo urbano sostenible”.
- “Contribuir al tratamiento correcto de la planificación sostenible de los usos del suelo, incluso por lo que se refiere al desarrollo urbano”.

En el capítulo de Naturaleza y Biodiversidad, el Programa destaca de nuevo que el suelo es un recurso finito vital para la agricultura que está sometida a presión. Otras amenazas las constituyen, señala, “la contaminación y la pérdida de suelo debido a la construcción de infraestructuras”. Por ello establece una estrategia para proteger la naturaleza y biodiversidad, destacando los planes y programas de uso del suelo... “Debe evaluarse, apunta, la viabilidad de designar una parte significativa del suelo como zona agroambiental”.

Propone que las políticas regionales, agrarias... deben garantizar la protección, preservación y recuperación de los paisajes... También se establece una estrategia de protección y desarrollo sostenible de bosques y del suelo, incidiendo en que la creciente inquietud que suscita la erosión y la pérdida de suelos a causa del desarrollo urbanístico y la contaminación ilustran la exigencia de una estrategia sistemática para la protección del suelo que debe contemplar, entre otras cosas: “La pérdida de terrenos, y por tanto, de suelo por la urbanización”.

El documento, finalmente, presta gran atención al transporte público, el desarrollo planificado, sobre todo la planificación urbana con especial referencia a la “renovación de las ciudades en vez de construir en zonas agrícolas no urbanizadas”. La

participación de la población, diálogo amplio y abierto, transparente... que acerque los ciudadanos a las instituciones canalizando las opiniones del “hombre de la calle” hacia los responsables políticos, es una cuestión muy presente en sus conclusiones finales. De todo ello estamos obligados, en la Comunidad Autónoma Vasca, a deducir conclusiones y propuestas para este territorio.

9. LA NUEVA ORDENACIÓN TERRITORIAL-AMBIENTAL SOSTENIBLE

La creciente incorporación de un amplio abanico de cuestiones y problemas ambientales en el campo de la ordenación del territorio, representa, quizás, el aspecto más relevante de la nueva política de ordenación del territorio durante la última década.

Y dentro de esta novedosa incorporación, el nuevo concepto-filosofía del desarrollo sostenible encuentra, en los instrumentos de planificación urbana y regional, un excelente andamiaje para implementar la obligada senda de la sostenibilidad.

Esta senda hacia la sociedad sostenible, en la que el protagonismo principal, que no único, corresponde a la política ambiental, debe iniciarse con relativa urgencia a partir de la aplicación e implementación del desarrollo sostenible en la escala local-regional. Y ello significara para el andamiaje que conforma la planificación urbano-regional y la política de ordenación del territorio en general, la recuperación del protagonismo y el reforzamiento de la política de ordenación del territorio como instrumento ideal para la implementación de las políticas ambientales (Véase V y VI Programas de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea). La gestión del medio ambiente resultante de una política ambiental previamente formulada encuentra en la política de ordenación del territorio el marco idóneo, en la escala regional-local, para la incorporación del paradigma ambiental y su amplia casuística en la política pública. En paralelo, la galopante incorporación del nuevo concepto-filosofía del desarrollo sostenible abre nuevas posibilidades de amplio espectro en las que la planificación territorial con su creciente incidencia sobre la planificación sectorial,

adquiere una relevancia desconocida hasta la fecha como uno de los principales protagonistas para la política y gestión ambiental en la escala local-regional.

Es necesario pues un planteamiento innovador desde el desarrollo sostenible, en relación con el modelo de uso de recursos, y en particular del suelo, transportes, energía, abastecimiento y gestión de agua, etc., capaz de armonizar las variables económicas y sociales con las ambientales-ecológicas, en el contexto territorial.

La implementación del desarrollo sostenible, hoy la tarea o reto más importante que tiene cualquier política ambiental, debe fundamentarse en la escala local-regional, además de en un cambio importante en el modelo de producción y consumo de los países desarrollados en primer término (tal y como enfatizó Maurice Strong, Secretario General de la Cumbre de Río 92), en la evaluación o estimación estratégica ambiental de planes y programas sectoriales y, sobre todo, de aquellos que afectan a la política de ordenación del territorio.

Son muchas las alarmas que desde el principio de la década del 70 apuntaron ya hacia un cambio obligado en el rumbo de la economía mundial en lo que respecta al modelo de producción y consumo de los países “desarrollados”. El crecimiento económico, tal y como venía entendiéndose deberá reconsiderarse en su actual formalización y tener en cuenta condicionantes ecológicos y ambientales por una parte, y sociales y éticos por otra. El crecimiento material ilimitado no es compatible con los límites ecológicos y de los recursos naturales por lo que la ética del crecimiento material, como pilar fundamental de la sociedad industrial, debe ser reconsiderada. La nueva política del desarrollo territorial debe también incorporar con urgencia el hecho incuestionable de que el suelo es un recurso escaso y el territorio tiene límites.

Tanto en la Conferencia de Río 92, como en Johannesburgo 2002 y el VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE., se puede observar ese mensaje rupturista que implican los necesarios cambios que deberán darse en el modelo de producción y consumo neoliberal presente, para asegurar no sólo la protección y

conservación del medio ambiente, sino también el propio proceso de desarrollo territorial. Sobre todo cuando se constata, de manera explícita ya, que el suelo es un recurso cada vez más escaso. Razón por la cual el VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente afirma con contundencia que “la planificación y gestión de los usos del suelo desempeñan un papel vital” (epig.2.5.), incitando además todo tipo de apoyos para “favorecer la transición hacia un desarrollo urbano sostenible”, (epig. 2.5.). Cuando enfatiza la necesaria protección del suelo afirma: “la creciente inquietud que suscita la erosión y la pérdida de suelos a causa del desarrollo urbanístico y la contaminación ilustran la exigencia de una estrategia sistemática para la protección del suelo” (epig.4.4.)... “hay que prestar atención a la renovación de las ciudades en vez de construir en zonas agrícolas no urbanizadas”(epig. 7.1.)... pues como señala el punto 16 de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que establece el Programa: “El suelo es un recurso finito que está sometido a presión”.

La Agenda 21, por otra parte, principal documento de la Cumbre de Río 92, que implica un plan de acción aún hoy vigente, señala:

- Al formular políticas sobre los asentamientos humanos, se deberían tener en cuenta los recursos necesarios, la generación de desechos y el estado de los ecosistemas.
- Para lograr la sostenibilidad a nivel local, es preciso idear una nueva estructura territorial que integre las tendencias y los factores demográficos con factores tales como el estado de los ecosistemas, la tecnología y los asentamientos humanos, así como con las estructuras socioeconómicas y el acceso a los recursos.
- Con respecto a los asentamientos humanos aparecen como objetivo preferente la promoción de la planificación y la ordenación sostenible del uso de la tierra, fomento del desarrollo de ciudades intermedias, prácticas ecológicamente racionales de urbanización, participación intensa de las comunidades locales.

- Promoción de sistemas sostenibles de energía y transporte en los asentamientos humanos. Integrar la planificación del uso del suelo y del transporte con miras a adelantar modalidades de desarrollo que reduzcan la demanda de transporte.

En síntesis, el documento reconoce que es necesario establecer un nuevo maridaje entre la economía y la ecología, medio ambiente y territorio, hasta ahora divorciadas en la práctica. Hay que ecologizar la economía y territorializar el desarrollo dentro del contexto de lo que denominamos “desarrollo sustentable o sostenible” (D.S.), aún pobremente comprendido y practicado.

De la mano del D.S. se refuerza la necesidad de incorporar la planificación territorial (urbana y regional) en el marco de una nueva política de ordenación del territorio en la que las consideraciones ambientales-ecológicas-sociales cobrarán, deseablemente, un protagonismo desconocido, así como el papel y competencias de los entes locales territoriales y de la sociedad civil.

La incorporación de la cuestión ambiental y el nuevo concepto del D.S. motivan, en mi criterio, la urgente necesidad de una nueva y reforzada política de ordenación del territorio íntimamente ensamblada con la política medioambiental que emerge desde lo local-regional. La integración de las Agendas 21 locales en los procesos de planificación territorial resulta ya una necesidad inaplazable.

La Planificación Territorial y la Ordenación del Territorio representan un marco idóneo para la incorporación del paradigma ambiental, con su amplia casuística, en los programas de desarrollo territorial, sean estos urbanos o regionales. La nueva concepción del desarrollo sostenible y la urgencia de su implementación en la escala local-regional ofrece una excelente oportunidad para incorporar ya con gran peso específico la cuestión ambiental y ecológica en la planificación territorial de manera integrada, en íntima simbiosis y no como un proceso paralelo, externo, sectorial, como se ha venido contemplando hasta ahora.

A través de la incorporación de la cuestión ambiental en los procesos de Ordenación del Territorio, que son los que directamente definen y estructuran los usos del suelo podremos, entre otros objetivos:

- Controlar la extensión de las conurbaciones urbano-metropolitanas sobre terrenos agrícolas de gran fertilidad o espacios rurales valiosos.
- Facilitar la integración espacial de las funciones residenciales, de trabajo, recreo, comercio, etc., revertiendo el creciente tráfico pendular y las molestias de la multiplicación de viajes que el modelo de desintegración espacial de usos del suelo estaba generando. (Ciudad compacta versus ciudad difusa).
- Controlar y reducir la transferencia de residuos al suelo, agua y aire.
- Controlar y racionalizar el impacto ambiental del turismo de masas y de las actividades de ocio causantes de importantes daños sobre ecosistemas altamente frágiles y sensibles.
- Recondicionar la agricultura monofuncional, centrada en el crecimiento de la productividad de gran amenaza para la fertilidad del suelo y la diversidad ecológica y estética del espacio rural.
- Frenar la desaparición, a veces irreversible y acelerada, de los biotipos naturales y seminaturales que enriquecen el suelo.
- Recuperar y rehabilitar el medio ambiente de nuestras ciudades, regenerando la actual deteriorada calidad ambiental de las mismas.
- Conocer, delimitar y evaluar los recursos naturales y ecosistemas singulares a proteger y conservar.
- Implementar una lectura local-comarcal de la política energética, tan incisiva en la cuestión ambiental, dirigida a la conservación y racionalización de los usos energéticos; tanto desde la perspectiva estructural de los usos del suelo, como sectorial (ordenanzas, RSU, sistemas de transporte, mezcla de usos, densidades, cogeneración, incorporación de energías renovables...etc.)

Precisamente ésta penetración de la dimensión ambiental en la metodología de la Planificación Territorial ha dinamizado en gran medida la adopción de enfoques

integradores. En cualquier caso, con la incorporación galopante del nuevo paradigma del desarrollo sostenible se abren nuevas posibilidades de amplio espectro en las que el protagonismo de la planificación Territorial adquiere una relevancia desconocida hasta el presente.

La retórica del D.S debe empezar a hacerse operativa desde esa escala territorial más próxima al ciudadano (el nivel urbano-comarcal) transformando ese elusivo término que alumbra una nueva filosofía de vida, un nuevo modelo de producción y consumo, en prácticas y estrategias operativas, viables.

Y los campos competenciales, desde las políticas públicas, para iniciar esa senda sostenible en esa escala local-regional son múltiples. Las razones de la idoneidad de buscar su implementación a nivel local están, fundamentalmente en:

- Las posibilidades de modular las políticas y objetivos generales para tener en cuenta las especificidades de cada zona.
- La cercanía de los gobiernos locales a los ciudadanos. Criterio de observar la sostenibilidad como un proceso más que como un producto, con una fuerte participación.
- Las competencias de que disponen los municipios-regiones y su nuevo papel como motores activos del cambio en:
 - Ordenación del Territorio y Planificación Urbana. Un nuevo planeamiento urbano ambientalmente sensible y sostenible, además de socialmente participativo.
 - Coordinación de políticas sectoriales bajo el criterio de gestión sostenible de recursos naturales (política preventiva).
 - Diseño y estructura urbana.
 - Política de transportes (hacia una movilidad sostenible).
 - Promoción económica. (Iniciativas locales de empleo y potencial endógeno). Nuevas competencias en dinamización empresarial y formación.

- Control y gestión de residuos (Reciclaje, Recuperación-Reutilización.)
Incentivar cambios en procesos y productos.
- Gestión y control de recursos hídricos y racionalización-reutilización del consumo de agua.
- Gestión activa y reguladora de los suelos rurales y espacios naturales, particularmente de aquellos existentes en la amplia penumbra de las periferias urbanas.
- Recuperación de espacios naturales degradados y protección de ecosistemas especialmente frágiles de las periferias urbanas, así como recuperación de más especies verdes y naturales en el interior de las ciudades.
- Reconsideración de los modos de transporte interregionales propiciando el transvase del transporte por carretera hasta el ferrocarril y las vías navegables.
- Política energética local-comarcal en el transporte (más transporte público y desplazamientos en modos no motorizados), en el diseño urbano, en las edificaciones, en el tratamiento de los RSU (biogás), etc.
- Una nueva política económica local favorecedora de actividades productivas sostenibles, incentivando cambios en procesos y productos que reconduzcan la producción por la senda sostenible y dinamicen actividades social y ambientalmente útiles.
- Educación y concienciación de instituciones y ciudadanos de manera que la política hacia la sostenibilidad pueda compatibilizarse con un proceso de abajo hacia arriba (bottom-up). Es urgente incorporar la nueva cultura del D.S. en las actitudes y demandas del consumidor.
- Favorecer e incentivar la fijación de actividades y población en las áreas rurales propiciando las cabeceras comarcales como freno al desarrollo de los grandes centros urbanos.

Sin que estos epígrafes agoten las posibilidades municipales, que variarán en función del tipo de municipio, representan ya un punto de partida que orienta sobre las oportunidades de actuación desde la escala local en su nuevo campo de política y gestión ambiental.

El desarrollo sostenible representa, finalmente, la gran oportunidad de ensamblar, formalmente, la política de ordenación del territorio y la política ambiental en lo que podría denominarse planificación ambiental-territorial.

10. EL MODELO TERRITORIAL PARA LA C.A.P.V A DEBATE.

La elaboración de las D.O.T, y en este caso su revisión, debería partir de un esquema de supuestos en torno a la deseable evolución del crecimiento o decrecimiento en la población, actividades económicas y tipo de actividades económicas recomendables, dadas las características sociales, económicas y ambientales-territoriales de la Comunidad Autónoma Vasca en primer término. Y todo ello en el marco del nuevo paradigma obligado del desarrollo sostenible.

- ¿Cuál es la tendencia probable de la evolución de la población?
- ¿Cuál es la recomendable evolución de la población en nuestro territorio?
- A la luz de la capacidad acogida de nuestro territorio, ¿Cuál debe ser la tendencia teniendo en cuenta que disponemos de un territorio muy pequeño y urbanizado, con un medio físico y natural muy valioso pero cada vez más acosado y deteriorado?
- ¿Debemos consolidar la población en sus tres grandes ciudades? ¿Debemos concentrar la población en las cabeceras comarcales? ¿Debemos potenciar los pequeños asentamientos humanos de las áreas rurales con objeto de recuperar actividades agro-pecuarias y mantener la cultura rural, sin que eso se malinterprete como una vuelta al pasado?
- ¿Debemos potenciar el crecimiento poblacional y la mayor extensión urbana, transformando definitivamente la C.A.P.V en una gran área metropolitana o debemos de limitar la ocupación y artificialización del territorio rural y natural consolidando rehabilitando y renovando las áreas urbanas existentes?
- ¿Qué modelo de distribución de población y actividad económica resulta más sostenible? ¿Potenciar las grandes áreas urbanas de Bilbao, San Sebastián y

Vitoria o distribuir equilibradamente el desarrollo potenciando las cabeceras comarcales y pueblos de su entorno?

- ¿Qué política de potenciación de ejes debemos priorizar? ¿Reforzamiento del eje hacia Santander..., hacia Burgos-La Rioja..., hacia Pamplona-Iruñea... hacia Baiona?

- ¿Qué tipo de actividades económicas o modelo de desarrollo económico debemos potenciar teniendo en cuenta que tenemos un territorio pequeño, muy urbanizado y artificializado ya, con un paisaje y medio natural privilegiado que figura, junto al capital humano, como nuestros dos únicos recursos?

Caminamos hacia una sociedad denominada del “conocimiento” en la que la investigación y la educación-formación del capital humano aparece como la variable realmente crucial. Teniendo en cuenta las características de Euskal Herria y dentro de la C.A.P.V, parece claro, que el futuro de nuestro pequeño territorio debe dirigirse, sin duda, por esa senda.

Recientemente Jean Marie Rouseau (op.cit.,2005), coordinador del grupo de expertos de la U.E sobre competitividad insistía en que “Hay que invertir más en abrir mentes y menos en autopistas”. “Autopistas sí, pero del conocimiento... apostar decididamente por la innovación y la sociedad del conocimiento... Si bien es cierto que cada país y pueblo son diferentes y no pueden resolver sus problemas con terapias y estrategias similares, no es menos cierto que el modelo de esa nueva sociedad del conocimiento cuya apuesta reposa sobre el capital social, las capacidades de la sociedad civil con un alto nivel de educación-formación, la innovación y la calidad de vida, encuentra en Euskal Herria los condimentos idóneos para consolidarse.

Euskadi está poniendo en riesgo el desarrollo racional futuro y su sostenibilidad al dilapidar con demasiada alegría y facilidad nuestro recurso natural, económico y social máspreciado, al territorio, junto a sus valiosos recursos físico-naturales. Este País no es Canadá, Francia o Rusia. Es un país muy pequeño, muy artificializado ya y muy frágil y fragmentado. Parece pues razonable que oriente su progreso por la gama que

ofrece la nueva sociedad del conocimiento potenciado, como ya se ha señalado, la educación, la innovación, la investigación, el turismo de alto nivel, sus conspicuas características culturales, su medio rural. Ciertamente ello exige también potenciar la productividad con parámetros que no destruyan aquellos recursos más preciados: la cultura, la biodiversidad, las actividades agro-pecuarias el paisaje, los bosques, el litoral...el territorio. Proteger todo esto es una inversión de futuro basada en un valioso potencial humano que hay que cultivar y favorecer. Como señalaba recientemente el profesor de la universidad de Berkeley, Bradford De Long “Las verdaderas fuentes de crecimiento no deben buscarse en las ofertas ni en las demandas, sino en el cambio tecnológico y organizativo.” (El País, 5 de Julio, 2005.)

Esta nueva sociedad del conocimiento no va a exigir grandes consumos de territorio, promociona actividades con gran valor añadido y poca demanda de suelo, tiene un ratio puestos de empleo/metros cuadrados de suelo muy alto, y destina también una alta valoración a la protección y conservación del medio ambiente físico y natural, así como al mundo rural.

En Euskadi la transformación y el cambio que va exigir este modelo, va a ser difícil y, en algún caso, puede resultar algo traumático. Pero creo es inevitable. La madurez política de un Pueblo se mide por su capacidad para pensar a largo plazo.

En consecuencia, es necesario, urgente, debatir sobre el deseable modelo de distribución territorial de población, asentamientos humanos y actividades, desde la perspectiva de esa nueva sociedad del conocimiento insertada de lleno en el paradigma del desarrollo sostenible, compatible con el modelo de pequeña y mediana empresa vasca.

La comunidad Autónoma Vasca dispone de tres centros urbanos importantes que resultan referentes territoriales-funcionales de primer orden para la región que los circunda: Bilbao, San Sebastián y Vitoria, aunque el sistema polinuclear de Euskal Herria considere también a Baiona, Iruñea y Maule. De estos seis centros urbanos solo

dos tienen características metropolitanas. Bilbao con un área metropolitana ya consolidada y San Sebastián, en proceso de formación metropolitana, con un esbozo de corredor conurbado hasta Baiona. Además la C.A.P.V dispone de un conjunto de cabeceras comarcales bien dotadas y consolidadas que estructuran equilibradamente el resto del territorio, particularmente en Gipuzkoa.

Con este simple y escueto esquema territorial, disponemos ya de un punto de partida para diseñar y debatir las alternativas y posibilidades más recomendables y sostenibles para el futuro de la C.A.P.V, sin perder de vista los ajustes que requerirá el planteamiento desde el marco territorial de Euskal Herria.

10.1 ¿Qué significa Euskal Hiria?

Significa la constatación de que disponemos de un modelo territorial fuertemente interrelacionado y urbanizado, lo que no es necesariamente bueno, o ¿significa que debemos admitir como bueno y promocionar nuestra política territorial hacia la urbanización generalizada?

En este esquema sí soy absolutamente beligerante en contra de favorecer y facilitar la urbanización total de nuestro territorio y su metropolitanización. Creo que este modelo significaría un tremendo error, teniendo en cuenta las características, geográficas, históricas, naturales y la propia idiosincrasia del Pueblo Vasco.

Sorprendentemente está pendiente ese debate real y extensivo, que aborde y clarifique de una vez estas cuestiones trascendentales del modelo territorial de Euskadi, confusas e indefinidas, en torno al alcance y significado del término “Euskal Hiria” en la política territorial de la C.A.P.V.

Incluso en un reciente Congreso (2005), organizado en Vitoria por el Gobierno Vasco y la Fundación Metrópoli de Madrid, a cuyo frente está el urbanista Alfonso Vegara, colaborador permanente del Gobierno Vasco desde los primeros borradores de

las actuales Directrices de Ordenación del Territorio, el título del evento aparecía bajo la rúbrica “Euskal Hiria Kongresua”. No es el primero organizado por el urbanista Vegara en el que se dá la paradoja de que nadie trata y define en profundidad lo que ese título significa o pretende significar para la política de Ordenación del Territorio de la C.A.V.

Existe la equivocada tentación de confundir o tergiversar esta marca “Euskal Hiria” con el tradicional concepto de “Ciudad-Región” que trató el geógrafo Robert E. Dickinson hace ya cuarenta años (Robert E. Dickinson, “The City Region in Western Europe”, Routledge Paperback, London, 1967). Este concepto de “ciudad región” tiene que ver con la naturaleza del crecimiento de las ciudades modernas y la influencia de la ciudad en su entorno regional. Lo que se ha llamado “un área de vida en común” al designar la región. Incluso Patrick Geddes en su libro “Cities in Evolution” (1915) señalaba ya este concepto de “ciudad región” como un espacio fuertemente interrelacionado y la ciudad como el centro regional. Por otra parte, en el capítulo 5 de el conocido libro de Dickinson, este señala que el concepto es una construcción mental... una entidad geográfica. “La asociación funcional de un área con la ciudad es lo que denominamos City-region”. Pretender construir a partir de estas reflexiones y consideraciones un modelo territorial específico es absolutamente inconsistente.

El debate pendiente sobre el modelo territorial conveniente para Euskadi deberá clarificar estas luces y sombras sobre estos aspectos de gran relevancia y trascendencia que, paradójicamente, aún se mantienen confusos e indefinidos.

- ¿Qué significado tiene para el Gobierno Vasco esa palabra fetiche “Euskal Hiria” que frecuentemente se utiliza sin haber definido su alcance y trascendencia para la política territorial de la C.A.P.V? Y esto es importante pues hay un informe “El proyecto Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global”, Gobierno Vasco, 2002, que en absoluto clarifica nada, resultando de hecho enormemente críptico y evasivo.
- La marca “Euskal Hiria” que A.Vegara, junto al Gobierno Vasco, intenta promocionar ¿Constata que la C.A.P.V está fuertemente urbanizada, nada

más, o pretende condicionar la política territorial hacia un modelo que refuerce y promueva el carácter urbano-metropolitano de todo el territorio de la C.A.P.V? Este debate pendiente sería enormemente clarificador para orientar la futura política territorial de este, nuestro territorio. El camino que llevamos en la alegre irreflexiva ocupación disparatada del territorio no es ni racional ni sostenible. La superficie artificializada en la C.A.P.V ha pasado de representar el 5.2% de la superficie total en 1994, a un 6.5% de artificialización en 2005. En solo diez años, de 1994 a 2005, la ocupación de nueva superficie se ha incrementado en un impresionante 25%. Considerando la tendencia regresiva de la población, la geografía montañosa del País Vasco y la preocupante escasez de suelo útil (pendiente no mayor del 15%) en Bizkaia y Gipuzkoa, el dato resulta ciertamente alarmante.

10.2 El Gobierno y Comarcalización del Territorio

La reestructuración del territorio teniendo en cuenta criterios económicos, ambientales, administrativos, culturales, políticos y sostenibles, es una demanda que tarde o temprano va a tener que debatirse en profundidad en Euskal Herria. Y este debate debe iniciarse, con relativa urgencia en mi criterio, en la C.A.P.V, partiendo de la revisión y reconsideración de la actual Ley de Territorios Históricos.

Existe la sospecha de que con la aprobación de las D.O.T de 1997 se cedieron demasiadas competencias y responsabilidades, en el diseño y conformación del modelo de ordenación territorial a las Diputaciones que, frecuentemente, tiene la tendencia a actuar como si fueran compartimentos, territorial y políticamente, estancos. La reestructuración del territorio puede ofrecer grandes ventajas de todo orden para el nuevo paradigma del desarrollo sostenible, sin que ello implique complicación y crecimiento burocrático, transvasando competencias y poderes desde las Diputaciones hacia arriba, al Gobierno Vasco y hacia abajo, a las comarcas de nueva creación. El nuevo modelo de organización territorial no debe, necesariamente, significar la

desaparición de las Diputaciones que verían muy recortadas sus actuales competencias con criterios de racionalidad y eficiencia.

En consecuencia, a la vista de desencuentros provinciales y provincianos, siguiendo el principio de subsidiaridad y criterios demográficos en la nueva gobernanza, ¿no sería conveniente iniciar esa reflexión y debate que aborde el tránsito de la consideración de unos espacios supramunicipales que denominamos “áreas funcionales”, a la auténtica dimensión y definición comarcal del territorio, profundizando ahora ya en su vertiente político-administrativa, además de en la estructura socio-económica, geográfico-natural y funcional?.

La posible comarcalización del territorio, tal y como han precedido ya la vía catalana, aragonesa..., tiene o puede tener sentido no solo para la implementación del desarrollo sostenible sino también por criterios de gobernanza, eficacia y democracia. Y en este sentido, el trabajo ya desarrollado para la elaboración de las actuales “áreas funcionales” puede y debe resultar muy útil para iniciar el debate comarcalizador de la C.A.P.V y la futura reestructuración con territorios colindantes.

Parece urgente la generación de nuevos escenarios territoriales, más racionales, sostenible y equitativos, sobre todo en los componentes que estructuran la relación ciudad-campo, urbe-territorio rural, que revaloricen y recuperen la rica y amplia diversidad del territorio y su casuística cultural, frente al avasallador protagonismo urbano homogeneizador y uniformizador.

Por otra parte, esta inicial reflexión sobre la reestructuración del territorio y el protagonismo comarcal alcanza, indirectamente, al propio organigrama competencial del Gobierno.

Partiendo de la aceptación, ya asumida, de que la O.T, por sus implicaciones multisectoriales y su poderoso papel en la implementación del desarrollo sostenible territorial, resulta un incisivo instrumento de gobierno para condicionar, orientar y

regular, el resto de las políticas de carácter sectorial en sus dimensiones ambientales-territoriales, parece conveniente que la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, siendo bicefálica, aparezca adscrita a Presidencia. La política de O.T no puede ni debe significar una política sectorial más como puede ser industria y energía, vivienda, comunicaciones y transporte, comercio etc. La O.T contiene una importante penetración transversal en sus determinaciones, hoy impregnadas del paradigma sostenible. Por ello esta política orienta y condiciona las posibles alternativas urbanísticas y sectoriales en general, en su territorialización. Ello significa que las políticas sectoriales (transporte y comunicaciones, vivienda, comercio, energía etc) debieran concebirse y formularse en lo que respecta a su escala territorial-ambiental, con los condicionantes, atributos, e incluso limitaciones, sugeridas por esa política de O.T sostenible e integral que ha sido previamente debatida, definida y consensuada a nivel político y Presidencial.

El departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente parece pues más razonable se conforme como un departamento adjunto a Presidencia. Sus poderosas implicaciones transversales, requieren esa visión holística e integral, superadora de los enfoques sectoriales tradicionales.

La Unión Europea y Maastrich, en particular, insisten al señalar que la política medioambiental debe formar parte, desde el inicio, de las políticas sectoriales de la Comunidad, y no aparecer a final de tubería. Con más razón aún debe estar presente este enfoque en la política de O.T, lo que justifica, por otra parte, que aparezcan juntas dentro de una misma Consejería o Departamento.

11. SÍNTESIS Y PERSPECTIVAS. CRITERIOS Y OBJETIVOS A INCORPORAR EN LA REVISIÓN DE LAS D.O.T.

Las referencias, reflexiones y consideraciones expuestas y comentadas, orientan ya la senda por la que debiera transitar esa revisión de las D.O.T aprobadas hace ya casi diez años, en 1997.

Teniendo las D.O.T y los P.T.P's hasta ahora aprobados, un pobre y desnutrido contenido desde la visión del nuevo paradigma de la sostenibilidad, esta es, en mi criterio, la carencia más importante que debiera intentar subsanarse. Revisión que, por otra parte, debe cumplimentar los mandatos del Gobierno Vasco que, en documentos y declaraciones insisten desde 1997, en iniciar una nueva concepción del crecimiento-desarrollo por la senda de la sostenibilidad.

También debe tenerse muy presente la declaración, ya comentada, de los Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad Europea que, en Julio de 1994, llegaron a un acuerdo unánime, en Dresde, Alemania para: “reclamar una política de Ordenación del Territorio como instrumento básico para alcanzar un desarrollo sostenible”.

Por todo ello, previo a la descripción y enumeración de criterios y objetivos que, entiendo, debieran debatirse y contemplarse en las D.O.T de la C.A.P.V, emito una serie de considerandos y reflexiones en torno al criterio genérico de sostenibilidad territorial, recogiendo y sistematizando aspectos ya tratados en epígrafes anteriores.

Si bien la senda hacia la sostenibilidad comienza a trazarse, con timidez, desde las escalas territoriales locales (ciudades, pueblos, municipios...), a medio y largo plazo es absolutamente imperativo su ampliación a escalas regionales, nacionales y, finalmente, planetarias.

La sostenibilidad representa un inequívoco cambio estructural en el actual modelo de desarrollo y en su concepción. Y este cambio exige una revisión urgente del tradicional concepto de “crecimiento económico”, así como una renovada lectura de las variables que lo definen.

La ética cívica, la información, concienciación y sensibilización del ciudadano y colectividades locales (ciudades, municipios, comarcas...) con respecto al reconocimiento crítico de la insostenibilidad del actual modelo de producción y

consumo, así como del depredador modelo de desarrollo territorial protagonizado, en primer término, por el actual urbanismo salvaje de irrefrenable y especulativo crecimiento residencial, será trascendental para iniciar el camino hacia el nuevo concepto-filosofía que denominamos desarrollo sostenible.

Desde la O.T, los criterios de sostenibilidad tienen en cuenta el fomento de ciudades policéntricas y descentralizadas, un nuevo equilibrio entre los centros urbanos y el municipio rural, políticas regionales equilibradas que luchan contra la desertización del campo y por la revitalización del entorno rural, reforzamiento de redes de ciudades pequeñas y medianas, rehabilitación-renovación frente a nuevos desarrollos en terrenos vírgenes, etc. Ahora bien, adoptar una estrategia ecosistémica en el tratamiento del territorio va a exigir importantes “cambios en los valores subyacentes en la sociedad, así como en los fundamentos de los sistemas económicos” (Ciudades Europeas Sostenibles, U.E, Marzo 1996). Todo ello implica, se ha de reiterar, una profunda revisión del modelo actual de producción y consumo, que no debe verse como traumática, así como importantes dosis de participación, creatividad e innovaciones en los modos y estilos de vida actualmente insostenibles en los países desarrollados. En igual medida, el análisis de capacidad de carga o acogida de un territorio desborda cualquier criterio tradicional de mercado al incorporar ahora principios de integración, cooperación, homeostasis, subsidiariedad, sinergias etc. La gestión pues de la senda hacia la sostenibilidad es, esencialmente, un proceso de naturaleza política y no técnico. En palabras de la comisión Brutland: “Es hora de romper con los modelos tradicionales. Son precisos cambios radicales en todos los sectores de la vida social. Economía, cultura, estructura social, industria, tráfico, transporte, consumo etc. Estos cambios radicales no pueden sobrevenir sin los cambios correspondientes en el carácter social, económico y moral de la sociedad humana. La gente debe ser consciente de que su existencia cotidiana está amenazada. Los cambios en el comportamiento y estilos de vida de los políticos y ciudadanos conformaran un nuevo conjunto de principios, objetivos y aspiraciones que tendrán la mira puesta en las generaciones futuras”(Brutland,1998)

Por otra parte, debemos reconocer ya que la Cumbre de Río 1992 y la Agenda 21, que tan poderosamente marcaron la reciente Cumbre de las Naciones Unidas en Johannesburgo (2002), asumen un mensaje rupturista que implica un cambio de rumbo en los modelos de producción y consumo hoy vigentes en la mayoría del planeta, así como en los propios conceptos de progreso y bienestar, tan necesitados ya de una redefinición. Y este cambio se presenta con cierta urgencia para la protección y conservación del medio ambiente y para hacer viable y esperanzador el propio proceso de desarrollo en un mundo social y culturalmente traumatizado por confrontaciones socioeconómicas, éticas y políticas, de gran alcance.

Tras estas iniciales consideraciones parece adecuado sugerir ya algunos de los criterios generales de sostenibilidad territorial que exigen, para el caso de la C.A.P.V, un debate previo que delimite su alcance en el momento histórico presente.

11.1 Algunos criterios generales de Sostenibilidad Territorial.

Cualquier aproximación a la futura política territorial de la C.A.P.V debe partir de una serie de consideraciones ad-oc, muy singulares para ésta Comunidad, debido a sus especiales y particulares características territoriales, económicas, sociales, culturales, ambientales y poblacionales.

El suelo útil, entendiendo por tal aquel con un alto coste de oportunidad debido a ser susceptible de múltiples usos, es un recurso muy limitado y cada vez más escaso. Por ello, la utilización del territorio existente requiere un uso muy prudente y reflexivo, fundamentado en el desarrollo sostenible.

La nueva cultura del territorio se hace especialmente urgente en los países pequeños en términos territoriales. Y esa cultura exige la consideración multifuncional del territorio con criterios de sostenibilidad, protección y conservación ambiental y paisajística, eficiencia funcional y equidad social intergeneracional. El territorio se

presenta entre nosotros como un recurso crecientemente escaso y depositario de múltiples valores económicos, ambientales, culturales..., generalmente no renovables.

En el caso de la C.A.P.V y de Euskal Herria resulta prioritario la conservación del territorio sin artificializar, una reflexiva limitación en el consumo de nuevos suelos, la reutilización de suelos ya urbanizados, la consecución de asentamientos urbanos compactos y no dispersos, la búsqueda de actividades económicas y servicios que prioricen el tamaño y características específicas de este territorio, la preservación y conservación de los espacios naturales y rurales cada vez más privilegiados, la preservación de suelos vírgenes o destinados a usos blandos, agrícola-pecuarios, bosques, humedales, pastos, litoral, montañas... En suma preservar con especial mimo el capital físico y natural existente.

En general cualquier política territorial impregnada de los nuevos criterios de sostenibilidad, debe de considerar los siguientes atributos:

- Reconsiderar y desmontar de manera accesible al ciudadano, el falso mito de que “crecimiento es igual a progreso” o “crecimiento igual a bienestar”. En su dimensión territorial este mito tiene una clara y preocupante actualidad en Euskadi. Es importante empezar a considerar límites y umbrales de eficiencia aplicables al crecimiento indefinido de recursos, población, espacios singulares, ciudades... ¿El crecimiento urbano “per se” es un indicador de desarrollo? ¿Es posible el desarrollo, a partir de un umbral determinado, sin crecimiento ni expansión urbana?
- Incorporar enfoques integradores que superen los tradicionales planteamientos sectoriales. Ni la política ambiental en su dimensión territorial, ni la política de ordenación del territorio, son políticas sectoriales. La visión integral debe alcanzar al diagnóstico y a las propuestas territoriales. El abandono de los enfoques sectoriales afecta a la compartimentación estanca de la Administración y a la búsqueda de

transversalidad y visión holística que exige el nuevo paradigma de la sostenibilidad.

- Superar el individualismo de ciudades, municipios, comarcas y otras circunscripciones territoriales, incorporando valores colectivos de solidaridad, cooperación, equidad Inter.-territorial e Inter.-generacional.
- Reconsiderar la comarca en la reestructuración territorial sostenible con entidad político-administrativa.
- Revalorizar y preservar la diversidad del territorio rural y favorecer el uso racional de las actividades agropecuarias frente al avasallador protagonismo urbano y la ilimitada artificialización de los suelos rurales. Hay que generar renovados escenarios territoriales sostenibles que no agoten el territorio ni su paisaje y que mantengan una relación creativa ciudad-territorio rural, tan importante, por otra parte, para la preservación de las señas de identidad culturales de los pueblos.
- La ordenación del territorio y sus instrumentos operativos (planes, programas, normas...) deben asimilar, orgánicamente y en sus propuestas finales, los nuevos valores, objetivos y estrategias presentes en las Agendas 21 locales o en otras propuestas de desarrollo sostenible local.
- Desarrollar la investigación, el análisis y el debate sobre sistemas urbanos territoriales más sostenibles. ¿Se debe potenciar la comarca, la región, las grandes ciudades, las áreas metropolitanas..., las ciudades medias y pequeñas?
- Profundizar mucho más en procesos de información, concienciación y participación de la ciudad y demás agentes sociales, sindicales y políticos. Son necesarios auténticos procesos y procedimientos de democracia participativa si queremos avanzar democráticamente y cumplimentar el principio de “responsabilidades compartidas”. Para ello es también importante incentivar y socializar el concepto y alcance de la soberanía del consumidor, recuperando valores sociales colectivos y revalorizando el protagonismo de la sociedad civil en el control y diseño de ese nuevo desarrollo impregnado de sostenibilidad.

11.2 Criterios a tener muy presentes en la revisión de las D.O.T de la C.A.P.V.

Las D.O.T que fueron aprobadas en 1997, adolecen de imprecisiones y carencias, así como de un profundo debate que no se realizó en aquellas fechas. De entrada, la revisión pendiente debe incorporar, en lo que le afecta directa e indirectamente, la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Gobierno Vasco, comentada ya en este trabajo.

A lo largo de todo el informe he tratado de incidir en aquellos aspectos, criterios y objetivos, hoy relevantes en cualquier Política de Ordenación del Territorio, observando con particular atención el caso de la C.A.P.V en el marco territorial de Euskal Herria.

La C.A.P.V debe tener muy presentes las características del territorio afectado, el grado de urbanización y artificialización del mismo, la escasez de territorio con pendiente menor del 15%, la alta densidad de población existente, la fragilidad de su privilegiado medio físico y natural, el impacto sobre sus recursos naturales, ríos, bosques, paisaje..de algunas actividades económicas industriales, la explotación abusiva de especies arbóreas de crecimiento rápido...etc.

Por otra parte se constata la creciente degradación y reducción del suelo rural y la preocupante desaparición de explotaciones agrarias y pecuarias de nuestro territorio. Hay una constante pérdida de empleos y de explotaciones agropecuarias, así como de superficie cultivable. Sin embargo, razones estratégicas, sociales, culturales... reclaman la recuperación de una agricultura de calidad, ecológica, propia y respetuosa con el entorno natural. Hay que potenciar la recuperación de las mejores tierras agrarias y favorecer el mercado interno de productos locales de calidad. Motivar, en suma, la agricultura familiar tradicional dentro del principio “producción local, consumo local”. Hay multitud de razones para que recuperemos el sector primario en la clave indicada, frenando y desincentivando las prácticas agroindustriales, guiadas solo por intereses

económicos de “oportunidad de negocio”. Se habla con frecuencia de “soberanía energética”, pero muy poco de “soberanía alimentaria”, que cada vez más resultará un sector estratégico de primera magnitud que el consumidor empieza a priorizar. Las connotaciones sociales, ambientales, culturales, estratégicas y salutógenas, de potenciar y recuperar el sector tradicional agro-pecuario local, lejos de la incertidumbre e inseguridad de los productos ofrecidos por las grandes cadenas comerciales multinacionales, es un hecho incuestionable de creciente preocupación. ¿Puede seguir permitiéndose Euskadi perder cada año una superficie de suelo agrario equivalente a 700 campos de fútbol?

El Gobierno Vasco está obligado, y así figura en el contenido de las declaraciones y compromisos, a recuperar rentas agrarias con una agricultura familiar productiva, facilitar la distribución comercial directa, favorecer los mercados de productos locales de calidad en mercados comarcales renovados, impedir la destrucción de nuestros mejores suelos agro-pecuarios y ofrecer, en suma, un futuro más esperanzador para este sector económico, social y cultural, de Euskal Herria. Y uno de los instrumentos más idóneos para favorecer esta política agropecuaria sostenible es a través de las D.O.T y de la política territorial.

Hace escasas fechas el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio mostraba su gran preocupación por la excesiva “artificialización del suelo” en la C.A.V, ya que en solo diez años, entre 1994 y 2004, se ha incrementado en un 20%. Por ello considera que la urbanización y ocupación del suelo virgen es una de las afecciones medioambientales más grandes en Euskadi. Entre las fechas citadas se ocuparon más de 7.500 hectáreas rurales. Cada año más de 760 hectáreas pierden en C.A.P.V su uso natural y se artificializan. ¿Es que puede continuar esta sangría ilimitadamente cuando, además, no existe una presión poblacional y de nuevas actividades económicas razonables que la justifique?

La superficie nueva para uso residencial creció, en la década señalada, en 4480 hectáreas (un 31%), mientras que para actividades económicas el aumento fue de 2.631

hectáreas (un 46%). También el incremento de las vías de comunicación fue, en ése periodo, de 418 hectáreas (un 2.3% más). Si convenimos en el principio sostenible de que “nada físico puede crecer ilimitadamente”, resulta urgente en este pequeño territorio corregir, de inmediato, esa política de salvaje desterritorialización.

También el Departamento del Gobierno Vasco citado valora que “el altísimo volumen de viviendas de segunda residencia (en el año 2004 había 48.000, el 5% del total de pisos) supone un problema medioambiental muy serio” (El País 15,Nov,2004). La excesiva e innecesaria ocupación “irrefrenable” del suelo ha llevado a que en los últimos treinta años se haya ocupado más territorio que en toda la historia del País Vasco. Por esta razón y por otras expuestas a lo largo del informe, es necesario reconsiderar las altas recalificaciones de nueva superficie urbanizada que están propiciando los P.T.P’s. Un gran tanto por ciento de superficie ahora urbanizada está sin ocupar por cuestiones, generalmente, especulativas. Y sin embargo sigue la fiebre recalificadora insostenible.

Cuando señalamos, desde el desarrollo sostenible, que es necesario y urgente cambiar los actuales modelos de producción y consumo ¿Qué lectura tenemos que hacer desde la política territorial?. Nuestros “actuales modelos de consumo, movilidad y desarrollo son insostenibles”, declaraba Sabin Intxaurreaga, exconsejero del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Gara 9/ 11/2004). El exconsejero consideraba “insuficientes” los esfuerzos de la ciudadanía y de la Administración pues “Lo que ganamos con nuestro esfuerzo, lo perdemos con nuestro modelo de vida, consumo y desarrollo”. La situación hoy no ha cambiado, sino que se ha agravado, por lo que sigue siendo urgente tomar medidas que nos reconduzcan por el auténtico sendero hacia la sostenibilidad del desarrollo. Y ello va a incidir de manera directa en la política de ordenación del territorio que adoptemos en la C.A.P.V.

Teniendo en cuenta las reflexiones y comentarios precedentes, voy a describir y, en algún caso, opinar, sobre aquellos criterios y objetivos que entiendo resultan cruciales en la revisión de las D.O.T y en la nueva política territorial a diseñar.

11.3 Síntesis de criterios y objetivos.

- La ordenación del territorio es una tarea fundamentalmente política y, el debate y formulación de unas D.O.T, exige diseñar el modelo de Ordenación del Territorio a medio y largo plazo. Ello no implica que en el proceso no se tenga que realizar cambios y ajustes que puedan considerarse necesarios, debido a la incorporación de nuevos datos, criterios, objetivos y consideraciones políticas.
- La Ordenación del Territorio exige hoy incorporar la planificación integrada, sistémica, multisectorial y con enfoques transdisciplinarios. Ni la política ambiental, que impregna cada vez más los componentes físicos y naturales en la ordenación territorial, ni la propia ordenación del territorio, pueden concebirse como políticas sectoriales. Su implementación en el territorio debe superar los enfoques sectoriales y compartimentalizados, penetrando transversalmente en todas las políticas sectoriales.
- Es necesario y urgente incorporar criterios inspirados en el desarrollo sostenible del planeamiento urbano y regional. La ordenación del territorio se revela como una disciplina crucial para la implementación del nuevo paradigma de la sostenibilidad.
- La política de ordenación del territorio debe reconsiderar la lectura tradicional del crecimiento económico, del crecimiento físico, del crecimiento como sinónimo de progreso y bienestar. Se debe retomar y desarrollar la teoría de los umbrales de crecimiento y de los límites del mismo. Nada físico puede crecer ilimitadamente.
- Particularmente en los países pequeños, de reducido tamaño territorial, alta densidad demográfica, con un espacio físico natural privilegiado y sujetos a una fuerte presión de nuevas actividades económicas, residenciales e infraestructuras de comunicaciones, deben adaptar su modelo de desarrollo económico y territorial a dichas características. Ello significa priorizar la rehabilitación, la renovación, la recuperación y la reutilización de los suelos,

del territorio, antes de ocupar o artificializar nuevos espacios vírgenes, rurales, de montaña... Esto, que denominamos racionalización de los usos del territorio con criterios de sostenibilidad, implica una fuerte limitación al crecimiento físico, lo que no impide crecer y desarrollarse económicamente, en calidad de vida, y en bienestar. Hay un amplio margen para mejorar, rehabilitar, transformar y optimizar los usos actuales del territorio. La recuperación, regeneración y rehabilitación, deben sustituir, en el planteamiento territorial al tradicional énfasis en el crecimiento.

- La información, la sensibilización, la concienciación y participación pública resultan fundamentales para la aplicación de un desarrollo sostenible que responda al criterio de responsabilidades compartidas en las nuevas políticas de ordenación del territorio.
- Cualquier política de ordenación del territorio debe reconsiderar y contemplar en profundidad la capacidad de carga de ese territorio y el uso racional y sostenible de los recursos disponibles en dicho territorio. En función de dichos parámetros, todo territorio tiene un tamaño óptimo de población, actividades económicas... etc, con un razonable margen de maniobra.
- La sostenibilidad, con sus diversas dimensiones y contenidos, exige también una atención y reconsideración del tamaño de las ciudades y de el modelo de sistema urbano de distribución territorial. ¿Es conveniente potenciar las áreas metropolitanas?; ¿Hay que favorecer la conformación de regiones metropolitanas o un sistema de ciudades polinuclear que respete y conserve los espacios rurales y naturales?; ¿ Debemos favorecer concentraciones poblacionales y de actividades económicas en grandes áreas metropolitanas o un sistema polinuclear que potencie los medianos y pequeños centros poblacionales en el territorio? En lo que respecta al marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible el criterio de la Unión Europea es claro: “promover modelos urbanos que logren un uso eficiente de los recursos, limitando la dispersión y el uso indiscriminado del suelo” (COM 1998-605, Unión Europea). En la cuestión urbana la C.A.P.V dispone de reflexiones y

orientaciones, ya asumidas, formalmente al menos, de gran valor e interés, reflejadas en dos excelentes documentos publicados por el Gobierno Vasco.(Criterios de sostenibilidad Aplicables al Planteamiento urbano. IHOBE, 2003; Manual para la Reclamación del Planteamiento Urbanístico con Criterios de Sostenibilidad. IHOBE, 2005). Otra cuestión bien distinta es cual es o debe ser el modelo de desarrollo territorial adoptado por esta C.A.P.V que queda deficientemente definido y estructurado en unas D.O.T, aprobadas en 1997, sin incorporar realmente los nuevos criterios, dictados y objetivos, que la lectura pausada del desarrollo sostenible va desvelando. ¿Debemos caminar hacia una región metropolitana, hacia una “Euskadi-ciudad”? ¿Debemos orientar nuestra política o modelo territorial a mantener el sistema polinuclear existente, reforzando las comarcas con sus cabeceras comarcales integradoras de los espacios rurales de su entorno? Cada vez es más claro, particularmente en Euskal Herria, que las áreas rurales adquieren un valor estratégico creciente, además de que se revaloricen sus dimensiones económicas, culturales, **salutógenas**... La revitalización del complejo y diverso medio rural y la puesta en valor de estas áreas ¿debe ceder ante la presión urbanizadora y de nuevas infraestructuras y actividades económicas que exigen una gran demanda de suelo, fuertes contingentes de inmigración y mucha mayor presión sobre los recursos naturales y físicos ya degradados? Este tipo de reflexiones deben estar ya presentes en el debate sobre la política territorial de esta C.A.P.V y de Euskal Herria, pues es necesario reequilibrar la relación entre la ocupación del suelo urbanizado o artificializado con actividades económicas, comerciales, infraestructuras..., con la ocupación del territorio rural, agropecuario, forestal y de espacios naturales y libres. El Gobierno Vasco es consciente de este peligro: “El ahorro en el consumo de suelo mediante la reutilización de suelos ya urbanizados, la limitación de la dispersión urbana y la implantación de modelos de urbanización compactos y adecuados a la realidad física del territorio, es un objetivo de primer orden en el territorio

del País Vasco” (Criterios de Sostenibilidad aplicables al Planteamiento Urbano, Gobierno Vasco, 2003)

- Priorizar, consecuentemente, la reutilización de suelos ya ocupados o artificializados por el planteamiento territorial antes que poner en carga suelos vírgenes o rurales (intervenciones en brownfields frente a ocupaciones de greenfields). Hacer ciudad en síntesis, sobre la ciudad existente. Esta estrategia debe compatibilizarse con priorizar también la recuperación y conservación de espacios naturales valiosos, bosques, zonas húmedas, litoral, zonas de montaña, áreas agrícolas o naturales, zonas de mayor valor ecológico por su biodiversidad...etc.
- El planteamiento territorial deberá disponer, desde el inicio en la aprobación de los planes (P.T.P's P.T.S's, Planes Generales de Ordenación Urbana...etc), de objetivos claros y explícitos dentro de unas metas generales previamente debatidas y consensuadas, así como de un conjunto razonable de alternativas conformadas desde enfoques integradores y ecosistémicos. Además, debe propiciarse y favorecerse el papel activo, participativo, de otras instituciones y sociedades civiles en el debate y elaboración de objetivos y criterios. Participación ciudadana directa en el diseño y definición del modelo de desarrollo municipal, comarcal y regional. Para ello debe incentivarse y favorecerse la información y la propia cohesión de la sociedad civil, así como el entramado del tejido asociativo organizado.
- Sería conveniente revisar la política de infraestructuras de comunicaciones ferroviarias y de carreteras de manera que estos planes se elaboren en función de la política de ordenación territorial definida y no antes como ahora sucede. Es la política de ordenación de territorio la que debe condicionar el esquema y la estrategia de los transportes y comunicaciones. Por ello habría que revisar los Planes Territoriales Sectoriales de la Red Ferroviarias y de Carreteras, adaptándolos para la consecución del modelo territorial decidido. La Red de Alta Velocidad (Y Vasca) dentro de la C.A.P.V no está suficientemente debatida ni justificada. Esta alternativa debe contrastarse con aquella que incentiva y replantea las infraestructuras de

transportes y comunicaciones que apuesta por favorecer y desarrollar una red moderna ferroviaria intercomarcal, recuperando las vías existentes de interés, corrigiendo y trazando nuevos itinerarios cuando sea necesario y modernizando todo el sistema. Este estudio y contrastación de alternativas es crucial para apoyar e implementar el modelo de ordenación territorial decidido para la C.A.P.V. Es muy distinto acceder desde Euskadi a la Red de Alta Velocidad Europea, a instalar una red de estas características Inter-urbana, dentro de Euskadi.

- Debe de iniciarse el debate que conduzca a la comarcalización político-administrativa del territorio de la C.A.P.V. Desde la ordenación del territorio y la lectura del desarrollo sostenible, sustituir las “Áreas Funcionales” por las auténticas comarcas podría significar, para la política territorial sostenible, un avance significativo. Ciertamente el debate de la reestructuración territorial tiene un poderoso contenido político que desborda este marco de la ordenación del territorio. Los ejemplos de Cataluña y Aragón pueden ser referentes ejemplificadores para iniciar ya esa andadura.
- La revisión de las D.O.T debiera incidir con más eficacia y firmeza en incentivar el mantenimiento, mejora, promoción y desarrollo, en su caso, de pueblos y ciudades medias (cabeceras comarcales), que reduzcan la excesiva polarización territorial, eviten la pérdida de población de pueblos y comarcas, y equilibren el territorio con criterios de equidad y sostenibilidad. Todo ello evitando la excesiva dispersión urbana y difusión residencial en áreas no urbanizables reestructurando y reforzando los asentamientos humanos compactos ya existentes. En relación con la dispersión de viviendas unifamiliares, parece urgente reconsiderar y corregir la normativa existente que favorece la construcción de esas viviendas, con especial atención a las funciones y determinaciones de los llamados “núcleos rurales”. Su laxa interpretación y deficiente control, esta sometiendo al territorio rural a una fuerte e inadecuada presión edificatoria.
- La revisión de la política y estrategia territorial de la C.A.P.V debiera ahora impregnarse de una poderosa participación pública, que la legitime

democráticamente en ese difícil futuro que se avecina. Deberían implementarse ya nuevas formas y procedimientos democráticos entre instituciones y en el seno de la sociedad civil organizada (municipios, organizaciones sociales y ecologistas, empresariales, sindicales etc). Es hora de generar y propiciar realmente ese debate político entre instituciones y sociedad civil. Ello permitirá confrontar y mejorar ideas y proyectos, criterios, establecer prioridades, estrategias... de una manera constructiva y democrática La sostenibilidad en la ordenación del territorio implica poderosas dosis de creatividad, innovación, participación y cambio.

José Allende Landa.

Bilbao, 30 de Septiembre, 2006

REFERENCIAS

- **Allende, J., (2000):** “Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad” U/M y Universidad del País Vasco, Bilbao.
- **Allende, J., (2003):** “Ordenación del Territorio y políticas Sectoriales. Referencias del Caso Vasco. S.E Universidad del País Vasco, Bilbao.
- **Allende, J., (Ed). (1987):** “Planteamiento de las Áreas Metropolitanas. Mito o Realidad”. S.E Universidad del País Vasco.
- **Allende, J., (2001):** “Cultura, Espacio e Identidad”, en Libro Cultura, Desarrollo y Territorio” III Jornadas Ed. Xabide, Vitoria.
- **Allende, J., (1998):** “Revalorización de lo Local frente a la Globalización”, en Libro “Soberanía Económica y Globalización en Euskal Herria” Ed. Manu Robles Arangiz Institutua, Bilbo.
- **Allende, J., (1985):** “Grandes Obras de Infraestructura y Política de Ordenación Territorial en Vizcaya”, en libro “Política de Planificación Territorial”. II Jornadas Vizcaya ante el siglo XXI. Ed. Por Comisión de Vizcaya de la R.S.B.A.P, Bilbao.
- **Comisión Comunidades Europeas., (1990):** “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano” Bruselas, 26.07.1990 ., COM (90) 218 final.
- **Comisión Comunidades Europeas., (1997):** Hacia una Política Urbana Europea, COM (97).
- **Comisión Comunidades Europeas., (1998):** Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea, COM (605).
- **Comisión Comunidades Europeas., (2001) :** Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. Ed.por IHOBE, Serie Programa Marco Ambiental nº17, Febrero 2003.
- **Comisión Comunidades Europeas., (2002):** Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible. IHOBE. Serie Programa Marco Ambiental, nº4, Enero 2002.

- **Dickinson, Robert E., (1967):** “The city Region in Western Europe”, Routledge Paperback, London, 1967.
- **Comisión Comunidades Europeas., (2006):** Revisión de la Estrategia de la U.E para un Desarrollo Sostenible Bruselas, 9.6.2006.
- **Consejo de la Unión Europea., (2006):** Revisión de la Estrategia de la U.E para un Desarrollo Sostenible Bruselas, 9 de Junio de 2006.
- **Erquicia, J.M., (2003):** “Del Planteamiento Urbanístico a la Ordenación del Territorio”. Gobierno Vasco, Vitoria, 2003.
- **Gobierno Vasco., (1996):** “Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Documento para la Aprobación Definitiva, 1996.
- **Gobierno Vasco., (1997):** “Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 1997.
- **Gobierno Vasco., (2001):** Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco, Bilbao 22 de Enero de 2001.
- **Gobierno Vasco., (2002):** “Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.(2002-2006).
- **Gobierno Vasco., (2002):** Euskal Hiria. Vitoria- Gazteiz, 2002.
- **Gobierno Vasco., (2003):** “Criterios de Sostenibilidad Aplicables al Planteamiento Urbano”. IHOBE, Bilbao.
- **Gobierno Vasco., (2005):** “Manual para la Redacción de Planteamiento Urbanístico con Criterios de Sostenibilidad” Ed. IHOBE, Bilbao.
- **Gobierno Vasco., (2005):** Acuerdo de Coalición que Suscriben Los Partidos Políticos. (VIII Legislatura. Junio 2005. Vitoria.
- **Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del territorio del País Vasco. B.O.P.V, 3 de Julio, 1990.**
- **M.O.P.T., (1993):** “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río 92” Programa 21., Madrid 1993.
- **Antonio Serrano.,(1995):** “La Variable Ambiental de los Planes de Ordenación del Territorio”. Situación, Bilbao, 1995.

ARTÍCULOS PRENSA

● **José Allende.** Relación de artículos de opinión en la prensa referidos a la temática aquí abordada.

“La Ordenación del territorio en la Encrucijada”, Noticias de Gipuzkoa 30/11/2005; “Ordenación del Territorio y Medio Ambiente” Gara. 3/1/2005; “Política Territorial Sostenible” Deia 24/11/2005 y Gara 19/11/2005; “La Debilidad de Medio Ambiente” El Mundo, 22/1/2005; “Sostenibilidad y Ciudadanía. Aspectos críticos del Futuro de las Agendas 21 Locales”. CBS Confidential. Bolsa de Sarriko, 2006; “Sostenibilidad y Ordenación del Territorio en Euskadi” El País 28/6/2000; Lurralde politika iraunkorra” Berria, 15/11/2005.