

DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

INTRODUCCIÓN

Las DOT, aprobadas en 1997, iniciaron su andadura en 1992-1994. Después de 25 años caracterizados por un urbanismo especulativo, de construcción de ciudad y destrucción de territorio, con gran degradación del medio físico y natural, se puede decir que la llamada «década especulativa» (1997-2007) ha sido el colofón de una senda tortuosa en la cuestión urbano-territorial, que finalizó bruscamente en 2008.

Este cambio global representa un rumbo muy diferente en las políticas de ordenación territorial y no parece algo pasajero y coyuntural. Se acabó el urbanismo depredador e inconsciente, generador de espacios urbanos inhabitables en los que han prevalecido políticas sectoriales compartimentalizadas y desconexionadas. Se acabó seguir considerando al territorio como objeto de corrupción, especulación y como reserva de suelo urbano-residencial. Debemos caminar hacia un nuevo urbanismo más honesto y esperanzador.

Desde 1992-1994, fecha en la que se inicia la configuración de las DOT, han cambiado muchas cosas. La crisis, cambio global o revisión de principios y valores que se inicia en 2007-2008, exige hoy, en 2016, un replanteamiento de aquellas DOT iniciadas y concebidas hace más de 20 años.

Resulta crucial abordar la reflexión de su revisión bajo el nuevo paradigma del desarrollo sostenible, que no fue suficientemente considerado e incorporado en la aprobación de las DOT, en 1997. Nuestros actuales modelos de producción, consumo y movilidad deben innovarse con urgencia, incorporando condicionantes ecológicos y ambientales por una parte, así como sociales, éticos y territoriales por otra. Y todo ello priorizando, frente al crecimiento, la rehabilitación, regeneración, renovación y remodelación, debemos iniciar la transición hacia un desarrollo urbano y de sistemas de asentamiento territoriales sostenibles.

Se hace cada día más evidente la necesidad de cuestionar el crecimiento indefinido y de establecer límites y umbrales al crecimiento de consumo de recursos, población, tamaño urbano, artificialización del suelo.

La escala comarcal, con el medio rural y con sus ciudades y pueblos medianos y pequeños, representa una escala territorial a la que debe darse mucha mayor atención bajo el nuevo paradigma del desarrollo sostenible. Las relaciones entre el mundo rural y urbano deberían plantearse en términos de respeto mutuo, complementariedad, colaboración, protegiendo el paisaje y los valores agro-pecuarios y ambientales de las zonas rurales.

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.

DOT (Directrices de Ordenación del Territorio)

Si la normativa urbanística fuera una pirámide, en la cúspide estarían las DOT, ahora en proceso de revisión en la CAV. Es el documento de más rango, constituye el marco general de referencia para los restantes instrumentos de ordenación territorial y planes de ordenación urbanística. Los planes con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las diferentes Administraciones Públicas, de carácter autonómico, foral o local, en el ejercicio de sus respectivas competencias habrán de acomodarse a las DOT. Es la mirada a vista de pájaro sobre la realidad del territorio en su conjunto y su análisis lo que determina las directrices a futuro, diseñando los ejes de ocupación de suelos, explotación y preservación de los recursos naturales, trazados de infraestructuras, cuantificación de las viviendas, etc. Determina también las Áreas Funcionales (comarcas) en que divide el territorio. Su tramitación y aprobación descansa en el Gobierno de Gasteiz.

PTP (Plan Territorial Parcial)

Los PTP definen el modelo a seguir en cada comarca (las denominadas como Área Funcional) en las que han dividido el territorio las DOT. Establecen el modelo socio-económico, vivienda, infraestructuras y el tipo de actividad económica para la comarca. Trece de los quince PTPs están aprobados definitivamente y dos se están tramitando (Donostialdea y Tolosaldea). Todos los municipios pertenecen a alguno de los quince ámbitos definidos por las DOT para el desarrollo de los correspondientes PTPs, a los que deben ajustar su normativa urbanística.

PTS (Plan Territorial Sectorial)

Los PTS planifican el territorio desde aspectos sectoriales: carreteras, trenes, actividad económica, tratamiento de residuos, actividad forestal, económica, etc. Hay once PTS aprobados definitivamente en la CAV (el Agroforestal, el de la Red Ferroviaria –que incluye el TAV–, el de Energía Eólica o el de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa –con la incineradora en Zubietta–, entre ellos) y otros tres en fase de tramitación. Tanto los PTP como los PTS, cuya elaboración depende también del Gobierno de Gasteiz o de los Órganos Forales de los Territorios Históricos, se encuentran en la zona media de la pirámide. Son las herramientas que desarrollan el modelo establecido en las DOT.

PGOU(Plan General de Ordenación Urbana)

Están en la base de la pirámide. Definen el modelo urbanístico del municipio. Determinan la clasificación del suelo, el modelo de vivienda, las actividades económicas, la movilidad, etc., ajustándose para ello a lo que dicten sus correspondientes PTP y PTS. Su elaboración y aprobación depende de cada ayuntamiento (salvo en los menores de 7.000 habitantes que lo aprueba la Diputación), aunque antes de la aprobación definitiva del plan, el dictamen vinculante final lo debe otorgar la Comisión de Ordenación del Territorio del Ejecutivo autonómico.

El modelo territorial se debe basar en los siguientes epígrafes:

a) Redistributivo

Los *eskualdes* deben ser una parte principal de esta nueva estrategia, dejando de ser áreas a las que sólo se les asigna significado a través de su relación funcionalmente dependiente de la ciudad-capital, para re-equilibrar la balanza territorial; y para ello deben tener mayor capacidad de intervención y auto-organización, e incluso personalidad institucional.

b) Multifuncional

El territorio debe ser considerado precisamente como hábitat, un lugar para vivir, en su complejidad y diversidad, descartando así las perspectivas radicalmente productivistas, por ser esencialmente monetaristas, o sea cortoplacistas.

c) Solidario

Un territorio solidario debe asumir los principios de reciprocidad, cooperación y colaboración desde la ciudad hacia los pueblos.

d) Sostenible

El modelo de reducción y decrecimiento en el consumo de suelo, energía, movilidad, materiales,...es la estrategia que nos debe guiar ordenadamente en la transición hacia la soberanía alimentaria, la diversidad ecológica, la relocalización en proximidad de actividades y servicios, la descentralización de la producción energética, la reutilización y reciclaje de recursos básicos (agua, tierra, residuos, etc.)

MODELO TERRITORIAL Y HUELLA ECOLÓGICA

Para definir el modelo territorial idóneo se tendrán que comparar múltiples alternativas. Las alternativas que se generen en base a distintas visiones del mundo, tendrán como punto de partida los objetivos y

criterios que se obtengan en base a los indicadores que cruzan la huella ecológica y el índice de desarrollo real, y la reducción de la huella ecológica.

De esta manera, se pueden integrar las externalidades y el capital ambiental en el cálculo, así como la mayoría de los procesos y valores sociales.

Estas “externalidades”, afectan de una manera muy importante en la generación de riqueza, por ejemplo las externalidades generadas por el transporte cuestan un 10% del PIB del Estado español.

Por ello no debe quedar ninguna duda acerca de la necesidad de monetarizar y valorar tanto los costes externos sobre el medio ambiente, como el propio capital ambiental, para poder seleccionar la mejor alternativa posible en términos globales económicos.

DEFINIR LA POLÍTICA TERRITORIAL, LA ECONÓMICA Y LA SOCIAL EN BASE A INDICADORES QUE INTEGREN LAS AFECCIONES AMBIENTALES Y SOCIALES

El ideal será maximizar el desarrollo humano con una huella ecológica menor a la biocapacidad. Llamémoslo Índice de Idoneidad Territorial (IIT).

Este índice de Idoneidad Territorial, relacionaría el IPG con la huella ecológica, de manera que cuanto más alto sea ese valor, más rica será esa sociedad pero en relación a las posibilidades del territorio que la soporta.

Por tanto, el crecimiento de los índices macroeconómicos no es el objetivo, sino lograr un equilibrio ideal entre el desarrollo social posible en el territorio concreto, con el capital ecológico del mismo.

Parece, por lo tanto, estar justificado aumentar el capital ecológico (crecimiento ecológico) a costa de otros tipos de capital, pero la operación inversa tiene el límite de la Biocapacidad de cada territorio.

REDUCCIÓN DEL DÉFICIT DE LA HUELLA ECOLÓGICA DE LA CAPV UN 50% PARA 2030, Y LOGRAR EL EQUILIBRIO CON LA BIOCAPACIDAD PARA 2050

Decrecimiento económico-financiero y crecimiento ecológico, para un aumento global del capital territorial.

Este tercer planteamiento, es el que en nuestro caso puede permitir lograr el objetivo, eliminando los elementos supérfluos y las balanzas ecológicas negativas, con la finalidad de llegar a un alto índice de desarrollo social, con equidad, durabilidad y resiliencia del modelo social. En resumen, una alta calidad de vida.

ELABORACIÓN DE DISTINTAS ALTERNATIVAS TERRITORIALES EN BASE A LA “PROYECCIÓN CON LA NATURALEZA”

Lejos de responder a las demandas sin cuestionarlas, se trata de gestionar las mismas en base a criterios sostenibles, resultado de valorar los procesos ambientales y sociales que allí pueden suceder.

En consecuencia, este planteamiento implica actuar directamente sobre estas demandas para que se adecúen a la realidad territorial y social, a la biocapacidad del territorio, pero con un enfoque estratégico, que va más allá de una coyuntura concreta.

Para ello, en primer lugar separamos el estudio del territorio en tres ámbitos fundamentales: El de los procesos ambientales (el medio natural), el de los procesos sociales y económicos (el medio humano) y el de los procesos urbanísticos e infraestructuras (el medio construido).

En consecuencia, se han de identificar los principales procesos físicos y biológicos, así como los socioeconómicos y los urbanísticos. Para cada uso futuro del suelo habrá que seleccionar ciertos factores fundamentales en cada uno de los tres ámbitos.

A continuación, habrá que clasificarlos según su orden de importancia, que es donde entra en juego el sistema de valores de la comunidad y/o el sistema de valores que como premisas iniciales, se plantean desde una perspectiva política.

INTEGRAR LOS DISTINTOS TIPOS DE CAPITAL EN LA VALORACIÓN Y COMPARATIVA DE LAS ALTERNATIVAS DE MODELO TERRITORIAL, PARA LA DEFINICIÓN DEL MODELO ADECUADO

Con esta base podremos comparar entre las opciones disponibles, cual de aquellas representa el mayor beneficio social con el menor coste social, que es la única decisión aceptable de cara a un desarrollo justo y duradero.

El objetivo es medir la eficiencia general de la economía, en primer lugar en términos de entrada de materias primas o de recursos energéticos (y de los residuos generados) necesarios para producir una unidad de PIB, y segundo, para evaluar el agotamiento de recursos.

SOBERANÍA ALIMENTARIA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Creemos que las directrices de ordenación del territorio deben dotar a la agricultura de la protección jurídica pertinente y establecer los correspondientes instrumentos para su gestión y mejora. Este nuevo

marco debería dotar al espacio agrario vasco de protección frente a la presión urbanística que reduce la superficie de suelo disponible para su actividad, que evite la aparición de desequilibrios estructurales en diferentes sectores productivos o que mejore las expectativas de la persona consumidora con relación a la seguridad y calidad alimentaria. En este sentido, las presentes directrices deben de articular los instrumentos de defensa del sector frente a criterios meramente productivistas y ajenos al papel multifuncional (protección de la biodiversidad, reducción de residuos y de consumo energético, revitalizador del mundo rural...) desarrollado por la actividad agraria extensiva y familiar.

POSIBILITAR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. EL ACCESO A LA TIERRA

El número de explotaciones ha ido disminuyendo hasta alcanzar el punto de producir menos del 5% de lo que se consume en la CAPV. Las futuras Directrices de Ordenación Territorial deberían marcar como objetivo aumentar el porcentaje de producción de alimentos hasta alcanzar, en un horizonte temporal de por ejemplo diez años, aumentar el abastecimiento de nuestra población en un 10%, indicando asimismo las herramientas esenciales para la aplicación de ese criterio.

Una de las amenazas más acuciantes para el sector agrario es la artificialización de la tierra.

Las políticas de protección del suelo agrario necesitan además de la protección de la biodiversidad y del equilibrio de los ecosistemas, del cuidado de las aguas y de un sistema normativo que permita el fácil acceso a las semillas, la conservación de las variedades autóctonas (por su adaptación al medio no necesitan de la aplicación de insumos agroindustriales) y un relevo generacional en cuanto a su control y conocimiento. La introducción de semillas transgénicas, creadas por la industria biotecnológica, deberían ser rechazadas por poner en riesgo todo lo anterior.

APOSTAR POR UN MODELO DE AGRICULTURA SOSTENIBLE Y FAMILIAR

Las Directrices de Ordenación Territorial deben contemplar la existencia de infraestructuras de transformación de los productos agrarios comunes (hornos, mataderos, almacenes, molinos...), bien locales o comarcales, a los que tengan acceso las personas baserritarras para elaborar su producción de materias primas y poder luego venderlo directamente a la población consumidora.

MANTENER UNA AGRICULTURA VIVA. CREAR EMPLEO AGRARIO EN CONDICIONES DIGNAS

Las futuras Directrices de Ordenación Territorial han de apostar por explotaciones agrarias en régimen de autoempleo, localizadas y de talla humana, que autolimitan su crecimiento, desarrollo y opciones en

torno a la sustentabilidad, la ética, la igualdad y la proximidad comercial, en lugar de apostar por las grandes explotaciones agropecuarias, los centros comerciales o las plataformas logísticas, que posibilitan la existencia de productos que cargan en su precio los costes de transporte, de los procesos de transformación o embalaje, y la especulación de los intermediarios.

UNA POLÍTICA FORESTAL SOSTENIBLE Y COMPATIBLE CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Entendemos que las futuras DOT deben apostar por las especies frondosas autóctonas, también llamadas especies de madera de calidad o nobles, así como encaminar hacia la diversificación de las especies y utilización de plantaciones mixtas orientadas a la obtención de madera de alto valor y a un aprovechamiento integral del suelo. De esta manera se conseguiría una silvicultura más sostenible, que favorece a la biodiversidad, y además limita los riesgos bióticos y abióticos, permitiendo asimismo contener los riesgos económicos enfrentando de mejor manera eventuales fluctuaciones en los mercados.

La adecuada gestión de los montes públicos

La adecuada gestión de los espacios protegidos

Las declaraciones de Parque Natural están sirviendo para aumentar la presión turística desmesurada y la especulación. Deben adoptarse medidas para paliar los problemas derivados de una excesiva afluencia de gente (perros sueltos, barreras abiertas,...) no conocedora del medio a lugares donde otros están desarrollando su actividad profesional. Asimismo en los Parques Naturales, los Biotopos, la Reserva de la Biosfera y Red Natura 2000, la actividad agraria está condicionada y limitada, por lo que las futuras DOT deberían de prever mecanismos para que los espacios protegidos no impidan el desarrollo y modernización de la agricultura y la ganadería extensiva, especialmente en estas zonas por ser, socialmente generadoras de empleo, medioambientalmente equilibradas y económicamente rentables.

CUIDAR LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS GANADEROS

La gestión de purines está siendo objeto de preocupación en los últimos tiempos. Consideramos que una política agraria que impulse la desintensificación de las explotaciones ganaderas y su vinculación al factor tierra es la mejor garantía para que los purines sigan siendo un recurso más de la explotación (como abono) y no un residuo molesto. Se deberían estudiar soluciones específicas y transitorias para la gestión de los purines en algunas zonas concretas que pueden presentar superávit de ese recurso, que puede y debe ser redistribuido, bien por la superficie de la propia explotación o por la de otros agricultores o agricultoras que lo necesiten para abonar terrenos de titularidad pública. No se debe

apostar por alternativas que supongan un excesivo gasto público y un impulso a la sobreproducción de purines, y un futuro incierto para ambas partes.

COHESIÓN SOCIAL-TERRITORIAL

La cohesión social debe ser entendida como un conjunto de relaciones de calidad y positivas entre las personas en diferentes entornos, no sólo puede entenderse como un resultado, sino que es necesario establecer previamente una cohesión social mínima (capacidad de organización y acción del territorio) para generar un desarrollo territorial endógeno guiado por valores y objetivos de sostenibilidad y reducción de desigualdades sociales.

ARTICULACIÓN TERRITORIAL A TRAVÉS DE ESKUALDEAK. POR UN CONTRATO TERRITORIAL

Se trata de articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos.

El capital territorial de un país viene definido a través de los activos propios como el capital físico, humano y social, y los recursos naturales de los territorios, tendiendo puentes entre la eficiencia económica (que no siempre debe ser crecimiento, por ejemplo la eficiencia energética se identifica con el descenso del consumo), la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de políticas.

Para desarrollar esta estrategia que busca salir de la polarización de estos últimos años en torno a las ciudades-ganadoras, la herramienta idónea de articulación territorial son los *Eskualdes*.

EQUIDAD SOCIAL-TERRITORIAL

Este objetivo se realiza al garantizar la igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos y equipamientos en todas las partes del territorio: sanidad, educación a nivel cualificado, promoción del empleo, servicios sociales, cultura, etc El concepto clave en dicho ámbito es el de la “accesibilidad equivalente”.

Para ello, debe proponerse modificar el enfoque monetarista ortodoxo en el análisis de las economías de escala y de balance de rentabilidad en la prestación de estos servicios

UN MODELO URBANÍSTICO ADAPTADO AL TERRITORIO APRENDIENDO DE NUESTROS PUEBLOS Y CIUDADES

Las consecuencias sobre nuestro territorio (caracterizado por su acusado relieve y su escasez de suelos llanos) durante las últimas décadas, de un planeamiento territorial indiscriminado y desarrollista marcado por el auge de la burbuja inmobiliaria, resulta realmente elocuente.

Pero si por algo se han caracterizado los efectos del boom inmobiliario (amparado en el modelo de las DOT) sobre nuestro territorio, ha sido por la pérdida de identidad a la que se han visto sometidos nuestros pueblos y ciudades.

La pérdida de identidad y las problemáticas territoriales derivadas del modelo urbanístico de las DOT, caracterizadas a su vez por su indiscriminada fórmula de cuantificación de la oferta residencial, no se pueden tampoco justificar desde la supuesta necesidad de vivienda.

Frente a la red de capitales, que gravita sobre nuestro territorio, proponemos un modelo urbanístico en el que nuestros pueblos y ciudades nos enseñen su manera inteligente y respetuosa de relacionarse con ese, su territorio.

ADAPTAR EL MODELO URBANÍSTICO A LAS CARACTERÍSTICAS Y LIMITACIONES DEL TERRITORIO

- Una concepción ecosistémica del territorio.
- Medir las posibilidades de un territorio finito.
- Minimizar el consumo de suelo priorizando la rehabilitación, la redensificación, y la reocupación.
- Medir y controlar los efectos sobre el conjunto del modelo. Incorporación de huella ecológica (inexistente para las DOT) a la disciplina de la ordenación del territorio.

PONER EN VALOR LOS ELEMENTOS IDENTITARIOS DE NUESTRO MODELO TERRITORIAL

- Incorporar y poner en valor los elementos identitarios de nuestro modelo territorial.
- -Potenciar nuestra red polinuclear de ciudades, pueblos y núcleos rurales compactos.
- Potenciar como valor cultural y social la extensión del caserío vasco en el suelo rural.

EVITAR LA DISPERSIÓN DE LA URBANIZACIÓN Y LA SUBURBIALIZACIÓN DEL TERRITORIO

- Evitar la suburbanización y la aparición dispersa de actividades económicas en el territorio.
- Integrar el modelo comercial y terciario en los suelos urbanos y evitar nuevos centros comerciales.
- Rechazar la propuesta de creación de ejes de transformación en los fondos de valle.

PROPICIAR UN MODELO URBANÍSTICO BASADO EN LAS NECESIDADES REALES DE LA POBLACIÓN

- Fomentar la creación de un parque de vivienda protegida y alternativas a la vivienda en propiedad.
- Fomentar la creación de empleo y el equilibrio entre trabajo productivo y reproductivo.
- Prevenir la movilidad obligada y favorecer la movilidad no motorizada.
- Favorecer el desarrollo de una vida social plena a través de un tejido urbano activo y seguro.
- Favorecer la creación de una red de proximidad de espacios y equipamientos públicos.

Las DOT forman parte de la legislación territorial de referencia a la hora de redactar los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), y, de facto, la única cuestión vinculante de las DOT es la fórmula de cuantificación residencial, que marca cuantas «viviendas nuevas» tiene que incorporar cada PGOU.

El Gobierno Vasco aprueba definitivamente «las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial» a principios de 2016..Esta modificación de las DOT establece un mínimo de viviendas nuevas a construir que todo PGOU debe incorporar. El Gobierno Vasco, por lo tanto, apuesta por clasificar suelo. por extender lo urbano en el territorio, por seguir construyendo viviendas.

La realidad del urbanismo vasco, es que desde el Gobierno Vasco y la Diputación están exigiendo a los municipios que en las revisiones de los Planes Generales se «manchen» nuevos suelos residenciales. Todo esto independientemente de la vivienda vacía del pueblo, las necesidades de rehabilitación de muchas casas o caseríos viejos, o el deber de redensificación en muchas zonas.

El Gobierno actual (PNV), aprueba una modificación de una parte de las DOT, la denominada “Fórmula de cuantificación residencial” que establece los criterios vinculantes que deben aplicar los planes urbanísticos municipales para clasificar suelo con destino a la construcción de viviendas.

Las DOT obligan a todos los municipios de la CAPV a crecer ocupando nuevos suelos cada ocho años, al margen de sus necesidades territoriales, demográficas o sociales.

El coeficiente de esponjamiento (o corrección de la rigidez de la oferta), que es un coeficiente que multiplica sin ninguna justificación, por dos, por tres o por cuatro, todas las estimaciones de vivienda calculadas previamente, por si acaso falta suelo.

Estos coeficientes que actúan en la matemática manipulada de la fórmula con un efecto multiplicador sobre la estimación de esas necesidades de vivienda, llegan a incrementar hasta en un 150% el número de viviendas a planificar, y por tanto suelo a reclasificar, de manera vinculante (significa obligatoria) en un PGOU de un Ayuntamiento.

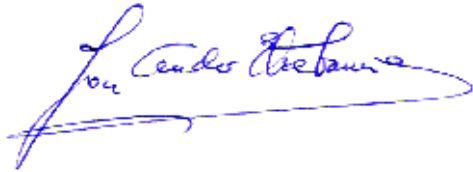
Los principios básicos de cualquier planteamiento deberían tener en cuenta lo siguiente:

- a) Ausencia de diagnóstico de la situación real de la vivienda.
- b) Falta de análisis de la componente especulativa de la vivienda.
- c) Falta de análisis de la relación entre población y trabajo.
- d) Falta de análisis de la capacidad del territorio.
- e) Falta de análisis de las condiciones singulares de cada municipio.
- f) Falta de análisis del ámbito rural.
- g) Falta de voluntad de prevenir la dispersión de la urbanización.
- h) Falta de análisis de la movilidad obligada.
- i) Falta de voluntad de prevenir el consumo de suelo.
- j) Obligatoriedad de alimentar la burbuja inmobiliaria (o sus restos).

Una nueva fórmula de cuantificación residencial basada en las siguientes premisas:

- Eliminación del crecimiento mínimo obligatorio y del coeficiente de esponjamiento.
- Introducción de coeficientes derivados de las aptitudes de cada territorio.
- No aumentar artificiosamente la demanda de vivienda.
- Entender la vivienda vacía como una oportunidad para el ahorro de suelo.
- Permitir cumplir la demanda necesaria sin consumir suelo.
- Incluir los crecimientos en suelo no urbanizable (núcleos rurales) en la oferta computable.

Bilbao a 24 de junio de 2016



Jon Ander Etxebarria Garate

Decano del Colegio Oficial de Biólogos Euskadi