La experiencia del proceso participativo de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV: un caso de buena gobernanza y de participación «tridimensional» en la gestión de las políticas públicas

Izaskun Iriarte Irureta

Sumario: I. Introducción.—II. Marco jurídico.—III. El inicio de la revisión de las DOT. Un Acuerdo innovador.—IV. Un proceso de participación integral y «tridimensional»: 1. Un proceso de participación integral: la participación, desde el inicio hasta el final. El Documento Base. 2. Un proceso de participación «tridimensional». A. La participación institucional. B. La participación social. C. La participación interna.—V. La elaboración participativa del Documento Base y del Avance de las DOT.—VI. Los resultados positivos de la participación: 1. Mejora la propuesta inicial. 2. Más tiempo para trabajar el texto final. 3. Respuesta fructífera y de calidad. Implicación de las partes. 4. Activación de las 3 dimensiones de la participación. A. Activación de la participación institucional. B. Activación de la participación social. C. Activación de la participación interna. 5. Consolidación de la cultura participativa. 6. La ordenación del territorio en la agenda pública. 7. Facilita la continuidad del proceso de revisión. 8. ¿Algo negativo?—VII. Proceso con plazos: planificación temporal.—VIII. Proceso transparente.—IX. Del Documento Base al Avance: Lurraldea 2040: 1. De «Euskal Hiria» a «Lurraldea 2040». 2. Un documento estructurado y sintético.—X. Composición y contenidos del Avance.—XI. Gobernanza de la estrategia territorial de las DOT.—XII. Conclusión.

I. Introducción

El presente artículo tiene por objeto recoger los elementos destacables en materia de buena gobernanza y participación que se han experimentado en el proceso participativo de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), que se inició en julio de 2015 y que, en la actualidad, se encuentra en proceso de tramitación.

Concretamente, me referiré al periodo comprendido entre el lanzamiento del proceso de revisión —julio de 2015— y la presentación del documento Avance en noviembre de 2016, coincidiendo con el fin de la X Legislatura, periodo en el que desempeñé el cargo de Viceconsejera de Administración y Planificación Territorial en el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial dirigido por la Consejera Ana Oregi Basterrika.

El artículo se centrará en los aspectos relacionados con lo que, considero, ejemplos de una experiencia de buena gobernanza, que pueden resultar de interés desde la perspectiva de la gestión de las políticas públicas. Por lo tanto, no trataré cuestiones propiamente territoriales o de ordenación territorio salvo al inicio, con el objeto de proporcionar un marco jurídico a la política de ordenación territorial, o cuando su referencia sea de utilidad en la ilustración de los ejemplos que pretendo trasladar.

Dentro del ámbito de la buena gobernanza, la participación va adquirir una visibilidad específica por los resultados positivos que se han obtenido y que han redundado en una mejora de la eficacia de la gestión de esta política pública. Además, me referiré a la participación del proceso de la revisión de las DOT como una participación «tridimensional», en la que se han desarrollado y ejercitado de forma simultánea 3 dimensiones de la participación: la participación institucional, la participación social y la participación interna en el seno de la propia Administración.

Asimismo, me referiré a otros ejemplos de buena gobernanza como es el caso de la transparencia del proceso; el establecimiento de plazos para la tramitación; el esfuerzo por tratar de producir un documento de Directrices lo más sintético posible, con una estructura común, sencilla y clara; la puesta en valor de cuestiones transversales con incidencia territorial como el cambio climático, la perspectiva de género, la salud, el euskera, la accesibilidad o la interrelación territorial; así como la elaboración de unas normas de ordenación que diferencian, por primera vez, las Directrices de obligado cumplimiento de las Directrices de eficacia propositiva, y que, además, incluyen, con carácter sustancial, también por primera vez, una serie Directrices de gobernanza relativas a la participación, al seguimiento y a la evaluación.

II. Marco jurídico

La política de la ordenación del territorio nace en la CAPV en 1990, con la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (en adelante, la Ley de Ordenación del Territorio).

La Ley de Ordenación del Territorio tiene por objeto crear y regular los instrumentos de ordenación territorial, y, además, velar por la coordina-

ción de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas en ejercicio de sus respectivas competencias.

De la Exposición de Motivos de Ley se extrae que la ordenación del territorio tiene por finalidad promover el bienestar social o el desarrollo humano, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental a través de la planificación territorial, sobre la base de los principios rectores de concertación y colaboración interinstitucional y de búsqueda del equilibrio de los diversos intereses sectoriales en juego.

Dada la amplitud del alcance de la política de ordenación territorial, la observancia de estos principios rectores resulta fundamental para su buen desarrollo, por tratarse, además, de una política en la que confluyen las competencias de todas las Administraciones Públicas (Ayuntamientos, Diputaciones Forales, Gobierno Vasco y Gobierno del Estado), así como de todas las normativas sectoriales con incidencia territorial.

En cuanto a los instrumentos de ordenación del territorio se refiere, la Ley crea tres instrumentos: las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). El instrumento principal y básico son las DOT, que definen la estrategia territorial del conjunto de la CAPV. A su vez, las DOT se detallan tanto a nivel territorial como a nivel sectorial, a través de los PTP y los PTS, respectivamente.

El desarrollo territorial de las DOT se realiza a través de los Planes Territoriales Parciales, un PTP por cada una de las 17 áreas funcionales delimitadas en las DOT vigentes para el territorio de la CAPV, a los efectos de la ordenación del territorio. Por su parte, el desarrollo sectorial de las DOT se lleva a cabo a través de los Planes Territoriales Sectoriales, que se centran en un ámbito sectorial de alcance territorial y aplicable en toda la CAPV.

Cabe señalar que los instrumentos de ordenación territorial —las DOT, los PTP y los PTS— han de ser tenidos en cuenta en los instrumentos propios de la ordenación del urbanismo, como son, por ejemplo, los Planes Generales de Ordenación Urbana, tal y como también se dispone en la Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo.

En cuanto a la coordinación y al asesoramiento se refiere, la Ley de Ordenación del Territorio crea 2 órganos: la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) y el Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco.

La COTPV es un órgano clave del desarrollo de la política territorial. Está compuesta por una representación de todos los niveles administrativos territoriales, como son el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, bajo la presidencia del Gobierno Vasco. La importancia de la COTPV reside, fundamentalmente, en

el hecho de que ha de informar preceptivamente en la tramitación de los instrumentos tanto de ordenación del territorio, como de ordenación urbanística, y, por lo tanto, se convierte en una herramienta fundamental para velar por el buen desarrollo y la correcta aplicación de la ordenación del territorio de la CAPV. Además, la COTPV también desempeña funciones consultivas.

El Consejo Asesor de Política Territorial es el órgano asesor del Gobierno Vasco compuesto por una persona en representación de cada uno de los Departamentos del Gobierno Vasco y por el mismo número de personas expertas, y, además, su pronunciamiento es preceptivo en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial.

Tras este breve repaso de los «productos» o de lo que crea propiamente la Ley de Ordenación del Territorio (3 instrumentos de ordenación territorial y 2 órganos), considero oportuno realizar una serie de comentarios para ilustrar la especial naturaleza de la política de ordenación del territorio.

Podríamos decir que la política de ordenación del territorio de la CAPV es una política relativamente joven y «en construcción». Nace en 1990 con la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio; una ley que solo cuenta con treinta y un artículos, ya que su objeto no es otro que el de establecer y regular los instrumentos y órganos necesarios para desarrollar la política de ordenación territorial. Como consecuencia de esta concepción de la Ley, nos encontramos ante una política que está en permanente desarrollo, es decir, «en construcción». Y ello se debe a que lo que se establece en las DOT ha de ser desarrollado por los PTP y los PTS pertinentes —algunos de reciente aprobación—, y todos ellos, a su vez, habrán de ser actualizados cuando así proceda.

Asimismo, también resulta ilustrativa la simplicidad de una ley de una política relativamente joven como la de Ordenación del Territorio, de treinta y un artículos, frente a la Ley 2/2006, de 30 de mayo, de Suelo y Urbanismo, de doscientos cuarenta y cuatro artículos, reflejo de una larga y consolidada experiencia de las relaciones jurídicas en el ámbito urbanístico.

Cabe recordar, además, que tanto las DOT como los PTS y los PTS se aprueban por Decreto del Gobierno Vasco. De este modo, el corpus jurídico de la ordenación del territorio en la CAPV está compuesto, además de por su Ley fundacional de 31 de mayo de 1990, por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV, y los sucesivos Decretos que han aprobado los 14 de los 15 Planes Territoriales Parciales previstos en las DOT —falta únicamente la aprobación del correspondiente al área funcional de Tolosaldea— y los Decretos de los 9 Planes Territoriales Sectoriales adoptados de entre los 20 sugeridos en las DOT vigentes.

En tanto en cuanto las DOT definen la estrategia territorial para el conjunto de la CAPV, considero que la ordenación del territorio constituye una política estratégica para promover el desarrollo humano sostenible, ya que establece los parámetros oportunos para que la actividad humana que se despliega sobre el territorio sea respetuosa con el entorno y redunde en una mayor calidad de nuestra vida y del capital natural.

III. El inicio de la revisión de las DOT. Un Acuerdo innovador

El inicio del proceso de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, aprobadas en 1997, se produce el 27 de julio de 2015, con el Acuerdo del Consejo del Gobierno Vasco adoptado, al efecto, a propuesta de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial.

De hecho, el promover la revisión de las DOT de forma participativa era un compromiso del Gobierno Vasco recogido en el Programa de Gobierno 2012-2016, y también fue una solicitud expresa del Parlamento Vasco durante la X Legislatura.

Además, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial adquirió el compromiso de llevar a cabo este proceso como una iniciativa significativa del Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi, en el marco del Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco.

A diferencia de lo que ocurre en la tramitación ordinaria de las disposiciones normativas con rango de decreto, donde el acto administrativo que da comienzo a la tramitación es la Orden de iniciación del Consejero o Consejera sectorial competente, la Ley de Ordenación del Territorio establece que sea el conjunto del Gobierno, a través de un Acuerdo de Consejo de Gobierno, quien dé inicio al proceso de revisión de las DOT, a propuesta del Consejero o Consejera sectorial competente. Dicho Acuerdo ha de publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco y en, al menos, dos periódicos de los de mayor circulación, además de ser notificado a los Ayuntamientos, a través de las Asociaciones de Municipios, a las Diputaciones Forales y al Delegado o Delegada del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicidad que no se prevé ni se contempla en el inicio de la tramitación de los decretos, en general. De todo ello puede deducirse que el rango de las DOT no es el de un Decreto ordinario, sino que ostenta un carácter de especial importancia.

¿Por qué se puede considerar innovador el Acuerdo de Consejo de Gobierno de julio de 2015 por el que se da inicio al proceso de revisión de las DOT? pues porque, precisamente para poder dar respuesta al ca-

rácter participativo y transparente del proceso, va más allá de lo establecido por la propia Ley de Ordenación del Territorio, y adquiere explícitamente una serie de compromisos no exigidos legalmente, como son los siguientes:

a) Se crea un nuevo trámite para facilitar la participación desde el inicio del proceso: previamente a la adopción del Avance —primera propuesta formal prevista en la Ley de Ordenación del Territorio—, se crea la obligación de elaborar una pre-propuesta o pre-Avance, denominado Documento Base, que se abre a la participación.
b) Fija unos plazos a la tramitación del proceso de revisión o a sus hitos procesales.
c) Hace coincidir los plazos de los hitos procesales de la tramitación con el congreso anual Euskal Hiria.
d) El proceso de participación se concibe como una parte integral del proceso de revisión.

Precisamente el desarrollo de estas cuestiones son las que han hecho del proceso de revisión de las DOT un proceso de aprendizaje con resultados positivos y replicables, que es, precisamente, lo que se pretende trasladar a continuación.

IV. Un proceso de participación integral y «tridimensional»

1. Un proceso de participación integral: la participación, desde el inicio hasta el final. El Documento Base

Como ya se ha avanzado en el punto anterior, el hecho de que el proceso de revisión se conciba como un proceso participativo integral, desde su inicio hasta su fin, conllevó la adaptación del procedimiento establecido por la Ley de Ordenación del Territorio en 1990 a los parámetros de buena gobernanza para facilitar la participación. De ahí que, una vez iniciado el proceso de revisión, previamente a la presentación de la primera propuesta formal del documento de Avance, se elaborara un *Documento Base* abierto a la participación.

La función del Documento Base no era otra que la de recoger por escrito cuál era el planteamiento del Gobierno Vasco de cara a la revisión de las DOT, de forma que se pudiera habilitar un proceso de participación sobre una propuesta considerada como un documento de trabajo. Una vez sometido el Documento Base a la participación, analizadas las aportaciones y realizadas las modificaciones oportunas en el documento, se realizó el tránsito del Documento Base al documento de Avance, documento este que sí constituye un trámite legal.

Dado que el Documento Base se planteó como un instrumento para facilitar la participación sobre un planteamiento o una propuesta relativamente definida, las aportaciones que se realizaron en el proceso participativo se consideraron como tal, es decir, como *aportaciones* y *no como alegaciones formales*, ya que éstas, las alegaciones formales, se producirán cuando así proceda de acuerdo con la tramitación legalmente establecida.

De ahí que, por ejemplo, no se elaborara un «informe de aportaciones», como ocurriría con las alegaciones recibidas en el momento procesal de audiencia a las Administraciones e información pública y su correspondiente «informe de alegaciones», pero sí se publicaron todas las aportaciones recibidas. Además, teniendo en cuenta que entre la presentación del Documento Base y la presentación del Avance contábamos con el plazo de un año, en el que teníamos que llevar a cabo un proceso de participación importante y redactar la propuesta formal del Avance, la elaboración de un «informe de aportaciones» hubiera supuesto una tarea que hubiera podido retrasar la tramitación por el trabajo que supone su elaboración, y, además, hubiera podido resultar redundante. No hay que olvidar que nos encontrábamos en una fase de elaboración de la propuesta en sí, que, una vez presentada la propuesta formal del Avance, entonces sí se realizarían alegaciones, y se elaboraría el pertinente informe de alegaciones.

La *participación integral*, es decir, la que va más allá de la fase formal de audiencia a las Administraciones y la información pública, y trata de integrarse a lo largo de todo el proceso en cuestión, no resulta una tarea fácil para las Administraciones Públicas. Se trata de una cuestión novedosa, de la que carecemos de experiencia, al menos en ámbitos como el de la ordenación del territorio, y que, por lo tanto, tenemos que «practicar» y aprender de cara a ir construyendo una sólida cultura de participación, también desde el inicio en el diseño de las políticas públicas.

De ahí que el proceso de participación se fuera concibiendo paso a paso, de hito en hito, a lo largo del proceso. Por ello, se consideró oportuno diseñar para cada fase de la tramitación, su correspondiente proceso de participación, a la vista del aprendizaje y la experiencia adquirida en las fases precedentes.

El proceso de participación que se describe en este artículo hace referencia al proceso de participación que se diseñó para la fase comprendida entre la presentación del Documento Base, en noviembre de 2015, a la presentación del Avance, en noviembre de 2016.

2. Un proceso de participación «tridimensional»

La participación que se ha promovido ha sido una participación que lo califico como «tridimensional», por desarrollarse en tres ámbitos: el institucional, el social y el interno, entendiéndose este último como el que tiene lugar en el seno del Gobierno Vasco y, de forma específica, en la Viceconsejería de Administración y Planificación Territorial y en la Dirección de Planificación Territorial del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

A. La participación institucional

Frecuentemente, cuando se habla de participación, se tiende a pensar que la participación se refiere o se enmarca exclusivamente en el ámbito de la ciudadanía y de los agentes socioeconómicos, y parece quedar de lado la participación de las demás instituciones implicadas o, incluso, la participación dentro de la propia institución por parte de otros Departamentos.

Si bien formalmente la Administración dispone de órganos propios para habilitar la participación institucional, también es muy frecuente que dichos órganos funcionen con un carácter principalmente burocrático: se reúnen cuando se establece en su normativa reguladora; emiten los informes que se requieran jurídicamente; y, normalmente, el desarrollo de sus funciones deliberativas y de discusión son muy limitadas en la práctica o no se ejercitan en numerosas ocasiones.

Con el proceso participativo de la revisión de las DOT, se consideró esencial revitalizar y activar las funciones deliberativas de los órganos consultivos y de participación del ámbito de la ordenación del territorio.

Se crearon dos ponencias técnicas para tratar la revisión de las DOT, tanto en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, como en el Consejo Asesor de Política Territorial, los dos órganos institucionales propios del ámbito de la ordenación del territorio. Ambas ponencias técnicas iban tratando en cada una de sus reuniones unos capítulos determinados del Documento Base, y sobre ellos se abría un debate, y se realizaban aportaciones por escrito.

Desde que se presentó el Documento Base, a finales de noviembre de 2015, hasta que se presentó el Avance, en noviembre de 2016 —concretamente, entre enero y septiembre de 2016—, se celebraron 6 reuniones de la COTPV y 5 del Consejo Asesor, y se recibieron valiosas aportaciones en el marco de las ponencias técnicas de la COTPV y del Consejo Asesor.

Además, todos los miembros de ambos órganos trasladaron sus comentarios por escrito.

Las aportaciones por escrito elaboradas y remitidas por las instituciones miembro de la COTPV y por las personas expertas del Consejo Asesor fueron numerosas y de calidad: la Diputación Foral de Araba (5 documentos), la Diputación Foral de Bizkaia (9 documentos), la Diputación Foral de Gipuzkoa (6 documentos), la Asociación de Municipios Vascos EUDEL y Ayuntamientos (6 documentos), la Delegación del Estado (4 documentos), la Autoridad Portuaria del Puerto de Bilbao (1 documento) y el Gobierno Vasco (22 documentos), personas expertas del Consejo Asesor de Política Territorial (17 documentos).

Cabe señalar que el número de documentos tiene un carácter meramente ilustrativo porque prácticamente la totalidad de las aportaciones recibidas por parte de los miembros de la COTPV y del Consejo Asesor de Política Territorial hacen referencia a todos los contenidos del Documento Base. EUDEL, por ejemplo, realizó una única extensa y detallada aportación por escrito sobre la totalidad del Documento Base.

También se solicitaron comparecencias, a petición propia, para informar sobre el proceso participativo de la revisión de las DOT en la Comisión de Medio Ambiente y Política Territorial del Parlamento Vasco, así como en el Comité Económico y Social Vasco.

Igualmente, se realizaron presentaciones sobre la revisión en otros órganos del Gobierno Vasco como la Comisión Ambiental, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza, el Patronato de Urdaibai y el Consejo de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi.

Asimismo, dentro de la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad, Udalsarea 21, se creó un grupo de trabajo temático o *Ekitalde* sobre la revisión de las DOT, que mantuvo 2 reuniones, y sus resultados se recogieron en sus pertinentes actas. Además, se realizó una presentación de la propuesta de revisión de las DOT y su proceso participativo a los alcaldes y las alcaldesas de la red Udalsarea 21 en su Asamblea General.

También fue importante la participación del mundo académico, que incluimos dentro de la participación institucional porque la ubicamos en los marcos de colaboración institucional previamente establecidos con la universidad. Así, además de las aportaciones realizadas por algunas personas expertas del Consejo Asesor de Política Territorial provenientes de la universidad, se celebró un encuentro en la Universidad del País Vasco organizado por la iniciativa *ehuGune* y la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio de la UPV/EHU en el que participaron una veintena de profesores y profesoras y personal investigador, encuentro del que también se aportó un acta con los resultados del mismo por parte de la UPV/EHU. Asimismo, se realizaron aportaciones por escrito por parte de *CitiesLab Katedra* de la Universidad de Deusto (2 documentos) y de la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio de la UPV/EHU (3 documentos).

B. La participación social

En nuestra condición de Administración, sí sabíamos cómo promover la participación en el ámbito institucional; sin embargo, carecíamos de ese conocimiento y de las habilidades requeridas para promover la participación social en una materia como la de la ordenación del territorio.

De hecho, una de las dificultades a las que nos enfrentábamos, probablemente la principal, era precisamente explicar de qué estábamos hablando, sobre qué pedíamos aportaciones, qué es concretamente la ordenación territorial y qué suponen las DOT, los PTP o los PTS. Se trata de una materia más bien poco conocida por la opinión pública o por la sociedad en general, bien por tratase de una política relativamente joven, bien por su carácter un tanto técnico, o bien por su grado de abstracción, o, dicho de otra manera, por su falta de concreción o de afección clara y directa en la vida del día a día. La ordenación del territorio fija una serie de directrices y determinaciones territoriales generales, que, posteriormente, han de ser trasladadas, desarrolladas e implementadas, principalmente, a través de los instrumentos urbanísticos. Y, además, abarca un amplísimo abanico de temas, ya que prácticamente toda actividad física tiene un impacto o se produce sobre el territorio.

En consecuencia, el reto en el ámbito de la participación social era doble: por un lado, había que explicar en qué consistía la revisión de las DOT, y, por otro lado, había que activar la participación social en el proceso de revisión.

Precisamente para facilitarnos la realización de las labores necesarias para responder convenientemente a estos retos requerimos de una asistencia técnica, que fue adjudicada a la empresa *Paisaje Transversal*, que trabajó en colaboración con la empresa *Inguru*.

Para llevar a cabo la participación social, se elaboraron materiales para la difusión del proceso de revisión de las DOT, y se habilitaron diversos canales para facilitar la participación: el canal digital, el canal de los contactos selectivos, y canal presencial.

La participación a través de medios digitales se produjo a través de las redes sociales, con la apertura de las respectivas cuentas en Facebook y Twitter, y a través de Irekia —el canal de comunicación directa entre la ciudadanía y el Gobierno Vasco—.

Los contactos selectivos se realizaron por correo, principalmente a asociaciones que pudieran tener un interés en el ámbito de la revisión de la estrategia territorial definida en las DOT. Asimismo, se ofreció la posibilidad de mantener reuniones con las personas que tuvieran interés en ello, y así ocurrió cuando fue demandado.

Por su parte, la participación presencial se produjo a través de 16 talleres que se organizaron en los municipios-cabecera de cada una de las 15

áreas funcionales, con la excepción del área funcional de Gernika-Markina, donde se celebraron 2 talleres. Fueron alrededor de 300 personas las que tomaron parte en estos talleres que tuvieron lugar entre mayo y junio de 2016.

Las contribuciones de la participación social fueron recogidas por distintas vías.

Por un lado, se recibieron 17 aportaciones por escrito por parte de agentes interesados: colegios profesionales —geología, bilogía, ingeniería, arquitectura—; sindicatos —ELA y EHNE—, asociaciones y otros —Ekologistak Martxan, Betsaide, Ondartez, Wikitoki, clúster empresarial de medio ambiente ACLIMA, Euskadiko Parke Teknologikoak parques científicos y tecnológicos—.

Por otro lado, se recogieron en un único informe las aportaciones realizadas por el canal digital.

Asimismo, se aportaron 16 actas con los resultados de cada uno de los talleres presenciales. Cabe señalar que, previamente a la publicación del acta en Internet, se circulaba el borrador del acta entre las personas participantes en el taller correspondiente por si tuvieran alguna propuesta de modificación a incluir.

C. La participación interna

Esta tercera dimensión de la participación es, probablemente, la que pasa más desapercibida, y, sin embargo, se trata, igualmente, de un reto para la Administración en general.

Con el término «participación interna» me estoy refiriendo, principalmente, a la participación en la elaboración y presentación del Documento Base y del Avance de la revisión de las DOT por parte del personal directivo o político y técnico del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial, concretamente, de la Viceconsejería de Administración y Planificación Territorial y la Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo.

Utilizando un término habitual en el ámbito de la ordenación del territorio, el «equipo redactor» de estos dos documentos lo conformamos las personas de la Dirección y de la Viceconsejería de Planificación Territorial, bajo la dirección última de la Consejera de Medio Ambiente y Planificación Territorial.

Desde un inicio, decidimos apostar por el capital humano de la propia Administración, y, así lo hicimos, ya que externalizamos únicamente aquellas tareas que no podíamos acometer con medios propios, que, concretamente, fueron tres: el diseño y la gestión de la participación social; y dos estudios, uno sobre la perspectiva de género y otro sobre los espacios en transición, ambos en el marco de la revisión de las DOT.

Además, dado que el Documento Base y el Avance fueron de elaborados internamente, las presentaciones de estos trabajos también se realizaron, lógicamente, por parte del mismo «equipo redactor», es decir, el personal directivo o político y técnico directamente implicado.

Asimismo, si bien el grueso del trabajo recaía en la Dirección y en la Viceconsejería de Planificación Territorial, también se debe poner en valor las importantes contribuciones que, de cara a la redacción de estos documentos, recibimos por parte de otras Viceconsejerías del Gobierno, tanto de nuestro mismo Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial, como de otros Departamentos del Gobierno Vasco y de su sector público.

V. La elaboración participativa del Documento Base y del Avance de las DOT

Una vez aprobado el inicio del proceso de revisión en julio de 2015, teníamos que cumplir el compromiso de presentar en noviembre del mismo año el primer documento de posicionamiento del Gobierno respecto a la revisión de las DOT —el Documento Base— para su sometimiento a un proceso participativo, previamente a la adopción de la primera propuesta formal de las DOT —el documento de Avance—.

Nos encontrábamos ante un doble reto: teníamos el tiempo justo para la elaboración del Documento Base; y elaborábamos, por primera vez, un documento estratégico de la envergadura de las DOT internamente, con recursos propios.

Comenzamos por distribuir las tareas de redacción de los distintos contenidos dentro del equipo de trabajo, con el objetivo temporal de tener listo el Documento Base para el Euskal Hiria Kongresua de 23 de noviembre de 2015.

No fue una tarea fácil, pero finalmente resultó ser gratificante y satisfactoria.

No fue una tarea fácil por diversas razones: éramos unas cuantas las personas que redactábamos los contenidos, y el primer resultado fue que los estilos y las estructuras de los documentos variaban; la estrategia territorial abarca intrínsecamente una gran cantidad de temas, a lo que se añadía el problema de que cada uno de los temas se trataba de forma extensa, de forma que la primera versión del primer documento de trabajo resultó muy larga y con un número de páginas excesivo; algunas cuestiones eran novedosas, que carecían de sólidas referencias de base; y no estábamos habituados a redactar y confeccionar internamente un documento estratégico como el de la estrategia territorial a largo plazo que son las DOT.

En septiembre de 2015 pusimos en común todos los textos elaborados internamente y procedimos al «hilvanado» del documento,y pudimos ver un primer resultado, que ponía en evidencia las dificultades arriba mencionadas.

Además de trabajar con un calendario ajustado, teníamos que remitir nuestra propuesta de trabajo a los Departamentos del Gobierno Vasco para que pudieran realizar las aportaciones oportunas. De ahí que en septiembre de 2015 remitiéramos a los Departamentos de Gobierno Vasco ese primer borrador del Documento Base para que nos hicieran llegar sus contribuciones.

Desde septiembre hasta noviembre de 2015 fuimos puliendo y mejorando el borrador de Documento Base: nos centramos en completar algunos contenidos, y en ceñirnos a un esquema común para cada uno de los contenidos del modelo territorial. Decidimos que cada tema se centrara en torno a tres cuestiones comunes: describir el estado de la cuestión; definir los objetivos territoriales en la materia; y establecer las directrices territoriales para alcanzar los objetivos establecidos.

Además, de cara a facilitar la participación, se elaboraron dos versiones del Documento Base: el resumen ejecutivo (132 páginas) y la versión completa (321 páginas).

Finalmente, el 23 de noviembre de 2015 presentamos el Documento Base en el Euskal Hiria Kongresua, y se dio, así, inicio al proceso participativo en torno al Documento Base, con un objetivo claro: presentar el documento Avance, primera propuesta formal de las nuevas DOT, en el plazo de un año, en noviembre de 2016.

El haber alcanzado el objetivo de cumplir el compromiso de presentar el Documento Base en plazo fue muy gratificante, y nos dio la energía necesaria y la ilusión para seguir con la hoja de ruta, y poder cumplir el siguiente hito en plazo.

Y así fue. El Documento Base se convirtió en el documento Avance con la incorporación de las aportaciones oportunas del proceso participativo anteriormente descrito y con las modificaciones que introdujimos en el texto a iniciativa propia.

Más adelante me referiré brevemente a los contenidos de ambos documentos.

VI. Los resultados positivos de la participación

Los resultados del proceso de participación llevado a cabo en esta primera fase fueron altamente positivos, principalmente por las razones que se mencionan a continuación: se mejoró significativamente el texto inicial; al abrirse la participación desde la fase inicial, se dispuso de un

periodo de tiempo amplio para la mejora continua del texto antes de la aprobación del Avance; la respuesta recibida fue de calidad, con aportaciones institucionales y sociales serias y trabajadas, y con profesionalidad por parte del equipo interno de trabajo, mostrándose un alto grado de implicación de las partes del proceso de participación; se activaron las tres dimensiones de la participación —la institucional, la social y la interna—; se adquirió una valiosa experiencia, y se sentaron las bases para instaurar una cultura participativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con efectos también en otros ámbitos institucionales; se visibilizó la planificación territorial en la agenda pública; y favoreció la continuidad del proyecto en el cambio de Legislatura y del equipo de gobierno.

A continuación, desarrollaré algunos aspectos de estos resultados positivos.

1. Mejora la propuesta inicial

El Documento Base tenía que estar finalizado para una fecha concreta, el 23 de noviembre de 2015. Éramos conscientes de que no se trataba de un documento perfecto, pero también partíamos de la base de que se abría el plazo de un año para mejorar ese borrador de propuesta.

Fruto del proceso de participación, el tránsito del Documento Base al Avance fue muy enriquecedor porque sirvió para detectar aspectos débiles o lagunas del Documento Base; para incorporar aportaciones de interés y nuevos contenidos; así como para mejorar la redacción y la estructura del texto.

2. Más tiempo para trabajar el texto final

Además, al abrirse la participación desde la fase inicial del proceso de revisión sobre la base de un documento —el Documento Base—, se cuenta, posteriormente, con más tiempo para ir completando y mejorando el texto final. En otras palabras, se amplía, en la práctica, el periodo de tiempo para preparar el texto de la primera propuesta formal —el Avance—, y, en consecuencia, se amplía asimismo el proceso de mejora del texto.

3. Respuesta fructífera y de calidad. Implicación de las partes

La respuesta de los participantes del proceso de participación fue muy importante, fructífera y de calidad. Las aportaciones recibidas, tanto en el

ámbito institucional, como en el social, fueron serias y trabajadas. Por su parte, el equipo interno de trabajo también trabajó con diligencia y profesionalidad.

Esta positiva respuesta es el resultado o la demostración de la implicación y del interés que despierta entre las diversas partes el desarrollo de un verdadero proceso de participación.

4. Activación de las 3 dimensiones de la participación

Se activaron las tres dimensiones de la participación.

A. Activación de la participación institucional

La actividad de la participación institucional fue intensa y valiosa en esa primera fase, y se adquirió una dinámica de trabajo positiva, especialmente en las ponencias técnicas para la revisión de las DOT de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y del Consejo Asesor de Política Territorial, dinámica que se ha consolidado y se mantiene en la actualidad.

La activación de la participación institucional tuvo, además, un efecto multiplicador, ya que, debido a la diversidad de los temas sectoriales que abarca la ordenación territorial, las instituciones participantes realizaban sus propias consultas internamente a los servicios sectoriales concernidos. Cabe destacar el proceso de consulta y participación interna que llevó a cabo la Asociación de Municipios Vascos, EUDEL, estableciendo un proceso de participación abierto a todos los municipios específicamente sobre el Documento Base y sus planteamientos.

B. Activación de la participación social

La participación social ha cobrado, igualmente, una nueva dimensión en esta materia.

Se ha insistido en el carácter participativo del proceso de revisión de las DOT, y se ha realizado un esfuerzo especial en activar la participación en el ámbito social.

Nos dirigimos a los distintos agentes socioeconómicos, y también nos acercamos físicamente a todas las áreas funcionales para mantener encuentros presenciales con la ciudadanía, y recibir sus aportaciones.

Esta nueva dimensión de la participación social supera con creces la fase formal de información pública.

Por una parte, se promueve activamente la participación social por parte de la Administración promotora. Por otra parte, se despliegan más mecanismos de participación que la mera publicación de la propuesta. Y, por último, se abre una fase de aportaciones adicional, como es la del Documento Base, que no responde a un requisito legal, sino a la voluntad de promover la participación del Gobierno Vasco.

C. Activación de la participación interna

El hecho de que este tipo de trabajos —la redacción del Documento Base y del Avance y la gestión de la participación— se realice internamente con recursos propios supone, asimismo, la activación del personal técnico y directivo o político de la Administración en la realización de un tipo de tareas que, o bien han sido tradicionalmente externalizadas y llevadas a cabo por equipos de redacción externos bajo la dirección y supervisión de la Administración contratante, o bien no se han desempeñado de forma activa, como es el caso de la dinamización de la participación social o institucional, más allá de la participación formal derivada de las exigencias legales o normativas.

La asunción directa de estos trabajos supone, así, la asunción no sólo de nuevas destrezas, sino también una posición más activa, si cabe, del personal de la Administración ante estas responsabilidades.

Intuyo, además, que también supone una mayor satisfacción personal ante el trabajo bien hecho y ante los buenos resultados del trabajo en equipo: en otras palabras, una mayor motivación por ir cumpliendo lo establecido en la hoja de ruta, en la senda de un proceso de mejora continua.

5. Consolidación de la cultura participativa

La experiencia adquirida con el proceso participativo integral del proceso de revisión de las DOT ha traído consigo la asunción de que este proceso ha de ir acompañado de un proceso participativo desde el inicio de los trabajos hasta la aprobación final de las nuevas DOT resultantes de la revisión.

El proceso de participación se ha convertido en un elemento consustancial del proceso formal de la revisión de las DOT. Es un nuevo camino abierto, que se va consolidando, y que no tiene marcha atrás.

Además, el modelo del proceso participativo integral de las DOT ha sido replicado por dos procesos importantes procesos de revisión iniciados posteriormente al de la revisión de las DOT, como es la revisión del Plan Territorial Parcial del área funcional de Bilbao Metropolitano y la revi-

sión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. En ambos casos la participación se ha producido desde el inicio, es decir, previamente a la elaboración del Avance, y también se han establecido plazos estimativos para los hitos procesales.

Parece, pues, que podríamos decir que se pudiera estar empezando a consolidar una cultura de participación integral en el ámbito de la ordenación del territorio y del ámbito urbanístico, especialmente si tenemos en cuenta que, en el ámbito territorial, esa participación integral —de inicio a fin— se ha instaurado en la propia revisión de la estrategia territorial; la misma base de la que se derivarán los instrumentos de ordenación territorial —PTP y PTS—, y a la que se deberán adecuar los instrumentos urbanísticos como los Planes Generales de Ordenación Urbana.

6. La ordenación del territorio en la agenda pública

Así como, no resulta necesario de modo general, explicar lo que es el urbanismo, ni cuáles son sus funciones, y para qué es necesario o por qué es importante, no ocurre habitualmente lo mismo con la ordenación del territorio. Ello puede deberse a que, a diferencia del urbanismo, es una política relativamente joven, pero creo que la razón principal de ese desconocimiento se debe a que la ordenación del territorio queda en un plano un tanto alejado o abstracto, que requiere de un desarrollo y un detalle que se produce a través de los instrumentos o de las normas urbanísticas, esas actuaciones ya sí, más cercanas y visibles para la ciudadanía.

Con el proceso participativo, se ha puesto en valor la envergadura y el alcance de una política básica como es la ordenación del territorio, ya que prácticamente todas las políticas y actuaciones humanas tienen un impacto territorial. El territorio es único, y, por lo tanto, tenemos que ser conscientes de la importancia de ordenar todas las actividades desde una perspectiva territorial para poder preservar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible con nuestro entorno físico y natural.

Así, durante este proceso se ha venido hablando de la importancia de la estrategia territorial y de la adaptación de las DOT a los nuevos retos, de forma que ha sido un tema objeto de atención tanto por parte de las políticas sectoriales en las distintas instituciones, como por parte de los agentes socioeconómicos y la ciudadanía. Por ejemplo, el haber organizado los talleres participativos en las áreas funcionales ha facilitado el acercamiento de la estrategia territorial de las DOT a la ciudadanía, y la ha hecho más conocida.

Aun puede quedar camino por recorrer para que la ordenación del territorio ocupe titulares en los medio de comunicación, pero cuanto más

se hable de esta cuestión, más relevancia cobrará su alcance, y los procesos de participación como este contribuyen a ello.

7. Facilita la continuidad del proceso de revisión

El caso de la revisión participativa de las DOT es un ejemplo de que la participación integral facilita la continuidad del proceso, aunque haya un cambio de Legislatura y se inicie una nueva, con un equipo directivo distinto.

Una vez iniciado el proceso de revisión con un planteamiento participativo desde el inicio, se facilita la continuidad del proceso, principalmente, por tres razones: primero, porque el proceso de revisión cobra un importante grado de legitimidad al abrirlo a la participación; segundo, porque se genera un respeto al interés y al esfuerzo demostrado por las partes participantes al realizar sus contribuciones; tercero, porque los nuevos equipos directivos que tomen las riendas del impulso político del proceso de revisión deberían dar cuenta de las modificaciones que pudieran introducir en el proceso, y, en todo caso, deberían justificar su posición debidamente si decidieran, en su caso, abandonar o paralizar el proceso.

Un claro ejemplo de este resultado positivo de la participación es, precisamente, este proceso de revisión participativa integral de las DOT, que se concibió y comenzó en la X Legislatura con el equipo directivo dirigido por la consejera Ana Oregi (EAJ/PNV), y ha continuado en la XI Legislatura con otro equipo directivo bajo la dirección del consejero Iñaki Arriola (PSOE-PSE), ambas legislaturas bajo la presidencia del Lehendakari Iñigo Urkullu.

8. ¿Algo negativo?

Sinceramente, sólo he visto resultados positivos del proceso de participación.

No se trata de dar una imagen triunfalista o incluso inocente. Ha sido una experiencia fructífera, que nos ha demostrado que es posible y más enriquecedor hacer política pública de forma colaborativa, y hemos aprendido o estamos aprendiendo con la práctica.

Se puede cuestionar, por ejemplo, si es un éxito o un fracaso que la media de personas que han acudido a los talleres presenciales sea de 25 por área funcional. En mi opinión, es simplemente una realidad, un hecho. Habrá que analizar para siguientes ocasiones cómo mejorar este tipo de participación presencial, entre otros.

Estamos aprendiendo, y se trata de buscar la mejora contínua en estos procesos. En cualquier caso, estoy convencida que, a base de facilitar las vías para promover la participación, se irá mejorando en las fórmulas y en los resultados.

VII. Proceso con plazos: planificación temporal

El establecimiento de plazos temporales a los hitos procesales de la tramitación era también uno de los retos importantes que nos propusimos en el diseño del proceso de la revisión de las DOT.

La duración extremadamente larga, de años, que habitualmente lleva la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial —también de los instrumentos urbanísticos— es un problema serio para el que queríamos buscar o ensayar una solución.

La solución propuesta consistió en establecer, al inicio del proceso, unos hitos temporales a la tramitación, es decir, una planificación temporal razonable, que nos hiciera ver desde un inicio hasta cuándo nos llevaría la tramitación o para cuándo pudiera preverse, aproximadamente, la aprobación final.

El excesivo retraso en la tramitación de estos instrumentos territoriales supone un problema grave, principalmente, por una cuestión de seguridad jurídica.

Durante los años que dura la tramitación hasta la aprobación final, se carece de un instrumento o una norma firme que sirva de soporte jurídico sólido, tanto a la Administración a la hora de actuar jurídicamente y de ejercitar su potestad administrativa —concesión de licencias, aprobaciones de proyectos, prohibiciones dispositivas…—, como a las personas físicas o jurídicas interesadas.

Se producen, además, una pérdida de credibilidad por parte del conjunto de la sociedad sobre la eficacia real de los instrumentos territoriales. Son muy comunes comentarios habituales del tipo, por ejemplo, «parece que está proyectada tal actuación, pero llevan tanto tiempo con el tema, que cualquiera sabe» o «ahí querían hacer algo, pero de eso hace mucho tiempo…».

Por todo ello, el Acuerdo de Consejo de Gobierno que dio inicio al proceso de revisión de las DOT en julio de 2015, estableció unos plazos referenciales para la tramitación del proceso, que permitía, además, vislumbrar el plazo, también referencial, de la aprobación final de las DOT revisadas.

El Acuerdo de julio de 2015 fijaba la fecha de noviembre de 2015 para la presentación del Documento Base; noviembre de 2016 para la presentación del Avance; noviembre de 2017 para la Aprobación Inicial; y no-

viembre 2018 o principios de 2019 para la Aprobación Definitiva. Se añadía igualmente la precisión de que se trataba de plazos orientativos que, en el caso de que no se cumplieran, se debería proporcionar una justificación al respecto.

Los dos primeros plazos se cumplieron debidamente, coincidiendo el último de ellos con el cambio de Legislatura. El siguiente plazo es el de noviembre de 2017 para la Aprobación Inicial, y todo parece indicar que también vaya a cumplirse.

El cumplimiento de esto plazos ha supuesto no sólo un motivo de satisfacción, sino también una demostración de que es posible trabajar de este modo, con unos resultados probados.

El hecho de planificar temporalmente la tramitación en un proceso participativo puede ayudar o ayuda a superar los «parones» o los retrasos en la tramitación como pueden ser los cambios de Legislatura o de los equipos de Gobierno, tal y como ha ocurrido en nuestro caso.

Utilizando la figura del tren, el proceso de revisión participativa se puso en marcha en julio de 2015 y, desde entonces, el tren ha estado en marcha y ha llegado a sus estaciones principales *just on time*. El tren está en marcha y sigue su trayecto hasta su destino final. Aunque haya un cambio en la cabina de dirección, es muy probable que el tren siga con su marcha porque el camino recorrido ha sido público y abierto; y porque cuenta con un equipo técnico que está directamente implicado en el proceso y trabaja a «velocidad de crucero», y facilita, así, la transición de un equipo de dirección al siguiente. Obviamente, el nuevo equipo de dirección tiene la potestad de cambiar de ruta, de modificar los horarios y de diseñar el trayecto de otro modo, pero, en ese caso, tendrá que justificar los cambios realizados. Y, en todo caso, no hay que olvidar que como se ha dado a conocer la planificación temporal desde el inicio del largo recorrido, habrá personas esperando en las siguientes estaciones la llegada del tren. Si no llega a tiempo, habrá que dar las explicaciones oportunas, para evitar las reclamaciones que se pudieran producir.

Otro efecto positivo. El compromiso de presentar el Documento Base en noviembre de 2015 nos obligó a cerrar una versión del documento para abrirlo posteriormente a la participación. Éramos conscientes de que la versión del Documento Base era mejorable pero teníamos que cerrar el documento para poder avanzar hacia el Avance, valga la redundancia. Era una cuestión de priorizar la eficacia, frente a la dilación que supondría buscar la perfección del documento. Además, el Documento Base estaba concebido como un documento de trabajo para que, tras abrirlo a la participación e incluidas las mejoras pertinentes, se convirtiera en la primera propuesta formal, en el Avance. El tren sigue avanzando.

El compromiso de cumplir el plazo también nos llevó a celebrar los talleres participativos en plena campaña electoral. No teníamos otra opción que hacerlos en ese periodo, y así lo hicimos, y, además, sin ninguna incidencia, es más, no salió el tema de la campaña por ningún lado. El tren había de seguir su camino, con las condiciones meteorológicas que se dieran en el momento, y así fue.

En conclusión, si se cumple la hoja de ruta de julio de 2015, la revisión de las DOT estará aprobada para finales de 2018 o principios de 2019. Y si no se cumple, habrá que explicarlo.

VIII. Proceso transparente

Era también una premisa del proceso de revisión participativo de las DOT que fuera un proceso transparente, donde toda documentación generada a lo largo de proceso participativo fuera pública y estuviera disponible en todo momento para las personas interesadas; y donde, anualmente, en noviembre, en el marco del congreso Euskal Hiria Kongresua, el Gobierno Vasco hiciera una devolución sobre los hitos procesales de la revisión participativa alcanzados y previstos en cada año en cuestión.

En la dirección web del Gobierno Vasco http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus se publicaron, por ejemplo, el Documento Base y el Avance; todas las aportaciones realizadas por escrito; los órdenes del día y las actas de las ponencias técnicas de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y del Consejo Asesor de Política Territorial; las actas de los talleres presenciales; los dos trabajos encargados sobre la perspectiva de género en la revisión de las DOT y sobre el aprovechamiento de los espacios de transición; la documentación generada en torno al proceso participativo y la participación digital y en redes sociales.

El hacer coincidir la planificación temporal del proceso de revisión de las DOT con los meses de noviembre, mes en el que anualmente se celebra el congreso Euskal Hiria Kongresua, se debía a un criterio de «devolución» o de información por parte del Gobierno Vasco de los hitos en la tramitación. Euskal Hiria Kongresua es el congreso de referencia en materia de ordenación del territorio, que anualmente organiza el Gobierno Vasco, y que reúne a personas expertas e interesadas en la materia. Es, por tanto, el foro idóneo, por un lado, para dar cuenta a la sociedad sobre el desarrollo de la revisión de las DOT, y, por otro, como foro de encuentro para tratar cuestiones de interés.

En el Euskal Hiria Kongresua de noviembre de 2015, celebrado en Bilbao, se presentó el Documento Base, y en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre de 2016, celebrado en Donostia/San Sebastián, se presentó el Avance.

IX. Del Documento Base al Avance: Lurraldea 2040

Como ya se ha comentado, el contar con el plazo de un año para ir mejorando y completando el documento de trabajo —el Documento Base— supuso una gran ayuda para llegar a la propuesta recogida en el Avance con un texto más sólido y mejor conformado.

El proceso de participación fue de gran utilidad para detectar deficiencias en el texto del Documento Base, y nos ayudó también a introducir modificaciones por nuestra parte, a la vista de que había cuestiones que no las habíamos trasladado adecuadamente o precisaban de un planteamiento más claro.

No me voy a detener en todos los contenidos del Documento Base y de su transición al Avance, pero sí me centraré en algunas cuestiones que considero de relevancia en el contexto de este artículo.

1. De «Euskal Hiria» a «Lurraldea 2040»

Una de las cuestiones que surgió de forma recurrente en el proceso participativo fue el cuestionamiento del término *Euskal Hiria* para referirse al conjunto del territorio de la CAPV, como si se tratara de una especie de gran ciudad o de un único territorio urbano, donde parecía entenderse que prevalecía o predominaba la ciudad o las tres capitales frente al resto del territorio, o el desarrollismo frente al desarrollo sostenible.

También es cierto que se ha venido utilizando frecuentemente el término *Euskal Hiria* para referirse a la ordenación territorial y a la CAPV en su conjunto, probablemente porque puede tratarse de un término evocador, que transmite la imagen de la ordenación del territorio en la CAPV. Y también son muchas las personas utilizan este término con agrado.

Las DOT vigentes, las de 1997, no incluyen en su texto la referencia de *Euskal Hiria* como definitorio del modelo territorial de la CAPV. De hecho, el modelo urbano de ordenación territorial se mantiene en la revisión de las DOT, ya que éste no consiste únicamente en las tres capitales vascas, sino que se sostiene sobre un territorio mallado conformado por las tres capitales, las ciudades intermedidas —cabeceras o subcabeceras de las áreas funcionales— y por todos los pueblos que integran las áreas funcionales. Se busca, así, un equilibrio territorial para el conjunto del territorio.

A la vista de que no todas las personas entienden el significado y el planteamiento de *Euskal Hiria* del mismo modo, y que ello genera un cierto malestar o una confrontación que es totalmente evitable por tra-

tarse de una imagen sin un significado determinado en términos de la política de ordenación territorial, decidimos evitar discusiones estériles, y adoptar la utilización de un término neutral, como el del «territorio» o «lurraldea».

Así, incluimos en el Avance la referencia *Lurraldea 2040* como denominador de la estrategia territorial de la CAPV a largo plazo, recogida en las Directrices de Ordenación Territorial con un horizonte de 20 años, mientras que *Euskal Hiria* quedaba reservado para el congreso anual de ordenación del territorio a celebrar cada mes de noviembre.

2. Un documento estructurado y sintético

La ordenación del territorio alcanza prácticamente a cualquier actividad que se produzca sobre el terreno, de ahí que, en aras a evitar tanto diferencias de enfoque como una extensión demasiado amplia del texto, estimamos necesario equilibrar la amplitud de temas que se tratan en la revisión de las DOT, con unos contenidos homogéneos y sintéticos.

La estructura de los capítulos sectoriales tanto del Documento Base como la del Avance es homogénea y se divide en 3 partes: el estado de la situación, los objetivos territoriales que se establecen y las directrices territoriales que se contemplan para alcanzar esos objetivos.

En la transición del Documento Base al Avance se depuraron los contenidos de los mencionados tres apartados: se trató de que los objetivos fueran coherentes, y se evitaran redundancias innecesarias, y que las directrices fueran propuestas definidas con valor añadido.

Por otro lado, se veía conveniente limitar la longitud de los capítulos para evitar que las DOT se convirtiera en un documento excesivamente extenso de difícil manejo, y con riesgo de caer en la dispersión. Son tantos los temas que se cubren, que no se puede incidir en cada uno de ellos con una dedicación como si fueran temas únicos, sino que había que centrarse en la cuestiones, propiamente, de carácter territorial.

X. Composición y contenidos del Avance

El contenido del Avance se estructura, prácticamente, en cuatro partes.

En primer lugar, se describe el marco del proceso de la revisión de las DOT. Se realiza un repaso de cómo se ha articulado la política de ordenación del territorio, desde su inicio en 1990 con la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio, con especial atención a las primeras DOT de 1997 y su desarrollo, hasta la actualidad.

Con relación a este primer bloque, es reseñable la crítica que se nos hizo por no haber incluido en el Documento Base una evaluación del desempeño de las DOT previamente a la revisión. Siendo conscientes de la importancia de esta cuestión, introdujimos un punto al respecto, *De las DOT de 1997 a la revisión: diagnóstico y balance de un ciclo*. Además, proporcionamos la explicación de por qué no disponíamos de una evaluación al uso de las DOT de 1997: por una parte, no se habían contemplado los mecanismos de evaluación propios —se preveían únicamente informes de seguimiento—, y, por otra parte, no se disponían de evaluaciones de los PTP y de los PTS que desarrollaban las DOT, siendo, además, algunos de estos instrumentos de reciente aprobación.

Siguiendo el patrón de las DOT de 1997, se establecen las Bases del Modelo Territorial y los elementos que conforman el Modelo Territorial.

Así, en segundo lugar, se establecen las Bases del Modelo Territorial. Ya desde el Documento Base se identificaban las cuatro de las cinco bases del Modelo Territorial del Avance: en el marco de la estrategia territorial 2040, nuestro territorio debiera ser un Territorio Sostenible, Inclusivo, Inteligente, Interrelacionado y Participativo. En el proceso de participación, se introdujo una quinta dimensión, la del Territorio Equilibrado.

En tercer lugar, se describen los elementos del Modelo Territorial, donde, de la versión del Documento Base a la del Avance, se introdujeron una serie de cambios.

Se identificaron y se incorporaron unos principios rectores de la revisión con el objeto de centrar los principales puntos de valor de la revisión, y poder sintetizarlos en 10 puntos.

Una parte importante del Modelo Territorial de la revisión se centra en la ordenación del Medio Físico y la Infraestructura Verde, incluida la puesta en valor de los servicios proporcionados por los ecosistemas. La novedad de incluir los temas relacionados con la Infraestructura Verde y los servicios de los ecosistemas en las DOT se incorporó desde el inicio de la revisión, en el Documento Base.

También, ya desde el inicio, se trató de dar una mayor visibilidad al medio rural, y se incorporó este capítulo en el Documento Base, si bien, posteriormente, en la transición al Avance, tanto el medio rural, como el medio urbano, recibieron la denominación de hábital rural y hábitat urbano, en coherencia con el planteamiento de la agenda mundial en la materia de ordenación del territorio y urbanismo, promovida por la agencia Hábitat de Naciones Unidas.

En el capítulo relativo al paisaje del Documento Base, en el Avance se incorporaron los contenidos relativos al patrimonio cultural y natural, y a los recursos turísticos.

Los capítulos dedicados al agua y a la energía del Documento Base, se reordenaron en el Avance bajo un nuevo capítulo dedicado a la Gestión Sostenible de los Recursos, en el que se incluían, además, las cuestiones relacionadas con la economía circular.

El capítulo de Movilidad y Logística del Documento Base se desarrolla y mejora en el Avance.

En la revisión de las DOT se incluyen, por primera vez, una serie de cuestiones transversales que, si bien carecen de una naturaleza propiamente de carácter territorial, interactúan con la política territorial, y, por lo tanto, se deben tener en cuenta a la hora de planificar el territorio. De ahí que se propusiera, ya desde el Documento Base, la inserción en las DOT de ámbitos transversales como los de la perspectiva de género, el cambio climático, la salud, el euskera y la interrelación territorial, a los que se añadió la cuestión de la accesibilidad universal como fruto del proceso participativo.

El Modelo Territorial de la revisión también incluye un capítulo relativo a la Gobernanza, al que me referiré en el punto siguiente.

El documento de Avance se cierra con tres anexos: infraestructuras verdes y servicios de los ecosistemas; la cuantificación residencial; y los indicadores de sostenibilidad territorial y urbanística.

XI. Gobernanza de la estrategia territorial de las DOT

El capítulo de la Gobernanza del Modelo Territorial de las DOT se despliega en cinco puntos relativos al desarrollo del planeamiento territorial a través de las áreas funcionales; a la organización y la gestión; a la participación; al seguimiento, la evaluación y los indicadores; y a las normas de aplicación de las DOT.

No entraré a describir cada uno de esos elementos, que están descritos y detallados en el texto del Avance, pero sí me voy a centrar en la importancia de las normas de ordenación de la revisión de las DOT porque supone un importante valor añadido en materia de gobernanza respecto a las DOT del 97.

Las DOT del 97 también contienen unas normas de ordenación, que son más bien de carácter genérico, y que consisten, fundamentalmente, en una remisión al grueso del documento de las DOT. Esta remisión a un texto extenso, en el que no se realiza una distinción clara entre lo que es de carácter descriptivo, de lo que es de carácter recomendatorio, y, especialmente, de lo que es de carácter vinculante, ha sido una solicitud que se nos ha trasladado en el ámbito de la ordenación del territorio, incluso antes de las apertura del proceso participativo de la revisión de las DOT en el marco de los expedientes objeto de informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

El Avance suponía una ocasión perfecta para dar respuesta a esta demanda. De ahí que se incluyera una primera propuesta —con vocación de seguir trabajándola—, con tres novedades importantes.

La primera novedad consistía en que, por primera vez, las normas de ordenación recogieran todas y cada una de las Directrices de Ordenación Territorial, que se identificaban en los capítulos del Modelo Territorial.

Cabe señalar, además, que el hecho de identicar las Directrices de forma individualizada, definida y numerada, supone también un valor añadido respecto a las DOT del 97, ya que en las DOT vigentes no se da esa identificación individualizada y numerada de las Directrices, sino que estas se encuentran, con carácter general, diluidas en el texto.

La segunda novedad era la de clasificar las normas de ordenación en tres tipos: Directrices de Obligado Cumplimiento; Directrices de Eficacia Propositiva y Directrices de Gobernanza.

Por primera vez, se identifican qué Directrices son de Obligado Cumplimiento y qué Directrices son de Eficacia Propositiva. En el Avance se realizó esta clasificación sobre la base de unos criterios generales, pero con la intención de realizar, a la mayor brevedad, un análisis pormenorizado del carácter obligatorio o no de cada una las directrices territoriales a lo largo de la revisión.

La tercera novedad, y especialmente significativa, es la introducción de Directrices de Gobernanza en las normas de ordenación como parte del Modelo Territorial. El Avance define las Directrices de Gobernanza como *aquellas, que, sin ser propiamente de alcance territorial, se consideran de carácter necesario y consustancial para la buena gobernanza de la ordenación el territorio en su calidad de política pública*.

Las Directrices de Gobernanza se califican en Directrices de Gobernanza de organización y gestión; de participación; y de seguimiento, evaluación e indicadores. De este modo, se estandarizan, para todos los instrumentos de ordenación territorial, incluida la gestión de las DOT, los elementos de buena gobernanza que se han experimentado en este proceso de revisión participativa en curso.

Así, se introducen medidas para evitar que se vuelvan a producir deficiencias, como el de la ausencia de un seguimiento, y de una adecuada evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio, por ejemplo.

Creo firmemente que las Directrices de Gobernanza, en su calidad de normas jurídicas de ordenación a aplicar en la definición, en el desarrollo y en la aplicación de los instrumentos de ordenación territorial, deberían convertirse en la palanca eficaz de mejora de la gestión de la ordenación del territorio y de su buena gobernanza.

XII. Conclusión

A lo largo del artículo he tratado de trasladar la experiencia práctica positiva que supuso el diseño y la puesta en marcha de un proceso complejo de revisión de una política pública de calado, como es la de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de 1997, que es, en definitiva, la definición de la estrategia territorial del conjunto de la CAPV en un escenario de los próximos 20 años —*Lurraldea 2040*—, bajo los parámetros de la buena gobernanza.

No voy a reiterar los aspectos positivos de la experiencia a los que ya me he referido de forma extensa en este artículo.

Únicamente, y a modo de conclusión, quisiera incidir en el mensaje de que «practicar» la buena gobernanza en la gestión de las políticas públicas es posible y muy recomendable, ya que supone una mayor implicación de todas las partes y una gestión pública más abierta y social.

Obviamente, se deberá de estar, igualmente, a las singularidades de cada política pública y a las lecciones extraídas de la experiencia, pero, en cualquier caso, la asimilación de la buena gobernanza en la gestión pública creo que supone un reto ilusionante, que promueve la innovación, el aprendizaje, y la motivación de las personas por el trabajo bien hecho en el ámbito de las políticas públicas.

Trabajo recibido el 18 de julio de 2017
Aceptado por el Consejo de Redacción el 20 de octubre de 2017

LABURPENA: Artikulu honen helburua Lurralde Antolamenduaren Gidalorrean berrikuspen-prozesuarearen diseinua- eta prozesua martxan jartzearen berri ematea da. Lurralde Antolamenduaren Gidalerroek Euskadiko Autonomia Erkidegoaren lurralde estrategia finkatzen dute, eta prozesu horrek hurrengo osagaiak ditu: prozesu partehartzaile integrala —hasieratik— eta hiru dimensiotakoa da —partehartze instituzionala, soziala eta barrukoa—; prozesu gardena da; prozesuaren tramitazioak denbora-mugarriak ezarrita ditu; prozesuak, antolamendurako arauen artean, Gobernantza-Gidalerroak ere sartu ditu —antolakuntza, kudeaketa, jarraipena eta ebaluaketa—, gobernantza onareko tresnak lurralde antolamenduaren politika publikoaren berezko osagaiak bilakatuz.

GAKO HITZAK: Lurralde Antolamenduaren Gidaleroak. Berrikuspen-prozesua. Partehartze integrala eta hiru dimensiokoa. Tramitazioaren denbora-plangintza. Gobernantza-Gidalerroak.

RESUMEN: El artículo pretende trasladar la experiencia del diseño y puesta en marcha del proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, que delimitan la estrategia territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, como: un proceso participativo integral —desde el inicio— y tridimensional —participación institucional, social e interna—; un proceso transparente; un proceso sujeto a una planificación temporal de su tramitación; y un proceso que introduce, como normas de ordenación, una Directrices de Gobernanza, relativas a la organización, la gestión, la participación, el seguimiento y la evaluación, de forma que las herramientas de la buena gobernanza se incorporan a la política pública de la ordenación del territorio, como parte consustancial de la misma.

PALABRAS CLAVE: Directrices de Ordenación del Territorio. Proceso de revisión. Participación integral y tridimensional. Transparencia. Planificación temporal de la tramitación. Directrices de Gobernanza.

ABSTRACT: This contribution presents a case of participatory governance in the Basque Autonomous Government, i.e. the process to review the Guidelines on Land Use and Territorial Planning. It concerns the regulatory policy for the territorial strategy of the Basque Autonomous Community. The main characteristics of this process are the following: a participatory process that is comprehensive —from its inception— and tridimensional —between institutions, with civil society and within the Government—; transparent; subject to a time-planning of the procedure; and which includes innovative planning norms, such as the Governance Guidelines related to the organization, management, participation, follow-up process and evaluation, so as to make good-governance tools an essential part of the land use planning public policy.

KEYWORDS: Land Use Planning Guidelines. Revision process. Comprehensive and tridimensional participation. Transparency. Time-planning of the procedure. Governance Guidelines.