



Propuesta del Proceso de Revisión de las
Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) de Euskadi
Sobre la Base de un Proceso Participativo Integral

INFORME 2.1
IDENTIFICACIÓN

Índice Informe 2.1. Identificación

Qué tipo de revisión y proceso requieren las DOT	4
I. IDENTIFICACIÓN Y PROPUESTAS PARA LA REVISIÓN	7
1. Punto de partida de la Revisión	8
2. Cuestiones generales para la Revisión	11
3. Cuestiones temáticas para la Revisión	16
4. Cuestiones metodológicas para la Revisión	28
II. PROPUESTAS PARA EL PROCESO PARTICIPATIVO	31
1. Sobre qué se participa:	
Límites y fundamentos, aspectos debatibles y mejoras posibles	32
2. Estructura temática del proceso participativo	34
3. Cuestiones metodológicas para el proceso participativo	40

Qué tipo de revisión y proceso requieren las DOT

Fases y Procesos

En el informe anterior (1) se han resumido (I) y analizado (II) los documentos que componen el bloque de ordenación territorial de la CAPV, lo que ha aportado claves para plantear adecuadamente los siguientes pasos en la formulación de la Revisión de las DOT.

Este informe de la fase 2.1, por un lado, reformula esas claves y sugiere propuestas para la Revisión (I), y por otro, avanza claves y propuestas del proceso participativo (II), que será completado en la fase 2.2.

Llegados a este punto, conviene diferenciar el proceso participativo del propio proceso de Revisión. La Revisión se refiere al proceso legal que concluye con la aprobación en Consejo de Gobierno de un nuevo documento revisado de las DOT, e incluye el proceso participativo. El proceso participativo es, sin embargo, un proceso social, paralelo y más corto, donde toda la ciudadanía vasca es llamada a conocer e involucrarse en la nueva idea de las DOT, y cuyo resultado se verá reflejado en las DOT revisadas.

Razón y objetivo claros y compartidos

Dada la crucial importancia que las Directrices de Ordenación Territorial poseen en el funcionamiento de la CAPV, su Revisión debe surgir de **una apuesta decidida por una mejora del sistema de regulación del territorio**. Para ello, es necesario un liderazgo político, pero también un apoyo social e institucional. En este caso, **debe acordarse previamente la razón de ser y el objetivo de esta Revisión**, para no encontrarnos posteriormente con malentendidos o decepciones entre las partes.

Revisar no es volver a empezar

Dentro de un marco de referencia pactado a partir del que revisar las DOT, **es clave no dar pasos hacia atrás sobre objetivos ya alcanzados**, que posean además casos e implementaciones exitosas. Para ello se plantean a continuación (1.) algunos puntos de partida de la Revisión para su discusión e instauración y en su caso, ratificación.

Sobre la estructura sólida que compone el bloque de ordenación existente (DOT+ PTP+ PTS +PGOU) se plantean algunas propuestas generales (2.) y sectoriales (3.) que no contradicen el sistema actual, pero lo actualizan y mejoran. Estas propuestas son algunas de las que pueden constituir el marco de mejora que se debata durante el proceso participativo. Asimismo se añaden algunas propuestas metodológicas de desarrollo (4.) previas al proceso participativo, y de gran importancia para el éxito de este.

En todo caso se debe subrayar de nuevo la importancia y la efectividad del planeamiento territorial redactado durante estos últimos 18 años, entre 1997 y 2015.

Los Planes Territoriales Parciales, PTPs, han cubierto la totalidad del territorio vasco concretando para cada Área Funcional las propuestas de las DOT de 1997 en todo lo que afecta a la protección del medio físico, la lógica y el dimensionamiento para el desarrollo de los diferentes núcleos urbanos y áreas de actividad, las actuaciones en infraestructuras de transporte, etc.

Los Planes Territoriales Sectoriales, PTSs, abarcan para la totalidad del territorio vasco los temas de mayor relevancia, desde la actividad económica a la protección de riberas, desde la ordenación de la costa a la energía eólica y la reordenación y modernización de la red ferroviaria. Ofreciendo perspectivas territoriales integradas para el conjunto del país y, como

tales, complementando los aspectos que desde cada una de las Áreas Funcionales no se pueden entender y proyectar correctamente.

Por todo lo anterior se debe insistir en que el proceso de revisión de las DOT de 1997 que se pretende acometer no supone en modo alguno “volver a empezar” sino más bien completar, mejorar y actualizar puntualmente algunas de las cuestiones de mayor relevancia..

Sincronización de relojes y apertura social

El proceso de Revisión es una gran oportunidad para recoger el esfuerzo realizado durante las dos últimas décadas y aunarlo en **un solo documento, más coherente y conciso**. La concatenación secuencial de instrumentos ha originado numerosos desfases, por lo que este puede ser **un buen momento para “sincronizar los relojes”** de las diferentes administraciones, los diferentes sectores y las diferentes escalas de instrumentos.

La disciplina urbanística y la ordenación territorial son, aún a día de hoy, áreas tecnificadas con poco interés social, a pesar de su gran importancia sobre la vida diaria de las personas. A partir de una estructura territorial sólida y una fuerte identidad como la vasca, será muy positivo plantear **un proceso participativo innovador y abierto a toda la ciudadanía**.

En realidad un proceso de participación bien diseñado y gestionado ayudaría a conseguir que las futuras Directrices de Ordenación del Territorio revisadas fueran compartidas y entendidas en sus contenidos e implicaciones.

El momento sería especialmente apropiado para llevar a cabo una labor pedagógica eficaz en torno a los retos territoriales que a medio y largo plazo enfrenta el País Vasco y a las líneas de actuación propuestas para responder a ellos. A la vez que para generar progresivamente una conciencia ecológica interiorizada, en el sentido de corresponsabilizar al conjunto de la sociedad en el éxito de tales políticas territoriales.

De esta manera se podría mejorar significativamente lo que podemos denominar actitudes sociales de colaboración/ cooperación coadyuvantes a la consecución de los objetivos y las metas de la ordenación territorial.





I. IDENTIFICACIÓN Y PROPUESTAS PARA LA REVISIÓN

1. Punto de partida de la Revisión

Hacia qué modelo de Revisión

La Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de 1997 no se debería plantear como un ejercicio ex novo de planificación territorial, pese a los 18 años transcurridos desde que se aprobaron aquellas. Existen diversos antecedentes que sirven como punto de partida y que han de plantearse como determinaciones básicas desde las que plantear las posibilidades de mejora.

Mismo territorio y marco físico

En primer lugar el **marco físico y las invariantes del modelo de urbanización no se han modificado en sus rasgos básicos**. Nos encontramos ante un territorio relativamente reducido (7.089 km²), muy condicionado además por su acusada topografía que ha determinado históricamente las oportunidades del desarrollo urbanístico a lo largo de los valles cantábricos, además de aprovechar los escasos lugares llanos, en particular y durante las últimas décadas la Llanada Alavesa.

Se puede hablar de hecho de **un territorio que “sobredetermina” las hipotéticas alternativas de crecimiento e implantación de actividades** exigentes en sus necesidades de suelo, como son la vivienda extensiva de baja densidad, las plantas o zonas industriales de cierto tamaño, las grandes infraestructuras de transporte, los parques de actividades y las áreas logísticas, etc.

Al tratarse además de un país con una larga historia de industrialización y del tipo de crecimiento urbano intensivo que aquella suele llevar pareja, las pautas espaciales están bien establecidas y no resulta nada sencillo alterarlas en sus rasgos fundamentales.

A esto debe añadirse el **estancamiento demográfico** que sufre la región y que se prevé continúe durante varias décadas. La población envejece y no aumenta por lo que los modelos territoriales deberán tender a la contención y el reciclaje, haciendo efectivos los objetivos de la ordenación del territorio que ya se señalaban en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco de 1990, como son, entre otros, la gestión responsable de los recursos naturales, la mejora de la calidad de vida o la eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población.

Bloque de ordenación y planeamiento establecido y completo

En segundo lugar porque el esfuerzo de ordenación territorial realizado por las instituciones del Gobierno Vasco, como se destaca en el Informe 1, ha sido particularmente intenso en estos 18 años. Nos encontramos en el momento actual con **un complejo y bien trabado conjunto de Planes Territoriales Parciales y Sectoriales que cubren la totalidad del territorio de la CAPV** de manera doble, como se ha analizado en detalle en dicho informe: a través de aproximaciones temáticas (PTS) a los principales aspectos que exigen una consideración sistémica y global (ferrocarriles, costas, cursos de agua, sistema agroganadero y forestal, etc.) y a través de la ordenación estructural integrada de los 15 ámbitos (PTP) -de marcada identidad geográfica y funcional- en los que las DOT 1997 dividieron el territorio.

El desarrollo de los diferentes instrumentos de planeamiento territorial cuenta con una trayectoria suficiente para que ya se pueda observar una evolución en el planeamiento municipal y en el territorio. Las Memorias de Seguimiento que ya se están realizando por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial han observado dicha trayectoria, detectando posibles disfunciones y previendo aspectos a incidir en el futuro.

El carácter secuencial y progresivamente preciso de las determinaciones que han ido generando las diferentes escalas de planeamiento ha producido un territorio muy regulado en este momento. A partir de las directrices relativamente genéricas de las DOT '97 se ha construido un sistema en el que algunos contenidos de la planificación territorial parcial y sectorial tienen ya carácter vinculante (espacios protegidos, red viaria, trazados de alta velocidad, etc.); el resto de contenidos, criterios y directrices indicativas se han interiorizado de manera reseñable en las políticas municipales, han orientado numerosos Planes Generales aprobados a partir de la entrada en vigor de aquella y han convertido en marcos jurídicos precisos (clasificación y calificación del suelo, zonificación, etc.) tales criterios y directrices.

El Reestudio de Febrero de 2012 ya revalida las principales determinaciones del documento de 1997, dando quizás mayor énfasis al carácter policéntrico que supone el rico sistema de ciudades medias localizadas a lo largo de los principales valles de Gipuzkoa y Bizkaia. Éste es probablemente, como ya se subrayó en el Informe 1, una de las conceptualizaciones territoriales más potentes al incidir acertadamente en la primacía que en el futuro deben tener las iniciativas de rehabilitación, revitalización y reurbanización sobre las de nuevo crecimiento en suelos vírgenes, mitigando procesos de excesiva polarización por parte de las capitales y promoviendo un modelo territorial equilibrado para la CAPV. El Reestudio además incluye la reflexión de los corredores ecológicos (germen del concepto de Infraestructura Verde) y la reflexión del Paisaje. Además, el citado documento apuesta por el reciclaje territorial sobre los nuevos desarrollos, y señala nuevos criterios de cuantificación residencial, más limitativos.

Aceptación crítica del modelo actual con resolución de discrepancias

Por todas estas razones el proceso de Revisión de las DOT97 que se quiere iniciar ahora deberá, en nuestra opinión, **responder a los retos actuales sin pretender modificar sustancialmente la espacialidad existente en el País Vasco.** Es decir, debería suponer **la aceptación crítica del modelo territorial realmente existente,** realizando las modificaciones de detalle y los ajustes que la experiencia acumulada y la propia superposición de escalas y documentos de planeamiento aconseje.

No sería razonable que la aprobación de la Revisión supusiera la necesidad automática de revisar en profundidad la totalidad o la mayor parte de los PTP y PTP definitivamente aprobados.

Quizás el propio contenido de la Revisión pueda incorporar **la solución de discrepancias técnicas menores entre los diferentes documentos.** Por ejemplo, la homogeneización de las categorías analíticas y propositivas de los diferentes PTP (homogeneización de terminología, de cartelas mediante tablas de equivalencia, de estructuras, etc.). O la resolución de las contradicciones puntuales que puedan detectarse entre alguno de los PTP con uno o más de los PTP que les afectan.

Nuevas propuestas y determinaciones acordes al modelo

Sin embargo en determinados aspectos la Revisión podría implicar **sustanciales cambios de perspectiva que no entraran en contradicción con los instrumentos territoriales preexistentes**. En estos quince últimos años los cambios en el contexto socioeconómico y avances en el análisis medioambiental, económico, social, de participación, técnico, etc. hacen que los criterios establecidos por las DOT 97 precisen de una revisión.

Por ejemplo, en la profundización de perspectivas diferenciales para los principales ámbitos espaciales de actividad en Euskadi, de cara a la programación de los estímulos para la reconversión industrial o la especialización productiva.

En este sentido, tanto desde las administraciones como desde el tejido industrial se está trabajando en el futuro del modelo económico y que sea capaz de adaptarse a un contexto cada vez más cambiante e incierto. Ejemplos de estos trabajos son las apuestas por el ecodiseño, la economía circular y eliminación de residuos, propuestas sobre el tejido de actividades económicas para la CAPV, etc. Por otra parte, no hay que dejar de lado las nuevas oportunidades que supone la economía colaborativa para perseguir un territorio más sostenible, y que se favorecen con un modelo de mezcla de usos, densa y compacta.

Otro ejemplo sería la revisión de algunos aspectos relativos a las políticas de protección e intervención sobre los medios natural y rural que se pudieran considerar complementarias - aunque de consideración obligada- a las que incluyen los PTP o, incluso, el PTS Agroforestal.

En los últimos años se está profundizando en el concepto de Infraestructura Verde, como visión integral y abierta de espacios interconectados a varias escalas y con varios propósitos en materia medioambiental. Además, la metodología de Evaluación de Servicios de Ecosistemas ofrece una oportunidad para conocer y dar coherencia a una serie de estrategias que por otra parte ya se estaban realizando en gran medida, pero que ahora se fortalecen mutuamente, utilizando los mismos recursos. Además de los aspectos puramente medioambientales, no debemos olvidar que cada vez más estudios apuntan sobre los beneficios que una infraestructura verde cercana y accesible tiene sobre el bienestar de la población y su salud, mitigando las diferencias asociadas a otros factores.

Un tercer ejemplo de lo señalado con anterioridad es la visión específica que se aborda desde la perspectiva de género; en este tiempo se están desarrollando herramientas e iniciativas que persiguen un modelo más igualitario de acceso a oportunidades y un territorio más seguro. Para ello, la planificación con esta perspectiva específica apoyará presumiblemente modelos de asentamientos densos, compactos y con mezcla de usos, además de potenciar una movilidad sostenible y pública. En este sentido, existe la oportunidad de pasar de forma decidida de la planificación de las infraestructuras de transportes y comunicaciones a una planificación integrada de la movilidad, en estrecho vínculo con la definición de usos y asentamientos que defina la ordenación territorial, y la necesaria concertación entre los diferentes medios de transporte.

En relación con lo anterior, surge la necesidad de dar un enfoque específico a la cuestión energética, con un análisis de las implicaciones que cada modelo puede conllevar, y aquellas acciones que la ordenación del territorio puede promover en la CAPV para reducir consumos y aprovechar al máximo los consumos imprescindibles.

2. Cuestiones generales para la Revisión

- Competitividad <> Sostenibilidad > Sostenibilidad competitiva
- Cooperación externa con otras CAs y coherencia interna entre AFs
- Especialidad productiva y concordancia entre AFs
- Ordenación integral del territorio
- División territorial

Cómo compatibilizar los grandes objetivos de política territorial, competitividad y sostenibilidad

En los distintos documentos de ordenación territorial producidos en Euskadi durante las dos últimas décadas—al igual que los producidos desde los organismos centrales de la Unión Europea—, **surgen repetidamente dos términos que se consideran irrenunciables y que se supone, quizás con un exceso de optimismo, que son compatibles: la competitividad y la sostenibilidad.**

Competitividad contra sostenibilidad

Por una parte se encuentra **la necesaria competitividad (eficacia, calidad y precios) del sistema productivo y tecnocientífico** que sustenta las bases de la prosperidad económica y que es capaz de corregir los problemas actuales (el paro en particular), asegurando el bienestar para el conjunto de la población. Las invocaciones a la excelencia, la innovación, la productividad, la calidad del paisaje como ventaja competitiva no desdeñable, etc., son permanentes y repetidas.

Por otra parte la **sostenibilidad como compromiso colectivo de cara al mantenimiento de los ecosistemas naturales y a la disminución de impactos sobre el medio ambiente local y global.** Si se quiere que las ciudades densas y compactas sigan siendo el referente para la localización de la población y las actividades, es imprescindible disminuir sus niveles de contaminación atmosférica y de otros tipos (impacto local); de la misma manera que el impacto global de las emisiones y los vertidos (niveles de CO₂, calentamiento planetario, deterioro de los océanos, etc.) deberá ajustarse a límites tolerables, mucho más reducidos que los actuales, como forma de mitigar sus potenciales—desafortunadamente muy visibles ya—efectos adversos. Se entiende una responsabilidad de la CAPV como territorio no sólo prever y mitigar los efectos del cambio climático, sino conocer y desarrollar medidas para evitar estos efectos.

La cuestión que se plantea cada vez con más urgencia es si, aparte de los consabidos discursos retóricos, son realmente compatibles dichos objetivos. ¿Cómo compatibilizar las incesantes mejoras y ampliaciones de la red viaria que parece requerir el mantenimiento de la competitividad del territorio vasco—lo que sin duda genera más tráfico—con el control y la disminución de las emisiones?

¿Cómo permitir la existencia y el crecimiento de modelos espaciales muy demandados, como son las urbanizaciones suburbanas de vivienda unifamiliar extensiva o los parques tecnológicos innovadores, igualmente localizados en las periferias de los sistemas metropolitanos o urbanos, tan dependientes del automóvil como aquellas?

En suma, ¿cómo conciliar la libertad de iniciativa empresarial y los deseos de muchas familias e individuos con objetivos colectivos a medio plazo como es la sostenibilidad? ¿Cómo conciliar desarrollo y gestión sostenible del territorio? Objetivos que con harta frecuencia quedan fuera de la perspectiva temporal y vital de tales familias y empresarios.

Es bien sabido que **los modelos espaciales basados en la compacidad, la densidad, la mezcla de usos**, la fácil accesibilidad a equipamientos y servicios públicos o privados cotidianos, el predominio del transporte público o de los modos alternativos de movilidad (bicicleta), **consumen mucho menos espacio**, son más económicos para la implantación y mantenimiento de las infraestructuras de urbanización (agua, energía, etc) **y producen efectos contaminantes muy inferiores**.

Sostenibilidad competitiva

¿Cómo compatibilizar, o al menos intentar hacerlo, ambos tipos de solicitudes tan contradictorias entre sí?

En nuestra opinión la Revisión de las DOT abre una oportunidad nada desdeñable para avanzar en la resolución del conflicto, al menos en términos conceptuales y de persuasión cultural. Más aún cuando no se parte de cero, siendo evidentes las señales de concienciación en segmentos importantes de la sociedad vasca.

Se puede perseguir un tipo de sostenibilidad capaz de ofrecer una elevada calidad de vida en entornos urbanos bien equipados, de densidades medias o medias-altas y usos mixtos (o paisajes de actividad de raigambre urbana igualmente atractivos e innovadores).

Los criterios que pueden incorporar las nuevas Directrices avanzarían en analizar y proponer **soluciones de diseño que privilegien la mezcla de usos y de tipos edificatorios y que permitan construir paisajes residenciales y de actividad de alta calidad**. La adecuada disposición de zonas verdes y equipamientos deportivos al aire libre públicos es uno de los aspectos más críticos para conseguir compacidades y densidades razonablemente elevadas.

La aplicación (o, en su caso, revisión por parte de las nuevas Directrices) de los **criterios de localización de Centros Comerciales del PTS de Creación Pública de Suelo** para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales y de algunos PTP, debería ir en la dirección de privilegiar el comercio de proximidad, incluyendo los mercados urbanos, tanto por sus beneficiosos efectos en materia de empleo, por las posibilidades que ofrecen al pequeño productor, como por su contribución neta al recorte de los desplazamientos motorizados.

Cultura ciudadana acorde

La construcción social de una cultura ciudadana y de consensos progresivamente compartidos en torno a la “sostenibilidad competitiva” es una labor que muy bien puede impulsarse desde el proceso de revisión de las DOT; en particular al socaire de las formas de debate y participación ciudadana que se pretenden impulsar.

El carácter innovador que sin duda tiene la CAPV en sus facetas productivas—excelencia industrial, investigación de vanguardia-, y crecientemente en las culturales deben extenderse aún con mayor intensidad hacia las actitudes cívicas y los “estilos de vida” preferidos.

La incorporación de los imperativos de la sostenibilidad será precisamente el indicador más fiable que denote el carácter innovador de tales formas de vida y trabajo y por esa misma razón podrán ser cada vez más competitivos. Será la interiorización social progresiva de esos valores la que permita resolver esa contradicción aparentemente insoluble con que iniciábamos este epígrafe. Esa interiorización de la sostenibilidad en los hábitos de vida y de trabajo podría conllevar a un énfasis mayor en economías colaborativas y economía

circular que inevitablemente converjan en la superación entre sostenibilidad y competitividad, y a las que la Revisión de las DOT tiene que abrir sus puertas. De forma accesoria pero igualmente importante, una aplicación abierta y flexible de la Evaluación de Servicios de Ecosistemas constituirá una herramienta eficaz para el análisis de modelos multifuncionales desde un punto de vista integral.

Límites, Coordinación Y Cooperación Territorial

Qué relaciones con el entorno territorial de Euskadi

Euskadi aumentada

Euskadi es una comunidad autónoma relativamente reducida con una población total estabilizada por debajo de los 2 millones y cuarto de habitantes. Sus relaciones culturales, identitarias e idiomáticas con **Navarra y el País Vasco francés** y sus relaciones económicas y funcionales de todo tipo con esos dos territorios y con los de **Cantabria, La Rioja, Burgos**, e incluso con la **zona noroccidental de Aragón**, son evidentes.

El Reestudio de febrero 2012 detectaba la conveniencia de que **el País Vasco se convirtiera en la rótula de progreso, en la capital de los servicios técnicos, jurídicos y financieros avanzados que abarcara esos territorios.**

Así se subrayó en la síntesis del Reestudio incluida en el informe 1. **El objetivo sería alcanzar una población conjunta en torno a los 4-4,5 millones de habitantes** que doblara la de la CAPV en sus fronteras estrictas, y que permitiera conseguir una masa crítica más acorde con las necesidades de competir (y dialogar) con otras regiones urbanas españolas y europeas de primer rango.

Sin embargo las Directrices de 1997, y en menor medida el propio Reestudio del 2012 - que, aunque identifica el problema, apenas apunta líneas para resolverlo-, plantean una visión demasiado autocontenida del territorio vasco: o no se abordan cuestiones relevantes con el entorno próximo, o éste se utiliza en los términos anteriormente señalados de alcanzar una masa crítica capaz de competir con otras regiones urbanas.

Ni en su cartografía, ni en sus textos, ni en sus principales propuestas programáticas o normativas se pueden encontrar alusiones relevantes a esa nueva escala geopolítica que considere Euskadi como pieza clave de un territorio más amplio, con importantes interacciones positivas potenciales y oportunidades de desarrollos, complementarias y cooperativas.

Cooperación con otros territorios

Es evidente que un documento como las Directrices de Ordenación Territorial de una Comunidad Autónoma carece de competencia jurídica para extender automáticamente su capacidad normativa-regulatoria a otros territorios, otras CCAA e incluso partes de otros Estados, Francia en este caso.

Pero si podría **explorar las posibilidades de cooperación y articulación entre sus territorios, economías y sociedades.** Frente a una perspectiva ensimismada que tan solo parece considerar a esos territorios vecinos como consumidores pasivos, eventuales exportadores de mano de obra y obligados receptores de externalidades indeseadas (contaminación, tráfico inducido, etc.), cabe una estrategia más ambiciosa y colaborativa.

El momento de la Revisión de las DOT puede ser una excelente ocasión para diseñarla. Una estrategia que comience por realizar un análisis detallado de cuáles pueden ser las complementariedades entre esos territorios y cuáles las disfunciones. En qué sentido y con qué instrumentos sus economías y sus modelos de desarrollo pueden potenciarse y cuáles pueden ser los aspectos menos positivos de tal proximidad.

Para, a la vista de ese diagnóstico, **plantearse los objetivos económicos y territoriales de esa cooperación, objetivos que afiancen las relaciones de complementariedad e intenten resolver o minimizar los conflictos potenciales.** Tales objetivos se deberían desarrollar más tarde en programas y propuestas de colaboración/ cooperación e, incluso, en documentos de estrategia territorial conjunta.

Por referirnos a un caso concreto: el actual PTP de Rioja Alavesa lleva su autocontención a ni siquiera grafiar las principales infraestructuras de comunicación (autopista E-804/ AP68, ferrocarril Miranda de Ebro-Logroño-Zaragoza) que discurren al Sur del Ebro; sin embargo propone como uno de sus objetivos prioritarios la aparición de un gran centro Comercial en Oyón/ Oion que permita absorber una parte significativa de la capacidad de consumo de la población de Logroño. Es un caso claro de esa perspectiva en cierto modo autista que comentábamos arriba.

Las nuevas Directrices podrían avanzar en la identificación de las ventajas mutuas y las nuevas posibilidades de una perspectiva de colaboración entre territorios, frente a la alternativa de la estricta competencia y/o ignorancia entre ellos. Servir en ese sentido de documento previo a los posibles marcos de cooperación institucional y su plasmación en protocolos de concretos y en ensayos de planificación conjunta, a la vez económica y espacial.

Qué potencialidades de especialización productiva y caracterización funcional-paisajística para cada Área Funcional

El proceso de Revisión de las DOT es seguramente un momento idóneo para profundizar en las características y ventajas específicas de cada uno de los territorios—Áreas Funcionales— de la CAPV de cara a la implantación de actividades y al fortalecimiento de sus respectivas especializaciones. La existencia de los PTP y del PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, proporciona una buena base para ello.

Aunque la especificidad del planeamiento territorial no sea la programación concreta de inversiones en cada una de las líneas productivas y de investigación que se desarrollan a lo largo de Euskadi, sí puede ser una **buena oportunidad para afinar un diagnóstico propositivo de hacia qué campos de actividad y especialización productiva se dirigen en el momento actual (y en una perspectiva a medio plazo) los distintos territorios.** Planteado tanto para los entornos metropolitanos de las 3 capitales con sus respectivos “ejes de transformación” o directrices espaciales principales, como para los valles que albergan las principales ciudades medias y, en particular, los tramos de intervención prioritaria identificados en los distintos PTP y considerados como “ejes de transformación” en el Reestudio del 2012.

Este diagnóstico se podría completar con un análisis actualizado de las **disponibilidades de suelo para actividades** (de nueva urbanización o procedente de operaciones de rehabilitación y/o renovación integral) que existan en cada uno de esos territorios. El conjunto de ambas informaciones puede permitir la construcción de un modelo territorial de conjunto que privilegie y potencie las características de cada Área Funcional, tanto desde

el punto de vista de su vocación y perspectivas de futuro como de las reales posibilidades físicas de desarrollarse con que cuenta cada una.

Al igual que la deseable cooperación entre Euskadi y las Comunidades y territorios colindantes, se puede afirmar respecto a las diferentes Áreas Funcionales que componen el país. **Una perspectiva de especialización—más o menos acentuada por supuesto dependiendo de cada caso--, compatible con la cooperación y la interdependencia entre todas ellas.** Esta perspectiva la puede elaborar y facilitar el proceso de Revisión que comienza ahora.

Qué modelos de cooperación y coordinación entre Áreas Funcionales

Dejando aparte el tema suscitado en el punto anterior, y si bien se constata que las áreas funcionales constituyen unidades funcionales y territoriales evidentes y probadas en estos años, surge ahora la **constatación de una cierta insularidad entre los planeamientos territoriales de Áreas Funcionales vecinas.** No sólo los Planos de cada una suelen hacer abstracción de sus vecindades inmediatas—espacios que, por otra parte, tienen características bastante similares--, sino que también con frecuencia los códigos analíticos y propositivos de sus cartografías respectivas son diferentes y escasas las consideraciones a sus probables connivencias y complementariedades.

El proceso de Revisión que se inicia podría intentar reconducir este problema planteándose **marcos de cooperación y estrategias de conjunto, además de detectar las disfunciones puntuales y unificar** las categorías de análisis y representación, como apuntábamos arriba. De la misma manera que los Planes Territoriales Sectoriales y sus futuras revisiones o actualizaciones podrán servir como instrumentos de unificación de criterios, conceptos y códigos.

3. Cuestiones temáticas para la Revisión

A continuación se plantean algunas cuestiones relevantes de cara al proceso de Revisión, en general aspectos que requieren reconsideraciones parciales, actualizaciones o mejoras puntuales. Se ordenan en torno a los siguientes temas:

- Medio físico, paisaje y políticas de protección.
- Espacio rural y políticas agroforestales.
- Asentamientos humanos.
- Infraestructuras.
- Otras perspectivas de actualidad.

Medio físico

Por dónde progresar en la salvaguarda de los espacios naturales y rurales, y en la gestión, mejora y disfrute público del paisaje.

Las DOT de 1997 prestaron especial atención a los problemas y oportunidades del “medio físico”, con un tratamiento ambicioso e innovador para entonces sobre su papel en la definición del modelo territorial. El establecimiento de siete Categorías de Ordenación (Especial Protección, Mejora Ambiental, Forestal, Zona agroganadera y campiña, Pastizales montanos, Protección de aguas superficiales y Sin vocación de uso) a las que se unen cuatro condicionantes superpuestos (Vulnerabilidad de acuíferos, Áreas erosionables, Áreas inundables, y Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera), con su correspondiente Matriz de ordenación de usos, sentaron las bases de lo que podría considerarse un amplio conjunto de espacios, que los PTP han concretado en sus respectivos ámbitos, generando una sólida matriz de protección de las áreas de interés natural y rural, y garantizando en buena medida la conectividad territorial y ecológica de las piezas de mayor valor, protegidas por la legislación sectorial.

Al decisivo cometido de los PTP en la materialización de la directriz de medio físico, se suma la contribución importante de una serie de Planes Territoriales Sectoriales destinados a la ordenación específica de determinadas áreas y procesos de alto interés ambiental, en particular, los PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, de Zonas Húmedas, de Ordenación del Litoral, y el más recientemente aprobado, tras una larga tramitación, el PTS Agroforestal, que antes de su aprobación definitiva ya se había tenido en cuenta en la elaboración de los PTP. **Este bloque de planificación sectorial ambiental**, abordado –es importante subrayarlo– **en el ámbito de la ordenación del territorio, constituye una singularidad** en el conjunto del Estado y una experiencia muy valiosa de integración de perspectivas y determinaciones ambientales –que habitualmente son objeto de protección aislada– en la lógica territorial, incluso en el caso de las dificultades suscitadas en el PTS de Ordenación del Litoral, sobre cuyo objeto recaen distintos ámbitos competenciales, pero que con buen criterio se plantea con una visión renovadora de gestión integrada de zonas costeras, de acuerdo con recomendaciones internacionales y de la UE en la materia.

El Reestudio de las Directrices de 2012 añade un hito más a esta concepción de conjunto de espacios protegidos, introduciendo la continuidad espacial entre ellos, de forma que se evite la fragmentación territorial y se dé coherencia al conjunto. Ahora se ha logrado un grado de madurez en la planificación que hace que proceda dar un salto cualitativo y extender esa continuidad no sólo a nivel regional, sino en todas las escalas (local, área funcional, regional). El conjunto de acciones orientadas en la preservación de los Servicios de Ecosistemas formará una Infraestructura Verde, con una naturaleza heterogénea y multiescalar, pero coherente, integrada en sus propósitos y rica en oportunidades.

Balance de la protección y potenciación del paisaje

A la vista de lo avanzado en los últimos 18 años por el subsistema ambiental de planificación territorial y puesto que a nuestro juicio están establecidas y asumidas las reglas de juego de la salvaguarda urbanística de los valores naturales y rurales del suelo de la CAPV, **lo pertinente para la revisión de las DOT** -en un horizonte de sostenibilidad global y de creciente y deseable implicación ciudadana en el respeto y disfrute del entorno y sus recursos- es **progresar en un doble sentido, perfectamente complementarios entre sí:**

- Por una parte, coordinando y fortaleciendo la coherencia de las propuestas de protección de los distintos PTP y, en su caso, de éstas con las establecidas por los PTS. **Una revisión de las DOT constituye el balance de un proceso y el punto de arranque de su progresión.** En materia ambiental, es necesario evaluar de modo integrado las propuestas de los subsistemas ambientales de cada PTP y **corregir en su caso los desajustes o desequilibrios que pudieran existir**, con objeto de dar continuidad y coherencia a la matriz ambiental del territorio, en lo que formará parte de la Infraestructura Verde antes citada.
- Por otra, profundizar en el compromiso con la conservación, gestión y mejora de los valores del **paisaje**, y con su acceso y disfrute públicos. **No se trataría tanto de generar una nueva “capa” o categoría de protección** -en algunos casos será preciso garantizar la defensa de determinadas áreas o conjuntos como paisajes de especial interés- , **sino de abordarlo como un bien colectivo** que resulta de la experiencia multisensorial del carácter e identidad de espacios naturales y rurales, pero también de la relación cotidiana con las áreas urbanas y periurbanas, los espacios de actividad económica o las infraestructuras. El paisaje, de acuerdo con el Convenio de Florencia y con su traslación a la CAPV por el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio, debe ser, por tanto, **un objetivo y un método de cualificación de la planificación territorial a todas las escalas y en todo tipo de espacios**, y la base de una experiencia de calidad en el habitar cotidiano y en la contemplación y disfrute de los paisajes valiosos de la naturaleza, la ruralidad y la ciudad. Por eso es también el paisaje un recurso y una oportunidad para el desarrollo y la innovación. La agenda paisajística está claramente establecida en el Decreto 90/2014, que remite la política de paisaje a la ordenación territorial. La revisión de las DOT es una excelente oportunidad para avanzar por ese camino.

Espacio rural. Gestión y cooperación

Una mención específica merecen **los espacios rurales y sus paisajes**, por sus considerables dimensiones en un territorio tan urbanizado como el de la CAPV, **por su identidad y diversidad**, y por la paradoja que se suscita entre **su alta capacidad constructora del paisaje y los problemas de gestión derivados de su crisis y abandono.**

En 1997, con un carácter innovador para el momento, las DOT plantearon una estrategia para los espacios rurales de base agropecuaria y forestal dentro del segundo de los ejes del modelo territorial, el del “Sistema de ciudades y áreas rurales”. La directriz de medio físico de 1997 señaló también la necesidad de preservar los terrenos de interés agropecuario y forestal, junto a los de valores naturales, y la pertinencia de un Plan Territorial Sectorial Agroforestal, aprobado definitivamente en 2014. Puede decirse que **desde el ámbito competencial de la planificación territorial están establecidas las bases para el mantenimiento de los terrenos en los que se desarrolla la actividad agropecuaria y forestal.**

No obstante, de acuerdo con los principios de coordinación y cooperación que inspiran el buen gobierno del territorio y su planificación, **es preciso avanzar en la cooperación interadministrativa en los ámbitos de la política de desarrollo rural y de planificación territorial**, para conseguir hasta donde sea posible espacios rurales vivos, atractivos, rentables y de calidad. El País Vasco está en condiciones de hacerlo, porque posee un instrumento sectorial de ordenación de los terrenos agroforestales –caso excepcional en el Estado y, hasta donde sabemos, en muchos países europeos-. A la vez, su Gobierno mantiene una política de innovación y desarrollo rural, en la que se enmarca el diseño del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020, recientemente finalizado de acuerdo con el nuevo marco de la PAC. El PDR se configura como un instrumento primordial de las Instituciones Vascas para el impulso y apoyo de las políticas que se pretenden llevar a cabo en el medio rural vasco a través de un proceso participativo de representantes institucionales y sectoriales (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Organizaciones Profesionales, representantes de Colectivos de Mujeres, Cooperativas Agrarias, Asociaciones Sectoriales, asociaciones de Desarrollo Rural, Asociaciones Medioambientales, etc.). **Sería muy importante la coordinación y cooperación entre la política de planificación territorial**, que a través de los PTP y del PTS Agroforestal tiene la competencia de la salvaguarda de los terrenos agroforestales y sus paisajes, **y la política económica y agraria autonómica**, que a través del PDR y de otros instrumentos e iniciativas, cuenta con medios para apoyar la viabilidad económica de una agricultura multifuncional de tan destacado papel ecológico, cultural y paisajístico, además de económico, en Euskadi.

Asentamientos humanos

Cuantificación residencial. Importancia de los criterios empleados y conveniencia de la revisión parcial de los mismos.

Hay un relativo consenso en que uno de los aspectos más significativos y de mayor eficacia normativa de las DOT de 1997 ha sido el establecimiento de límites (horquillas) para el desarrollo residencial de los diferentes municipios de cada Área Funcional a través sus PTPs. Lo que ha servido como claro y útil instrumento para acotar las tentaciones de algunos núcleos situados en las órbitas metropolitanas de las tres capitales de convertirse en alternativas baratas y dispersas para la localización indiscriminada de promociones de vivienda.

Este es un cometido que debía seguir incorporando la Revisión de las Directrices. Por ello, parece muy positivo el reajuste introducido por la Cuantificación Residencial para los criterios de dimensionamiento, teniendo en cuenta nuevas variables como la evolución demográfica y los cambios en la composición y tamaño de las familias; el parque de viviendas vacías existente, en particular en determinados sectores de los centros urbanos y en las barriadas del segundo tercio del s. XX que, culminado su ciclo vital, deben encontrar una demanda sustitutiva; la posible reducción de los esponjamientos en áreas en que esto parezca posible y razonable; etc.

En términos generales resulta acertado que esta tendencia vaya en la dirección de ajustar de manera más precisa las necesidades, y por tanto las horquillas preceptivas.

Por otro lado, quizás pudieran incorporarse mecanismos de actualización continua, que puedan responder ante cambios difíciles de prever sin condicionar desde el principio horizontes inflacionistas.

Qué desarrollos lineales y qué oportunidades de rehabilitación y renovación de los paisajes industriales tradicionales.

10 ejes de transformación

Los principales desarrollos lineales previstos en Euskadi están prefigurados por la orografía, la hidrografía y la historia, identificados en los diferentes PTP y recogidos en los 10 “ejes de transformación” que planteaba el Reestudio.

Efectivamente, en estos desarrollos tanto las infraestructuras de comunicación como los principales asentamientos humanos y espacios de actividad se sitúan **en el fondo de los valles que surcan el accidentado territorio vasco** siguiendo el curso de los ríos, en los que conviven y se alternan núcleos urbanos tradicionales, modernos polígonos residenciales, plantas industriales aisladas, pequeños o medianos polígonos fabriles y espacios naturales o rurales en los tramos más estrechos o de mayor pendiente.

Estas estructuras lineales tienen la ventaja de que resultan fáciles de servir mediante el **transporte público** siempre que no estén sometidas a grados de congestión excesiva o, en este caso, que existan o se puedan habilitar carriles reservados. La sucesión de paradas cada 400 ó 500 metros permiten acceder con facilidad a la mayor parte de los usos y actividades localizados a lo largo de estos ejes dada la limitada anchura del suelo urbanizado en la mayor parte de sus tramos.

La existencia de trazados ferroviarios refuerza, cuando existen, esas posibilidades al permitir una accesibilidad más fácil y rápida a los centros de los principales núcleos urbanos de cada eje, aunque a veces la mayor distancia entre estaciones limite su utilidad.

La desventaja que presentan suele derivar de la **relativa rigidez de las estructuras físicas que configuran estas pequeñas “ciudades lineales”**, cristalizadas hace decenios y necesitadas en la mayor parte de los casos de complejas y costosas actuaciones de rehabilitación y reconversión.

La propuesta de intervenciones prioritarias en los 10 tramos seleccionados, los más consolidados y de mayor relevancia demográfica e industrial, deberá ser refrendada en la Revisión próxima de la DOT.

La acumulación de problemas—estancamiento demográfico, obsolescencia de muchas instalaciones industriales, reducido atractivo de las áreas residenciales, congestión de los ejes lineales de comunicación y transporte, fraccionamiento de los tejidos urbanos, etc.- hace difícil a la vez que imprescindible la actuación sobre tales ejes.

Un factor importante es que ahora muchos de ellos cuentan con infraestructuras de transporte viario desdobladas: las antiguas carreteras de fondo de valle y las nuevas autopistas que discurren más o menos en paralelo a aquellas a cotas algo más elevadas. Por lo tanto, la creación de variantes o recorridos alternativos de alta capacidad ha permitido en muchas ocasiones liberar ejes urbanos, que suponen una oportunidad para crear entornos de calidad. En bastantes de esos ejes existen también trazados ferroviarios; la construcción de la alta velocidad ferroviaria proporcionará sin embargo pocas posibilidades en los tramos por lo que discorra dada su lógica de servicio centrada en las medias y largas distancias entre paradas.

Es el caso de estos cuatro corredores concretos: el PTP de Mondragón-Bergara, que incluye un importante e industrializado tramo del Alto Deba, cuenta con la carretera tradicional (GI-627) y con la nueva autopista de peaje AP-1, Vitoria-Eibar; o el PTP de Llodio (Alto Nervión) en el que se desdobla su carretera tradicional (A-625), al menos para evitar los núcleos urbanos de Llodio y Amurrio, contando además en este caso con el ferrocarril Burgos-Miranda-Bilbao. Así como el AF de Goierri, en el tramo Beasain-Zumarraga, donde se prevé que la antigua GI-632 va ahora a jugar un nuevo papel estructurante comarcal (incluso se define formalmente como avenida arbolada con paseos peatonales); y lo mismo le ocurre a la A1 en el AF de Tolosaldea, donde se da el problema de que esa deseable continuidad está cortada en dos puntos, y parece resentirse mucho de este hecho.

Ejes viarios en bulevares urbanos

Estas circunstancias abonan la propuesta de los documentos de planificación territorial parcial y del propio Reestudio en el sentido de convertir los antiguos ejes viarios en atractivos bulevares urbanos que incorporen carriles para la movilidad alternativa y para el transporte público. **Estas nuevas vías se podrían convertir en el germen de la rehabilitación de importantes tramos urbanos-industriales. A la vez que se mejora y completa la llamada infraestructura verde a su escala más cercana**, formada por los tramos de parque fluvial que sean factibles, los parques urbanos existentes o proyectados y los ejes verdes transversales que conectan con las laderas arboladas y/o con espacios rurales blandos.

La definición de Operaciones Piloto de reurbanización del resto del sistema de calles y espacios públicos, de rehabilitación de antiguas zonas residenciales, de renovación y modernización de áreas de actividad, de reequipamiento puntual, **será el instrumento básico de esta estrategia de recuperación** del soporte urbano-industrial policéntrico tradicional de la CAPV, sobre la que se deberá profundizar en la próxima Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial.

Reciclaje territorial vs nuevos desarrollos.

En el epígrafe anterior sobre “ejes de transformación” ya se abordaba el tema del reciclaje en esos fragmentos privilegiados del modelo territorial vasco. Esta perspectiva se debería generalizar en la próxima Revisión de las DOT a los siguientes paisajes:

- Extensión de la exitosa experiencia de rehabilitación de cascos históricos (Vitoria-Gasteiz, Bilbao, etc.) a los tejidos residenciales, con frecuencia de bloque abierto, surgidos en las décadas de los 50' y 60' del siglo XX, coincidiendo con la primera expansión industrial y demográfica importante de la posguerra.

Como se afirmaba arriba, estas barriadas han cumplido su ciclo vital tanto en términos demográficos como físicos. Las familias que las ocuparon entonces han envejecido o desaparecido, los hijos se han trasladado con frecuencia a otras áreas y viviendas más modernas, su obsolescencia física es evidente (exiguas dimensiones de los espacios vivideros, frecuente falta de ascensor en los edificios de 4-5 plantas, pobres estándares de insonorización y aislamiento térmico, etc.), el porcentaje de viviendas vacías aumenta de continuo, etc.

Parece urgente, pues, la activación de políticas de rehabilitación/ remodelación parcial que permitan reincorporar al mercado y volver a hacer atractivos estos barrios, en general localizados en posiciones ventajosas, en inmediata proximidad con los centros históricos. Además este tipo de actuaciones permitirá revitalizar de manera sostenible el sector de la construcción sin tener que recurrir a expansiones continuas del perímetro de las ciudades.

- De idéntico modo es urgente la rehabilitación y puesta en carga de los suelos destinados a actividades económicas, en general de los viejos “polígonos industriales” surgidos en esas mismas décadas del 2º tercio del s XX, también con evidentes ventajas de localización y accesibilidad.

Aquí la rehabilitación deberá comenzar por la mejora de los espacios públicos (calzadas, aceras, arbolado) y la modernización de las infraestructuras técnicas (incluyendo las electrónicas); para seguir con actuaciones sobre los edificios vacíos y la reconsideración de algunos aspectos de las Ordenanzas edificatorias, permitiendo, por ejemplo, la aparición de edificios de varias plantas, la combinación de usos terciarios con usos productivos o de almacenaje y el reequipamiento. Se podría considerar incluso la incorporación acotada de usos residenciales permanentes (lofts) y/o transitorios (hoteleros), que enriquezcan el mix funcional y revitalicen en horarios no laborales los respectivos distritos.

- Los “límites” de la ciudad. La antigua discusión sobre la conveniencia de establecer perímetros urbanos configurados de manera normativa (clasificación del suelo) y/o física (cinturones verdes, espacios naturales protegidos), vuelve a estar de actualidad según se van comprobando las dificultades que tienen las políticas de contención del tráfico rodado y de control de la contaminación atmosférica en áreas progresivamente dilatadas y fragmentadas.

Es deseable que el proceso de Revisión de las DOT pudiera reconsiderar el tema, estableciendo las condiciones y circunstancias en las que sería recomendable promover el desarrollo de otros núcleos urbanos autónomos (aunque bien conectados), antes de seguir extendiendo indefinidamente los límites de la ciudad.

Infraestructuras

De las infraestructuras de transporte y comunicación a la movilidad.

Quizás el primer punto que debieran considerar las nuevas DOT sería un cambio terminológico que refleje una profunda mutación conceptual en curso.

Ya no se trataría de diseñar (y ampliar permanentemente) las infraestructuras de transporte-carreteras, grandes avenidas urbanas-, sino de considerar la movilidad como objetivo y derecho esencial de los ciudadanos. La movilidad como necesidad y posibilidad de desplazarse a lo largo de los territorios urbanos de manera eficaz pero también responsable.

En este sentido la movilidad ya no tiene por qué estar indisolublemente unida a la ampliación/ extensión de las redes viarias, sino a políticas innovadoras de localización y mezcla de usos, a la consecución de densidades razonablemente elevadas, a las distintas posibilidades (alternativas o concatenadas) de desplazarse: a pie, en bicicleta, en las diferentes modalidades de transportes públicos cada vez más eficaces, finalmente, cuando sea la única opción disponible, en automóvil.

Qué infraestructuras para qué objetivos de movilidad

Las infraestructuras no se debieran plantear como un objetivo en sí mismo, siempre insatisfecho y siempre creciente, sino como un medio para conseguir un fin que es **facilitar la movilidad de las mercancías y las personas**. Pero esta finalidad se puede conseguir de distintas maneras según como las directrices políticas, las planificaciones sectoriales y las inversiones económicas efectivas prioricen medios alternativos: el transporte público frente a la movilidad privada, la carretera versus el ferrocarril o el barco (muy eficaz para el transporte de mercancías), los medios mecanizados frente a los medios alternativos sin consumo energético ni emisiones.

El hábito de priorizar por igual los distintos medios y dejar que sea el ciudadano—el “consumidor”—el que finalmente elija si utilizar el autobús, su vehículo o la bicicleta, bajo el mantra de la “libertad de elección”, se puede considerar una política con visos de irresponsabilidad, que despilfarra recursos públicos y no contabiliza las externalidades (costes que tampoco asume el consumidor).

La revisión de las Directrices podría ser ocasión para revisar asimismo los Planes de carreteras de los distintos territorios históricos y los programas de inversión sectoriales, para **generalizar el concepto de movilidad sostenible y de intermodalidad**.

Intermodalidad

En efecto, **en muchos casos la opción no está entre uno y otro medio de transporte sino en el uso concatenado y racional de varios de ellos**: caminar y coger el tranvía, utilizar el coche para un breve trayecto y tomar el tren de Cercanías y al final andar unos pocos cientos de metros, la bicicleta y el tren de Cercanías, etc.

Para ello hay que prestar atención especial a esas **rótulas de intercambio entre modos**, facilitando su utilización y mejorando ciertos aspectos relacionados con la seguridad (por ejemplo, la existencia de lugares protegidos para aparcar las bicicletas antes de tomar el tren o el tranvía).

La eficacia de las redes de movilidad alternativa (carriles bici) depende de su carácter sistémico, de su conectividad real con y desde los principales puntos de origen y destino y del cuidado con que se proyecten los lugares de intercambio modal. La red de asentamientos

humanos ha de ir en estrecha vinculación con esta red integrada de transporte público o sostenible.

Las políticas de tarifación por el uso privado de redes radiales congestionadas y/o de itinerarios de alta demanda para los que existan medios alternativos de transporte, no se podrán incluir en la revisión pero desde ella sí pueden recomendarse y avanzar en la **aceptación social de ese tipo de medidas como parte de las formas de vida de una sociedad que se quiere innovadora y vanguardista**. Por otra parte, medidas como coordinar horarios entre diferentes medios de transporte, billetes únicos o compartir medios de transporte privado entre origen o destinos comunes son acciones cada vez más implantadas que se deben de apoyar desde la Ordenación del Territorio.

La competitividad no se establecería aquí a través de una pugna a la baja en relación con las decenas o centenares de metros que podemos caminar para acceder a nuestro lugar de trabajo, sino por la conciencia y el orgullo de participar en la construcción de un nuevo modelo de comportamiento, más saludable para las personas, el medioambiente local y el global.

Los Planes territoriales Sectoriales, una visión integrada de las políticas sectoriales de movilidad.

Los PTS existentes, en particular los que se refieren a la red ferroviaria y a las carreteras, suponen una visión integrada para el conjunto del País Vasco de las políticas de movilidad.

El trazado de alta velocidad (AVE), permitirá, cuando se complete, incluyendo las conexiones con Francia, Burgos-Madrid y Pamplona-Zaragoza-Barcelona, una alternativa para los desplazamientos largos más eficaz que el coche o el avión y con externalidades ambientales inferiores.

La Y vasca dará forma definitiva a la “ciudad región” de la CAPV, descongestionando parte de las carreteras y permitiendo unas conexiones rápidas y eficaces entre las 3 capitales, entre estas y los aeropuertos de Foronda y Sondika y entre los principales núcleos direccionales, culturales y sanitarios del País Vasco.

Se deberá seguir mejorando la conexión entre la red ferroviaria, los puertos y los centros logísticos, tendiendo a desplazar hacia los medios marítimos y ferroviarios el mayor porcentaje posible de movimiento de cargas, liberando así las vías rodadas rápidas de la pesada hipoteca del transporte por camiones.

La red de carreteras podrá aparecer en la nueva estrategia territorial como el instrumento de una movilidad múltiple. Descargada de una fracción razonable del tráfico pesado, el tráfico ligero se debería poder compatibilizar con sistemas de carriles-bus en y de carriles-bici en los tramos más urbanos (por ejemplo, en los “ejes de transformación”) de ámbito comarcal.

Otras perspectivas de actualidad

Además de las cuestiones anteriores, las DOT revisadas se deberían abrir a nuevas perspectivas conceptuales y disciplinares que cada vez van cobrando mayor importancia y actualidad. Entre ellas las siguientes:

El cambio climático

Nadie duda ya de la irreversibilidad del cambio climático—ascenso de las temperaturas, disminución de la pluviometría, ascenso del nivel del mar, etc.— debido a los comportamientos humanos, en particular al incremento en la concentración de gases de efecto invernadero originados por la combustión de carbón, gas y petróleo.

En términos de planeamiento territorial dos son las derivadas de este fenómeno. La primera tratar de disminuir o moderar, si bien sea a escala local, dichos procesos de contaminación, sobre todo tratando de reducir el transporte mecanizado masivo y mejorando las condiciones de aislamiento de los edificios.

La segunda tiene que ver con la prevención de los efectos en términos de defensa de los litorales marítimos más expuestos, transición hacia cultivos y arbolado menos exigente en aportaciones hídricas, etc.

Ambas perspectivas pueden y deben ser consideradas en la revisión de las DOT, como de hecho se ha venido haciendo ya en las dos últimas décadas; ahora si se quiere con mayor insistencia y rigor. Una tercera vía, responsabilidad también de la planificación territorial, consiste en fortalecer y ampliar a todas las escalas, de modo particular en las áreas periurbanas, la Infraestructura Verde del País Vasco, con todos los servicios de los ecosistemas que la infraestructura aporta, especialmente los de regulación climática y de calidad del aire, como se señala en dos puntos posteriores.

Ordenación del territorio y salud

Una de las raíces más conspicuas del urbanismo en la 2ª mitad del XIX fue precisamente la necesidad de limitar las mezclas de actividades, sobre todo las productivas basadas en la combustión de carbón (humos y partículas) y las residenciales.

En el momento actual la evolución hacia energías limpias (la electricidad, pese a que su producción sigue dependiendo en buena medida de derivados del petróleo), permite mayor proximidad y mezcla entre esas actividades, lo que redonda además en reducción de las necesidades de desplazamiento.

El contacto con la naturaleza en su doble función de depuradora y ámbito privilegiado de actividades deportivas al aire libre, es también un elemento importante. Que se debe contrabalancear con la necesidad de que las zonas verdes urbanas no se conviertan en un factor de excesiva reducción de las densidades y de la compacidad, dificultando los desplazamientos peatonales y el transporte público.

Finalmente es importante la planificación de los distintos niveles de asistencia sanitaria, atendiendo a los requerimientos de proximidad para la sanidad cotidiana (ambulatorios) y de especialización, tamaño y accesibilidad para los niveles hospitalarios.

Todos estos aspectos deben ser considerados por las DOT, al menos a nivel de directrices y criterios a concretar por la planificación urbanística subregional (Áreas Funcionales) y local/ municipal (Planes Generales), en colaboración con los servicios de salud de la CAPV.

Infraestructura Verde

En la literatura científica y en la práctica de la planificación territorial a distintas escalas se está afianzando el concepto de la denominada “infraestructura verde”, heredera de los planteamientos desarrollados por la Ecología del Paisaje desde los años 80 del siglo XX y del enfoque ecosistémico de la gestión de los hábitats en la escala y complejidad de territorios muy humanizados como el de la CAPV.

En ese contexto científico y prospectivo, una importante Comunicación de la Comisión al Parlamento de la Unión Europea de 2011, establece el concepto de “infraestructura verde” como un objetivo prioritario para la implantación y fortalecimiento de la Red Ecológica europea Natura 2000 y un reto a medio plazo para la coordinación y cooperación de las políticas ambientales y de ordenación del territorio de la UE a todas las escalas, desde los Estados a las regiones y municipios.

La citada Comunicación define la “infraestructura verde” como el conjunto o red planificada de áreas naturales y semi-naturales, a las que es posible sumar áreas o elementos de interés cultural, establecida y gestionada para proporcionar servicios ambientales. La infraestructura verde debe integrar estructuras, áreas y elementos territoriales destinados a mantener el sistema de soporte vital y el funcionamiento de los ecosistemas naturales. Incluye áreas naturales y semi-naturales, así como otros componentes “verdes” o “azules”. El principio subyacente son los múltiples beneficios para los ciudadanos que aportan los ecosistemas cuando se encuentran en un estado saludable.

Explícitamente se señalan como beneficios de la infraestructura verde los siguientes:

- Fomento de la mejor calidad de vida y bienestar humano, ofreciendo un medio ambiente de alta calidad en el que poder vivir y trabajar.
- Mejora de la biodiversidad, reconectando zonas naturales aisladas y aumentando la movilidad de la fauna silvestre en un paisaje más rico y diverso.
- Prevención contra el cambio climático y otras catástrofes medioambientales, por ejemplo, reduciendo las inundaciones, almacenando carbono o evitando la erosión del suelo.
- Contribución a un enfoque más inteligente e integrado del desarrollo, que garantiza que el limitado espacio europeo se utilice de la forma más eficiente y coherente posible.

Es importante subrayar, como hace la propia Comisión, que la infraestructura verde refuerza también diferentes políticas y acciones de la UE, nacionales y regionales en ámbitos como la agricultura y el desarrollo rural, la silvicultura, la biodiversidad, el agua, el cambio climático, el crecimiento ecológico, el transporte y la energía, el desarrollo urbano sostenible, la salud y, particularmente, la ordenación territorial.

En esa línea, el borrador del anteproyecto de ley estatal de modificación de la 42/2007, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, actualmente en sus últimas fases de tramitación, incorpora un capítulo con el que se “pretende dar cumplimiento a la Comunicación de la Comisión Europea sobre infraestructura verde en el marco de la Estrategia Europea de Biodiversidad”.

La formulación de una infraestructura verde no es un asunto nuevo en la política y la técnica de la planificación ambiental y territorial del País Vasco. En ese sentido, y sin perjuicio de que es mucho lo que queda por hacer, la CAPV puede considerarse pionera en el Estado, junto con Cataluña, en los estudios y las iniciativas para materializar lo que recibe ahora la

denominación de “infraestructura verde”, pero que guarda estrechas relaciones semánticas, científicas y operativas con el concepto de corredores ecológicos.

En 2005 se delimitó una red regional de corredores ecológicos (disponible en la web del Departamento de medio Ambiente y Política Territorial) entre espacios Natura 2000 con sistemas forestales y agroforestales en el País Vasco. Asimismo se identificaron las zonas de interacción entre dichos corredores ecológicos y el suelo urbano y la red de carreteras de gran capacidad, donde implementar medidas preventivas y correctivas prioritarias. Dichos corredores ecológicos se han adoptado como criterio de referencia en la evaluación ambiental de planes y proyectos y se han integrado en diversos instrumentos de planificación territorial en último decenio, concretamente en varios PTP, con esa denominación o con la de “malla verde”.

La Revisión de las DOT constituye una excelente oportunidad para incorporar el concepto y los compromisos explícitos de la definición y gestión de una Infraestructura Verde de la CAPV como argumento estructurante de la futura Directriz del Medio Físico. Se trataría con ello de integrar los avances significativos que ya se han producido en este terreno, fortaleciéndolos, coordinándolos y relacionándolos con otros objetivos afines y complementarios como los que tienen que ver con la ordenación y uso público del paisaje y los servicios de los ecosistemas, así como con las directrices territoriales para el espacio agrario y forestal. Una atención especial en la concreción de la futura infraestructura verde en un territorio como el de la CAPV merecen las áreas periurbanas, tanto para la salvaguarda y regeneración de los valores ambientales que pueden albergar como para el establecimiento de vínculos ecológicos y sociales con determinadas piezas de calidad del verde urbanos y los grandes espacios rurales y naturales exteriores.

Los servicios de los ecosistemas

La primera definición que se encuentra en la literatura científica y que recoge el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial de la CAPV define los servicios de los ecosistemas como aquellos beneficios que las personas recibimos directa o indirectamente de los ecosistemas. Se trata de una definición que ha ido adaptándose a lo largo de los años. La que figura en el Millenium Ecosystem Assessment (MEA) 2005 se refiere a “los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, incluyendo aquellos beneficios que la gente percibe y aquellos que no percibe”.

Desde el punto de vista de la planificación territorial, velar y potenciar los servicios de los ecosistemas guarda una estrecha relación con los planteamientos de los corredores ecológicos y la infraestructura verde que acaban de mencionarse, y con la protección y gestión del paisaje. Los ecosistemas constituyen un capital natural que es necesario conservar para disponer de servicios como la regulación del clima, la fijación de carbono, la fertilidad del suelo, la polinización, la filtración de contaminantes, la provisión de agua limpia, el control de las inundaciones, o la recreación y los valores estéticos y espirituales asociados a la experiencia multisensorial del paisaje. Tales servicios ecosistémicos tienen consecuencias favorables en la prosperidad de la sociedad humana, y no sólo en el aspecto económico, sino también, como recoge el MEA, en la salud, las relaciones sociales, las libertades o la seguridad.

Aunque se ha avanzado significativamente en los últimos años en el conocimiento de esta materia, es preciso profundizar en el estudio de las relaciones entre la infraestructura verde y su capacidad para ofrecer servicios ecosistémicos. De acuerdo con la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad 2020, los Estados miembros están trabajando en colaboración con la Comisión Europea en la cartografía y evaluación de los ecosistemas y de sus servicios (MAES), con objeto de fijar prioridades en las inversiones en infraestructura verde, evaluar

el valor económico de los servicios ecosistémicos y fomentar la integración de estos valores en los sistemas de contabilidad e información a escala de los Estados, regiones y de toda la UE de aquí a 2020.

Conocer la distribución de determinados servicios de los ecosistemas es importante como base para la gestión sostenible del territorio. La CAPV, pionera en Europa en la “Evaluación de los Ecosistemas del Milenio”, está valorando dichos servicios por sectores y por unidades ambientales, como recoge la tabla adjunta, agrupados por “servicios de abastecimiento o suministro (alimentos, agua dulce, materias primas de origen biótico, materias primas de origen geótico, energía renovable, acervo genético, medicinas naturales y principios activos)”, “servicios de regulación” (climática, de la calidad del aire, hídrica de la erosión, de la fertilidad del suelo, de las perturbaciones naturales, la polinización) y “servicios culturales” (actividades recreativas y ecoturismo, educación ambiental, investigación científica, disfrute estético de los paisajes, identidad cultural y sentido de pertenencia, conocimiento tradicional)..

Para el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai se han evaluado y cartografiado ya con precisión cuatro servicios -biodiversidad, regulación del ciclo hidrológico, almacenamiento de carbono y uso recreativo- y su distribución en el territorio, identificando las áreas con mayor valor para el mantenimiento de determinados servicios. Los resultados muestran un alto solapamiento entre las áreas de gran biodiversidad y las áreas con alto valor para los servicios analizados lo que indica que la biodiversidad y consiguientemente la infraestructura verde puede aplicarse, al menos en esta zona, como un indicador de los servicios de los ecosistemas.

SERVICIOS	UNIDADES AMBIENTALES									
	Hábitats costeros	Humedales	Aguas Superficiales	Prados y setos	Matorrales	Bosques	Plantaciones forestales	Cultivos	Minas y canteras	Urbano
Alimentos										
Agua dulce										
Materias primas (biótico)										
Materias primas (geótico)										
Energía renovable										
Acervo genético										
Medicinas naturales										
Regulación climática										
Regulación de la calidad del aire										
Regulación hídrica										
Control de la erosión										
Fertilidad del suelo										
Control de las perturbaciones naturales										
Control biológico										
Polinización										
Actividades recreativas										
Conocimiento científico										
Educación ambiental										
Conocimiento tradicional										
Disfrute estético de paisajes										
Identidad cultural y sentido de pertenencia										

4. Cuestiones metodológicas para la Revisión

El enorme y exitoso esfuerzo realizado durante más de dos décadas por las Administraciones Públicas para construir un complejo y robusto entramado de ordenación territorial - actualmente en vigor- exige una revisión responsable y constructiva.

Verificación del bloque de ordenación

En las primeras fases del proceso de Revisión debería acometerse una fiscalización detallada de:

- Cumplimiento efectivo de los objetivos y principales determinaciones de **las DOT 97 sobre los PTP y los PTS.**
- **Coherencia interna entre Áreas Funcionales o PTP:** Compatibilidades-incompatibilidades, denominaciones, etc.
- **Compatibilidad entre PTP y PTP:** eventuales determinaciones contradictorias, omisión de uno sobre otro, denominaciones, etc.

Asimismo sería deseable supervisar (como ya realizan las Memorias de Seguimiento):

- La **adaptación de los PGOU** (en aprobación) a sus **normativas de escala superior** (labor realizada para cada plan municipal por la COTPV).
- Y por último, la comprobación de que la **realidad territorial y las acciones finalmente ejecutadas** responden a las determinaciones de los instrumentos anteriores.

Para esta tarea tan compleja (dada la diversidad de normativas e instrucciones) sería necesario crear una **estructura de análisis**, quizá basada en indicadores u **objetivos cuantificables**, que pudiera mantenerse posteriormente a la Revisión de las DOT (exigiéndose en la redacción de cada nuevo Plan) y que agilizase la supervisión de la COTPV,

Clarificación

Todas las **coherencias e incoherencias** del proceso de verificación expondrían **los fundamentos:** lo asimilado por la ordenación, y aquellos aspectos que requieren de una **subsanación o nueva resolución.** Estos últimos podrían ser solucionados u homogeneizados directamente si son sencillos, y el resto, si así se considera (cuando dependan de varias opiniones, necesiten consenso, etc.), pasarían a **ser temas discutibles, para su diálogo en alguno de los foros del proceso participativo.**

DOT como instrumento aglutinador

A partir de esta verificación se avanzaría notablemente en una de las finalidades de esta Revisión, la **claridad normativa.** Las **nuevas DOT**, surgidas de esta Revisión y del proceso participativo que conlleva, podrían funcionar como **un instrumento aglutinador y simplificador de la normativa territorial vasca**, incluyendo en un solo documento toda la normativa previa, y las propuestas acordadas del propio proceso.

Las nuevas DOT **no exigirían la actualización de los Planes** a los que afectan porque partiría de ellos, y además, habrían resuelto sus incongruencias.

Asimismo se buscaría **una mayor precisión normativa** sobre el carácter y las implicaciones de las determinaciones vinculantes de las DOT y sus Planes dependientes, así como los grados de libertad e interpretación asumibles para la aplicación de las directrices indicativas de tales documentos.





II. PROPUESTAS PARA EL PROCESO PARTICIPATIVO

A continuación se establece, a modo de propuesta, una estructura del proceso participativo en relación a sus temáticas, límites y aspectos a tratar. Partiendo de la idea anteriormente expuesta de que revisar no es volver a empezar, y con el objetivo de que el proceso participativo resulte lo más eficaz posible, resulta necesario determinar dos aspectos:

Por un lado, **sobre qué se participa**. Se trata aquí de establecer los límites, las cuestiones debatibles y las mejoras posibles que abordará el proceso participativo. Permitirá además determinar los objetivos finales del proceso participativo –a dónde queremos llegar y para qué sirve el proceso-, condición indispensable para que resulte exitoso en sí mismo y satisfactorio para las personas implicadas en el.

Por otro, la **estructura temática** que, acorde a los tres grandes bloques que configuran la ordenación territorial de la CAPV (Medio Físico, Asentamientos Humanos e Infraestructuras), ordene las diferentes cuestiones de manera comprensible para toda la población y permita abordar los diferentes temas a través de talleres, sesiones de trabajos y campañas divulgativas. Los tres grandes bloques que estructuran las DOT sirven aquí como punto de partida pero, con el objetivo de que la estructura temática resulte comprensible, sencilla e inclusiva, se plantea una reordenación de los conceptos en temas.

1. Sobre qué se participa: Límites y fundamentos, aspectos debatibles y mejoras posibles

En este epígrafe se aborda el marco general en el que ha de desarrollarse el proceso participativo. Todo proceso de decisión y debate requiere del establecimiento previo de los objetivos a alcanzar, los límites de partida y los aspectos sujetos a debate.

Límites

Invariantes no modificables. Se proponen una serie de conceptos razonablemente obvios o demostrados que no variarán durante el proceso.

- Mismo territorio y marco físico: territorio reducido muy condicionado por su acusada topografía. Recursos limitados.
- Población total estabilizada por debajo de los 2 millones y cuarto de habitantes
- Bloque de Ordenación y planeamiento establecido y completo
- Procedimientos administrativos y política actual
- Buena parte de las determinaciones vinculantes de las DOT y PTP:
 - Espacios protegidos / _Red viaria existente / _Trazado de alta velocidad /
 - Infraestructuras de telecomunicaciones, eléctricas, etc.

Fundamentos-Objetivos alcanzados

Metas ya alcanzadas demostrablemente positivas y aspectos generales de la ordenación que ya han sido acordados a lo largo de los años. Son los avances logrados por la Planificación Territorial en la CAPV en los últimos 20 años, por lo que el objetivo es partir de estructuras que funcionan, para poder construir a partir de ellas. **El citado proceso de verificación constataría cuales son estos fundamentos** y los haría explícitos por medio de acciones de comunicación, pedagogía y sensibilización. Se trata en definitiva de los conceptos básicos que constituyen un logro, una cultura del territorio sobre la que se pueda construir, ajustar e innovar.

Son conceptos que están fuera del debate con el fin de no distorsionar el diálogo constructivo y de dirigir adecuadamente las fuerzas.

Aspectos debatibles

Existen decisiones y conceptos en la ordenación territorial que suscitan diálogo y para los que existen muy diversos puntos de vista. Asimismo encontramos otros conceptos donde los diferentes planes no se han puesto de acuerdo, y que sin tener demasiada presencia, creemos necesario llevar a participación, para determinar el sentido de las actuaciones en el futuro.

Este es el apartado que recoge los aspectos centrales que han de ser debatidos. Por su condición, requieren de procesos más cuidadosos que permitan visibilizar de manera clara las posiciones de los distintos agentes.

Mejoras posibles

Dentro del proceso participativo es fundamental introducir propuestas novedosas y avanzadas, que apoyen la imaginación y lleven al pensamiento en positivo del futuro. Se trata de mejoras posibles que deben ser concretadas y participadas.

Este ha de ser el apartado en el que mayor libertad se otorgue para que los agentes participantes planteen aspectos que han de ser tratados, nuevos conceptos y propuestas innovadoras que la ordenación territorial puede contemplar.

2. Estructura temática del proceso participativo o Documento Base del Proceso Participativo

Una de las decisiones principales del proceso es la estructura conceptual o agrupación temática que hagamos para dialogar y participar las DOT. Se proponen tres agrupaciones temáticas:

Temáticas sectoriales, que corresponden con aspectos disciplinares pero enunciados de manera sencilla y comprensible.

Temáticas transversales, más amplias e integrales. Agrupan aspectos diversos que no pueden ser adecuadamente tratados a través de las Temáticas Sectoriales pero que resultan esenciales en el debate sobre la revisión de las DOT.

Aspectos metodológicos, que recogen temas relacionados con el formato y la estructura documental y de tramitación de la ordenación territorial y sus diferentes documentos: DOT, PTP, PTS.

Para cada uno de los temas se establecen, de acuerdo al marco definido en el apartado anterior, los fundamentos, los aspectos debatibles y las mejoras posibles. De esta manera cada una de las temáticas cuenta con los elementos de partida sobre los que construir, los aspectos sujetos a diálogo, debate y toma de decisiones y los temas en los que existe posibilidad de mejorar e innovar.

Temáticas sectoriales

Medio natural, paisaje y patrimonio:

Fundamentos

- Definición de unas categorías de Ordenación y Condicionantes superpuestos asumidos por las partes.
- Matriz de ordenación del Medio Físico: establecimiento de compatibilidades e incompatibilidades entre usos del territorio.
- Red de espacios protegidos.
- Concreción en los PTP de la infraestructura verde: matriz de protección de las áreas de interés natural y rural, conectividad territorial y ecológica de las piezas de mayor valor.
- Regulación de riberas, humedales y costas, a través de sus PTS.
- Vinculación de criterios de inundabilidad con los usos del territorio, a través del PTS de Ríos.
- Prohibición de vivienda unifamiliar en Suelo No Urbanizable no vinculada a explotación agropecuaria.

Aspectos debatibles

- Perspectiva integrada del medio físico: visión no compartimentada en relación a las áreas funcionales.
- El paisaje más allá de lo singular, lo excepcional y lo escénico: la malla verde, el territorio blando y la incorporación de los parques urbanos y periurbanos al tratamiento del medio natural.

Mejoras posibles

- Introducción de la Evaluación de los Servicios de Ecosistemas en el análisis territorial.

- Infraestructura verde: progreso hacia un sistema integral, equilibrado y abierto de espacios interconectados a varias escalas y con varios propósitos en materia medioambiental.
- Paisaje: valores del Paisaje como objetivo y método de cualificación de la planificación territorial a todas las escalas y en todo tipo de espacios.

Espacio rural y actividad agroforestal:

Fundamentos

- Definición de espacios agrológicos a preservar a través del PTS Agroforestal.

Aspectos debatibles

- Gestión del medio rural: mecanismos de cooperación de la Ordenación Territorial y el PTS Agroforestal.
- Integración de políticas agrarias en relación al PTS Agroforestal.

Mejoras posibles

- Gestión y cooperación en el espacio rural.
- Coordinación y cooperación entre la política de planificación territorial agroforestal y la política económica y agraria.
- Agricultura multifuncional: viabilidad económica y papel ecológico, cultural y paisajístico para la CAPV.

Actividad económica:

Fundamentos

- Criterios y localizaciones de actividades económicas: densidades, complementariedades.
- Límites de actividades económicas desde la escala de la planificación territorial.
- Equilibrio entre comercio de cercanía y gran superficie comercial.

Aspectos debatibles

- Especialización y diversificación productiva de los distintos ámbitos territoriales.
- Renovación de polígonos industriales: operaciones de mejora del parque edificatorio y la infraestructura, introducción de usos terciarios y residenciales puntuales.
- Criterios de localización de Centros Comerciales <> Comercio de proximidad: el papel de los Supermercados urbanos y de otras modalidades. Beneficios a nivel territorial.

Mejoras posibles

- Modelos económicos: comercio, economía circular, economía colaborativa y economía verde.
- Fomento de la localización de actividades: de una lógica competitiva hacia una lectura conjunta de todo Euskadi.
- Propuestas de desarrollo tecnológico e industrial diferenciales para los principales ámbitos espaciales de actividad en Euskadi: programación de los estímulos para la reconversión industrial.

Medio urbano y Vivienda:

Fundamentos

- Criterios y localizaciones de suelo residencial. Densidades, complementariedades.
- Límites de cuantificación residencial desde la escala de la planificación territorial.
- Identificación de compatibilizaciones de planeamiento.
- Polinuclearidad: compatibilidad entre las tres capitales.
- Renovación urbana: antiguos suelos industriales.
- Identificación de centros históricos.

Aspectos debatibles

- Criterios de localización de las tipologías residenciales.
- Ajuste de los crecimientos residenciales a las nuevas dinámicas: evolución demográfica, composición y tamaño de las familias, parque de viviendas vacías, reducciones puntuales del esponjamiento, etc.
- Valoración de las tendencias de desplazamiento de la población del interior hacia la costa: frenar, promover o controlar de acuerdo a los intereses generales del territorio.
- Políticas e rehabilitación de tejidos de bloque abierto.
- Criterios y planteamiento del fenómeno de 2ª residencia.

Mejoras posibles

- Metabolismo urbano: intercambio de materia, energía e información entre el asentamiento urbano y su entorno.
- Iniciativas de rehabilitación, revitalización y reurbanización en suelos ya artificializados frente al crecimiento en suelos vírgenes.

Movilidad y transporte:

Fundamentos

- Desarrollo de infraestructuras a través de PTSs: Red Viaria y Ferroviaria.

Aspectos debatibles

- Inversiones en infraestructuras viarias y ferroviarias.
- Impacto de las infraestructuras de transporte en el Medio Físico.
- Modelos integrados de transporte de mercancías.

Mejoras posibles

- Intermodalidad: elección de medios de transporte vs concatenación. Generalizar el concepto de movilidad sostenible y de intermodalidad asociada a políticas innovadoras de mezcla de usos y servicios.
- Revisar los Planes de carreteras de los distintos territorios históricos y los programas de inversión sectoriales.
- Integración de las externalidades en los mecanismos de evaluación del coste/beneficio de los distintos medios de transporte.
- Reconversión de antiguos ejes viarios en bulevares urbanos: movilidad alternativa y transporte público para la rehabilitación de tramos urbanos-industriales.

Infraestructuras energéticas y ciclo de los recursos:

Fundamentos

- Desarrollo de infraestructuras a través de PTSs: Energía Eólica.

Aspectos debatibles

- Modelos energéticos: centralización/descentralización, generación y consumo.
- Impacto de las infraestructuras energéticas y de comunicación en el territorio.

Mejoras posibles

- Integración del calentamiento global y la lucha contra el cambio climático
- El papel de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la dimensión digital en los nuevos escenarios de cooperación e innovación territorial: retos, oportunidades y peligros.
- De las redes centralizadas a las redes distribuidas: una nueva concepción de la distribución de información y recursos. El papel del Prosumidor.

Temáticas transversales:

Relaciones territoriales (CCAA, Áreas Funcionales)

Fundamentos

- Relaciones culturales, identitarias, económicas y funcionales existentes con territorios limítrofes (Navarra, País Vasco francés, Cantabria, La Rioja, Burgos).
- Delimitación de áreas funcionales de las DOT.

Aspectos debatibles

- Presencia de los territorios limítrofes en el modelo territorial de las DOT: identificación de ventajas mutuas y posibilidades de articulación de territorios, políticas, economías y sociedades.
- Cooperación de las diferentes Áreas Funcionales que componen el país: una perspectiva de especialización compatible con la cooperación y la interdependencia entre todas ellas.

Mejoras posibles

- Marco trans-territorial de coordinación y cooperación entre territorios e instituciones vecinas: Navarra, La Rioja, Cantabria, Burgos.
- Mecanismos de cooperación entre territorios: de la cultura competitiva a la cultura colaborativa.
- Fomento de la diversidad de modelos y sectores productivos.

Ejes de transformación y reciclaje del territorio

Fundamentos

- Ejes transformación presentes en PTP, DOT y Reestudio: carácter poli-céntrico que supone el rico sistema de ciudades medias industriales localizadas a lo largo de los principales valles de Bizkaia y Gipuzkoa.

Aspectos debatibles

- Modelo de los “Ejes de Transformación” e Intervenciones prioritarias en ellos: estancamiento demográfico, obsolescencia de instalaciones

industriales, atraktividad de las áreas residenciales, congestión de los ejes lineales de comunicación y transporte, fraccionamiento de los tejidos urbanos, etc.

Mejoras posibles

- Intersección de las políticas a nivel Euskadi y las políticas locales de los municipios implicados en los Ejes de Transformación.
- Definición de operaciones piloto: reurbanización de la red de espacio público, rehabilitación de zonas residenciales, renovación y reconversión de tejidos industriales.

Estrategias de sostenibilidad competitiva

Fundamentos

- Incidencia en la cultura ciudadana de la sostenibilidad y la cooperación territorial con otras regiones y entre áreas funcionales.

Aspectos debatibles

- Equilibrio Competitividad <> Sostenibilidad: compatibilizar las mejoras y ampliaciones de la red viaria con el control y la disminución de las emisiones, conciliar la libertad de iniciativa empresarial y social con objetivos colectivos a medio plazo como la sostenibilidad.

Mejoras posibles

- La sostenibilidad más allá de la ecología: una cuestión política, económica y social.
- Hacia un tipo de sostenibilidad capaz de ofrecer una elevada calidad de vida en entornos urbanos bien equipados, de densidades medias o medias-altas y usos mixtos: mezcla de usos y de tipos edificatorios, paisajes residenciales y de actividad de alta calidad.
- Incorporación de una cultura ciudadana de la sostenibilidad y la cooperación en los modelos de vida y trabajo.

Desarrollo humano e inclusión

Fundamentos

- La ordenación territorial como base de una sociedad abierta y solidaria. La planificación como canal de los procesos sociales.
- Compromiso ético respecto al tratamiento del medio.

Aspectos debatibles

- Los agentes del territorio como motor del cambio.
- El papel de la comunidad en el territorio: desarrollo humano, económico e identitario.

Mejoras posibles

- Introducción de la perspectiva de género en la concepción del territorio: iniciativas y herramientas que persigan un modelo más igualitario y un territorio más seguro.
- Introducción de criterios de salud y de seguridad en el análisis y seguimiento territorial.
- Integración social, prevención de la exclusión.
- Definición de zonas de riesgo: desindustrialización, envejecimiento, juventud sin oportunidades, alto desempleo, débil estructura productiva

Aspectos metodológicos:

Fundamentos

- Sistema asentado de Planeamiento Territorial: planeamiento en cascada, Planes Territoriales Parciales y Sectoriales.
- Marcos jurídicos precisos (clasificación y calificación del suelo) en suelo urbano.
- Delimitación áreas funcionales.
- Identificación de la previsión de PTSs.

Aspectos debatibles

- Marcos jurídicos precisos.
- Coordinación y sincronización: coherencia interna entre figuras de ordenación territorial (entre PTPs, entre PTSs y PTPs)
- Explicitud de las determinaciones vinculantes, los criterios y directrices.
- Homogeneidad/heterogeneidad documental: terminología, categorías y cartelas, estructura, etc.
- Papel e idoneidad de las memorias de seguimiento y de otros mecanismos de supervisión y trazabilidad.
- Estructuración de las figuras de ordenación.
- Denominaciones.

Mejoras posibles

- Introducción de la componente digital en la estructura metodológica.
- Sistema de evaluación: indicadores y objetivos cuantificables para la comprobación de incoherencias, adaptación al Planeamiento General y acciones ejecutadas.
- DOT como instrumento aglutinador: verificación y clarificación normativa del cuerpo de ordenación.

3. Cuestiones metodológicas para el proceso participativo

En el informe siguiente, el de la Fase 2.2, se propondrá y caracterizará íntegramente el modelo de proceso participativo que la Revisión de las DOT requiere. Se adelantan aquí, algunas de las ideas que están más conectadas con el análisis del bloque de ordenación actual.

Por ejemplo, es importante señalar, que el trabajo de verificación que se plantea al inicio de la Revisión tendría también otra función, **visibilizar la influencia y el éxito de la ordenación territorial** en el desarrollo económico y la conservación natural en la Comunidad Autónoma Vasca. **El proceso pedagógico y de difusión de este mensaje es el punto de partida para construir una comunidad implicada** positivamente en esta Revisión y en este proceso participativo.

Asimismo, **resulta vital acordar previamente** -junto a agentes activos de la vida pública vasca- **la razón de ser y el objetivo de la Revisión**, para construir desde un principio un contexto favorable sobre el que iniciar el diálogo.

El proceso debe ser compartido y requiere de un contacto continuo, ya que una buena parte de las mejoras que las DOT deben proponer y que el Reestudio adelantaba, **tienen más que ver con una asimilación colectiva de un modo de vida, que con cambios normativos concretos**. De ahí esa doble estrategia: **Diálogo participativo y, diseminación y pedagogía sobre el territorio**.

-

Ese carácter innovador que sin duda tiene la CAPV en sus facetas productivas—excelencia industrial, investigación de vanguardia- y crecientemente en las culturales, deben extenderse aún con mayor intensidad hacia las actitudes cívicas y los “estilos de vida” preferidos.

La incorporación de los imperativos de la sostenibilidad será precisamente el indicador más fiable que denote el carácter innovador de tales formas de vida y trabajo y por esa misma razón podrán ser cada vez más competitivos.

