

INFORME

**SOBRE LA SITUACIÓN Y
LA OPORTUNIDAD DE LA REVISIÓN DE LAS
DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

OCTUBRE 2006

INDICE DEL INFORME:

Página:

1.-	Objeto.	2
2.-	Antecedentes.	3
3.-	Consideraciones previas.	5
4.-	Contexto competencial.	8
5.-	El documento de Directrices de Ordenación Territorial (DOT).....		9
6.-	Planeamiento Territorial en desarrollo de las Directrices		12
7.-	El planeamiento urbanístico municipal en desarrollo de las DOT.....		17
8.-	La planificación estratégica.		19
9.-	Consideraciones generales.		21
9.1.-	Interés de las aportaciones de las DOT		22
9.2.-	Algunos aspectos motivo de controversia		23
9.3.-	Vigencia en la actual coyuntura		24
9.4.-	Perspectivas de futuro		24
9.5.-	Oportunidad de la revisión.....		26
9.6.-	Claves para una revisión		28
9.6.1.-	El transporte colectivo.....		29
9.6.2.-	Las infraestructuras portuaria, aeroportuaria y viaria		32
9.6.3.-	El alojamiento		33
9.6.4.-	Las actividades económicas.....		36
9.6.5.-	Otras claves territoriales de intervención.....		37
9.7.-	Monitorización		38
9.8.-	Competencia		38
10.-	Conclusiones ante el proceso de revisión		39

1. **OBJETO**

El presente informe se redacta en respuesta a la solicitud cursada por la Dirección de Ordenación del Territorio del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y tiene por objeto considerar la situación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la oportunidad de su eventual revisión.

El informe está redactado por el arquitecto que suscribe, Santiago Peñalba Garmendia, habiendo contado al efecto con la colaboración del también arquitecto Manu Arruabarrena Florez y del abogado Mikel Iriondo Iturrioz.

La presente reflexión se produce en un momento singular, al haber entrado recientemente en vigor la Ley vasca del suelo y urbanismo y debatirse paralelamente un anteproyecto de Ley del suelo estatal, y en un contexto en el que la perspectiva ambiental impregna ya las propuestas urbanísticas y territoriales, en el que la participación pública se presenta como referente básico en la tramitación de los planes, en el que las áreas urbanas de los distintos municipios se “tocan” y en el que la ordenación del territorio adquiere una relativa madurez, sin perjuicio de que son evidentes las dificultades que se encuentran para la toma de decisiones en la formulación de proyectos y sobretodo planes necesariamente colectivos.

Independientemente de las razones estrictamente normativas y legales que pueden requerir la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la coyuntura descrita hace, si cabe, aún más oportuna la reflexión demandada.

La cuestión es compleja, abordándose en el presente informe desde la perspectiva de la condición de arquitecto y de la actividad profesional en los campos del urbanismo y de la ordenación del territorio de quién suscribe, entendiéndose que con ello se responde al encargo formulado, encargo que se realiza paralelamente a la solicitud de reflexiones similares a otros profesionales de la misma y otras disciplinas de los distintos Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma con el objeto de propiciar una lectura más amplia.

2. ANTECEDENTES

Han transcurrido ya dieciséis años desde la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco en sesión plenaria del Parlamento Vasco celebrada el 31 de mayo de 1990, un tiempo suficiente para contar con una perspectiva adecuada para una reflexión sobre la ordenación territorial como la que corresponde realizar en el presente informe.

Ello es así, máxime cuando dicha Ley es a su vez el fruto de un largo trabajo, contraste y debate que permitió sentar las actuales bases de la ordenación territorial en la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, resulta imprescindible recordar aquí que la Comunidad Autónoma cuenta con antecedentes relevantes en materia de planificación territorial, mucho más allá de la década de los ochenta, entre los que deben destacarse el Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa del año 1943 y el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa elaborado por Doxiadis Ibérica en 1964, pioneros a nivel estatal en esta disciplina, además de otros planes de menor alcance territorial como los planes comarcales de Bilbao, San Sebastián y Vitoria y sus respectivas comarcas o zonas de influencia que surgen a partir del año de 1946.

A estos importantes antecedentes, se añade más de un siglo de experiencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de planeamiento urbanístico, renovada con la llegada de los Ayuntamientos democráticos y actualizada más recientemente con una mayor integración de la perspectiva ambiental, consolidándose en la práctica disciplinar la planificación desde criterios de sostenibilidad en el desarrollo y de protección del medio.

Este contexto general ha propiciado una cultura de aproximación a cada lugar desde el urbanismo, en la generalidad de los casos, consciente y rigurosa y ha dado lugar, en alguna medida, a una cultura, incipiente todavía pero ya viva, de la ordenación del territorio.

En desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio de 1990, mediante el Decreto 28/1997, en febrero de 1997 se aprobaron, tras un largo proceso de maduración, las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco hoy vigentes.

Dicho documento permite contar con un marco referencial básico y un modelo territorial que, hasta entonces, no habían existido, a pesar de lo establecido en la legislación del suelo que preveía instrumentos de planeamiento tales como el Plan Nacional y los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Las Directrices de Ordenación Territorial de 1997 aportan a la Comunidad Autónoma del País Vasco un modelo territorial contrastado en el que deben integrarse y desarrollarse de forma coherente los planes territoriales parciales y sectoriales, así como el planeamiento general municipal y, por tanto, cualquier intervención en el medio.

Desde entonces, las Directrices de Ordenación Territorial han ejercido ese papel referencial, fundamentalmente en relación con el planeamiento municipal, siendo más reciente la aprobación definitiva de los primeros Planes Territoriales Parciales¹.

La intervención sectorial sobre el territorio, de acuerdo con la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco y las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, también se ha integrado en el modelo territorial propuesto y son varios los Planes Territoriales Sectoriales definitivamente aprobados².

La entrada en vigor el 20 de setiembre último de la nueva "Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo" de la Comunidad Autónoma del País Vasco constituye un referente más en el contexto de los antecedentes a considerar ante el nuevo horizonte.

¹ De las quince Áreas Funcionales de la Comunidad Autónoma, seis cuentan con Plan Territorial Parcial definitivamente aprobado; los primeros en aprobarse fueron los P.T.P. de Alava Central y de Laguardia (Rioja Alavesa), en diciembre de 2004, y, el último, el P.T.P. de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa) en febrero de 2006.

² Son hasta la fecha: el P.T.S. de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. (Vertiente Cantábrica), el P.T.S. de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. (Vertiente Mediterránea), el P.T.S. de la Red ferroviaria en la CAPV., el P.T.S. de la Energía Eólica, el P.T.S. de las Zonas Húmedas de la CAPV, el P.T.S. de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales, y los P.T.S. de Carreteras de Alava y Bizkaia, además del Plan General de Carreteras del País Vasco.

3. CONSIDERACIONES PREVIAS

Tanto la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco como las propias Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, establecen expresamente la necesidad de hacer un seguimiento periódico de la situación y aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial y definen las circunstancias en las que se debe proceder a su revisión.

En particular, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco establece que cada dos años el Gobierno elaborará una Memoria en la que se analice la situación y aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial -artículo 10.11-.

Así, en junio de 1999 ya se producía un primer informe al respecto que concluía señalando que no había transcurrido el tiempo suficiente para detectar algún desajuste entre las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial y los cambios surgidos en la sociedad.

En enero de 2003, con una perspectiva más amplia tras cinco años desde la aprobación de las Directrices, un exhaustivo informe ofrecía las siguientes conclusiones:

- 1.- Las Directrices han supuesto la reapertura del campo disciplinar de la ordenación del territorio. Han abierto el campo del Planeamiento Territorial Parcial, plano de trabajo en el que han de abordarse gran parte de los cuestiones de planificación física existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 2.- El debate disciplinar suscitado en la tramitación ha generado un poso cultural que ha hecho, entre otros que los Ayuntamientos hayan comenzado a establecer contactos entre sí en clave comarcal de Planeamiento Territorial Parcial.
- 3.- Los departamentos sectoriales están procediendo a desarrollar sus políticas sectoriales utilizando las Directrices de Ordenación Territorial.

4.- Finalmente, cabe señalar que las Directrices están ejerciendo correctamente el papel de marco de referencia para los restantes planes territoriales o urbanísticos y en definitiva para el planteamiento de las nuevas actuaciones, definido en la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Por otra parte, en el artículo 3.b de las Normas de Aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco se regula que “a los ocho años de vigencia de las Directrices de Ordenación Territorial, el Gobierno Vasco verificará la oportunidad de proceder a su revisión”.

Nos encontramos en consecuencia en ese momento, cumplidos esos ocho años, entendiéndose en consecuencia que el presente informe ha de aportar algunas conclusiones a considerar en el marco de la verificación a realizar.

A tal efecto, en el artículo 3.b precitado, se advierten cinco circunstancias que motivan la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, incluso anticipadamente al plazo de ocho años referido:

1.- Cuando circunstancias sobrevenidas alteren las hipótesis adoptadas en las Directrices de Ordenación Territorial en cuanto a las magnitudes básicas de la población, dinámica de empleo o mercado de la vivienda, de forma que obliguen a modificar los criterios generales de ordenación establecidos.

2.- Si se han de tramitar modificaciones concretas de las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial que den lugar a alteraciones que incidan sobre la estructura general del territorio.

3.- Cuando el desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial ponga de manifiesto la necesidad o conveniencia de ampliar sus objetivos mediante ulteriores desarrollos del mismo modelo de ordenación no previsto inicialmente.

4.- Cuando la aprobación de algún Plan Sectorial de carácter supracomunitario establezca determinaciones en el interior de la Comunidad Autónoma que impliquen una transformación del Modelo Territorial.

5.- Cuando otras circunstancias sobrevenidas de análoga naturaleza e importancia lo justifiquen, por afectar a los criterios determinantes del modelo territorial de estas Directrices de Ordenación Territorial, y así lo acuerde motivadamente el Gobierno Vasco.

No se ha considerado hasta la fecha que se haya dado ninguna de las cinco circunstancias precitadas por lo que no cabe cuestionar a priori las premisas sobre las que se sustenta el modelo.

Cabe sin embargo apreciar aquí la existencia de algunos cambios incipientes en la coyuntura: la cultura ambiental, la huella ecológica, la cuestión social y la solidaridad empiezan a modificar el concepto del bienestar de la sociedad; la cultura del consumo se racionaliza y se atempera en el contexto de la sostenibilidad; la llegada a la edad de la formación de parejas de las cohortes de población más anchas de nuestras pirámides de edades toca a su fin; la globalización sitúa al alza los movimientos migratorios con destino en la Comunidad Autónoma; además de otras dinámicas.

Estas son algunas de las cuestiones a considerar a futuro, además de otra sin duda relevante como es la situación del mercado de la vivienda, situación en la que se propone incidir de forma singular con la nueva "Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo" de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo éxito tan sólo podrá evaluarse más adelante, sin perjuicio de que quepa adelantar una valoración positiva en relación con las nuevas medidas adoptadas al efecto.

Por otra parte, ha de subrayarse aquí que, hasta la fecha, ni se ha producido ninguna modificación de las Directrices de Ordenación Territorial³, ni se ha planteado siquiera esa posibilidad.

Tan sólo cabe advertir en este contexto el alcance del Decreto 68/2006, de 28 de marzo, por el que se establece el plazo de adaptación del planeamiento municipal a las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en cumplimiento de sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

³ Estas modificaciones se regulan de acuerdo con el Decreto 206/2003, de 9 de setiembre.

Nos encontramos en consecuencia ante una situación en la que las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tras un largo proceso de redacción, tramitación y maduración -siete años-, próximas a cumplir una década como referencia de aplicación a seguir por el planeamiento territorial y urbanístico, ni han sufrido modificaciones, ni han generado conflictos singulares relevantes, ni han visto modificadas sustancialmente las bases sobre las que se fundaron, cabiendo subrayar que el ejercicio de su aplicación ha sido fundamentalmente pacífico.

4. CONTEXTO COMPETENCIAL

Es conocido que la cuestión competencial fue en su momento un aspecto crucial que mucho tuvo que ver en la larga gestación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Cabe también decir que ello permitió indudablemente enriquecer y sustentar en mayor medida el proyecto, en gran medida subrayaría, alcanzándose una visión global y un modelo territorial más integrado, en detrimento, quizás, de un mayor acercamiento al territorio, cuestión que se remitía sin embargo conscientemente, a resultas de todo ello, a los planes territoriales parciales.

Con aquella referencia, la distribución competencial entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales derivada de la Ley de Territorios Históricos de 1983 ha de ser por lo tanto ahora también un aspecto a considerar de partida, en aras a lograr el mayor consenso posible, considerando asimismo cuanto al efecto se deriva de la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo.

No entraré en este informe a desarrollar singularmente esta cuestión que, sin embargo, se ha considerado oportuno apuntar por su importancia.

La ordenación territorial es sobretodo un ejercicio de concertación y la cuestión competencial es para ello básica.

5. EL DOCUMENTO DE DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Las Directrices de Ordenación Territorial definen el modelo global elegido por y para la Comunidad Autónoma conteniendo al efecto ciertas normas de aplicación directa para el territorio.

El documento de las Directrices de Ordenación Territorial, precisamente en la fase final de su tramitación, acierta integrando el modelo territorial de la Comunidad Autónoma en el contexto europeo.

Ese acierto, por su condición relativamente tardía, limita el alcance de los resultados que, en cualquier caso, ofrecen una sólida primera base, que diez años de vigencia legitiman.

Su larga gestación -más de seis años desde la aprobación de la L.O.T.- y el debate que precede al acuerdo aportan asimismo mayores garantías y ofrecen el documento con el que la sociedad vasca fue capaz de dotarse.

El documento de las Directrices de Ordenación Territorial evidencia la condición de la Comunidad Autónoma de "Rótula" de articulación entre el Arco Atlántico y los espacios más dinámicos de Europa a través del corredor del Ebro, y elude una primera distinción de rangos entre las tres capitales para introducir el concepto de Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.

El Modelo Territorial de las Directrices se basa así en cuatro estrategias en relación con cuatro aspectos clave en la configuración de la estructura del territorio: la identificación de los elementos más valiosos del medio físico, la división del territorio en Áreas Funcionales objeto de la redacción de Planes Territoriales Parciales de ordenación, la definición del sistema urbano de ciudades, y el diseño integrado de las infraestructuras básicas que deben configurar la armadura del territorio.

La concreción adicional de pautas para la cuantificación de los nuevos desarrollos residenciales y de actividades económicas, así como para la implantación de usos y edificaciones en el medio rural completa y significa el modelo adoptado, un modelo

que incorpora, adelantándose a criterios que pronto vendrían a consolidarse, una preocupación clara por el respeto del medio y por las generaciones venideras.

Las Directrices definen asimismo las pautas generales a seguir en la redacción de los instrumentos de desarrollo previstos por la L.O.T. para hacer efectiva la ordenación territorial:

- Los Planes Territoriales Parciales, planes que tienen por objeto la ordenación integral de las Áreas Funcionales identificadas.
- Los Planes Territoriales Sectoriales, planes que tienen por objeto regular la implantación territorial de las políticas de carácter sectorial de la Administración supramunicipal.

En su contenido, se echa sin embargo en falta una mayor concreción de algunos elementos estructurantes básicos para articular debidamente la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma y para hacer efectivos algunos de los objetivos que se enuncian cuya concreción se remite a los Planes Territoriales. Entendemos en este sentido que las Directrices deberían contar con mayor precisión en la concreción de la movilidad en el territorio, de las condiciones de centralidad de las estaciones ferroviarias principales, de la ordenación de los aeropuertos y de su accesibilidad desde el conjunto del territorio, de la ordenación de los puertos y asimismo de su accesibilidad, y de las medidas que garanticen una adecuada intermodalidad. Nos referimos también a la oportunidad de incorporar decisiones, criterios o directrices en relación con la localización de las actividades innovadoras, de los equipamientos hospitalarios, universitarios, deportivos, culturales, carcelarios, etc., así como de los feriales, de los cuarteles, de las sedes de la Administración, y de las plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos, entre otros equipamientos e infraestructuras de servicios generales. Todo ello, como diremos más adelante, en desarrollo de la idea del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, con el objeto de garantizar la ejecución de dicho modelo y sin perjuicio de que quepa completarlo "in itinere" con iniciativas a priori no significadas.

Cabe también cuestionar la falta de cierto equilibrio en la adecuación de las intervenciones abordadas al modelo de Sistema Polinuclear Vasco de Capitales. Si ello ha podido encontrar hasta la fecha justificación en la necesidad de buscar, desde

una perspectiva global del País Vasco, un equilibrio, eventualmente inestable en origen, llega el momento de hacer verdaderamente efectiva la ejecución del modelo acordado.

Cabría preguntar ¿en que ha quedado el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales en la práctica? Sin embargo, parece más oportuno mantener dicho modelo y procurar las pautas efectivas que lo desarrollen propiciando que las capitales de los tres Territorios Históricos se configuren como asentamientos o nodos del sistema, y ejerzan un papel singular y fundamental en la construcción, la difusión de la innovación y del bienestar y la ordenación de cada uno de dichos Territorios y en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma.

Las Directrices de Ordenación Territorial participan en cualquier caso del objetivo de buscar unas adecuadas cotas de calidad de vida para el conjunto de la población de la Comunidad Autónoma, formulado en atención a las capacidades del lugar que habitamos y garantizando un desarrollo sostenible.

La sociedad europea en la que nos integramos demanda unas cotas de bienestar con las que debemos probablemente dotarnos si bien, sin embargo, resulta paralelamente preciso cuestionar un modelo que consume suelo a primera vista en exceso.

La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible y la Ley de Medio Ambiente y su desarrollo normativo formulan la obligatoriedad de abordar la consideración equilibrada de las necesidades de la sociedad junto con las aptitudes del suelo, consideración contrastada de la que resultarán las líneas a seguir.

Así, las dotaciones estratégicas de alcance supramunicipal, como otras propuestas, deberán responder a necesidades de interés general y localizarse adecuadamente en atención a criterios de oportunidad, funcionales y ambientales principalmente.

No se cuestiona en principio el modelo territorial; se entiende sin embargo necesario abordar su desarrollo equilibrado, a la vez que han de tomarse decisiones sobre cuestiones estructurales básicas que lo garanticen, reajustando en su caso sus propuestas en atención a la nueva coyuntura.

6. PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN DESARROLLO DE LAS DIRECTRICES

Las Directrices de Ordenación Territorial aportan la armadura mínima en la que se integran los Planes Territoriales Parciales, reservando a éstos la concreta planificación territorial a la escala supramunicipal y, como hemos dicho, también alguna decisión estructural de mayor alcance que les ha sido remitida

La maduración de estos planes está resultando, si cabe, más compleja que la de las Directrices de Ordenación Territorial.

Allá por el año 1992 se inició su proceso de redacción, cuando ya se contaba con un primer documento de Directrices de Ordenación Territorial que no prosperó en aquella primera instancia; y, como hemos visto, el primer Plan Territorial Parcial no se aprueba hasta diciembre de 2004.

Tras casi quince años de trabajo sólo se han aprobado definitivamente los Planes Territoriales Parciales de seis de las quince Áreas Funcionales de la Comunidad Autónoma lo que evidencia que la ordenación territorial es aquí, todavía, una asignatura pendiente.

Cabría añadir incluso que tras casi quince años de esfuerzos interrumpidos no hay garantías para esperar una próxima eclosión de los Planes Territoriales Parciales de esas otras nueve Áreas Funcionales.

Sin embargo, “a sensu contrario”, el hecho de que seis Áreas Funcionales cuenten ya con sus planes definitivamente aprobados en los últimos dos años ofrece una perspectiva inmediata novedosa.

Nos encontramos por lo tanto en un momento crucial para el devenir de la ordenación territorial en el que resultaría de interés hacer esfuerzos para decantar el futuro en la corriente optimista que cabe también augurar eligiendo, en clave positiva, la última interpretación.

La experiencia en esta materia nos ha permitido comprobar la necesidad de esta escala intermedia en la planificación del territorio, donde integrar adecuada y coordinadamente las muy diversas políticas sectoriales, la perspectiva ambiental y las iniciativas municipales. En la década de los cuarenta del pasado siglo ya se había alcanzado en buena medida esta misma percepción y encontramos en las memorias de aquellos planes referencias rotundas en relación con la oportunidad de encauzar todas las diversas actividades dentro de las líneas de un plan, esquivando así el problema del desorden y encontrando todos y cada uno el correspondiente lugar de trabajo y colaboración.

Esa misma experiencia ha permitido recorrer en los últimos años un camino en el que, generalmente, los Ayuntamientos que inicialmente encontraban en estos planes una competencia al planeamiento general municipal, han buscado en los mismos su integración así como la respuesta a la coordinación y resolución de los conflictos sectoriales, si bien, debe volver a subrayarse que es grande la tarea que queda por hacer en esta materia.

Así, algunos Planes Territoriales Parciales, como las Directrices de Ordenación Territorial, y también tras largos procesos, con la debida concertación y con un esfuerzo también en la participación y la dinamización públicas, empiezan a ver la luz con visos de solidez. Hará falta en cualquier caso una mayor perspectiva para corroborar esta impresión que nos atrevemos a avanzar.

Dejando abierta esa esperanza, y precisamente para aprender de todo ello, es preciso hacer énfasis en el “debe”. Además del largo tiempo hasta ahora empleado, la situación real muestra que el 60% de las Áreas Funcionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de Plan Territorial Parcial aprobado definitivamente, encontrándose entre éstas las correspondientes a Bilbao metropolitano y Donostia-San Sebastián.

La precisa y urgente labor de coordinación a la escala intermedia no se viene desarrollando como debiera.

La experiencia nos muestra aquí que es preciso encontrar foros de concertación y de decisión ágiles que impulsen una dinámica que, como reiteraremos en este informe, resulta imprescindible para el buen gobierno del territorio.

La falta de Planes Territoriales Parciales, la inexistencia en consecuencia de documentos de ordenación supramunicipal debidamente aprobados, revela cuatro grandes cuestiones:

- La falta de una orientación global, más allá de los esquemas alternativos propuestos para las grandes infraestructuras, en la identificación de verdaderas acciones estratégicas y en la identificación de las necesidades y la localización de los grandes equipamientos, infraestructuras y dotaciones de futuro.
- El escaso entendimiento de las Áreas Funcionales como entidades significativas, propiciando la identificación de ámbitos territoriales, cuando las conurbaciones e incluso los fenómenos metropolitanos son ya una realidad supramunicipal e incluso, en algún caso, transfronteriza.
- La imposibilidad de avanzar en procesos de reequilibrio territorial limitando si procede el desarrollo de los centros urbanos y estructurando sus periferias en base a intervenciones tan sólo justificables desde una visión global que se niega a las partes y que es urgente abordar desde el todo.
- La dificultad de abordar los procesos de Revisión del Planeamiento general municipal que la Administración supramunicipal exige sin la previa definición de los criterios que deben propiciar la ordenación de las Áreas Funcionales.

Por otra parte, los Planes Territoriales Sectoriales han seguido una dinámica distinta. Las Administraciones Sectoriales, inicialmente esquivas a su incorporación a la planificación integrada del territorio, encontraron enseguida en los Planes Territoriales Sectoriales un instrumento adecuado para imponer sus criterios y proyectos, proliferando, probablemente incluso en exceso, las tipologías de Planes Territoriales Sectoriales que se promovieron. Con el tiempo tan sólo algunos, ya citados con anterioridad en este informe, han llegado a puerto, aprobándose los primeros de ellos, con bastante antelación a los Planes Territoriales Parciales, allá por el año 1998.

En cualquier caso, como se ha visto, tan sólo se han aprobado Planes Territoriales Sectoriales en relación con seis materias: la Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos, la Red ferroviaria, la Energía Eólica, las Zonas Húmedas, la Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales y las Carreteras.

Se encuentran en distintas fases de tramitación en la actualidad los Planes Territoriales Sectoriales del Litoral, del Patrimonio Cultural, Agroforestal, para la Promoción Pública de Viviendas, de Puertos, de la red Intermodal y Logística de Transporte y de Carreteras de Gipuzkoa.

El panorama tampoco es por lo tanto mucho más favorable, y lo es en cierto sentido menos por dos razones concretas. Por un lado, se observa mayoritariamente en las propuestas sectoriales un escaso contraste de los conflictos que se derivan de la intervención sobre un mismo territorio por parte de muy diversos agentes, lo cual es síntoma de una reducida cultura territorial. Por otro, es asimismo mayoritaria una pretendida exigencia de imponer las propuestas que se contienen en los planes en trámite sin que estos hayan alcanzado su aprobación definitiva. Debe subrayarse aquí que la validez y vigencia oficial, y puede incluso decirse que la propia existencia, de todo instrumento de ordenación del territorio está condicionada a su aprobación definitiva.

En relación con estos planes la experiencia muestra la necesidad de abordar el ejercicio de cada disciplina sectorial con una mayor conciencia de la inevitable colisión a resolver con otras disciplinas, con un rigor en cuanto a la planificación de aquello que estrictamente responde a cada competencia sectorial y con la perspectiva de procurar un desarrollo sostenible.

Como balance en el campo del conjunto de los planes territoriales -tanto parciales como sectoriales-, no cabe hacer sino una lectura crítica que responde tanto a la incapacidad de haberlos llevado todavía a un primer puerto, al menos en más de la mitad de los casos, como a la actitud que se ha venido manteniendo con frecuencia desde la Administración supramunicipal -C.O.T.P.V., Administración Sectorial, y Diputaciones Forales- abusando en la imposición de criterios que se establecen,

probablemente con sentido y objeto, pero sin coordinar y consensuar, y sin hacer los “deberes” correspondientes, esto es, sin ejercitar las competencias correspondientes de la forma establecida, recogiendo en los Planes Territoriales dichos criterios o propuestas, cuestión que alguna Administración Sectorial ha entendido sin embargo claramente, obrando en consecuencia.

Esos criterios resultan además, a menudo, cambiantes y escasamente divulgados, generando desconcierto e introduciendo en una disciplina ya de por sí compleja dificultades añadidas que llegan a diseñar muros y enfrentamientos inoportunos y seguramente muchas veces innecesarios, con consecuencias probablemente negativas y a buen seguro insuficientemente sopesadas como algunas que resultan de la reciente aprobación de la nueva “Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo” de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La ordenación, urbanística y territorial, debe responder al interés público y compete a la Administración que debe reconocerse obligada al ejercicio de su competencia de acuerdo con las pautas al efecto diseñados y, de acuerdo con éstas, es precisa y urgente la aprobación de los Planes Territoriales.

Algunas decisiones territoriales, con la debida participación de los municipios, requieren una contextualización más amplia. Basta pensar en el papel de dos territorios de la Comunidad Autónoma como son la península de Zorrozaurre y la bahía de Pasaia que deben integrar por su singularidad funciones estratégicas y no acoger tan sólo operaciones inmobiliarias con su correspondiente viabilidad económica.

La ordenación territorial debe ejercerse en aras a lograr las sinergias oportunas y los objetivos globales precisos, sin abandonar un campo competencial necesario para el adecuado gobierno del territorio.

Las Directrices de Ordenación Territorial, en esta misma línea, plantean también la necesidad de compatibilizar el planeamiento urbanístico, cuestión que, asimismo, se ha abordado muy escasamente y que requiere un mayor desarrollo.

7. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO GENERAL MUNICIPAL EN DESARROLLO DE LAS DOT

Sin entrar a desarrollar con amplitud esta cuestión, se ha considerado no obstante oportuno señalar aquí que la adecuación del planeamiento municipal a las Directrices de Ordenación Territorial se ha venido produciendo desde 1997 sin grandes dificultades, sin perjuicio de situaciones puntuales que cabe mayormente achacar a la falta de la escala intermedia de la planificación territorial -Áreas Funcionales que no cuentan con Planes Territoriales Parciales aprobados- en aquellos territorios en los que el continuo del área urbana trasciende de las realidades municipales.

Es por lo tanto ésta la tarea a considerar en este contexto ante la eventual posibilidad de que tardemos en dotarnos de Planes Territoriales Parciales en esas situaciones.

Se comprueba también la existencia de otros aspectos de menor alcance que sin embargo resulta pertinente incluir aquí.

Resulta a nuestro juicio inapropiado que las Directrices de Ordenación Territorial contengan la zonificación global del conjunto de la Comunidad Autónoma. Así se entendió también, tras el correspondiente debate, con ocasión de la aprobación en 1997 de las Directrices vigentes. No obstante, en atención a la existencia de algunos otros planeamientos, se quiere subrayar aquí que la zonificación global es una tarea del planeamiento general municipal, sin perjuicio de su debida coordinación y de la categorización que, en su caso, proceda abordar desde el planeamiento territorial, que no directamente desde las Directrices.

La nueva Ley del suelo y urbanismo no ayuda en demasía a cerrar definitivamente este debate. En su artículo 53.4.a, si bien se reconoce al planeamiento general municipal la calificación del suelo no urbanizable, se añade que ello se hará “con la incorporación de las categorías previstas para el mismo en los instrumentos de ordenación territorial”.

En una primera interpretación, cabría pensar que se pretende incorporar una sistemática común para la categorización del territorio, interpretación que resulta sin

embargo errónea en atención al hecho de que la ley se refiere a las categorías previstas en los instrumentos de ordenación territorial. Dado que éstos son muchos y muy diversos, aquel objetivo desaparece aunque fuera lo pretendido.

La segunda interpretación no puede ser otra que la necesidad de incorporar como zonas las categorías establecidas en los instrumentos de ordenación territorial, añadiendo en su caso subcategorías, esto es, trasladar las decisiones de ordenación del suelo rural a los instrumentos de ordenación del territorio, si éstos la abordan. De existir Planes Territoriales Parciales y de contener éstos la categorización del suelo rural, opción que no se ha considerado oportuno adoptar en algunas de las Áreas Funcionales que cuentan con Plan Territorial Parcial vigente, la referencia a seguir por los planes generales vendría dada; no obstante, de no contarse con un Plan Territorial Parcial vigente o de no contar éste con la categorización de todo el suelo rural, estaríamos ante la dificultad de elegir en un mismo lugar entre categorías de ordenación distintas que resultan de la aplicación los diversos Planes Territoriales Sectoriales. Para evitar esto último, tan sólo sería efectivo un exhaustivo control de las determinaciones de los Planes Territoriales Sectoriales, estableciendo con ocasión de sus aprobaciones definitivas el régimen específico de aplicación en las múltiples situaciones de superposición contradictoria que pueden producirse.

La solución a estos problemas podría sin embargo ser otra, en la línea de cuanto se viene señalando ya en este informe: limitar el alcance de los Planes Territoriales a las estrictas competencias que les corresponden en cada caso, y garantizar que se evita una doble categorización de un suelo cuando ello da lugar a contradicciones manifiestas. Debe asimismo concretarse a quién corresponde ejercer ese papel de control que hoy pretenden arrogarse múltiples informes sectoriales.

En este contexto es preciso señalar que es en la escala de la redacción del planeamiento municipal donde se produce un mayor acercamiento a la realidad y la diversidad del territorio y donde cabe formular con la precisión debida la zonificación, reservando a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales las decisiones propias de su escala, decisiones que por otra parte resultan imprescindibles y en las que deben centrarse los esfuerzos.

Así, se considera oportuno mantener el criterio en lo referente a las categorías del suelo no urbanizable establecido en las vigentes Directrices de Ordenación Territorial de tal forma que sólo las categorías de “especial protección” y de “protección de aguas superficiales” tienen carácter vinculante, mientras que las restantes tienen carácter orientativo.

8. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Por su carácter integrador en el territorio, la ordenación territorial ha de considerar necesariamente la planificación económica, las políticas de cohesión social, la perspectiva ambiental, la planificación estratégica, así como cuantos planes se diseñan con el objeto de atender las muy diversas demandas de la sociedad en cada coyuntura.

Si bien la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo y la cascada de planes que la misma establece regulan con claridad las pautas a seguir en la planificación de la intervención sobre el territorio, son diversos los otros instrumentos que interfieren en la dinámica normativamente establecida.

Así, aquellas políticas pretenden desarrollarse en ocasiones por vías paralelas que dan lugar a implicaciones territoriales cuya integración en el modelo deja de ser el objetivo.

Surgen así los proyectos estratégicos -en general proyectos, que no planes-, que rivalizan a menudo con el planeamiento territorial y urbanístico, pugnando por mostrarse como singulares en lugar de integrarse debidamente.

Intervenir con proyectos estratégicos es en general apostar por un camino más sencillo en el que la magnitud de la actuación arrastra una vez que toma el suficiente impulso.

Al mayor riesgo que acompaña a estas operaciones se asocia un mayor impacto si la intervención resulta exitosa. Así, las ciudades y las regiones buscan en estos proyectos su bandera y organizan a su alrededor su marketing.

Concebir un proyecto global resulta siempre más complejo, pero más duradero, a la vez que asienta unas sólidas bases en la tarea singular de construir nuestros asentamientos en el seguimiento de un proceso secular, muy distinto a la producción de proyectos concretos a corto plazo en ocasiones obsoletas.

Destacando la oportunidad de abordar proyectos estratégicos, debe subrayarse aquí la necesidad o, más bien, la exigencia de que estos sean concebidos en el contexto de un marco territorial ordenado en el que a buen seguro habrá más garantías de que resulten exitosos, de que ese éxito no sea efímero y perdure y de que ese éxito procure las sinergias que las intervenciones integradas en el territorio deben aportar siempre.

Los proyectos estratégicos que no se incorporan a procesos de ordenación del territorio tienen además el problema, y el riesgo derivado, de entrar en excesiva competencia entre ellos y, al eludir la reflexión global, llevan a centrar en ellos los objetivos eludiéndose así la toma de decisiones en materias propias de la ordenación territorial.

Sin perjuicio de la oportunidad de abordar actuaciones singulares, atendiendo al significado preciso de este adjetivo, éstas deben representar en cualquier caso hitos aislados que identifiquen un todo en el que deben procurar su integración y asumir, en su caso, incluso su representación.

No resulta a nuestro juicio oportuno por lo tanto concebir la ordenación del territorio como suma de proyectos estratégicos, presentándose como la opción más propicia aquella que diseña un modelo y una estructura en la que las partes encuentran un orden y su razón de ser.

Contamos con las herramientas necesarias para abordar adecuadamente la planificación territorial y urbana pero es preciso garantizar su buen uso y gobierno con el objeto de evitar desequilibrios y desviaciones del modelo.

Los grandes proyectos estratégicos deben integrarse en ese modelo territorial y significarse, si cabe, pero como elementos del modelo. Con ello se asegurará la difusión de los efectos pretendidos y se garantizarán también tanto la cohesión social, como el equilibrio territorial y la salvaguarda del medio que, sólo una visión global integradora puede avalar.

En el contexto de los proyectos estratégicos cabe hacer referencia a una nueva figura, los proyectos integrales de ordenación estratégica, que, si bien no está regulada por la legislación vigente se propone al efecto de la ordenación común de los suelos de carácter supramunicipal situados en determinados ámbitos o corredores.

Si bien se desconocen realmente sus objetivos y alcance, surgen aparentemente como un género nuevo de proyectos en los que a su condición estratégica, común a los proyectos a los que venimos refiriéndonos, se añade su vocación de integrar y de ordenar. No se conceptúan sin embargo ni como Planes de Compatibilización ni como Planes Territoriales Parciales, figuras, una u otra, hacia las que deberán seguramente reconducirse si no derivan en simples proyectos.

9. CONSIDERACIONES GENERALES

En los apartados que preceden, si bien de forma abreviada, se ha procurado aportar una visión sintética de la situación de partida como paso previo para avanzar en una valoración de la misma y en una reflexión sobre la oportunidad de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial.

Todo ello lleva a evidenciar que el objetivo deseado de pretender un desarrollo equilibrado y sostenible precisa de planes y directivas territoriales que orienten el orden buscado como ya se plantea en la Estrategia Territorial Europea (ETE) desde Postdam, en 1999.

En este contexto, son las Directrices de Ordenación Territorial el instrumento que debe ofrecer en consecuencia el adecuado modelo territorial como primera referencia básica.

Y, dicho modelo ha de ser, por otra parte, flexible, y evitar la exclusión. Para ello, a la vez que han de diseñarse los invariantes mínimos, han de preverse los mecanismos capaces para permitir acoger, con las necesarias cautelas y una adecuada monitorización, las novedades oportunas.

9.1.- Interés de las aportaciones de las Directrices de Ordenación Territorial

La aprobación en 1997 de las Directrices de Ordenación Territorial supuso por sí sola un importante paso en el desarrollo de la cultura de la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Independientemente del indudable interés que ello representa, su contenido, brevemente expuesto en el apartado 5 de este informe, es asimismo de interés, al procurar un modelo territorial en el que reconocerse conjuntamente, integrado en el contexto europeo y en el que se identifican las denominadas Áreas Funcionales.

La integración en el modelo de las infraestructuras de transportes dotándoles de un carácter básico en su formulación, independientemente de su alcance, y la especial atención al medio físico resultan asimismo de interés.

Se trata sin duda de un primer paso superado con nota alta.

Como aportación de interés, conviene reiterar aquí también que el instrumento de Directrices de Ordenación Territorial con el que contamos no ha resultado efímero sino que mantiene su vigencia tras más de una década desde su aprobación.

A otra escala, la prohibición de la construcción de nuevas edificaciones con destino a vivienda autónoma en el medio rural constituye otra aportación de interés.

9.2.- Algunos aspectos motivo de controversia

La cuestión de la cuantificación residencial ha resultado ser en general el mayor motivo de controversia en la aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial en ausencia de Planes Territoriales Parciales.

Ello ha dado lugar en el tiempo a pequeños cambios en los criterios de aplicación del Anexo 1 de referencia de aplicación territorial del documento referido a la materia, a la vez que a la determinación de pautas similares pero diferentes en el desarrollo de los Planes Territoriales Parciales.

En cualquier caso, es preciso tomar buena nota de ello para avanzar en la determinación de las adecuadas pautas de cuantificación residencial.

En este sentido, han de repasarse los indicadores planteados. Así, deben preverse algunos indicadores provisionales en ausencia de Plan Territorial Parcial que minimicen los efectos nocivos de dicha falta; han de considerarse las proyecciones a realizar en los supuestos de crecimientos negativos precedentes; debe comprobarse el alcance y efecto de la segunda vivienda, debe redefinirse el horizonte al que nos dirigimos en cuanto a la media de ocupación de cada unidad de alojamiento; han de reconsiderarse los coeficientes de rigidez en atención al objetivo de procurar un desarrollo sostenible; y deben asimismo identificarse otros eventuales aspectos a considerar.

Como ya se ha planteado en algunos Planes Territoriales Parciales se considera asimismo necesario que se prevean límites mínimos con ocasión de la cuantificación residencial al efecto de garantizar la ejecución del modelo desde la solidaridad.

Independientemente de esta cuestión, nos detenemos para apuntar como otra cuestión controvertida el alcance de la aplicación de la matriz incorporada en las Directrices de Ordenación Territorial en relación con la ordenación del medio físico, cuestión sin embargo pacífica en la actualidad.

9.3.- Vigencia en la actual coyuntura

En atención a cuanto se ha señalado hasta aquí, se destaca que las Directrices de Ordenación Territorial son un documento perfectamente vigente, que sigue respondiendo adecuadamente al papel que le corresponde y que no está en modo alguno significativamente cuestionado.

Ello no es obstáculo para que, en atención a cuanto se viene señalando y se señala más adelante, resulte oportuna su revisión, dirigida en un principio no tanto a un cambio de modelo sino a un perfeccionamiento del mismo.

Esta situación nos coloca ante un proceso de revisión a acometer sin pausas pero sin urgencias.

9.4.- Perspectivas de futuro

La globalización, a la vez que nos sitúa en un proceso de gran aceleración, nos arrastra hacia una convergencia que reduce los riesgos de cambios convulsivos. Por ello, no resulta tan aventurado planificar en el largo plazo, a la vez que ello se convierte en una de las garantías para salvaguardar la diversidad frente a esas líneas de convergencia.

No obstante, la complejidad es evidente. A la dificultad de consensuar mayoritariamente las decisiones en el ejercicio de las competencias y de dirimir entre éstas las prioridades a los efectos de la concreción de la intervención sobre el territorio, se añade la eclosión de nuevas disciplinas y debates.

En esta coyuntura, resulta preciso tomar un respiro y ordenar la casa, antes de someterla a nuevos vientos: Procurar la ordenación del territorio incorporando definitivamente la perspectiva ambiental es ya de por sí un reto complejo. Es probablemente el reto del futuro inmediato, del próximo documento revisado de Directrices de Ordenación Territorial, evitando entrar en cuestiones nuevas que pueden quedar para siguientes etapas, que vendrán, no cabe duda.

Queremos decir con ello que ya hay suficiente materia entre manos –cimentación de los criterios de sostenibilidad, integración de los movimientos migratorios, ordenación y orientación de la respuesta a las nuevas necesidades, acogida de nuevas tecnologías y otros “inputs”, etc.- sin necesidad de abrir nuevos campos de fricción y con el fin de asentar la vocación coordinadora del ejercicio de la ordenación del territorio.

Ahí ha estado siempre y está la dificultad.

Es preciso desarrollar en consecuencia la ordenación del territorio mediante el debate y aprobación de los planes, evitando improvisar o fijar concienzudamente criterios que, independientemente de su inseguridad jurídica antes de convertirse con el tiempo en decretos, eluden la participación y posponen los resultados.

Otro aspecto relevante a introducir en adelante en la ordenación del territorio es la necesidad de planificar a largo plazo por parte de las Administraciones con competencias sectoriales, en orden a orientar las pautas que precisa la ordenación del territorio y a evitar nuevas hipotecas para el futuro. Para ello, basta probablemente desligar el concepto de planificación de la exigencia de la inversión derivada, cuestión ésta que motiva en demasiadas ocasiones que no se aborden aspectos con el único objetivo de eludir una implicación presupuestaria, máxime en atención a los ciclos electorales de cuatro años. Cabría en este sentido plantear que los planes territoriales que se plantean para horizontes temporales de dieciséis años tan sólo incorporen en sus estudios económico-financieros las inversiones a acometer en los ocho primeros años, remitiendo a un documento posterior, a realizar a los ocho años, la precisión y debate de las inversiones a acometer en la segunda fase, propiciando incluso si procede la revisión del modelo o de determinadas cuestiones puntuales.

La experiencia de los planes de las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta del pasado siglo, a los que ya nos hemos referido antes en este informe, muestra el interés de las iniciativas que contenían que, hoy en día, se ven sesgadas en muchos casos por una perspectiva de ordenación, sobretudo sectorial, fijada en el corto y medio plazo.

Conviene recordar a modo de ejemplo que las variantes de las carreteras de nuestros municipios, en muchos de los casos, ya se recogen, con trazados sorprendentemente similares, en los planes precitados, ejecutándose incluso hasta cincuenta años después en algunos casos. Ello ha permitido preservar el suelo preciso al efecto y obtener hoy los resultados alcanzados. Este aprendizaje nos debe permitir evidenciar la necesidad de abordar decididamente la ordenación territorial.

9.5.- Oportunidad de la revisión

Cuanto venimos observando confirma la afirmación de que resulta imprescindible dotarnos de pautas -leyes, reglamentos y documentos-, tanto de ordenación del territorio como de urbanismo.

Contamos con la legislación oportuna en materia de ordenación del territorio y estrenamos una nueva legislación del suelo y urbanismo que habrá de desarrollarse con sus correspondientes reglamentos.

Si bien este último documento peca, a mi juicio, de establecer pautas -estándares- más propias de un reglamento o, incluso, de los propios planes, que pueden dificultar la atención singular que requieren nuestros muy diversos paisajes y lugares, el marco legislativo con el que contamos nos ofrece las mínimas reglas precisas para abordar con garantías la ordenación del territorio, debiendo cuidarse con esmero la cuestión de la competencia para mantener clara cual es la ley, reglamento, directiva o plan a quién corresponde precisar cada pauta.

En ese contexto, contamos con un primer documento de Directrices de Ordenación Territorial válido respecto del que hemos dicho que no se cuestiona el modelo resultando sin embargo oportuno un perfeccionamiento del mismo.

El alcance de ese perfeccionamiento se basa en tres aspectos fundamentales: su inmersión en la perspectiva ambiental, una más concreta definición de la estructura del modelo territorial y su reajuste al objeto de hacer efectivo el modelo evitando desviaciones. Avanzar en la resolución de estas cuestiones justifica el nuevo esfuerzo a emprender.

La integración de la perspectiva ambiental, de la mano de la concreción estructural va a resultar el tema básico a debate, con una línea de intervención fundamental a desarrollar: la ordenación del transporte colectivo en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

Los reajustes a introducir buscan por otra parte garantizar la ejecución del modelo equilibrado que se pretende ya. Así, a modo de ejemplo, si las Directrices vigentes plantearon una primera posición estricta en la que se apostaba por un único parque tecnológico en la Comunidad Autónoma, para pasar a optar por una red de parques de innovación asociada al sistema polinuclear vasco de capitales significando un parque en cada una de las tres capitales, es preciso comprobar como se vienen desarrollando estas y otras acciones en la ejecución del modelo.

Dado que la idea marco de las Directrices vigentes fue un referente incorporado bien avanzado el proceso de gestación del modelo territorial, es de entender que su materialización requiera salvar inercias y procurar una redirección hacia aquel nuevo objetivo consensuado, lo que conllevará acciones específicas a incardinar.

Volviendo a la concreción exigida en relación con los elementos básicos de la estructura de la Comunidad Autónoma, se entiende que la revisión debe incorporar elementos básicos de la estructura; nos referimos aquí a una mayor concreción del sistema aeroportuario con el que dotarnos, a la ordenación de los puertos comerciales, a la definitiva concreción de las estaciones de la nueva red ferroviaria (mercancías y pasajeros), a la integración territorial de los centros institucionales, de las cárceles, de los cuarteles, y de otros equipamientos, así como de las implantaciones precisas en materia de tratamiento de los residuos sólidos.

En este contexto global, cobra especial relevancia la adecuación de los asentamientos de forma que quepa favorecer un acercamiento constante entre la residencia y el trabajo, distancia que está en la base de los problemas diarios de movilidad. Para ello, el modelo deberá apostar, entre otras medidas, por asentamientos mixtos y convenientemente densos, procurando además con ello una ciudad mas compleja, rica y diversa con una mayor cohesión social.

Estos retos justifican en sí mismos la oportunidad de una revisión, sosegada y sin urgencias.

Probablemente, las Directrices de Ordenación Territorial debieran trascender del estricto territorio de la Comunidad Autónoma a ese entorno inmediato: Cantabria, La Rioja, Navarra e Iparralde; no obstante lo cual, probablemente también, resulta más oportuno remitir una reflexión más amplia en ese sentido al siguiente ejercicio, a una posterior segunda revisión, en aquel momento en el que hayan madurado tanto las líneas de intervención que den respuesta a los objetivos señalados como la coyuntura global.

9.6.- Claves para una revisión

En atención a cuanto venimos observando, las claves para abordar la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial deben plantearse con la conciencia de la incertidumbre que, por definición, rodea hoy a cualquier iniciativa prospectiva en el largo plazo.

Como nos recuerda Sir Peter Hall, “los autores de predicciones harán bien en dar pruebas de prudencia, sobretodo al predecir los que pueden ser algunos de los problemas básicos, relacionados con los valores de la sociedad según se expresan en el proceso político”⁴. Ello no debe sin embargo ser obstáculo para abordar la tarea de la ordenación del territorio que se comprueba como imprescindible para el buen gobierno del territorio, armados de prudencia y, como nos recuerda constantemente también una habitual colaboradora, acompañados por el sentido común, tan ajeno muchas veces a las iniciativas.

Y, en consecuencia, debe procurarse alcanzar un nuevo documento de Directrices de Ordenación Territorial completo que trascienda del modelo actualmente previsto para ahondar en las pautas para su ejecución, en las soluciones estructurantes y en la concreción de unas propuestas de mínimos garantizando la sostenibilidad ambiental y la cohesión social.

⁴ En el artículo titulado “Planificación y gestión de la ciudad para la sociedad emergente”, en la revista Urban nº 4 dedicada al Planeamiento urbano territorial en el siglo XXI.

Esas propuestas que identificamos como de mínimos van a ser las que avalen la solidez del modelo, no debiendo en modo alguno resultar excluyentes, de forma que resulten posibles eventuales incorporaciones que en cualquier caso deberán integrarse debidamente en el modelo mediante los filtros precisos. Ello garantizará también la debida flexibilidad del modelo territorial.

Cabe ilustrar cuanto precede retomando el ejemplo de los parques de innovación que las Directrices de Ordenación Territorial planifican de forma integrada para el sistema polinuclear de ciudades significando un parque en cada una de las tres capitales, advirtiendo que la ejecución del modelo exigiría el desarrollo de esos tres parques a la vez que posibilitaría la integración en dicha red de parques de un cuarto parque de innovación como es el caso del que se propone en Arrasate -Garaia-, sin que ello cuestionara el modelo.

Con estos criterios cabe formular un nuevo documento adaptado y susceptible de su constante realimentación, independientemente de que paralelamente se desarrolle un observatorio del territorio que mida las desviaciones del modelo tanto desde la perspectiva del incumplimiento del mismo como de la necesidad de revisarlo nuevamente en atención a la coyuntura social y económica.

Con estos criterios básicos como claves para abordar la revisión se han considerado otro tipo de claves o cuestiones fundamentales a tener en cuenta en esa tarea.

Nos referimos a ellas en los siguientes sub- apartados.

9.6.1.- EL TRANSPORTE COLECTIVO

Uno de los aspectos clave para propiciar tanto la sostenibilidad ambiental como la cohesión social es el diseño de una política equilibrada de transporte. Y a ello, ya está claro hoy, no se responde con más y más infraestructuras. El Avance del Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Gipuzkoa expresa claramente la raigambre de esta nueva interpretación.

Si la ordenación de los usos es una cuestión clave que abordaremos más adelante, la resolución de los intercambios y de la movilidad sobre el territorio se presenta como la cuestión clave a resolver. La ordenación del territorio se configura como el único nivel en el que ello puede resolverse de forma eficaz en esta Comunidad Autónoma y, en cierta medida, es el documento de las Directrices de Ordenación Territorial quién tiene que resolver un primer nivel de aproximación a la cuestión.

El modelo territorial pretendido viene propugnando una región urbana fuerte que incluso se identifica por algunos como Euskal Hiria. Independientemente de que resulte más sugerente el término de Euskal Herria, eludiendo una identificación del País en clave exclusivamente urbana, se considera propicio el modelo propuesto e imprescindible la concreción de aquellos elementos mínimos que armen suficientemente la estructura del sistema polinuclear y permitan una adecuada difusión al conjunto del territorio. Esa interpretación menos urbana propiciaría una segunda armadura del territorio compuesta por corredores ecológicos, vías ciclistas e itinerarios peatonales que coserían los parques naturales, las áreas de interés naturalísticos y las áreas recreativas.

En cuanto a aquella primera armadura, las actuales Directrices ya incorporan en el modelo vigente la propuesta de una nueva red ferroviaria para el País Vasco. No obstante, en la actual coyuntura resulta preciso despejar todas las incógnitas en el panorama que se nos ofrece y precisar la localización de las estaciones de pasajeros y mercancías para ordenar de forma integrada la accesibilidad a estos centros intermodales configurándolos debidamente como tales.

Análogamente han de tejerse los oportunos sistemas portuarios y aeroportuarios, poniendo debidamente en relación éstos con el sistema de estaciones ferroviarias principales y la red de carreteras.

Los ingredientes están ahí, el territorio también, cuanto se precisa es el ejercicio de la competencia por parte de la autoridad pertinente con el concurso de todos los agentes precisos.

La red de centros intermodales que resulte va a tener un efecto singular en la implantación de los usos. Por ello, conscientes de que la ordenación territorial no produce nuevos objetos sino que moldea los existentes, los transforma y procura sus necesarias ampliaciones, salvaguardando el patrimonio, esos centros modales han de servir adecuadamente a los asentamientos preexistentes a la vez que diseñarse en atención a las oportunidades que surjan ya en las actuales centralidades, ya en los ámbitos objeto de transformaciones, ya también en los nuevos desarrollos de otro tipo.

En este contexto, el sistema ferroviario ha de ejercer una función relevante tanto en el movimiento de cargas como de pasajeros, siendo necesario tejar la red oportuna. Por un lado, empieza a concretarse la nueva red ferroviaria vasca, desarrollada por el correspondiente Plan Territorial Sectorial, documento que ha sido objeto de diversas modificaciones, algunas de ellas en trámite. Por otro, es preciso terminar de concretar la solución al transporte colectivo en las tres capitales y sus áreas de influencia respectivas, en especial en Donostia-San Sebastián; y ordenar debidamente el papel de las redes de cercanías y en especial de la actual red de Euskotren, a implementar como ya se plantea en algunas Áreas Funcionales: Alto Deba, Urola Costa y Goierri.

Las estaciones de esa nueva red ferroviaria integrada serán a su vez, como los centros intermodales precitados, elementos básicos y singulares en la ordenación del territorio.

Resulta urgente avanzar en la ordenación de la red ferroviaria en particular y del transporte colectivo en general, en orden a minimizar los desplazamientos unipersonales en vehículo privado motorizado de cuatro ruedas, la congestión de las redes que ello supone, la contaminación de todo tipo asociada, y las deseconomías derivadas, en aras también a la recualificación del medio.

Las infraestructuras de transporte han de fortalecer e impulsar el diseño de la ordenación del territorio, despejando las incógnitas, incluso aquellas cuyo alcance es transfronterizo.

9.6.2.- LAS INFRAESTRUCTURAS PORTUARIA, AEROPORTUARIA Y VIARIA

La Conferencia de las Ciudades del Arco Atlántico (C.C.A.A.) ya plantea la puesta en valor de la fachada atlántica y de las relaciones marítimas, cuestión que debe tener la oportuna acogida en la revisión de las Directrices de la Comunidad Autónoma, estratégicamente situada en esa fachada marítima.

Ello debe tener especial reflejo en la ordenación de los puertos y de la accesibilidad a los mismos, creando en ellos nodos intermodales de comunicaciones. Adoptar decisiones a este respecto en el marco de la revisión resulta preciso al objeto de aclarar las bases de partida de cualquier intervención derivada en los lugares en los que se proyecten o consoliden esos puertos.

El modelo debe valorar en consecuencia el papel de los puertos de Bilbao y Pasaia, considerando asimismo la influencia de otros cercanos tales como Gijón y Santander, o Burdeos y Baiona, y contrastando su eficacia con la de otros puertos, por ejemplo los mediterráneos donde encontramos parejas tales como Barcelona-Tarragona y Valencia-Sagunto; todo ello, con el fin de proponer el modelo adecuado.

Deberá asimismo considerarse al efecto el papel que cabe considerar en relación con el cabotaje, y ordenar en consecuencia el sistema de puertos de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, resulta imprescindible definir con precisión, de forma integrada en el modelo territorial a proyectar, la infraestructura aeroportuaria de la Comunidad Autónoma.

Como se ha señalado con anterioridad, estas decisiones han de adoptarse desde una visión integradora que ponga en la debida relación los puertos y aeropuertos con el sistema de estaciones ferroviarias principales y la red de carreteras.

Las Directrices deberán asimismo validar la red viaria que proyecta el Plan General de Carreteras de la Comunidad Autónoma incorporando las medidas precisas para garantizar la intermodalidad oportuna.

Al igual que el modelo territorial procura la regeneración y la transformación de áreas urbanas, el nuevo modelo a implementar deberá asimismo incorporar criterios en orden a propiciar la reconversión de aquellos trazados viarios que cambian de función como es el caso de la transformación urbana de la variante norte de Vitoria-Gasteiz tras la ejecución de la nueva autopista.

Al objeto de tejer la segunda armadura referida, el modelo deberá incorporar una red básica que acoja la movilidad no motorizada.

9.6.3.- EL ALOJAMIENTO

Ya se han apuntado con anterioridad diversas cuestiones en relación con esta materia haciendo referencia a la situación del mercado de la vivienda. La carestía de los precios en la Comunidad Autónoma y la coyuntura que se advierte en las Comunidades periféricas así como en otras, principalmente en el Mediterráneo español, donde los índices de producción de vivienda por habitante y año duplican y triplican los correspondientes a esta Comunidad, manifiestan una situación de alta incertidumbre.

En este contexto, las Directrices de Ordenación territorial han de abordar en consecuencia esta materia tanto reajustando las cuestiones ya planteadas con anterioridad en relación con la concreción de la cuantificación residencial como considerando el singular contexto coyuntural en el que aflora intermitentemente el riesgo de la burbuja inmobiliaria⁵. Si bien la oferta encuentra acomodo en el mercado hasta la fecha, se empiezan a detectar desequilibrios al evidenciarse la aparición de una sobreproducción de viviendas y de un sobreprecio de las mismas, advirtiéndose sin embargo que ello es menos ostensible en esta Comunidad que en las otras antes citadas.

⁵ Resulta de interés consultar al respecto el artículo de Ricardo Vergés, Arquitecto y Dr. En Ciencias Económicas sobre la burbuja inmobiliaria a través de las cuentas nacionales de producción y financiación editado en el boletín de la A.V.N.A.U. del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro.

En cualquier caso, el precio de la vivienda y el control de su cuantificación son dos claves a considerar en el modelo territorial.

Y esta es también una cuestión que cabe resolver con mayor eficacia desde una escala superior a la estrictamente local. Así, por un lado, la nueva ley del suelo y urbanismo aborda seriamente la cuestión. No obstante, hay otros campos en los que intervenir en la materia y las Directrices de Ordenación Territorial son uno de ellos. La cuestión es compleja por ser muy diversos los aspectos a considerar. Trataremos de abordar algunos de ellos.

En una primera instancia, resulta oportuno advertir un aspecto singular del proceso galopante que vivimos en el que la sociedad se ha transformado radicalmente reduciéndose significativamente el ratio correspondiente al número de personas que ocupan cada unidad de vivienda. Los planes urbanísticos que sucesivamente se revisan para ordenar nuestros municipios enuncian ratios cada vez más pequeños. Las propias Directrices de Ordenación Territorial vigentes partían de un coeficiente medio para la Comunidad Autónoma de 3,26 referido al año 1993, estimando su descenso a 3,00 para el año 2.000; observándose que en la actualidad muchos municipios se sitúan en ratios por debajo de 2,5 sin considerarse que se ha tocado fondo. De hecho, las estadísticas de algunos otros países europeos no evidencian un cambio de tendencia y presentan indicadores que llegan incluso cerca de un valor medio de 2,1 (Suecia: 2,12 en el año 2000) sin que se adviertan todavía repuntes al alza.

Esta comprobación es más que elocuente y evidencia un cambio de comportamiento exponencial que no debe soslayarse. Cabe hacerse esta pregunta: ¿Puede la sociedad permitirse esto? ¿Puede la cultura de la sostenibilidad compatibilizarse con este imparable descenso del ratio correspondiente al número de ocupantes por vivienda, generando en base a ello al menos una vivienda por hogar? ¿Hasta que límite si éste existe? Son preguntas básicas a responder a la hora de concretar el modelo territorial.

A esta cuestión se añade la proliferación de la doble residencia que, al igual que la cuestión anterior, alimenta la demanda de vivienda, además de ser ésta hoy refugio para la inversión y oferta para las cohortes en edad de formar familia, que, a partir de ahora, verán sin embargo reducido paulatinamente su impacto en el mercado en los próximos años en atención a las características de nuestras pirámides de edades.

Las estadísticas a nivel estatal llegan a manejar la cifra de la existencia de 1,7 viviendas por familia. ¿Vuelve a ser este ratio compatible con los objetivos de sostenibilidad que defendemos?

Resulta oportuno reflexionar sobre estas cifras y considerar también cuales son las formas de alojamiento del futuro, las tipologías edificatorias y los regímenes de las viviendas (regulación pública de los precios) más idóneos, así como las políticas públicas a implementar a la vista de la actual situación del mercado y a la dificultad del acceso a la vivienda.

Todo ello debe hacerse por otra parte evitando caer en soluciones que se invitan como inmediatas y sencillas tales como la reducción imparable del tamaño medio mínimo de las viviendas que empieza a propiciar nuevas formas de infravivienda a precios sorprendentemente exorbitantes.

La demanda previsible en el horizonte de intervención, la demanda no satisfecha, la demanda indirecta que se deriva de la coyuntura económica y la eventual demanda que resulte de procesos migratorios que puedan tener este destino, como ya ocurrió a primeros del siglo XX y nuevamente a mediados de dicho siglo, han de ser las pautas a considerar junto con una conciencia del modelo al que nos dirigimos y al que habrá que acomodar la oferta tipológica.

Cabe apuntar aquí que, ante otro problema como el de la movilidad motorizada en el interior de nuestros centros urbanos, no sorprenden hoy medidas tales como la obligación de compartir coche en los desplazamientos. El mandato constitucional de garantizar una vivienda digna y adecuada deberá asimismo encontrar respuestas novedosas en atención a las nuevas pautas de comportamiento.

La cultura de la propiedad es también una de las claves de esta situación que hace incluso que la vivienda de promoción pública se venda, de forma que el mercado del alquiler se minimiza, se encarece y se distorsiona, lo que limita una deseable mayor movilidad de las personas con el objeto de buscar una mayor inmediatez en las relaciones residencia-trabajo que favorezca asimismo la sostenibilidad. La vivienda debe de ser un bien de acceso inmediato y no objeto de especulación.

Así, la nueva ley del suelo y urbanismo, en esta línea, prevé una cuantificación mínima de viviendas sometidas al control de su precio, a corto y largo plazo, a la vez que procura edificabilidades mínimas para garantizar densidades mayores.

Asimismo, las Directrices de Ordenación Territorial deberán valorar las pautas a fijar en esta y otras líneas en orden a alcanzar también una adecuada, armoniosa y equilibrada ordenación de la implantación de los usos residenciales, propiciando predominantemente tejidos mixtos en los que integrar las actividades económicas compatibles y los equipamientos en torno a los elementos intermodales del sistema urbano. La ciudad densa y mixta favorece además la movilidad no motorizada que cobra asimismo impulso si la arquitectura del espacio público se aborda con la suficiente dedicación, intención y acierto.

9.6.4.- LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Como se acaba de señalar, las nuevas pautas disciplinares en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente plantean la oportunidad de integrar las actividades económicas, cada vez más compatibles con la vivienda, con los usos residenciales, de forma que se propicien asentamientos mixtos en cuanto a su uso y diversidad, más ricos y complejos, más densos también, y más adecuados finalmente para dotar de mayor rentabilidad y optimizar el uso de las dotaciones de equipamiento y del transporte público.

Ello da lugar también a una mayor intensidad del uso del espacio urbanizado y evita el despilfarro de un recurso escaso como el suelo, siempre que se acierte en el dimensionado de la propuesta.

La revisión de las Directrices de Ordenación Territorial ofrece la posibilidad de considerar aquellos ámbitos en que este tipo de intervenciones deben buscarse estratégicamente, procurando a la vez condicionar los usos a implantar en las tradicionales áreas industriales o asimiladas.

9.6.5.- OTRAS CLAVES TERRITORIALES DE INTERVENCIÓN

Al igual que el urbanismo de las tres últimas décadas ha propiciado en cierta manera y cada vez más la intervención "intramuros", transformando el interior de las ciudades, rehabilitándolas, ocupando y ordenado los vacíos internos, las Directrices de Ordenación Territorial deberán intervenir preferentemente en los intersticios de las aglomeraciones que resultan de la inmediatez de las áreas urbanas correspondientes a los distintos municipios, facilitando con ello la integración precisa y la ordenación de las periferias; promoviendo ex-novo, tan sólo en segundo orden, nuevos desarrollos, y buscando en aquellos ámbitos áreas de oportunidad que propicien una regeneración urbana.

Las Directrices deberán asimismo definir las pautas que aseguren la consolidación del sistema polinuclear de capitales salvaguardando el medio y procurando también prever reservas de suelo que puedan acoger en un futuro lejano necesidades hoy desconocidas de generaciones venideras, iniciativa que, a nuestro juicio con acierto, proponía recientemente en los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco el arquitecto, urbanista y profesor Angel Martín.

El mismo profesor planteaba en la misma intervención el eventual interés de poner límite a la población de los núcleos urbanos, cuestión que no carece de interés y que convenimos en considerar como un ingrediente más a considerar en el contexto que nos ocupa. Probablemente la cuestión deba centrarse más en el tamaño de la ciudad, por otra parte más fácilmente mensurable, que en la limitación estricta de su población.

Otras claves como la adecuada consideración de los equipamientos, del patrimonio, e incluso del medio físico, están adecuadamente enfocadas en las Directrices vigentes sin perjuicio de su eventual reajuste y adaptación.

9.7.- Monitorización

La conciencia de la incertidumbre que conlleva la planificación a largo plazo obliga a buscar un abanico de medidas que garanticen un control de los riesgos que se asumen.

Así, se planteaba anteriormente en este informe la oportunidad de buscar mecanismos y normas que garanticen la flexibilidad del modelo sin cuestionarlo. En otra línea, completamente distinta, se plantea aquí adicionalmente el interés de hacer un seguimiento directo de la ejecución de las directrices, añadiendo a la obligación de elaborar informes periódicos, la exigencia de acompañar el proceso y de hacer sonar la alarma en cuanto se produzcan desviaciones, tanto cuando se interviene en contra de las Directrices como por omisión en su desarrollo equilibrado.

Se plantea así la necesidad de contemplar en el nuevo documento de Directrices la regulación de la monitorización de su ejecución.

Para ello se propone incluso la implantación de un Observatorio del Territorio de la Comunidad Autónoma.

9.8.- Competencia

A lo largo del informe se ha podido comprobar en repetidas ocasiones la necesidad de contar con un adecuado gobierno de la ordenación del territorio. En el apartado 4 se ha hecho asimismo una breve mención generalista a la cuestión competencial.

Adicionalmente, se quiere subrayar aquí que, efectivamente, el ejercicio de la actividad, integrando necesariamente procesos de concertación, colaboración y participación ciudadana, resulta fundamental al objeto de establecer las bases mínimas del modelo territorial a procurar.

Para ello habrán de crearse los foros oportunos, evitándose los conflictos innecesarios y disponiendo al efecto todos los medios posibles. Del éxito en este contexto dependerá en buena medida el éxito en el resultado final.

En este contexto se sugiere la consideración de establecer algún sistema de arbitraje que facilite el ejercicio de la disciplina y procure la conciliación, en atención de la complejidad de la materia y de la pluralidad de los agentes que intervienen en los procesos.

Asimismo, para garantizar el alcance de los objetivos, junto con la concertación, es imprescindible contar con el liderazgo oportuno.

10. CONCLUSIONES ANTE EL PROCESO DE REVISIÓN

En los apartados precedentes se evalúa la situación de partida ante un eventual proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aportándose muy diversas observaciones con muy distinto alcance que pretenden contribuir a sentar las bases de ese proceso.

Remitiéndonos en cualquier caso a esa batería de valoraciones, comentarios, ideas y reflexiones, recogemos a continuación un decálogo que, sin tratarse de un compendio de todos ellos, pretende precisar a modo de conclusiones diez referencias básicas concretas a considerar.

La Primera.

En primer lugar puede afirmarse y se confirma que resulta oportuno abordar el proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Y ello es así, no porque nos encontremos ante un modelo territorial desfasado, sino porque, a pesar de que no se escucha siquiera una demanda al respecto, la década transcurrida desde su aprobación puede considerarse como un periodo de madurez suficiente para abordar en la elaboración de un segundo documento cuestiones que en aquella primera ocasión resultó oportuno dejar a un lado.

La revisión de las Directrices se justifica por lo tanto desde el doble objetivo de propiciar la continuidad del cumplimiento del modelo establecido y de ampliar al efecto el alcance de sus determinaciones, sin perjuicio del desarrollo de los Planes Territoriales Parciales.

El desarrollo del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales se confirma como un referente básico del modelo territorial en el nuevo horizonte a considerar.

Se advierte también que esta situación de partida no conlleva la urgencia en abordar el trabajo, lo que permitirá desarrollar con tiempo la correspondiente tarea.

Conviene añadir sin embargo que no puede hacerse análoga afirmación en relación con el desarrollo de los Planes Territoriales Parciales que constituyen en la actualidad la asignatura pendiente y urgente en materia de ordenación territorial.

La Segunda.

Una razón añadida para abordar la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco es la oportunidad de propiciar la maduración del proceso de la necesaria integración de las perspectivas territorial y ambiental para lo cual las Directrices han de resultar un primer marco de encuentro, referencia de todos los demás.

Las Directrices, de algún modo ya lo hacen en la actualidad, han de propiciar un modelo territorial que incorpore la Estrategia Ambiental Vasca y la salvaguarda del medio garantizando a su vez la pervivencia y desarrollo de la sociedad en las oportunas condiciones de bienestar.

La sostenibilidad ambiental y la impregnación de dicho concepto en el modelo territorial a concretar deben ser nuevos referentes a incorporar como bases a considerar en la revisión.

Algunos de los retos más complejos a afrontar con cierta inmediatez resultarán de la respuesta que se dé a preguntas como las siguientes: ¿en que dirección nos debe conducir el entrecruzamiento de tres materias o disciplinas como la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente?; ¿en que medida ese entrecruzamiento puede y/o debe conllevar una alteración de las características y condicionantes actuales de esas materias o disciplinas, consideradas de forma disociada?. Habrá de procurarse en lo posible que el entrecruzamiento de estas materias o disciplinas, considerado como oportunidad, conlleve un enriquecimiento de las mismas.

En cualquier caso, la experiencia de los últimos doscientos años nos muestra que la intervención culta sobre el territorio puede transformarlo drásticamente y adecuadamente a la vez, cuestión que debe hacernos reflexionar con ocasión de la toma de decisiones, procurando una visión amplia que, sin hipotecar a las futuras generaciones permita propiciar ejemplos elogiados como el desarrollo de la ciudad de San Sebastián, u otros.

Habrá que tomar en cualquier caso las medidas precisas que procuren el éxito buscado con las debidas medidas protectoras, correctoras y compensatorias.

La tercera.

La acción concertada -la "gouvernance" o la "gobernanza"-, esto es, la necesidad de abordar un proceso decisonal compartido, dotado en cualquier caso de un liderazgo que garantice el necesario impulso, es una cuestión previa a considerar en la formulación de las bases para la revisión del modelo territorial.

La experiencia nos muestra aquí que es preciso encontrar foros de concertación y de decisión ágiles que impulsen una dinámica que resulta imprescindible para el buen gobierno del territorio.

Resultar por ello imprescindible tejer las relaciones precisas entre todos los agentes que operan sobre el territorio, públicos y privados, con el fin de conciliar y ordenar los compromisos de planificación y, en su caso, de actuación e inversión, necesarios; contemplando una figura que facilite el arbitraje oportuno.

La cuarta.

La ordenación del transporte colectivo constituye la cuestión central objeto de debate en la que profundizar para concretar el modelo territorial.

Ello exige, aprovechando los muy diversos trabajos con que se cuenta, preparar el marco en el que abordar la oportuna toma de decisiones al efecto. Esta toma de decisiones ha de considerar integradamente los sistemas aeroportuario, portuario, ferroviario y viario al objeto de coordinar oportunamente las intervenciones, adecuarlas a las características del medio y de los asentamientos preexistentes, y lograr las mayores sinergias posibles con la ordenación de centros intermodales estratégicamente localizados.

La política equilibrada de transporte va a constituir el cimiento fundamental de un modelo sostenible eficiente.

Para ello, las Directrices deben desarrollar preferentemente las posibilidades que ofrecen las infraestructuras ferroviarias adecuadamente integradas en el territorio y en el sistema polinuclear vasco de capitales, tanto optimizando la conexión inmediata de éstas como la difusión en éstas y en sus áreas de influencia, complementadas con las correspondientes redes de autobuses.

El transporte colectivo va a constituir la verdadera armadura del sistema del modelo territorial y debe relacionar adecuadamente los referidos centros intermodales.

La quinta.

Las Directrices de Ordenación territorial deberán incorporar asimismo otras decisiones básicas que a modo de mínimos permitan hacer realidad el Sistema Polinuclear de Vasco.

Nos referimos a aquellas intervenciones de renovación urbana tanto correspondientes a centros urbanos como a nuevas centralidades o periferias que el modelo debe significar para realizarse, a las que se añadirán algunas propuestas en materia de equipamientos u otras infraestructuras de servicios.

El modelo incorporará las medidas que garanticen su desarrollo con la flexibilidad precisa.

La sexta.

La integración equilibrada de los usos en la armadura que resulte de cuanto precede ha de constituir una tarea que, en alguna medida, también debe dirigirse desde las Directrices de Ordenación Territorial.

Nos referimos fundamental y singularmente a la ordenación de los entornos de los centros intermodales donde las intervenciones deberán procurar incorporar la mixtura de usos oportuna en orden a cuanto se ha venido señalando en el informe.

Nos referimos también a la identificación de ámbitos, situados tanto en vacíos urbanos y en medios urbanos obsoletos como en continuidad de áreas urbanas tangentes o próximas a serlo, donde propiciar las intervenciones precisas, en orden a alcanzar mayores sinergias, recuperar suelos ya gastados y evitar la ocupación de nuevos suelos vírgenes, más propicios desde una perspectiva estrictamente económica. Ello permitirá introducir factores de reequilibrio, de acuerdo con pautas ambientales y racionales.

Acciones de este tipo procuran en general además la regeneración de esos ámbitos y su difusión en sus entornos favoreciendo la cohesión social.

La séptima.

Las Directrices deberán ordenar el medio físico, muy probablemente sin alterar básicamente las pautas vigentes.

La octava.

El modelo territorial significa las tres capitales debiendo avanzar en una mayor concreción del alcance de las correspondientes aglomeraciones que, en algún caso, pudiera trascender de las actuales Áreas Funcionales delimitadas.

En este contexto deben considerarse cuestiones como un eventual acotado de la dimensión máxima de dichas aglomeraciones u otras medidas tales como los actuales límites municipales que condicionan sobremanera las decisiones e incluso la identificación de eventuales realidades metropolitanas.

La novena.

Las Directrices deben contar con pautas renovadas de aplicación en aquellos supuestos en los que no se cuente con Planes Territoriales Parciales, a la vez que deben obligar en cualquier caso a un impulso definitivo hacia la aprobación definitiva de estos instrumentos para hacer efectivo también el desarrollo de la ordenación del territorio en su escala intermedia.

Se propone en particular la reevaluación de las pautas establecidas para la cuantificación de las nuevas necesidades residenciales, estableciendo incluso los mínimos oportunos, así como el marco al que ha de ajustarse la programación de las intervenciones limitando los compromisos de inversión.

A tal efecto se considera oportuno propiciar cuantos estudios y proyectos se consideren necesarios para concretar las propuestas, evitándose sin embargo la invención de nuevas figuras extrañas a las ya previstas en la legislación vigente que se consideran adecuadas y suficientes.

Paralelamente a ello, deberá prestarse especial atención a la compatibilización, en ausencia de Planes Territoriales Parciales, de las determinaciones de los Planes Territoriales Sectoriales.

La décima.

Las Directrices deberán contar con un adecuado seguimiento que cabe asignar a un Observatorio del Territorio a implantar al efecto.

El documento que surja del proceso de revisión a poner en marcha pondrá el punto de mira allá por el año 2.025, cuando se cumplirá un cuarto del siglo XXI y se prevé que existan sobre el planeta al menos 9 ciudades de más de 20 millones de habitantes. La evolución de ese contexto global deberá ser una referente más del modelo.

En Donostia- San Sebastián, a 2 de octubre de 2.006

Día Mundial de la Arquitectura bajo el lema “Las ciudades catalizadoras de esperanza”

Un día especial para fechar una reflexión como ésta.

Sigamos haciendo ordenación del territorio,
Garantizando la integración necesaria, sin exclusiones,
Y esforzándonos en hacerlo mejor.

Santiago Peñalba Garmendia - Arquitecto.