

Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de La Comunidad Autónoma del País Vasco

Jesús M.^a ERQUICIA OLACIREGUI

Doctor Arquitecto Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco

RESUMEN: La escala de intervención del hombre sobre la naturaleza ha sido una variable que ha estado presente en toda su acción. En la actualidad, por el fuerte proceso de metropolización del conjunto del territorio del País Vasco, la escala municipal no es suficiente para abordar las problemáticas fundamentales a las que deba de hacer frente la sociedad, siendo preciso abordar la ordenación física del territorio desde otras escalas supramunicipales. Esta afirmación se realiza a partir de una investigación que aborda el estudio del planeamiento urbanístico y territorial de los últimos cincuenta años y en concreto: El Planeamiento de la Autarquía (1939-1956), el Planeamiento de la Expansión Urbana (1956-1979), el primer Planeamiento Democrático (década de los ochenta), el Planeamiento Territorial de la década de los noventa. Finalmente desarrolla los contenidos que han de ser abordados por el planeamiento territorial, señalando los retos que debe de abordar la ordenación del territorio.

Descriptores: Planeamiento urbanístico. Ordenación del territorio. País Vasco.

I. INTRODUCCIÓN

La escala de intervención del hombre sobre la naturaleza ha sido una variable que ha estado presente en toda acción humana y se ha basado en unas pautas o criterios, muchas veces intuitivos, que han existido en todo momento. A lo largo de los tiempos se han producido hitos o cambios en la escala de la actuación, lo fue en la Edad Media el proceso de fundación de las Villas, fenómeno de gran trascendencia en la estructura urbanística actual del País Vasco; lo supuso el Planeamiento del Ensanche con un nivel de intervención que no había tenido precedentes; también lo fue la idea del Plan

Urbanístico, donde ya no aparecía como única consideración el entramado urbano, la ordenación de lo urbano, sino que la ciudad se observaba dentro o en el marco de un territorio normalmente del municipio.

En la actualidad, por las características geográficas del territorio del País Vasco y por el fuerte proceso de crecimiento y expansión urbana dados, nos encontramos en un momento en el que la escala municipal no es suficiente para abordar las problemáticas fundamentales a las que deba de hacer frente la sociedad, siendo preciso abordar la ordenación de la actividad humana u ordenación física del territorio desde otras escalas supramunicipales.

Recibido: 26.03.03; Revisado: 11.06.03
e-mail: jm-erquicia@ej-gv.es

Este artículo constituye un extracto de la tesis doctoral que con el mismo título fue defendida por el autor el día 4 de octubre de 2002 en la Escuela de Arquitectura de Donostia-San Sebastián, obteniendo la calificación de Sobresaliente cum Laude por unanimidad de todos los miembros del tribunal.

El autor desarrolla el tema ubicándolo en la Comunidad Autónoma del País Vasco dado su conocimiento por su condición de Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco.

En estos momentos promovida por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el texto de la tesis está en proceso de publicación.

Esta afirmación se realiza a partir de un análisis suficientemente amplio desde el punto de vista temporal y disciplinario, y situado en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En concreto, a partir de una investigación que aborda el estudio del planeamiento urbanístico y territorial de los últimos cincuenta años y particularmente el tratamiento de las cuestiones supramunicipales que realizan las diferentes generaciones de planeamiento que es posible distinguir en este tiempo, para a continuación desarrollar ampliamente los contenidos que han de ser abordados por el planeamiento territorial, se puede concluir señalando que hoy las cuestiones fundamentales a abordar en la ordenación física del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco es preciso abordarlas desde la escala supramunicipal.

Cabe reseñar que en la década de los ochenta la democratización de los ayuntamientos provocó su fortalecimiento competencial en materia urbanística, y la recuperación por éstos de la iniciativa y promoción del urbanismo, y en definitiva del gobierno de su territorio. En esta medida estamos asistiendo hoy a un momento socioadministrativo de fuerte municipalismo con un urbanismo asentado sobre una experiencia de cincuenta años y una ordenación del territorio de nacimiento reciente en su actual configuración. En esta línea la ordenación del territorio puede ser vista desde los municipios como una invasión competencial del mundo urbanístico local, sin un reconocimiento de sus aportaciones disciplinares, siendo preciso avanzar desarrollando el campo de la ordenación del territorio como complemento del urbanismo desde una colaboración directa con los agentes locales superando las suspicacias citadas y plasmando las contribuciones sociales de la disciplina.

La investigación parte de los siguientes presupuestos iniciales:

1. Situar el estudio en un marco temporal, territorial y disciplinar adecuado. En concreto en el periodo transcurrido de la guerra civil española a la actualidad, en el territorio concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el campo disciplinar del planeamiento urbanístico y territorial.
2. Realizar un amplio análisis del planeamiento urbanístico y territorial redactado en los últimos cincuenta años descubriendo las distintas sensibilidades disciplinares o de generaciones de planeamiento habidas en todo este tiempo.
3. Mostrar especial interés sobre el análisis de la evolución en el tiempo del tratamiento dado en la planificación física a las cuestiones supramunicipales.
4. Concluir en la necesidad de abordar las cuestiones fundamentales relativas a la ordenación física del suelo desde la ordenación del territorio a través del planeamiento territorial.
5. Recoger los nuevos paradigmas disciplinares para el futuro: La sostenibilidad, la planificación estratégica o el surgimiento de la escala europea.

La investigación comienza descubriendo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco con una estructura física que refleja unas características muy definidoras en cuanto a territorio pequeño, costero y de orografía muy accidentada, lo que ha condicionado totalmente el sistema de asentamientos urbanos. En esta línea cabe decir como dato de partida que en el País Vasco a lo largo de estos últimos cincuenta años, con la evolución demográfica habida en lo que supone la duplicación de la población y la consecuente expansión urbana, y con las infraestructuras ejecutadas, se ha generado un proceso global de metropolización del conjunto de su territorio que induce a su consideración conjunta como una ciudad región.

En concreto en la tesis se realiza un estudio evolutivo del planeamiento urbanístico y territorial de las siguientes etapas:

1. Planeamiento de la Autarquía (1939-1956)
2. El Planeamiento de la Expansión Urbana (1956-1979).
3. El primer Planeamiento Democrático (década de los años ochenta).
4. El Planeamiento Territorial de la década de los noventa.

2. LA EXPERIENCIA AUTÁRQUICA (1939-1956): un planeamiento territorial en simbiosis con el planeamiento urbanístico

Paralelamente al Urbanismo de la Reconstrucción que en este tiempo se da en Europa, en España se da el Urbanismo de la Autarquía. Una de las aportaciones fundamentales del periodo autárquico es la creación de una estructura administrativa para la dirección del proceso urbanístico, sin suficientes resortes democráticos y en claro ejercicio de tutela, cuyas bases perdurarán durante muchos años. Así mismo, con un planteamiento tecnocrático el momento es prolífico en la generación de documentos de planeamiento territorial de una impronta especial, fundamentalmente en lo que corresponde a Guipúzcoa y Vizcaya.

En la escala territorial resultan incuestionables las aportaciones que en materia de Planeamiento Territorial se producen en este período: La singularización de ámbitos que precisan ser tratados de una forma unitaria, (el Gran Bilbao, San Sebastián y su Area de Influencia, y la provincia de Guipúzcoa); o la disposición orgánica del ámbito del Plan (el ámbito entendido como un todo que ha de funcionar como tal, interpretación orgánica del hecho urbanístico y necesidad de un funcionamiento equilibrado del conjunto del sistema). Procede singularizar en esta exposición dos aspectos fundamentales de otros tantos dos Planes:

1. La definición por el Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa de 1943 de preocupaciones territoriales que trascienden el carácter local y la necesidad de ser abordadas desde una escala supramunicipal, constituye un ejercicio de clarividencia.
 - a) Plantea la principal cuestión que posee la ordenación urbanística del territorio guipuzcoano cual es su accidentada orografía y la escasez de suelo para su colonización edificatoria.
 - b) Cita la problemática de la implantación territorial de las instalaciones industriales: La necesidad de amplias superficies de suelo y de proceder a reservar suelo con tal fin ante posibles futuros asentamientos.

- c) Aborda las cuestiones fundamentales sobre las infraestructuras de transportes y comunicaciones de rango regional y en concreto plantea diferentes alternativas (Zarauz, Astigarraga y Fuenterrabía) para el emplazamiento del aeropuerto de la ciudad de San Sebastián.
- d) Es más limitado en materia de vivienda, citando la problemática especulativa y la acción pública necesaria para controlar a la iniciativa particular para la consecución del fin social.
- e) Dedicar un capítulo específico a la Capital, sobre la cual se dan criterios para una definición de su estructura urbanística.
- f) Da pautas globales para el control edificatorio en el entorno rural, destacando la necesidad de permisos especiales de las administraciones supramunicipales.
- g) Desde el punto de vista de la organización administrativa, advierte sobre la problemática de las desanexiones municipales dando vías de intervención.

En definitiva, el Plan enumera las diversas problemáticas que en materia de ordenación territorial se comenzaban a dar en Guipúzcoa, las cuales van a resurgir acrecentadas a lo largo de los próximos cincuenta años. Incluso, se puede decir que hoy en día, el reto fundamental en la ordenación de este territorio es el de dar respuesta a las cuestiones enunciadas en este Plan.

Sin embargo, con una visión quizás excesivamente pragmática, la resolución de cuestiones territoriales ocupará un lugar secundario adoptándose como objetivo la dotación de planeamiento para los municipios más importantes. A partir de los esquemas de ordenación contenidos en este Plan Provincial, se realizará la preparación del planeamiento de los municipios de población creciente. El Plan General (Plan General de División en Polígonos) de cada uno de los municipios consistirá en un Plano de Zonificación, aplicándose para cada una de las zonas una normativa común, las «Ordenanzas del Libro Rojo». La eficacia del sistema

permitirá la confección de una treintena de planes urbanísticos en un plazo muy breve de tiempo y con muchos años de antelación a como se desarrollaría esta tarea en otras partes de España.

2. En segundo lugar al analizar el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1946, y su escala de intervención surgen diversas preguntas, cuales son: ¿El Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca es un Plan Territorial o un Plan Urbanístico? ¿No estamos ante un planeamiento territorial que va a ser utilizado como planeamiento urbanístico? A este respecto caben las siguientes afirmaciones:
 - a) A pesar de ser un plan que posee todas las características de un plan territorial, su utilización práctica va a ser la de un plan urbanístico, en cuanto que definidor de una estructura general para su posterior desarrollo mediante planes parciales, y de una zonificación, técnica clara de planeamiento municipal.
 - b) El Plan no desplegará su verdadera naturaleza de planeamiento territorial en cuanto que dada la escasa inversión pública llevada a cabo, no se ejecutará la mayor parte de la infraestructura comarcal diseñada.
 - c) Podríamos resumir señalando que se produce una cierta convivencia entre el planeamiento territorial y el urbanístico.
 - d) Por señalar alguna particularidad sobre el modelo territorial propuesto por el Plan del Gran Bilbao cabe indicar el acierto de la estructura viaria diseñada que será realidad décadas después (puente de Rontegi y túneles de Artxanda), y el planteamiento de importantes infraestructuras portuarias a lo largo de la ría (canales, dársenas) como servicio de los desarrollos industriales colindantes.

Como conclusión en relación con el Planeamiento Territorial redactado en este tiempo cabe citar su coherencia teórica, aunque tropezará con dos grandes limitaciones que cuestionarán su desarrollo posterior: La escasa inversión pública en

las infraestructuras previstas y la nula capacidad de los ayuntamientos para gestionar y controlar el desarrollo del Plan. En definitiva y como síntesis, cabe señalar que en el período de la Autarquía se produce un cierto auge del planeamiento territorial, si bien su explicación cabe encontrarla también en la situación sociopolítica del momento que hace que el proceso de planeamiento esté controlado por organismos de la Administración General del Estado, lo que hace que se trabaje desde una escala supramunicipal, en teoría en clave territorial, pero en la práctica en clave urbanística.

3. EL PLANEAMIENTO DE LA EXPANSIÓN URBANA 1956-1979: el urbanismo ejecutivo

En la década de los años cincuenta la economía española empieza a mejorar de forma creciente. Esta mejora repercute en el País Vasco y fundamentalmente en Vizcaya y Guipúzcoa, sobre todo en el sector industrial, alcanzando la economía los primeros puestos en renta por habitante respecto al resto de España. El fantástico crecimiento industrial planteará un fuerte crecimiento de población; la población de la Comunidad Autónoma pasará de 1.061.240 habitantes en 1950 a 2.072.100 en el año 1975, en lo que supone su duplicación.

Este fuerte crecimiento socio-económico exigirá una respuesta urbanística que encuentra su vía fundamentalmente en los Planes Nacionales de Vivienda y significará una fuerte construcción de viviendas y como consecuencia de ello una no menor acción urbanizadora. En este sentido el planeamiento tiene su expresión fundamentalmente en tareas de desarrollo y ejecución de las previsiones del planeamiento

La experiencia de planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco cabe situarla en: Los estudios del tipo de Planes Comarcales llevados a cabo en Álava en los años 1968 y 1976 sobre los territorios circundantes a Vitoria; El Plan General Comarcal de Bilbao y su Comarca de 1964 y los Planes Generales Comarcales del resto de comarcas de Vizcaya; y el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa «Plan Doxiadis», de 1966.

3.1. Alava: la frustrada respuesta territorial a un previsible proceso de expansión urbana de Vitoria

A finales de los años sesenta y primeros años de los años setenta se desarrollan en Alava diversos estudios de ordenación territorial cuyo objetivo es el de prever y controlar territorialmente el previsible crecimiento demográfico que presumiblemente se va a dar en Vitoria en años sucesivos.

En concreto, en 1968 se redacta por el equipo integrado por los arquitectos Eduardo Mangada, Rafael Moneo y Carlos Ferrán el Informe Preliminar del Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Vitoria- La Llanada Alavesa- Cigoitia- Villarreal- Zuya. En este Informe se parte de una concepción de la ordenación del territorio a nivel estatal en forma de crecimiento polarizado hacia determinados polos de desarrollo económico, (Vitoria es uno de ellos). Contempla como necesario un planteamiento de la cuestión en las dos escalas regional y comarcal para poder atender adecuadamente el proceso de expansión de Vitoria:

1. Planteamiento regional: como justificación a nivel regional de algunos de los problemas de Vitoria y elevación a este rango de las propuestas más significativas. Función de Vitoria en la estructura regional, (País Vasco, Navarra, La Rioja, Santander, y Burgos-Miranda).
2. Planteamiento comarcal: definición de un ámbito comarcal como un área lo suficientemente amplia como para contener todos los elementos que pueden ayudar a un desarrollo urbano basado en un crecimiento de la magnitud precisa y garantizar el control de su influencia. Comarca establecida: La Llanada Alavesa, Cigoitia, Villarreal y Zuya.

La variable fundamental es el desarrollo o la expansión urbana y analizará todos los elementos que puedan limitarlo, avanzando criterios para las infraestructuras (sugiere el aeropuerto en Foronda), los suelos residenciales, industriales, etc. La excesiva ambición en los planteamientos conllevará el hecho de que los pasos sucesivos adoptaran una línea más posibilista.

Sin embargo varias décadas después en la década de los noventa en el proceso de

redacción del planeamiento territorial volverán a surgir las mismas cuestiones: El crecimiento urbano de Vitoria-Gasteiz, el papel territorial de Vitoria-Gasteiz y su territorio circundante de la Llanada Alavesa en la Comunidad Autónoma del País Vasco; la potencialidad de los terrenos de orografía llana para el asentamiento de actividades económicas, etc.

3.2. Vizcaya: el planeamiento de los planes comarcales

La experiencia de planeamiento territorial en Vizcaya en este tiempo será la aprobación de planeamiento comarcal para cada una de las siete comarcas, suponiendo en la práctica (salvo para el Gran Bilbao), la dotación a los municipios vizcaínos de su primer planeamiento urbanístico. Se trata de un planeamiento promovido por la Diputación, con insuficiente intervención de los ayuntamientos que se limitará a la emisión de alegaciones en los periodos de exposición pública.

Por centrarnos en el Plan de Bilbao por cuanto que los siete planes metodológicamente son similares, desde un análisis disciplinar no son notables las aportaciones teóricas del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1964 en relación con el de 1946:

- a) Dentro de una óptica netamente expansionista el Plan se limita a plantear el mismo modelo pero aumentando el suelo calificado urbanísticamente.
- b) Las determinaciones de rango territorial no dejan de ser postulados de escasa traslación práctica y el plan más que operar como planeamiento territorial funcionará como planeamiento urbanístico.
- c) Redactado a escala amplia (1:10.000), se aplicará como un plan general, pasando directamente de la zonificación a la licencia, provocando un pésimo desarrollo urbanístico.
- d) En cuanto a determinaciones concretas cabe citar el comienzo de cambio en el funcionamiento de la comarca y en concreto de la actividad portuaria, congelándose diversas previsiones de infraestructuras portuarias a lo largo de la ría, a favor de un desarrollo del puerto en la desembocadura.

3.3. Guipúzcoa: el plan provincial de «Doxiadis». Análisis territoriales interesantes sin mecanismos de conexión con el planeamiento urbanístico

El Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa «Plan Doxiadis» de 1966 tal y como se desprende del texto normativo comparte la teoría de la aproximación escalonada a la ordenación física del suelo desde los planes provinciales, pasando por los comarcales hasta los municipales, y dentro de un análisis racionalista de la ordenación urbanística del territorio guipuzcoano, posee elementos de indudable interés que merecen ser subrayados:

1. Analiza las cuestiones territoriales globales que afectan a la provincia de Guipúzcoa, destacando:
 - a) El análisis sobre el ESPACIO: Partiendo del espacio físico ocupado define el espacio físico aprovechable como aquél que posee una pendiente inferior al 15%. Presenta la problemática de la escasez de suelo urbanísticamente aprovechable en Guipúzcoa como una cuestión territorial global, si bien es escaso en la definición propositiva para su abordaje.
 - b) Realiza de una manera atinada la primera comarcalización del territorio guipuzcoano en base a cuestiones de población y economía, que tendrá gran similitud con las posteriores comarcas administrativas y Áreas Funcionales de las Directrices de Ordenación Territorial.
2. Enuncia temas que netamente corresponden a la Ordenación del Territorio como es el establecimiento de una Zonificación General: Zonas industriales, comerciales y residenciales-turísticas; Zonas de interés histórico regional; Zonas de interés artístico monumental; etc.
3. Finalmente en las Normas Urbanísticas utiliza la misma técnica que las «Ordenanzas del Libro Rojo» del periodo autárquico en cuanto al establecimiento de unas ordenanzas según zonas.
4. Como gran limitación del Plan cabe señalar la falta total de conexión entre las

partes del Plan y su carácter totalmente indicativo lo que provocará la ausencia de definición práctica de criterios territoriales hacia el planeamiento municipal y por lo tanto el escaso eco que las reflexiones territoriales tendrán en el planeamiento urbanístico, que discurrirá por otras líneas. En concreto, los análisis territoriales de mayor interés (el espacio aprovechable, la zonificación general, etc.), no tendrán ningún traslado posterior al planeamiento.

En definitiva, y a pesar de los esfuerzos realizados con los planes territoriales, éstos salvo los planes comarcales redactados en Vizcaya, únicamente quedarán reducidos a reflexiones teóricas sin plasmación práctica, desarrollándose la ordenación física a través de planes de escala urbanística.

4. PRIMER PLANEAMIENTO DEMOCRÁTICO – DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA

4.1. La revisión del planeamiento vigente

La década de los ochenta se corresponde con el periodo conocido en España como la Transición Española. En los primeros años se acomete de forma general por parte de todos los municipios de la CAPV la revisión del planeamiento vigente. Se parte de una situación socioeconómica distinta singularizada por el estancamiento poblacional y la crisis económica. El nuevo planeamiento es encuadrable dentro del urbanismo de la «Generación de la Transformación» que paralelamente se está dando en Europa que incidirá en la intervención y transformación de la ciudad consolidada.

El proceso de revisión del planeamiento que surge en los ochenta podemos considerarlo como un proceso singular enmarcado en la CAPV por los siguientes elementos: El nuevo marco con la asunción de las competencias por el Gobierno Vasco, las disposiciones legislativas puntuales que se dictan para llevar a cabo la práctica urbanística (Ley 3/1980, de 28 de Diciembre, sobre extinción de la Corporación Administrativa del «GRAN BILBAO»,

primera ley que aprueba el Parlamento Vasco, y la Ley 27/1983, de Territorios Históricos, que organiza el entramado administrativo en la Comunidad Autónoma), los ayuntamientos democráticos, la participación pública, la figura de planeamiento utilizada con las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal como figura utilizada de forma generalizada en detrimento del PDSU o del PG, y finalmente los dos Proyectos de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana promovidos por el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco, como cuerpos normativos que contendrán los criterios básicos del nuevo planeamiento.

Extendiéndose ampliamente en la CAPV la denominada «Cultura del Plan», el planeamiento de esta década posee unas características que lo encuadran como una generación de planeamiento en lo que se refiere al planteamiento disciplinar que desarrolla, denotándose una recuperación de lo urbano y un déficit de lo territorial. En la investigación no quedan recogidas todas las materias, siendo abordados únicamente los aspectos relativos a la estructura general y orgánica del territorio, es decir, la escala más territorial.

A) *Nuevo planteamiento de las infraestructuras: realismo y respuesta eficaz a las demandas locales. Ausencia de reflexiones supramunicipales*

El planeamiento urbanístico realiza un nuevo planteamiento de las infraestructuras. Partiendo de un diagnóstico de insuficiencia de la red viaria existente para dar una respuesta adecuada a la ciudad consolidada y por lo tanto a las nuevas áreas a plantear, y la herencia recibida con importantes viarios planificados y no ejecutados, la principal pauta en el planteamiento de las nuevas infraestructuras será la del realismo en las propuestas. La programación de las infraestructuras para que su construcción se realice simultánea y coordinadamente con las transformaciones que experimenta el uso del suelo como consecuencia de la ejecución del plan, la realización de carreteras variante, el mallado y la jerarquización del viario

interno, la dotación de aparcamientos, la peatonalización de áreas, etc serán una constante de todos los planes.

El planeamiento municipal aprobado da respuesta eficaz a la ordenación viaria del entramado urbano, sin embargo posee limitaciones para diseñar las infraestructuras de rango metropolitano o los entronques con la red interurbana; no analiza en los viarios supramunicipales las potencialidades y limitaciones de las diferentes alternativas de trazado; en cuanto al sistema ferroviario posee dificultades para hacer integrar las decisiones sectoriales o para realizar propuestas; en lo que respecta a los puertos (Bilbao, Pasaia), o a los aeropuertos (Bilbao, Hondarribia), las limitaciones del planeamiento municipal son evidentes. A excepción quizás de las tres capitales, los planes municipales se limitarán a recoger las previsiones de las administraciones sectoriales sin un mayor análisis, o se abstendrán en la definición de cuestiones supramunicipales.

B) *Ordenación de los espacios libres: redotación y respuesta local, escasa preocupación por la dotación supramunicipal*

En cuanto a la ordenación de los espacios libres se constata un diagnóstico de preocupante situación de la dotación de nuestros pueblos y ciudades en el momento de abordar la revisión del planeamiento. Surge el objetivo básico de la redotación de los núcleos hasta alcanzar cuanto menos los estándares legales (5 metros cuadrados por habitante). Se califican zonas verdes en número, calidad y posición según permita la situación urbana existente, aprovechando todos aquellos huecos recuperables para la creación de parques y jardines urbanos, intentando suplir los déficits que se producen en los suelos consolidados.

Al abordar el estudio de los sistemas de espacios libres es posible distinguir tres escalas de trabajo: La dotación a escala de barrio, el parque urbano o la dotación a escala municipal, y la escala comarcal o la dotación supramunicipal. El planeamiento municipal surge como documento eficaz para la consecución de

los espacios libres a escala municipal, (parque urbano) y local (plazas de barrio), sin embargo posee limitaciones para plantear y ordenar la dotación de espacios libres a escala supramunicipal, (parques periurbanos, etc.). La experiencia ha demostrado la no ejecución, salvo raras excepciones, de las previsiones de parques supramunicipales efectuadas por los planes.

C) *Ordenación de los equipamientos: redotación y atención por la escala municipal. No se observan especialmente las cuestiones supramunicipales*

Un análisis normalmente exhaustivo efectuado por el planeamiento sobre los equipamientos permite diagnosticar una acumulación general de los equipamientos en la parte central de las poblaciones y la infradotación de los barrios periféricos; la dimensión inadecuada o los emplazamientos en algunos casos marginales; y la escasa relación formal entre el equipamiento y la ciudad. Al igual que en los espacios libres, surge un similar objetivo del planeamiento, cual es el de la anulación de los déficits detectados.

En lo que respecta a la diferente escala de los equipamientos (de barrio, municipal o supramunicipal), el planeamiento municipal resulta un documento eficaz para atender la ordenación de los equipamientos municipales, sin embargo con limitaciones para atender correctamente la ordenación del equipamiento regional, comarcal o metropolitano, fundamentalmente en lo relativo al análisis de las potencialidades de éste para el conjunto del ámbito al que sirve (equipamiento universitario por ejemplo).

D) *Ordenación de los suelos residenciales, industriales o terciarios: la recuperación de la morfología urbana y de la ciudad construida*

En lo que respecta a la ordenación de los suelos residenciales, industriales o terciarios establecida por el planeamiento de los años ochenta cabe señalar las siguientes dos conclusiones:

- En lo que se refiere al dimensionado de los suelos calificados, se producirá una

fuerte disminución de las expectativas de expansión de los planes vigentes, adecuando éstas a una dinámica demográfica más realista, poniendo un acento especial en la ciudad consolidada; los nuevos suelos calificados por los planes serán fundamentalmente suelos que ya estaban anteriormente calificados, surgiendo el concepto de acabar la ciudad desde dentro; finalmente, dado el carácter morfológico de los planes se utilizarán como límites de la ciudad, accidentes geográficos existentes, y los nuevos suelos serán dimensionados también en atención a consideraciones demográficas, a vocaciones turísticas etc., o teniendo en cuenta las consideraciones del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana.

- Se observan limitaciones en el análisis municipal llevado a cabo. Algunos planes ya detectan problemáticas específicas de haber colmatado todo el suelo existente en el municipio susceptible de ser colonizado por edificación; otros municipios ya sienten su incapacidad para realizar grandes previsiones sin el aval de un planeamiento comarcal; finalmente se detecta la urgencia de una respuesta metropolitana a las necesidades del Bilbao Metropolitano y de Donostialdea.

E) *Ordenación del suelo no urbanizable: el aumento del interés por el Medio Físico. Intento de resolución de la cuestión desde la escala local.*

Cabe concluir en el minucioso análisis que el planeamiento urbanístico aborda en la ordenación del suelo no urbanizable, así como en la constatación de las limitaciones que conlleva la ordenación de este suelo desde la escala municipal. En concreto el planeamiento democrático realiza un análisis muy exhaustivo del suelo no urbanizable en lo que constituye un precedente en la historia del urbanismo en el País Vasco; utilizando una escala adecuada- E:1:5.000- desarrolla una categorización minuciosa del suelo asignando el régimen de usos edificatorios y urbanísticos permitidos en cada una de las categorías.

Sin embargo, como ya se indica en algunos planes, la Ley del Suelo en un

intento de coordinar de forma unitaria todas las iniciativas de control e intervención sobre el medio físico establece mecanismos administrativos y legales de ordenación en ámbitos que superan en principio lo meramente urbanístico, adentrándose de hecho, entre otros posibles campos, en la ordenación rural y por tanto en la planificación de factores que han de incidir de forma decisiva en la producción agropecuaria y forestal.

Es cierto también que este intento es poco más que una declaración de intenciones, y que la instrumentación legal que establece es ambigua e imprecisa en cuanto que trasciende el ámbito estrictamente urbanístico, fijando de forma generalizada la utilización de una figura de planificación tan poco definida como el Plan Especial. Esta situación se agrava al darse de hecho una absoluta desconexión en los objetivos de intervención de los distintos organismos de la Administración, la cual hace inviable cualquier tipo de intervención globalizadora sobre el medio físico, en la línea prefijada por la Ley.

4.2. La visión de lo supramunicipal en la década de los ochenta: el planeamiento territorial como corrector de déficits

La década de los ochenta si bien es la década en la que la ordenación tiene su mayor expresión a través del planeamiento urbanístico, en la CAPV lo supramunicipal tiene un reflejo reseñable desde la labor llevada a cabo por el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco en los siguientes campos: El planeamiento territorial diseñado en los Proyectos de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana, la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y el planeamiento territorial redactado para afrontar los déficits infraestructurales del Gran Bilbao (Modificaciones del Plan Comarcal para la incorporación de las soluciones viarias Ugaldebieta y Eskugalde) o para corregir problemáticas surgidas en el suelo no urbanizable.

Como reflexión interesante cabe señalar en lo respecta a este último punto sobre la figura del Plan Comarcal, que si hasta ese momento había sido utilizado fundamentalmente como planeamiento urbanístico, en estos casos es utilizado como documento de ordenación territorial a partir del cual ejercer una política supramunicipal: ejecución de infraestructuras de rango metropolitano, o la ejecución de políticas para la protección del suelo no urbanizable.

5. MADURACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA: ÉNFASIS EN LA ESCALA TERRITORIAL

Tras la asunción de la competencia exclusiva en la materia y con la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, se da el primer paso del proceso de maduración de la planificación física a través del planeamiento territorial. En este tiempo es clara la recuperación de importancia del planeamiento territorial en toda Europa. Se trata de un periodo de estancamiento poblacional y desde un punto de vista económico con una tendencia a la terciarización: reducción de la dedicación en el sector agrícola a un valor anecdótico, descenso del sector secundario-industrial y alza del sector servicios, todo ello según un comportamiento similar al de otras regiones europeas de tradición industrial.

El día 31 de mayo de 1990 el Parlamento Vasco aprueba por unanimidad la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio. Se perfilan como instrumentos de planeamiento territorial las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, definiéndose pues, tres nuevas escalas por encima del planeamiento municipal: La escala regional, la intermedia o de Área Funcional y la sectorial.

Las Directrices de Ordenación Territorial aprobadas definitivamente en 1997 inauguran en la Comunidad Autónoma la disciplina de la ordenación del territorio como un nuevo campo de actuación o modo de abordar la planificación física o la regulación de los usos a implantar en el territorio. Desarrollan el planeamiento territorial a

escala regional configurando un modelo llamado a ser el marco de referencia para el resto de documentos territoriales o urbanísticos.

Como documento de escala regional las Directrices reflexionan sobre el papel de la Comunidad Autónoma en el espacio europeo tras la disolución de las fronteras en aras a identificar su vocación y sus estrategias de desarrollo en un contexto más interrelacionado, surgiendo el concepto inédito en ese momento de «Euskadi, rótula en el territorio europeo» reflexión que resuelve la dicotomía de la pertenencia del País Vasco al Arco Atlántico y la conexión al eje del Mediterráneo, y de la que surgirán las estrategias de integración de las tres capitales. Establecen un Modelo Territorial alrededor del cual coordinar e integrar los planes municipales y las políticas sectoriales, y cuyos elementos conformadores son: El Medio Físico, el Sistema de Ciudades y las Áreas Rurales, el Sistema Relacional y los Equipamientos o la división funcional.

En un contexto valorativo netamente positivo y dentro de la dificultad que supone el no disponer de suficiente perspectiva temporal, a la aprobación de las Directrices procede reconocer las siguientes aportaciones:

- Las Directrices han supuesto la reapertura del campo disciplinar de la ordenación del territorio y en concreto el campo del Planeamiento Territorial Parcial, plano de trabajo en el que han de abordarse gran parte de los cuestiones de planificación física de la Comunidad Autónoma.
- Las Directrices pueden considerarse como un documento que ha generado un importante consenso interinstitucional, residiendo en este campo una de sus mayores contribuciones.
- Las Directrices están ejerciendo su papel de marco de referencia para el planteamiento de las nuevas actuaciones. En esta línea cabe citar que los departamentos sectoriales están desarrollando sus políticas utilizando las Directrices como elemento integral de referencia.
- 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 de Planeamiento Territorial Parcial.

- En un plano más concreto cabe situar el análisis del Medio Físico como especialmente positivo sin embargo con la obligación y reto de evitar su sacralización. Finalmente es reseñable el tipo de documento confeccionado que resume en un único plano sus determinaciones fundamentales.

El establecimiento de estrategias de equilibrio territorial lleva a las Directrices como determinación fundamental a la tarea de la delimitación de la escala territorial adecuada para el desarrollo de los planes territoriales parciales, que dé operatividad a las orientaciones generales aportadas para el conjunto de la Comunidad Autónoma.

La delimitación actual de los términos municipales mediante la cual se adscribe el territorio a los núcleos urbanos en un escenario de núcleos dispersos, más o menos homogéneamente repartidos y conectados por un sistema de vías de comunicación, y por lo tanto anterior a los procesos sucesivos de industrialización y urbanización del siglo XX que dan como resultado la caracterización actual del sistema urbano, ha entrado en crisis cuando las magnitudes y dimensiones de tales procesos han desdibujado la caracterización inicial.

La escala territorial «intermedia» correspondiente a las «Áreas Funcionales» identificadas en las Directrices, (15 en el conjunto de la Comunidad Autónoma) resulta de un tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial. Ante la dificultad que supone en la delimitación de las Áreas Funcionales el no respetar las delimitaciones de los Territorios Históricos cabe singularizar el consenso interinstitucional generado.

Del examen del Avance del Plan del Bilbao Metropolitano se traslucen tres escalas o formas de intervención: El Modelo Territorial, en forma de esquema de funcionamiento de cada una de las infraestructuras metropolitanas previstas con las estrategias fundamentales a desarrollar en cuanto a política de suelo; el Estudio Estratégico de la Ría con la ordenación del «Nuevo Territorio» o superficie

de ruinas industriales preciso de regeneración y auténtico territorio del futuro desarrollo, que como sugerencia para las administraciones municipales plasma la ordenación indicativa y figurativa, y con ello sus oportunidades; y finalmente el Proyecto de Infraestructuras del Eje Metropolitano, desarrollado con la finalidad de analizar la viabilidad económica de la propuesta fundamental del Plan y su funcionamiento en una escala de trabajo que tiene en cuenta el aspecto sectorial de la determinación.

El ejemplo es ilustrativo de las funciones claras de la ordenación del territorio a esta escala: La definición de un modelo territorial global y el planteamiento de determinaciones que nunca surgirían de una análisis municipio a municipio; el establecimiento de sugerencias para el planeamiento urbanístico; y la coordinación de las políticas o la superación de visiones sectoriales.

Finalmente cabe decir también que la política de ordenación del territorio llevada a cabo a través de los Planes Territoriales Sectoriales está siendo muy fecunda, aunque posee la debilidad de estar ordenando algunas materias que pudieran resultar en algunos casos más correctamente tratadas desde el Plan Territorial Parcial. Esta figura, utilizada por las administraciones para el desarrollo de sus competencias con incidencia territorial, se ha aplicado en planes encuadrables en tres grupos:

1. Planes Territoriales Sectoriales para ejecución de políticas de suelo: Tanto para la ejecución de políticas de suelo público residencial o de actividades económicas, se presentan como herramienta para marcar pautas territoriales para los municipios de cara a la redacción de sus planes urbanísticos o para las administraciones promotoras de suelo.
2. Planes Territoriales para el desarrollo de Infraestructuras: En los aprobados Planes Territoriales de Carreteras y en el de la Red Ferroviaria en los cuales se programan las diferentes previsiones infraestructurales, el Planeamiento Territorial sobrepasa el campo funcional o sectorial para adentrarse en aspectos claros de ordenación territorial, expresando los aspectos de tipo territorial, medioambiental, urbanístico, etc.

3. Planes Territoriales de tipo Medioambiental: Se han redactado y aprobado en los últimos años diversos documentos de ordenación de áreas singulares. Son reseñables: El tratamiento especial que ha tenido la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, la política de declaración de Espacios Naturales Protegidos o los Planes Territoriales Sectoriales (Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos, del de Zonas Húmedas y del de protección y ordenación del Litoral).

6. CUESTIONES QUE PRECISAN SER ABORDADAS POR EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL

Las cuestiones que para el País Vasco se estima que deben de ser abordadas desde el planeamiento territorial, entendido éste como el derivado de diversos planes que tenderán a una definición de criterios o directrices a concretar por los planes municipales a través de la calificación urbanística del suelo, o a plasmar por los planes o programas de las administraciones sectoriales, son las siguientes:

1. La ordenación y protección del suelo rural y natural. Sobre un territorio que establece sus propios límites, el planeamiento territorial surge como escala idónea para implantar estrategias de ordenación física o de desarrollo rural.
2. El Planeamiento de los espacios metropolitanos o la confección de un esquema de ordenación metropolitano como tarea a abordar dentro del proceso de dura competencia surgida entre las ciudades.
3. Las referencias territoriales para el diseño de las infraestructuras supramunicipales.
4. El suelo de actividades económicas. La ordenación de las nuevas actividades económicas (centros comerciales, etc). La necesidad de un planteamiento supramunicipal.
5. El proceso de difusión urbanística. El consumo de suelo o la administración correcta de un bien escaso. Cuantificación residencial e industrial. Los nuevos modelos de ocupación del territorio, etc.

6. La Colaboración Transfronteriza, un cometido para la ordenación del territorio: El corredor Bayonne-San Sebastián.

6.1. La ordenación y protección del suelo rural y natural como territorio que no atiende a límites administrativos

Dada la reducida superficie del País Vasco y la alta densidad demográfica, el espacio rural adquiere un valor estratégico que supera la mera contribución de las actividades primarias al producto bruto, constituyendo un complemento imprescindible de los densos asentamientos urbanos que se extienden por los principales corredores de la Vertiente Cantábrica. En la ordenación del Espacio Rural podemos encontrar dos campos de actuación:

- Las políticas de desarrollo económico del mundo rural, constituidas por las diferentes acciones llevadas a cabo desde la administración con el objeto de poner en valor y proceder al empuje económico que las áreas rurales precisan por su especialidad (la singularización de Zonas Objetivo 5b por la Unión Europea, o las políticas de Desarrollo Rural llevadas desde la Comunidad Autónoma).
- Las políticas de ordenación física del espacio rural o natural. El planeamiento municipal regula de manera adecuada la introducción de los usos urbanísticos en el medio rural. Sin embargo ésto no es suficiente, dada la cualidad supramunicipal de este suelo la tarea del planeamiento territorial se concretaría en: La homogeneización del tratamiento dado al suelo no urbanizable por el planeamiento municipal, la coordinación de políticas sectoriales (Agricultura o Medio Ambiente) y la ordenación física de áreas singulares (márgenes de ríos y arroyos, zonas húmedas, litoral, suelo agroforestal), así como la ordenación de los Núcleos Rurales.

6.2. El Planeamiento de los espacios metropolitanos o la confección de un esquema metropolitano a concretar por los planes municipales

Los espacios metropolitanos europeos se encuentran inmersos en la tarea de

conformación de planes territoriales en los que recoger sus estrategias fundamentales. Todos los elementos que se están citando en este punto son componentes del planeamiento metropolitano, que surge de dos máximas cuales son, la relativa a que el análisis del «todo» provoca un resultado más rico que el de la suma de las partes y la referente a que su objeto fundamental será el de reflexionar sobre aspectos que nunca surgirían de la escala urbanística local.

La tarea del planeamiento a escala metropolitana será la de la integración de los diferentes sectores que intervienen en la complejidad metropolitana en torno a un modelo territorial diseñado: El enfoque integrado del sistema de transporte, la ordenación de los grandes parques (parques periurbanos), la definición y emplazamiento equilibrado de los grandes equipamientos de rango metropolitano, el equilibrio residencia-trabajo, y la ordenación del espacio rural y natural.

6.3. Referencias territoriales para el diseño de las infraestructuras supramunicipales.

El importante número de políticas sectoriales con incidencia en el territorio exige disponer de un planeamiento territorial que en torno a un modelo integrado aúne las visiones parciales. En el País Vasco a esta exigencia de racionalización general se une el hecho de que la distribución administrativa existente ha añadido a los tres escalones comunes al resto de Comunidades Autónomas, el escalón foral, que con un importante peso administrativo y político gestiona un gran número de competencias.

La experiencia en planeamiento territorial ha dejado ya patente las limitaciones de la planificación sectorial, que aunque coherente en sí misma, incurre en debilidad ante propuestas integradas. No obstante cabe recordar el reto de la ordenación del territorio en la coordinación de los intereses sectoriales y territoriales, su éxito en la práctica precisará de una gran capacidad de coordinación, concertación y cooperación tanto en sentido horizontal como vertical.

6.4. El suelo de actividades económicas: planteamiento supramunicipal

Partiendo de la premisa sobre la necesidad de que exista una oferta amplia de suelo urbanizado que permita la inmediata implantación de empresas, aspecto básico para la captación de iniciativas empresariales locales y foráneas, es imprescindible que desde la administración se lleven a cabo actuaciones destinadas a la preparación de suelo para evitar que este factor clave de localización actúe restrictivamente frente a emplazamientos exteriores.

Algunas de las nuevas cuestiones cuya resolución es preciso abordar y para lo cual el planeamiento territorial puede desplegar su capacidad racionalizadora son las siguientes: El planteamiento de políticas públicas de suelo en clave de Área Funcional precisa de documentos que posibiliten foros de discusión; la implantación de grandes equipamientos comerciales y plataformas terciarias vinculadas al ocio constituye un fenómeno de indudable trascendencia urbanística y territorial que debe ser objeto de regulación por su clara afección a la vida urbana de los núcleos; el proceso de recalificación de suelos industriales en residenciales puede romper el equilibrio que históricamente y a nivel comarcal ha habido en el emplazamiento de los suelos residenciales e industriales; etc.

6.5. Limitaciones territoriales, dispersión urbanística y proceso de metropolización

En la Comunidad Autónoma partiendo de un cierto comportamiento conjunto de ciudad-región, es posible distinguir subámbitos en los cuales se dan comportamientos metropolitanos, sobre los cuales es preciso desarrollar instrumentos de planeamiento territorial al objeto de analizar las siguientes cuestiones:

1. En el País Vasco, en cuanto que territorio limitado en extensión y orográficamente muy accidentado (fundamentalmente en la Vertiente Cantábrica), se ha producido un proceso de ocupación urbanística según modelos, en algunas zonas, de fuerte densidad edificatoria.

2. Por otro lado, se está asistiendo a una difusión de las actividades por el territorio, similar a la que se ha producido de forma general en toda Europa, con un proceso de explosión de éstas por el territorio, que en forma de salpicadura han ocupado en los últimos treinta años una extensión superior a toda la superficie urbanizada durante los dos milenios anteriores.
3. El número de municipios que han colmatado urbanísticamente todo el terreno de orografía llana empieza a ser importante, lo que exige de la presencia de pautas territoriales supramunicipales.

6.6. La densidad edificatoria y el concepto de «consumo de suelo». Las nuevas pautas de colonización del territorio

Dentro de los nuevos conceptos de desarrollo sostenible que actualmente se manejan por la cultura mundial, éste sólo es posible desde un control del crecimiento de la mancha urbana y de un mejor aprovechamiento del territorio urbano, más aún si como ocurre en el País Vasco el suelo es un bien limitado. En esta línea surge para el planeamiento territorial la tarea de la administración del suelo. El abordaje de la cuestión del «Consumo de suelo», precisa reflexionar sobre la «densidad edificatoria».

La Ley del Suelo de 1976 recoge la limitación de que los nuevos sectores de suelo urbanizable residencial no sobrepasen la densidad de 75 viviendas por hectárea. La génesis o razón de ser de esta determinación está en el resultado urbanístico de los desarrollos generados en las poblaciones a partir de los planes de la Expansión Urbana, en los que sin ningún límite legal se plantearon los polígonos residenciales con unas fuertes densidades. Reconocidas las bondades del precepto, en la actualidad se impone una profundización; si en un momento determinado fue necesario poner un límite máximo a la densidad edificatoria residencial, ahora, y desde la variante de consumo de suelo es necesario volver a plantear la cuestión:

1. El parámetro de las 75 viviendas por hectárea se introduce en una ley hace 25 años en un momento en el que la tasa media familiar era notablemente más alta que la actual.

2. La densidad debe de ir en la línea de marcar una edificabilidad, en cuanto que referir la densidad edificatoria a un único uso (el residencial) no aborda la problemática en su total dimensión, ya que la ciudad es, y debe de ser, compleja, y no monocolor en cada uno de los ámbitos territoriales.
3. El parámetro de la densidad edificatoria establecido de forma abstracta olvidando la orografía del territorio, no recoge la profundidad de la cuestión en su vertiente del consumo de suelo.
4. En el País Vasco la entidad de la problemática de áreas de ruinas industriales que precisan ser reconvertidas para otros usos urbanísticos, obliga a considerar también en ellas el parámetro de la densidad edificatoria procediendo por lo tanto extender el parámetro al suelo urbano.
5. Desde la variable de Consumo de Suelo y la ocupación correcta de éste, no es posible abordar la cuestión desde el establecimiento de un parámetro máximo siendo necesario también considerar el señalamiento de un parámetro mínimo.

En lo relativo a la densidad edificatoria si bien el parámetro máximo puede ser definido desde el campo legislativo, no ocurre así con el mínimo, el cuál precisa de una territorialización. Es éste el ámbito de actuación en el que puede incidir el planeamiento territorial, mediante el cual, analizadas las potencialidades territoriales desde una escala supramunicipal pueden sugerirse pautas de actuación relativas a la ocupación del suelo.

Por otro lado evitando los problemas que pueden surgir con la infra o sobrecalificación de suelo es preciso que desde el planeamiento territorial y en función del papel de cada municipio según el modelo territorial definido se señalen la capacidad máxima y mínima del suelo residencial o industrial entre las que debiera situarse la previsión del planeamiento general.

Finalmente cabe indicar que con el proceso urbanístico desarrollado en las últimas décadas, en un número importante de municipios se han terminado de colmar los

terrenos de los fondos de los valles, será preciso reflexionar bajo qué pautas serán posibles los nuevos desarrollos. Partiendo de la congestión de los diferentes territorios y ante las claras demandas sociales que van a producirse, debe de ser estudiada fundamentalmente en la Vertiente Cantábrica la colonización edificatoria en ladera, siendo preciso analizar el desarrollo urbanístico en terrenos de una cierta accidentabilidad.

6.7. La Colaboración Transfronteriza, un cometido para la ordenación del territorio: el corredor Bayonne-San Sebastián

La Estrategia Territorial Europea (ETE) reconoce a los espacios fronterizos como zonas de «especial significación» europea. En este sentido procede singularizar el corredor urbano que discurre entre Bayonne y San Sebastián en la fachada atlántica de la frontera pirenaica. Desaparecidas las fronteras cambia la forma de «mirar» el territorio, surgiendo un espacio a desarrollar de forma metropolitana, siendo necesario disponer de documentos operativos de cara a analizar cuestiones específicas para posicionar estos territorios en el seno del escenario transfronterizo europeo y buscar nuevas bases en las que cimentar su competitividad en el sistema urbano.

Los proyectos transfronterizos si bien hoy día no poseen suficientes sustentos jurídicos en cuanto a resortes legales adecuados, constituyen documentos necesarios que hacen incompletas las reflexiones unilaterales, al ofrecer reflexiones de rango supraComunidad Autónoma.

7. NUEVAS INQUIETUDES QUE AFECTAN AL ENFOQUE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En la actualidad han surgido nuevas inquietudes o sensibilidades disciplinarias entre sí totalmente dispares, pero que obligan a su consideración en los procesos de planificación física.

7.1. El concepto de «Sostenibilidad» o Desarrollo Sostenible como parámetro que impregna toda la acción del hombre sobre el territorio

Entre los muchos cambios sociales y culturales que se han registrado en el final de siglo pasado se cuenta el creciente interés por las cuestiones medioambientales; cómo hacer compatible el desarrollo económico alcanzado y atender las necesidades energéticas y materiales de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

Problemáticas como el consumo de suelo, la protección de las «cuñas verdes» del interior de nuestras ciudades, la ordenación del suelo rural, la descontaminación progresiva de la ciudad actual, la actuación sobre las zonas de ruinas industriales, encierran componentes urbanísticas, medioambientales y de ordenación territorial.

En el análisis de la acción del hombre, en aras a un desarrollo sostenible, es posible observar una triple componente: Por un lado refleja cuestiones urbanísticas derivadas fundamentalmente de su incidencia en medio urbano, por otro lado, responden a temas que deben de ser abordados muchas veces desde una visión supramunicipal, y finalmente tiene una componente claramente medioambiental. Es por lo tanto a la luz de esta reflexión desde donde entra en juego la necesidad de integración del Urbanismo, la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente

7.2. Planeamiento estratégico y planeamiento territorial una relación interesada

En la década de los noventa tienen lugar importantes experiencias de planificación estratégica, estudio de las actuaciones que es preciso acometer a corto y medio plazo por el conjunto de agentes económicos y sociales con el objetivo de buscar una estrategia propia que permita a los territorios conseguir una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a las de los territorios de su entorno.

La planificación estratégica surge con un carácter complementario a otras modalidades de planificación, posee el riesgo de que se quede en la definición de unos aspectos generales o en unos lugares comunes a todos los planes estratégicos, o que sus objetivos no prendan entre los agentes sociales o administraciones intervinientes, sin embargo contiene en su concepción elementos que puede aportar al planeamiento territorial:

- La participación que promueve, en lo que supone ofrecer foros de debate sobre los planes territoriales, pudiendo enjuagar la gran debilidad que poseen los planes de ordenación física, en cuanto que con la participación diseñada en la legislación urbanística o territorial sus determinaciones no llegan adecuadamente a las administraciones locales o sectoriales, o a los agentes sociales.
- La redacción paralela de planes estratégicos y territoriales puede aliviar el escaso poder político de las administraciones urbanísticas o de ordenación territorial supramunicipales, debilidad que les impide presentarse en un plano de igualdad ante las administraciones sectoriales o inversoras y sus políticas específicas.

7.3. El proceso de unificación europea: la Ordenación del Territorio en la Unión Europea como escala de reflexión que se añade a la planificación estatal

Si hasta este punto se ha desarrollado el cambio de escala en la planificación física desde el nivel local al nivel comarcal o regional, estas escalas de trabajo tampoco pueden ser las únicas a tener en cuenta: Por un lado, la estructura estatal en la que está inserto el País Vasco introduce una escala de intervención, por otro lado, el paulatino proceso de creación de la Unión Europea y la consolidación de sus instituciones, añade otra escala de reflexión en la perspectiva de la ordenación del territorio.

La globalización de la economía mundial obliga a adoptar nuevas formas de relación no sólo entre las regiones sino incluso entre los Estados que convergen en la política

económica derivada del mercado único europeo; el planteamiento de las nuevas infraestructuras debe de realizarse sobre la base de su análisis a diferentes escalas, trascendiendo de las escalas locales o regionales a las estatales y europeas; y el Medio Ambiente como elemento siempre presente precisa su consideración desde todas las perspectivas.

- Perspectiva estatal: en virtud de la Constitución Española, la ordenación del territorio es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Esto, que supone la lectura literal del texto legal, no es totalmente exacto a la vista de la ordenación del territorio que de forma indirecta se realiza desde la escala estatal a partir de la utilización de otras herramientas como son la promulgación de legislación básica, los planes directores de infraestructuras, el medio ambiente o la planificación económica.
- Perspectiva Europea: en el actual panorama de profunda evolución de los conceptos en los que se sustenta la cohesión social tanto a nivel estatal como interestatal, la ordenación del territorio constituye un instrumento de gran valor para favorecer el desarrollo de todas las regiones en un marco más equilibrado. Por parte de la Administración Comunitaria Europea se han redactado en materia de Ordenación del Territorio diversos textos que paulatinamente han ido madurando la intervención desde la escala europea, la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999 confirma este surgimiento.

8. CONCLUSIÓN ÚLTIMA: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, RETOS A AFRONTAR Y GOBIERNO DEL TERRITORIO

Analizada la planificación física del territorio a lo largo de los últimos cincuenta años se pueden contemplar las fluctuaciones que en el tiempo ha tenido el interés por el planeamiento supramunicipal. Desde un mayor auge en la Autarquía pasando por el menor interés en la Expansión Urbana, la mínima expresión de la cuestión territorial en los años ochenta y la plena recuperación de protagonismo en la década de los noventa.

Hecho este repaso en el tiempo, en el marco del protagonismo de lo territorial en este momento, procede mencionar las limitaciones a las que ha de enfrentarse la disciplina para su correcto desarrollo, retos que han de afrontarse desde diferentes ópticas o niveles de trabajo.

I. La juventud de la disciplina constituye un desafío a abordar. Así como la experiencia del urbanismo moderno podemos situarla en los cincuenta años transcurridos desde la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, la ordenación del territorio, en cuanto que disciplina surgida en su actual configuración en la década de los noventa goza de total juventud: Ha dado los primeros pasos, posee un marco legal propio, ha visto la luz en la escala regional, ha tenido un cierto desarrollo en la escala sectorial a tenor de la actividad llevada a cabo con los planes redactados, tramitados y aprobados, pero precisa desarrollarse ampliamente en el campo del planeamiento territorial parcial.

En su transcurrir hay una asignatura de plena madurez que debe de abordar cual es la de la propia credibilidad social. Así como el urbanismo como disciplina ha alcanzado ya la madurez del reconocimiento de su necesidad por la opinión pública, la ordenación del territorio aunque se le suponga una capacidad de racionalización ha de abordar este reto convenciendo al afrontar las tareas encomendadas.

Desde la perspectiva técnica de la disciplina también es reseñable otro desafío, cual es el relativo a la definición del contenido propio de la ordenación del territorio. Por un lado como disciplina independiente al urbanismo, ha de evitar situarse en una definición de generalidades o lugares comunes, lo que pondría en cuestión la propia existencia de la disciplina, y por otro, ha de huir de una definición próxima al urbanismo y en concreto a la calificación urbanística del suelo.

En lo relativo a la cierta dicotomía existente entre ordenación del territorio y urbanismo, habría que destacar una ordenación del territorio planteada en convivencia con el planeamiento urbanístico, nunca como sustitutiva de éste. Es necesario incidir en este punto a los efectos de evitar suspicacias competenciales desde la autonomía municipal, en el sentido de que el planeamiento territorial ha de plantearse

como la plasmación de criterios supramunicipales o como coordinación de planes urbanísticos en torno a un modelo territorial definido en el planeamiento regional, o en el planeamiento de escala intermedia. Se podría vislumbrar el planeamiento territorial en un contexto de complemento del planeamiento urbanístico.

Por otro lado, en el desarrollo de una disciplina horizontal como es la ordenación del territorio la resolución de los retos administrativos se transforma en una cuestión determinante. Tal y como ha quedado expuesto, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se da la coexistencia de cuatro administraciones, política y administrativamente importantes, (Administración General del Estado, Administración Autonómica, Administración Foral y Ayuntamientos), en consecuencia el mayor reto a abordar por la ordenación del territorio en este contexto de fragmentación administrativa o de atomización competencial será el de superar la propia discusión competencial, discusión que por otro lado, ahogaría totalmente su transcurrir como disciplina.

En este contexto son varios los retos administrativos que deben ser abordados por el planeamiento territorial, los cuales pueden resumirse en la necesidad de vencer las propias inercias administrativas que impiden la adopción de nuevas vías o métodos de trabajo. En concreto podríamos reseñar la necesidad de liderazgo disciplinar y administrativo para continuar indicando que es preciso que la ordenación del territorio recorra un camino para tener un mínimo peso administrativo que le permita discutir en términos de igualdad con las administraciones sectoriales y vencer la tendencia de éstas a refugiarse competencialmente en su propia legislación sectorial. Así mismo es preciso evitar la compartimentación administrativa o vencer la tentación que surge cuando cada administración sectorial se afana en definir su campo competencial con carácter excluyente, lotizando el territorio según ámbitos competenciales, evitando la entrada de otras administraciones en la propia toma de decisiones. En este sentido la creación de comisiones de integración de visiones (Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco), no es suficiente en cuanto que a

veces se asiste más a un ejercicio de deslinde formal de competencias exclusivas que de análisis de fondo de la cuestión en una estrategia de coordinación.

En la actualidad estas dificultades con las administraciones sectoriales quizás sean mayores que las que pudieran surgir de la reivindicación de la autonomía municipal, cuya administración, el ayuntamiento, ha asumido ya la existencia de diversas pautas que, aun afectando a su término, precisan ser abordadas coordinadamente con otras administraciones (supramunicipales o municipales colindantes o de Área Funcional).

II. El gobierno y la gestión del territorio.- La ordenación del territorio como forma de intervención de las administraciones supramunicipales (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) en el gobierno del territorio.

El planeamiento territorial y urbanístico son el mecanismo a partir del cual las diferentes administraciones ejercen la tarea del gobierno del territorio. De una posición de control máximo y tutela de la Administración General del Estado en la autarquía pasando por la recuperación máxima de los ayuntamientos sobre el urbanismo en los ochenta se llega también a la participación de las administraciones supramunicipales, —Gobierno Vasco y Diputaciones Forales—, en el gobierno territorial.

La voluntad de gobernar el territorio se ha de manifestar en una intervención pública que canalice los múltiples procesos territoriales en función de un proyecto integrador que encauce y oriente las inversiones públicas y las fuerzas del mercado hacia los lugares que requiere el proyecto. En este sentido cabe incidir en la necesidad de encontrar fórmulas para que, sin menoscabo de la autonomía municipal, las políticas que se apliquen en cada localidad en una serie de temas fundamentales (usos del suelo, vivienda, transporte, red viaria, medio ambiente, equipamientos y servicios supramunicipales) estén coordinadas y condicionadas por determinaciones supramunicipales, todo ello alrededor de un modelo territorial definido.

Es por lo tanto a través del ejercicio de estas políticas a partir de las cuales las Administraciones supramunicipales

(Gobierno Vasco y Diputaciones Forales), intervienen junto con los ayuntamientos en el gobierno del territorio, nunca desde un ejercicio de tutela sino de colaboración a partir de unas reglas de juego consensuadas y definidas en el planeamiento territorial.

Asimismo, prolongando la tarea de gobierno a través de la gestión territorial está siempre latente la duda sobre la necesidad o no de crear entes interadministrativos de planeamiento y gestión para cada Área Funcional, que intentarían en su quehacer cotidiano equilibrar autonomía municipal con eficiencia del conjunto del sistema, promoviendo el planeamiento y la gestión de los ámbitos que responden a la resolución de cuestiones metropolitanas.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien la cercanía al municipio del escalón foral, ente sobre el cual se pensó cuando en su momento se disolvió el Gran Bilbao como administración a llevar a cabo los grandes proyectos metropolitanos, puede acallar inicialmente la cuestión en el sentido de su no procedencia, puede avanzarse que hoy por hoy las tareas no están resueltas. En la actualidad la coordinación territorial a nivel de ordenación está recayendo en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y en las Comisiones de Urbanismo o en los Consejos de Diputados, sin embargo no es suficiente, siendo cada vez más necesarios órganos de gestión metropolitana que aborden no sólo funciones de ordenación y de ejecución de los grandes proyectos estructurantes.

Cabe mencionar como muy positiva la experiencia de la Sociedad Pública interadministrativa Bilbao Ría 2000 para la gestión urbanística de algunos ámbitos del

Bilbao Metropolitano, también en otras Áreas Funcionales se han organizado los ayuntamientos en torno a agencias de desarrollo comarcal. En definitiva se producen iniciativas en diferentes direcciones que todavía no han decantado la fórmula o fórmulas idóneas. Sin embargo estamos ante uno de los nudos gordianos que posee la ordenación del territorio surgida para atender las nuevas cuestiones territoriales, en cuanto que la ausencia de estos órganos puede dejar mermada la ejecución de las grandes provisiones supramunicipales y de ahí el desarrollo de la ordenación del territorio.

En definitiva estamos situados ante nuevos tiempos disciplinares que exigen cambios de escala en la ordenación y cambios en la gestión territorial, incorporando nuevos instrumentos a los ya tradicionales en un contexto de «Euskadi, Ciudad Región».

III. Conclusión final.- Son muchos los retos que debe de afrontar la ordenación del territorio pero es cada vez más patente el convencimiento institucional sobre su necesidad y mayor la ilusión que despierta como disciplina, por lo que el transcurrir de su desarrollo apartará los reparos existentes. La ordenación del territorio es una tarea que se está afrontando en la Comunidad Autónoma del País Vasco para abordar todas las problemáticas citadas, en un momento temporal —la entrada en el siglo XXI— en el que de forma general con el resto de Europa se está produciendo el resurgimiento del urbanismo territorial o la recuperación plena del interés por la escala territorial, confirmando el título de la ponencia: *Del Planeamiento Urbanístico a la Ordenación del Territorio: la necesidad de un cambio de escala.*

PLANES Y NORMATIVA CITADOS

Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa. 1943 Dirección General de Arquitectura. Ministerio de la Gobernación Redactor: Félix LLANOS GOIBURU y Pedro BIDAGOR LASARTE.
Plan General de Ordenación de Bilbao y su Comarca. 1946 Dirección General de Arquitectura- Excmo. Ayuntamiento de Bilbao
Normas Urbanísticas y las Ordenanzas de edificación del Plan de Ordenación Provincial de Guipúzcoa. («El Libro Rojo»). 1950 Comisión del Plan de la Provincia. Dirección General de

Arquitectura. Redactor: Félix LLANOS GOIBURU y Pedro BIDAGOR LASARTE.
Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca. 1964 Dirección General de Arquitectura y Ayuntamiento de Bilbao. Redactor: Emilio LARRODERA LÓPEZ y otros.
Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa. «Plan Doxiadis». 1966 Diputación Provincial de Guipúzcoa- Dirección General de Urbanismo Redactor: DOXIADIS IBÉRICA, S.A.

- Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Vitoria y la Llanada Alavesa. Cigoitia – Villarreal – Zuya. (Informe Preliminar). 1968 Ayuntamiento de Vitoria. Equipo redactor: Eduardo MANGADA & Rafael MONEO & Carlos FERRÁN.
- Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria y su comarca: La Llanada Occidental Alavesa. 1976 Ayuntamiento de Vitoria. Equipo redactor: GARCÍA ORMAECHEA, JAQUOTOT ESTEVE, LÓPEZ DE SOSOAGA, MARCOS EGIDO, ORTEGA SEGURA, VIANA HERRERO.
- Ley 3/1980, de 28 de Diciembre, sobre extinción de la Corporación Administrativa del «Gran Bilbao».
- Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de Relaciones entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos.
- Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana (1986). (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 28 de Julio de 1986).
- Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. 1993 Ayuntamiento de Bilbao Director equipo redactor: Mikel OCIO HENDAYA.
- PTP del Bilbao Metropolitano. 1994 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y Departamento de Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia). Redactor: i3 MECSA y otros.
- Plan Territorial Sectorial de suelo para Actividades Económicas. 1994 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). Redactor: ZABALA A & ELETXIGERRA M, y otros.
- Hacia el Libro Blanco de la Eurociudad Bayonne - San Sebastián. Observatorio Transfronterizo Bayonne - San Sebastián. Diputación de Guipúzcoa Redactor: i3 Consultores, IBK, CODE.
- Plan General de Ordenación Urbana de Donostia-San Sebastián. 1995 Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián. Director equipo redactor: Francisco DE LEÓN MOLINA.
- Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1997 Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Redactor: Taller de Ideas, Alfonso VEGARA GÓMEZ y otros.
- Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos de la CAPV. (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). - Vertiente Cantábrica, 1998 Redactor: IKAUR, M^a Victoria MORRÁS, SAITEC y otros. - Vertiente Mediterránea, 1999 Redactor: M^a Victoria MORRÁS, SAITEC y otros.
- Plan Territorial Sectorial de ordenación de las Zonas Húmedas. 1998 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). Redactor: GRAMA.
- Plan Territorial Sectorial de ordenación del Litoral. 1999 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). Redactor: TECNA.
- Estrategia Territorial Europea. Unión Europea. Ministros Responsables de Ordenación del Territorio. (Potsdam). 1999.
- UDALPALN 99. Banco de Datos Territoriales suelo residencial y de actividades económicas. Departamento de Ordenación del Territorio Vivienda y Medio Ambiente. 2000.
- Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria Vasca. 2001 (Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco) Redactor: SENER

BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREGOITIA ARETXABALETIA Anton (1987): «Análisis de las Políticas Sectoriales en Euskadi», en *Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. II Congreso Mundial Vasco. Vitoria-Gasteiz
- ALLENDE LANDA José (1987): «Política de Ordenación del Territorio y Políticas Sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. II Congreso Mundial Vasco. Vitoria-Gasteiz
- ARESO MENDIGUREN, Ibon (1987): «Competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de los Territorios Históricos. Legislación Autonómica y Práctica Urbanística en Euskadi», en *Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. II Congreso Mundial Vasco. Vitoria-Gasteiz
- ÁVILA ORIBE, José Luis (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: Análisis ejercicio y delimitación competencial*. Civitas- H.A.E.E.- I.V.A.P. Madrid.
- BASSOLS COMA Martín (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español* Editorial Montecorvo. Madrid
- BASTERRA Jon, (2000): *La Eurociudad Bayonne - San Sebastián: una nueva interpretación del territorio. El proyecto de cooperación transfronteriza*. Ponencia de la Universidad de verano de San Sebastián. San Sebastián
- BASTIDA Ricardo (1923): *El problema urbanístico de Bilbao*. Conferencia pronunciada en el salón de las Asociaciones de Arquitectos y de Ingenieros industriales de Vizcaya. Bilbao
- BIDAGOR LASARTE Pedro (1964): «Situación

- general del urbanismo en España (1939-1964)». *Arquitectura*, 62: 3-31
- BORJA Jordi & Manuel CASTELLS & al. (1990): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema, Madrid.
- CAMPOS VENUTTI Giuseppe (1994): *Cincuenta años tres generaciones urbanísticas», incluido en Cincuenta años de urbanística en Italia. 1942-1992*. Universidad Carlos III- Boletín Oficial del Estado. Madrid
- CARO BAROJA Julio (1974): *De la vida rural vasca*. Estudio Vascos IV, Editorial Txertoa. San Sebastián
- CASTEIGTS Michel (2000): *La Eurociudad Bayonne - San Sebastián: una nueva interpretación del territorio. El proyecto de cooperación transfronteriza*. Ponencia de la Universidad de verano de San Sebastián.
- CASTELLS Manuel (1992): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: La articulación entre crecimiento económico y calidad de vida», en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema. Madrid.
- (1998): «Espacios públicos en la sociedad informacional», en *Ciutat real, ciutat ideal - Debat de Barcelona (III)*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, GOBIERNO VASCO (s.a.): *Programa De Desarrollo Regional 1986-1990 De La Comunidad Autónoma Del País Vasco*.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA-BIZKAIKO FORU ALDUNDIA Y UNESCO ETXEA (s.a.): «*Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente*». Instituto Vasco de Administración Pública.
- ENCIO CORTÁZAR Juan. M. (1994): «Felix Llanos Goiburu», *Revista de Urbanismo*, 22 COAM. Madrid
- ENERIZ OLAECHEA Francisco Javier (1991): *La Ordenación del Territorio en la Legislación de Navarra*. CIVITAS - HAEE/IVAP. Oñati
- ESTEBAN MORATILLA, Fernando (1999): «Visión actual de la ordenación del territorio en España y la Unión Europea». *Ingeniería Civil*, 116/1999. Ministerio de Fomento. Madrid.
- EZQUILAGA DOMÍNGUEZ José M^a. (1989): «De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano». *ALFOZ*, 62-63 Madrid. *Diez años de ayuntamientos democráticos*. Madrid.
- (1998a): «¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano». *URBAN*, 2, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid
- (1998b): *Comercio y Planeamiento urbano: Recomendaciones para la ordenación de las Actividades Comerciales en el Planeamiento Municipal*. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. Madrid
- FARIÑA TOJO José (1998): *La ciudad y el medio natural*. Akal Arquitectura n° 18. Madrid
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ Gerardo Roger (1996): *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*. Ministerio de Fomento Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo. Madrid
- FERNÁNDEZ GÜELL José Miguel (1997): *Planificación Estratégica de ciudades*. Editorial Gustavo Gili, S.A.
- FONT José M^a & Manuel JIMÉNEZ & Angel MARTÍN (1979): *La ciudad capital de Guipúzcoa y su periferia. Futuro urbanístico de la ciudad de San Sebastián*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro. San Sebastián
- LASAGABASTER I. & I. LAZCANO (1999): *Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*, H.A.E.E.-I.V.A.P., Oñati.
- LEIRA Eduardo (2000): *El libro blanco de la Eurociudad*. Ponencia de la Universidad de verano de San Sebastián.
- LÓPEZ CANDEIRA José A. (1999): *Diseño urbano. Teoría y Práctica*. Editorial Munilla- Lería. Madrid
- MANGADA Eduardo (1992): «Las políticas del suelo: control de la especulación y dinamismo económico», en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema, Madrid
- MARAGALL I MIRA Pasqual (1999): *Europa próxima; Europa regiones y ciudades* Edicions UPC Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona.
- MARCOTEGUI Ros Javier (2000):. *Medio Ambiente, legislación y ecologismo*, en EL PAIS 26 de enero Madrid.
- MELLA MÁRQUEZ José M^a (1998): «Promoción de ciudades», en *Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI*. Akal Textos
- MOPU (1983): *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*. Servicio de Publicaciones. Secretaría General Técnica.
- MOPT (1991): *El futuro europeo del Medio Ambiente Urbano*. Madrid
- NEL.LO I COLOM Oriol (1993): «El territorio metropolitano de Barcelona. Dinámicas urbanas y políticas públicas», en *Planeamiento y Gestión metropolitana comarcal y municipal*, Ediciones de la Universidad de Navarra, S.A. Pamplona.
- (1999): «Reflexiones sobre el futuro de la ciudad», en *La ciutat sostenible. Debat de Barcelona (IV)*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- OLIVA Federico (1994): «Urbanismo y ecología», incluido en *Cincuenta años de Urbanística en Italia. 1942-1992*. Universidad Carlos III- Boletín Oficial del Estado. Madrid.

- PASCUAL i ESTEVE, J.M. (2000): «La estrategia de las ciudades». Diputació de Barcelona, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.
- PUJADAS Romá & Jaume FONT (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis. Espacios y Sociedades. Barcelona
- SIMMONDS Roger (1998): «New»instruments of urbanism in a new urban epoch». en *URBAN*, 1 Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- SOLA-MORALES RUBIO, Manuel (1979): «Bases para la planificación urbanística comarcal», en *Jornadas sobre el futuro urbanístico para la comarca de San Sebastián*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro. San Sebastián
- TERAN TROYANO Fernando (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea: Historia de un proceso imposible*. Biblioteca de Arquitectura. Editorial Gustavo Gili, S.A. Barcelona
- UNZURRUNZAGA GOIKOETXEA, Xabier (1993): «Proceso de urbanización del territorio de Gipuzkoa», en *Planeamiento y Gestión metropolitana comarcal y municipal*, Ediciones de la Universidad de Navarra, S.A. Pamplona.
- VEGARA Alfonso (1996): «Nuevos enfoques del urbanismo regional». VII Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Pamplona.



FIG. 1. Plan General de Ordenación de Bilbao y su Comarca. 1946

Fuente: Ministerio de Gobernación. Excelentísimo Ayuntamiento de Bilbao.

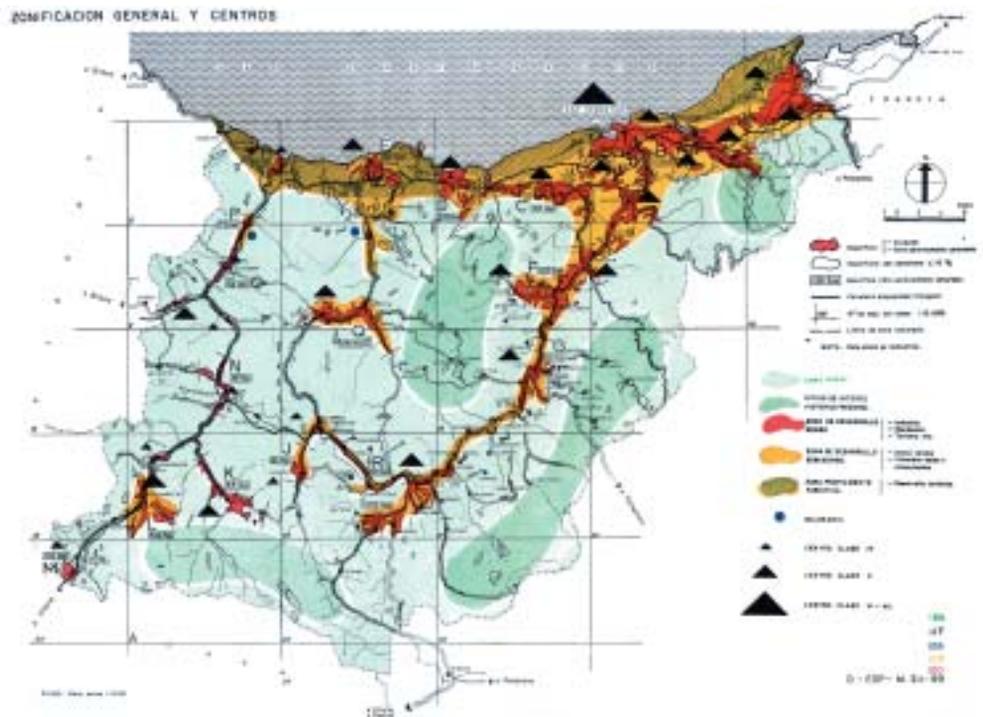


FIG. 2. Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa. «Plan Doxiadis». 1966

Fuente: DOXIADIS IBÉRICA, S.A. Consultores de Planeamiento y Ekdística.



FIG. 3. Plan General de Ordenación de Bilbao. 1993

Fuente: BILBOko UDALA. Ayuntamiento de Bilbao.

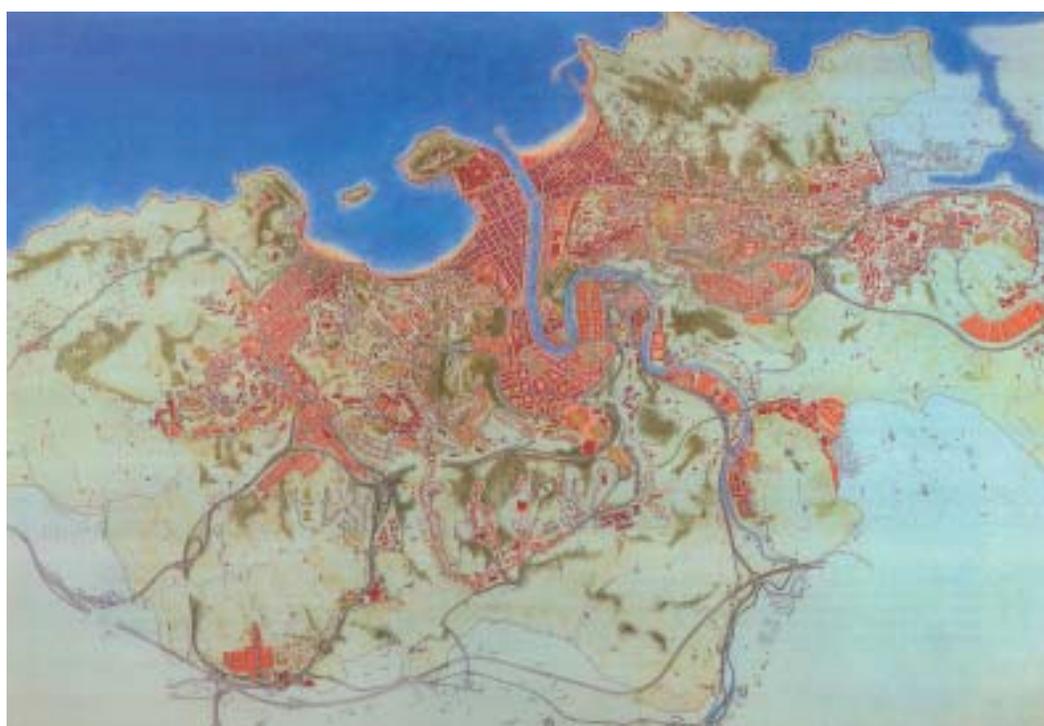


FIG. 4. Plan General de Ordenación Urbana de Donostia-San Sebastián. 1995

Fuente: PGOU Ayuntamiento de Donostia, San Sebastián.

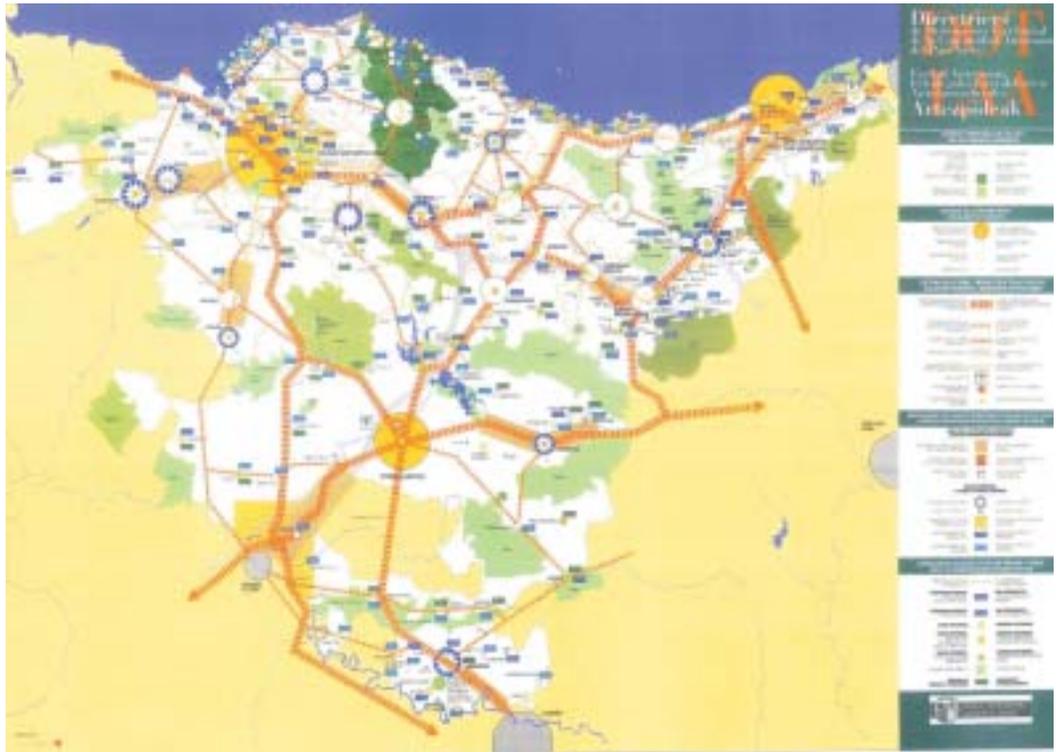


FIG. 5. Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1997

Fuente: Eusko Jaurlaritza. Gobierno Vasco.

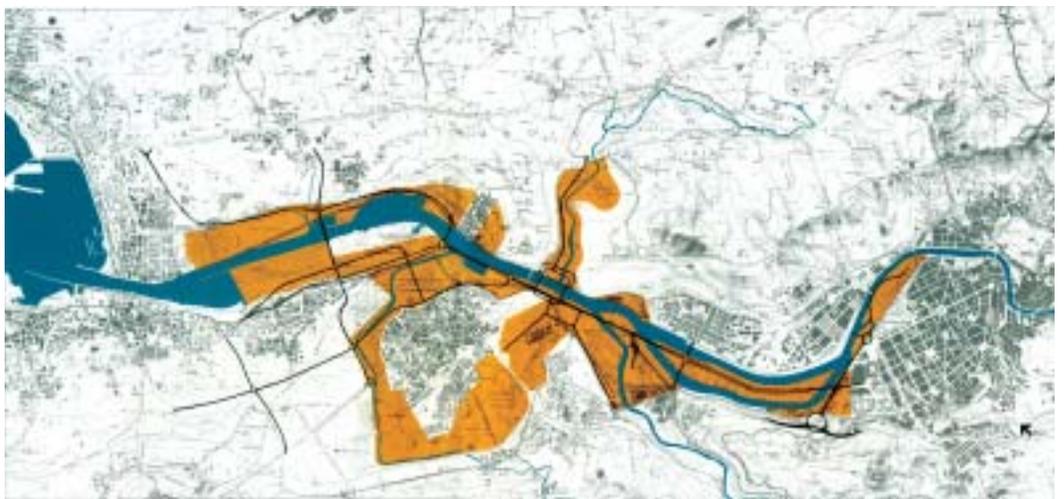


FIG. 6. Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano. 1994

Fuente: Gobierno Vasco y Diputación Foral de Bizkaia.



FIG. 7. Plan Territorial Sectorial de suelo para Actividades Económicas. 1994

Fuente: Eusko Jaurlaritza. Gobierno Vasco.