

Energía, transporte y sostenibilidad: referencias del modelo en la ordenación del territorio de la CAPV

Alfonso SANZ ARAUJO

Abogado. Director de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

RESUMEN: La aproximación de la ordenación del territorio a las temáticas señaladas no siempre ha sido abordada de modo decidido. En muchas ocasiones se han realizado apuntes, orientaciones mas o menos sistemáticas para crear un marco de actuación, y, ocasionalmente, reconociendo su valor estratégico. Hoy, además, debemos de reparar sin duda en el carácter *sistémico* de los efectos de toda actuación sectorial (por ejemplo del transporte y de las comunicaciones) cuando estas se plasman e inciden sobre el territorio. Sin embargo, en honor a la verdad, también debe señalarse que la mirada que tenemos hoy en día sobre el territorio, no es la misma que la que se teníamos años atrás. En la actualidad muchos aspectos antes considerados de segundo o tercer nivel han pasado a tener relevancia estratégica prioritaria para muchos actores, en especial, para los actores públicos, que están comenzando a comprender que los aspectos orientados a un desarrollo socioeconómico han de atender a un equilibrio que cohesione y de sentido a la organización territorial integral, pero, también, y ante todo diríamos, que atienda a una componente de sostenibilidad que legitime toda actuación sobre un territorio finito. Las estrategias de Movilidad Sostenible se deben dirigir a acrecentar la conectividad exterior e interior del territorio en torno a una estrategia apoyada en la intermodalidad y en la primacía de los sistemas de transporte colectivo. El desarrollo urbano requiere referenciarse en criterios de sostenibilidad.

DESCRIPTORES: Energía. Transporte. Sostenibilidad. Ordenación del Territorio. Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)

1. Introducción

Dado el carácter de este trabajo interesa en este momento centrarse brevemente en el devenir del desarrollo de la competencia exclusiva de la ordenación del territorio en referencia a una comunidad autónoma¹.

En este sentido, y anticipando lo que es una conclusión finalista de este estudio, tenemos que las herramientas normativas que se diseñen en el marco de la planificación territorial, en el desarrollo de la competencia citada, en el medio y largo plazo acaban conformando un marco referencial muy poderoso para equi-

Recibido: 15.11.2011
e-mail: alfonso-sanz@ej-gv.es

¹ Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 10.31 del EAPV).

librar las múltiples variables que inciden y actúan sobre el territorio. Pero además, son un referente magnífico que puede orientar o reorientar, en su caso, de modo nuclear las políticas sectoriales para obtener desarrollos equilibrados y sostenibles² por y desde cada una de las múltiples políticas que inciden sobre el territorio. Obviamente ello dentro del campo de actuación correspondiente.

Así, la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprueba la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV, núm. 131, de 3 de julio), en cuyo artículo 1 de la LOT dice que tiene por objeto:

«la definición y regulación de los instrumentos de ordenación del territorio del País Vasco, así como el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas en ejercicio de sus res-

pectivas competencias. Y, dicha Norma crea tres instrumentos:

- las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), y, repárese, que constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos) y que tienen aprobación definitiva desde el año 1997,
- los Planes Territoriales Parciales (PTP) instrumento de desarrollo de las DOT para una de las 15 áreas funcionales en que se divide a estos efectos la CAPV, y,
- los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos.»

Los comentarios específicos sobre la modificación que se impulsa en la actualidad también se denominan Reestudio de las DOT. En este trabajo, y para una mejor comprensión y diferenciación de unos y otros contenidos se ha

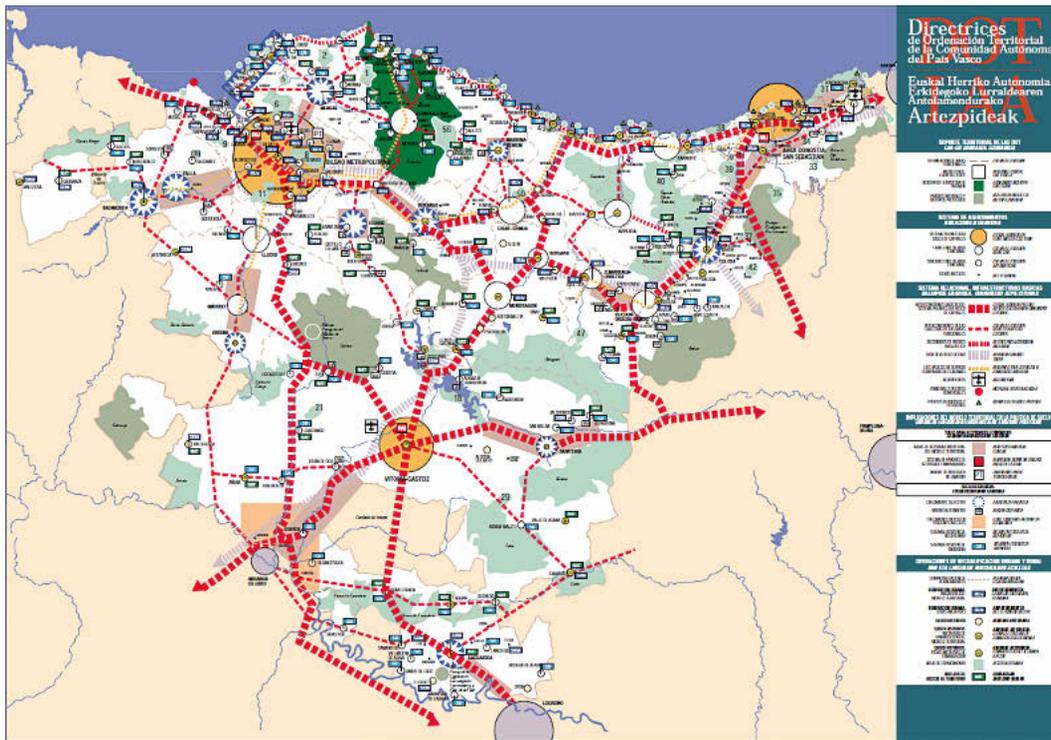


Fig. 1/ Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Fuente: Documento de las DOT de la CAPV aprobado definitivamente por Decreto 28/1997, de 11 de febrero. BOPV de 12 de febrero de 1997.

² El concepto de la sostenibilidad comprende aspectos varios de análisis entre ellos el propio del cambio climático que afecta al aspecto ambiental al económico y al social. Es importante ajustar de manera equilibrada la capacidad

de absorción de las emisiones en la biosfera (esto es la mitigación climática), y las emisiones globales de gases de efecto invernadero. En este afán el tiempo es un factor fundamental.

procedido a enmarcar el texto correspondiente a dicha actualización o modificación que está en plena fase de tramitación.

2. Análisis de las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV en relación a aspectos de transporte, sostenibilidad, comunicaciones y energía: vinculación con su modificación o reestudio

La materia de transporte, comunicaciones y energía viene contemplada específicamente en el capítulo 13 de las Directrices que sigue el esquema fundamental de las otras materias (Claves Interpretativas, Enfoque prospectivo, Objetivos, criterios y orientaciones básicas, Directrices generales y Directrices particulares: carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, telecomunicaciones y energía). Además, de forma transversal se incide en este aspecto en varios otros puntos de las Directrices.

En relación al **Reestudio de las DOT** que se está articulando como una modificación no sustancial de las citadas directrices (véase el BOPV, núm. 233, de 30 de diciembre de 2010), se profundiza en algunos aspectos del modelo desarrollando propuestas que permitan la consolidación de un Territorio Policéntrico en Red y la configuración de Euskal Hiria como un Ecosistema de Innovación, tomando como punto de partida las DOT y desarrollándolas y actualizándolas frente a los nuevos paradigmas. De esta manera, la importancia del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales sigue teniendo plena vigencia, además del fortalecimiento de las ciudades medias y ejes de transformación y las Áreas Funcionales como medida para generar un sistema urbano equilibrado y en red.

En lo que respecta a temas más concretos en materia de **Transporte**, este sistema propuesto se fundamenta en buena medida por unas estrategias de **Movilidad Sostenible** orientadas a aumentar la conectividad exterior del territorio y las conexiones internas en torno a una estrategia apoyada en la intermodalidad y en la primacía de los sistemas de transporte colectivo. Además, la incorporación de referencias adicionales para orientar los procesos de desarrollo urbano con criterios de sostenibilidad y de adecuación a su contexto territorial a la vez que se impulsa el concepto de Euskal Hiria como espacio de excelencia y referencia internacional en el desarrollo urbano sostenible, hace fundamental la

creación de una infraestructura que no limite estas aspiraciones (infraestructura tanto física como virtual).

Se plantea la incorporación de una figura que se denomina ejes de transformación los cuales, se comprenden como Ejes para contener y limitar el crecimiento, pero que no son continuos edificados sino elementos lineales que incluyen sistemas de transporte colectivo, corredores ecológicos, áreas de renovación urbana y amplios espacios libres sin edificación. En su aspecto urbanístico es más importante la renovación y la densificación de lo existente que el crecimiento, que solo se dará cuando las anteriores opciones estén agotadas y de forma que su impacto sea mínimo.

2.1. Infraestructuras de transportes, comunicaciones y energía

2.1.1. Claves interpretativas

A estos efectos interesa hacer una descripción de las características generales del transporte en la CAPV, considerando deficiencias y potencialidades. Destaca el punto «j»³, por la importancia que da a una gestión integrada de las redes para garantizar la eficiencia del servicio, especialmente en las capitales:

«En lo referente a infraestructura de transporte, las grandes Áreas Urbanas de Bilbao y Donostia-San Sebastián, y en menor medida Vitoria-Gasteiz, presentan los problemas característicos de las grandes ciudades. La ordenación de las infraestructuras básicas, la regulación del transporte público y privado, la resolución de los problemas de congestión, etc. exigen una especial atención no sólo por el relevante porcentaje de población de la CAPV que vive en dichas Áreas Urbanas, sino también por el papel supramunicipal e influencia urbana que ejercen sobre amplios territorios de Euskadi. En las tres capitales vascas y especialmente en Bilbao, por la gravedad de la situación actual, se requiere una estación terminal de viajeros que concentre las salidas y llegadas de las líneas interurbanas de transporte por carreteras. La dispersión actual es un obstáculo para la utilización integrada de los servicios interurbanos de larga o media distancia con las líneas provinciales y metropolitanas.»

A su vez, el punto «l» reconoce el sistema de transporte como uno de los factores funda-

³ Del capítulo 13 de las DOT.

mentales de la CAPV para la competitividad de su sistema productivo.

En materia de energía, se aborda en el punto «n» la situación en el momento de aprobar las Directrices⁴, y se indica que las posibilidades de utilización de energías renovables era un aspecto aún por explorar.

El **Reestudio de las DOT** plantea ya sin reservas un análisis integrado de las distintas redes, aspirando a superar los aspectos sectoriales de cada sistema de transporte, y persiguiendo un sistema que resulte eficiente y coordinado, en plena coherencia con las aspiraciones energéticas. De alguna forma se completa el desarrollo iniciado desde las DOT, pero se aportan más pautas para una consecución efectiva. La prueba gráfica más significativa en esta materia tal vez sea el mapa extraído del Reestudio, en el que se contemplan las diversas redes de transporte, de una forma integrada:

2.1.2. Enfoque prospectivo: retos y desafíos de futuro

Prevé un escenario futuro de globalidad y de competitividad en un mundo considerado todo él como mercado. Ello implica una adecuada conexión aérea y portuaria para las grandes distancias, ferroviaria para la media y corta distancias, y viaria para alcanzar a todo el conjunto de la población. En este sentido se emplaza a una potenciación del transporte público.

Como se ha mencionado anteriormente, el **Reestudio de las DOT** desarrolla las iniciativas estratégicas referentes a la conectividad y la intermodalidad son esenciales para la transformación territorial y productiva del País Vasco en una estrategia de innovación y sostenibilidad.

Esencialmente estas iniciativas de sostenibilidad se apoyan en dos orientaciones fundamentales:



FIG. 2/ Euskal Hiria plus y los territorios del entorno

Fuente: Gobierno Vasco. Nueva Estrategia Territorial. Lurralde Estrategia Berria. Euskal Hiria NET. Incorporación de la Modificación de las Directrices de Ordenación del territorial, "Resolución 86/2010, de 12 de noviembre de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno Vasco, de modificación de las Directrices de Ordenación Territorial y pronunciamiento sobre el carácter no sustancial de la misma.

⁴ Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV, núm. 29, de 12 de febrero de 1997).

rial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV, núm. 29, de 12 de febrero de 1997).

- **Aumento de la densidad edificatoria** mediante la exigencia de crecimientos más compactos, de acciones de redensificación en zonas ya urbanizadas, la reutilización de suelos ocupados por la urbanización y la limitación a nuevos crecimientos de baja densidad. Ello debe conllevar una menor demanda de movilidad motorizada y menores costes energéticos. La densidad hace posible, además, un uso más eficaz de los sistemas de transporte colectivo al posibilitar servicios de más calidad, más eficientes y por tanto más atractivos para el usuario con menores costes de operación.
- **Impulso a los sistemas de transporte colectivo** mediante la propuesta de extensión de los sistemas ferroviarios de cercanías y el diseño de modelos urbanos orientados hacia este modo de transporte, el planteamiento de sistemas intermodales como enfoque generalizado para la articulación de los diferentes modos y la propuesta de generación de ámbitos de centralidad urbana en torno a estaciones y puntos de acceso a los sistemas de transporte colectivo.

En materia de gestión energética, menciona a la necesidad de apostar de forma decidida por un uso racional de la energía, que fomente al máximo el ahorro energético.

2.1.3. *Objetivos, criterios y orientaciones básicas*

Se plantean las diversas acciones para alcanzar el modelo previsto, de lograr un sistema de transporte integrado capaz de garantizar la pujanza de la CAPV en un contexto competitivo.

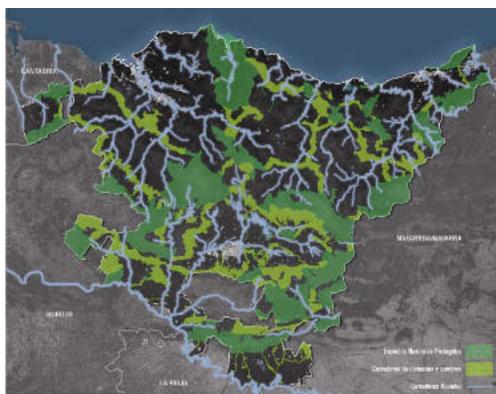


Fig. 3/ **Redes complementarias: soporte físico (corredores + espacios protegidos) + sistema integrado de transporte (que soporta el sistema integrado de asentamientos)**

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, y Departamento de Transporte.

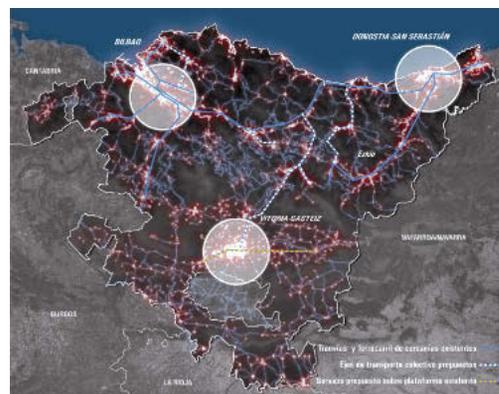
En general, los conceptos responden a criterios funcionales, de reforzamiento de las conexiones como medida para garantizar un equilibrio y accesibilidad territoriales. Como excepciones, tenemos el criterio 3.3, que incide en la necesidad del criterio de intermodalidad, el 3.4, que marca el establecimiento de centros de intermodalidad coordinados entre distintas administraciones. El 3.5 incide en la potenciación del transporte público. Por último, se empiezan a intuir en las DOT la importancia futura de la red de telecomunicaciones, si bien aún se centra más en la «infraestructura» que en el valor intangible de la red, en materia de reducción de transporte físico y generación de actividad económica.

Probablemente el mayor avance del **Reestudio de las DOT** en materia de transporte es el análisis integrado de las distintas redes de transporte, algo ya anticipado en las DOT originales, pero en este caso adaptadas a un contexto que demanda un consumo eficiente y responsable de energía, como es el actual.

Esta aportación se retroalimenta con la idea de ejes de transformación, y ambas se complementan con otra infraestructura verde que garantice continuidad medioambiental, mejore la biodiversidad y apoye aspiraciones de excelencia en materia de paisaje, en el convencimiento de resultar un activo en el desarrollo del territorio, y en el bienestar de la población.

2.1.4. *Directrices generales*

Establece el papel específico que cada medio de transporte debe tener en un sistema coordinado y compatible. Además, y como medidas



fundamentales⁵, resalta el cuidado especial que deben tener las infraestructuras de transporte en los tejidos urbanos, y por otro lado⁶, establece las condiciones de desarrollo que deben tener las estaciones de ferrocarril, como pieza clave en el desarrollo del transporte en la CAPV.

2.1.5. *Directrices particulares: carreteras*

Desarrolla las operaciones, que se consideran, fundamentales en materia de infraestructura viaria, siempre a expensas de lo que dicte el Plan General de Carreteras. Se propone una clasificación de cuatro tipos de conexiones: las conexiones externas del sistema polinuclear vasco de capitales, las interconexiones de este sistema, las interconexiones de las áreas funcionales, y los recorridos costeros de interés paisajístico.

2.1.6. *Directrices particulares: ferrocarriles*

Desglosado en Alta Velocidad, Largo Recorrido, Cercanías y Metro de Bilbao, las Directrices otorgan gran protagonismo al ferrocarril, como sistema sostenible y eficiente de transporte interno y de relación con el contexto europeo.

El Tren de Alta Velocidad, materializado como un trazado con forma de «Y», supone el vértice de la pirámide de distribución en ferrocarril, y como tal, un eje de comunicaciones sobre el que se debe de coordinar la red de transporte público.

Desde las DOT reconocen la potencialidad de la red de cercanías y el Metro de Bilbao como medio para ofrecer una oferta de transporte público eficiente y eliminar congestiones en zonas densas, como el Bilbao Metropolitano o el Valle del Oria.

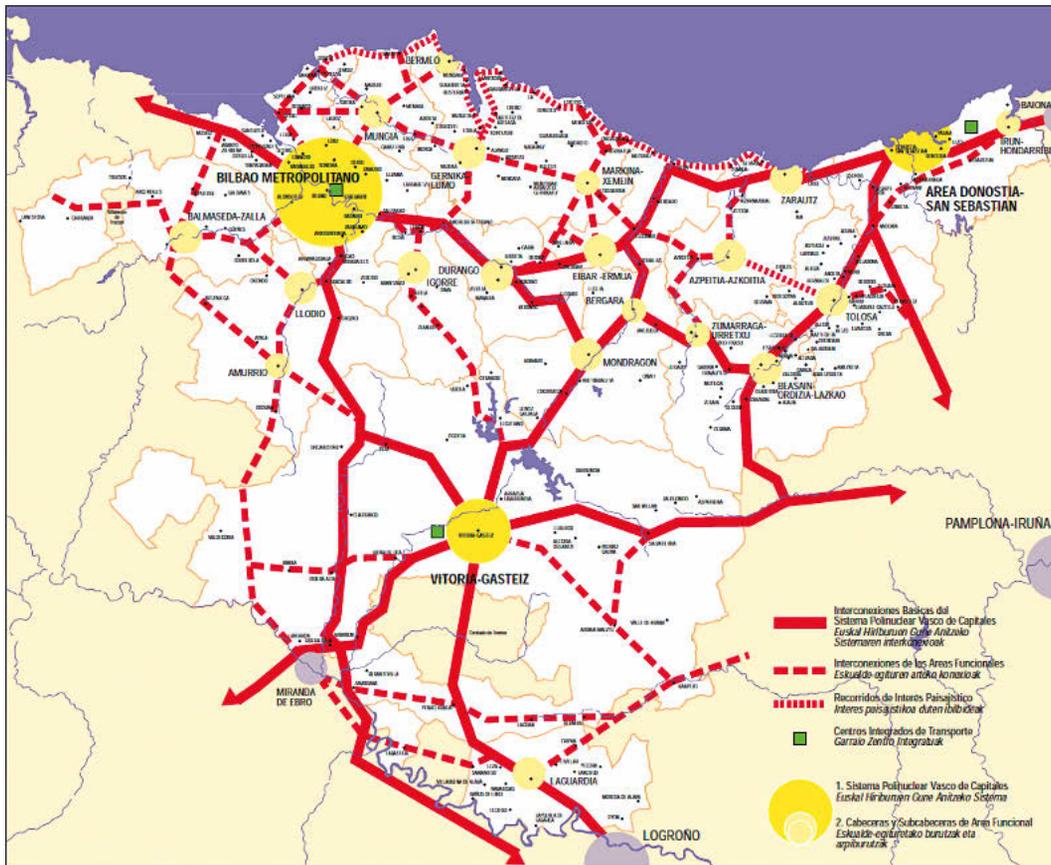


Fig. 4/ Carreteras interconexiones básicas del Modelo Territorial

Fuente: Documento de las DOT de la CAPV aprobado definitivamente por Decreto 28/1997, de 11 de febrero. BOPV de 12 de febrero de 1997.

⁵ La directriz general 4.8.
⁶ La directriz general 4.9.

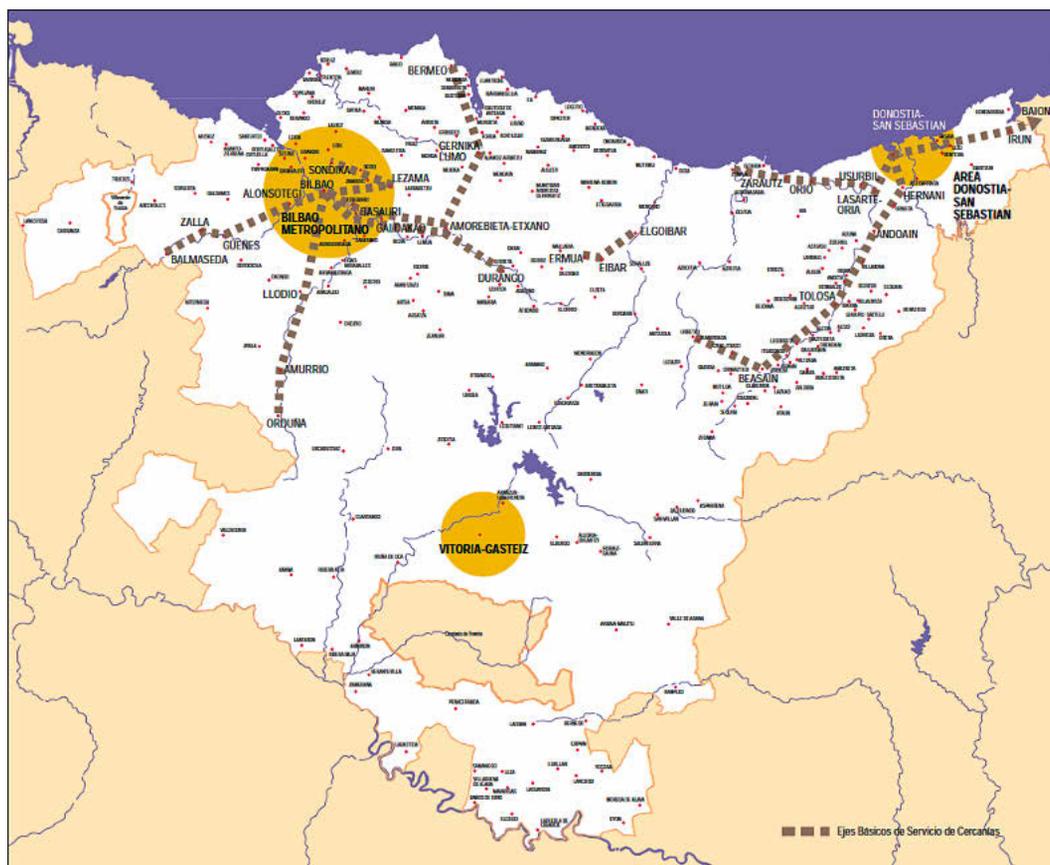


Fig. 5/ Ejes básicos de Servicio de Cercanías

Fuente: Documento de las DOT de la CAPV aprobado definitivamente por Decreto 28/1997, de 11 de febrero. BOPV de 12 de febrero de 1997.

2.1.7. *Directrices particulares: aeropuertos*

El sistema aeroportuario se aborda desde las DOT con criterios de complementariedad y especialización. De nuevo se destaca la importancia de la intermodalidad en la integración, complementariedad y coherencia de todo el sistema de transportes.

2.1.8. *Directrices particulares: puertos*

Se desglosa en Puerto de Bilbao, de Pasaia y el resto de puertos, con mención especial a un futuro PTS de puertos deportivos e instalaciones náutico-recreativas.

Como se ha señalado antes la **modificación de las DOT** plantea una visión integrada en materia de transporte y energía, y reconoce que las ini-

ciativas estratégicas referentes a la conectividad y la intermodalidad son esenciales para la transformación territorial y productiva del País Vasco en una iniciativa de innovación y sostenibilidad.

En consecuencia, se señala que las propuestas de Euskal Hiria NET incidirán en mejorar nuestro territorio en materia de cohesión y acceso del conjunto de nuestra población a nuestros activos, urbanos, paisajísticos y territoriales, y, van a propiciar una movilidad más sostenible con un mayor peso del transporte colectivo, mayor eficiencia en el consumo de energía y menor generación de contaminantes e impactos por estas actividades. Las principales propuestas son:

- Desarrollar un sistema integrado de movilidad sostenible y, en particular, haciendo viable un **sistema de transporte colectivo eficaz y atractivo** de interconexión entre los diversos nodos y ejes para configurar una red urbana altamente interrelacionada.

- **Maximizar la accesibilidad del conjunto de nuestro territorio** a los nodos de conexión global haciendo posible que las oportunidades que crean y su potencial de transformación se proyecten de forma efectiva sobre el conjunto del territorio de la CAPV.
- Aprovechar en todo su potencial uno de los componentes de excelencia de nuestro territorio como es el **equilibrio de nuestro sistema urbano**.
- Propiciar el **desarrollo de espacios logísticos** esenciales para la competitividad de nuestras empresas y que son una oportunidad para generar nuevas actividades que aprovechen las ventajas de localización de la CAPV.
- Plantear los nuevos desarrollos como crecimientos lineales a lo largo de corredores urbanos y de transporte con **soporte de sistemas de transporte colectivo**.
- Desarrollo de ecobulevares, con **plataformas reservadas para el transporte colectivo** y peatones y bicicletas, como estructuras de articulación de las diferentes piezas urbanas y de localización de nuevos desarrollos y espacios de centralidad.
- Proyectos de **conexión intermodal** que hagan posible un sistema integrado de transporte colectivo que haga más eficaz y atractivo el uso del transporte colectivo.
- Desarrollo de un **sistema de transporte ferroviario** eficaz e interrelacionado, que integra servicios de cercanías, de ferrocarril de vía estrecha y de tranvías, que haga posible los desplazamientos en los ámbitos de máxima densidad. Especialmente importantes son las propuestas de conexión intermodal TAV-Cercanías y TAV-aeropuerto, así como las referidas a la configuración de las estaciones de cercanías, en sus diversos modos, como puntos de centralidad territorial.
- Impulso a **nuevas formas de transporte sostenible** en ámbitos singulares como Centros Históricos y Espacios Naturales así como el impulso a sistemas de transporte adaptados a las condiciones de baja densidad de población de los espacios rurales.

2.1.9. *Directrices particulares: telecomunicaciones*

Las DOT consideran las infraestructuras de telecomunicaciones como de valor estratégico para la competitividad del sistema productivo, y para ello se debe de realizar un esfuerzo en materia de avanzar en infraestructuras de telecomunicaciones de calidad. Se debe decir, como es lógico, que probablemente es el área que más se ha desarrollado en estos últimos años; así, al deseable desarrollo de la fibra óp-

tica se tiene que corresponder un avance en programas de implantación, redes wi-fi públicas y gratuitas y facilidades para la creación y el traslado de empresas físicas a la red global, de forma que aumenten sus mercados.

2.1.10. *Directrices particulares: energía*

Se propone desde las DOT la diversificación de las fuentes energéticas, potenciación de gas natural y energías alternativas, una red de infraestructuras energéticas en correspondencia con las estrategias de ordenación territorial, así como un énfasis en la necesidad de planificación e investigación en esta materia.

Desde la aprobación de las DOT, el problema energético no ha hecho sino aumentar: la visión de que es un problema de modelo global, de nivel de vida y de valores es una apreciación cada vez más compartida. De forma paralela, cada vez se tiene una mayor conciencia de que la solución es un cambio en este sentido, apoyado en la investigación y en el resto de aportaciones que pueden ayudar a mejorar el nivel de vida sin depender de aportaciones energéticas insostenibles.

Desde el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, se impulsa el Proyecto de Ley de Cambio Climático, siendo ello así, se asume un relevante papel en la sostenibilidad por la CAPV dentro de su marco, a la vez que se involucra a todas las administraciones públicas desde su respectivo ámbito y competencial, además de a los agentes sociales de la Comunidad Autónoma. De este modo, cada uno desde su ámbito de responsabilidad, podrá contribuir hacia un territorio mejor preparado para hacer frente al cambio climático, en la medida que se apueste por una transición hacia una economía vasca baja en carbono (más basada en las nuevas tecnologías, menos intensiva en energía, en emisiones, en el uso de recursos naturales y en la producción de residuos).

Por su parte el **la modificación de las DOT** actualiza todas estas aspiraciones en materia de energía, poniendo al día los nuevos conceptos y recogiendo nuevas estrategias y tendencias actuales. Las nuevas tecnologías de gestión urbana, edificación sostenible, nuevos modos de transporte, bioclimatismo y energías renovables, biotecnología y calidad ambiental, domótica y telecomunicaciones, y tantas otras, deben incorporarse de forma creciente a la construcción de nuestro territorio, pues su contribución

resulta esencial en términos de calidad y atractivo del mismo. Su presencia creciente es fundamental para hacer del País Vasco una referencia internacional en el desarrollo de ciudades y territorios.

El Reestudio de las DOT aborda estas cuestiones mediante diversas iniciativas que, en último término, deberán dar como resultado una reducción significativa de la emisión de contaminantes atmosféricos y de gases de efecto invernadero. Algunas de estas iniciativas:

- Urbanismo bioclimático: incorporar los principios bioclimáticos de diseño urbano y arquitectónico.
- Impulso a **sistemas de energía no contaminantes**: uso de sistemas de autoabastecimiento energético en los nuevos desarrollos residenciales e industriales, la acogida de áreas de producción energética mediante sistemas renovables y no contaminantes.
- La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi y constituyen requisitos imprescindibles para la sostenibilidad, la competitividad y la lucha contra el cambio climático.
- Emprender acciones destinadas a aumentar la eficacia energética: dentro de ellos, se considera fundamental el dar un peso cada vez mayor a los sistemas de transporte colectivo, reforzar ejes de desarrollo lineales que incentivan el desarrollo y el uso de los servicios de transporte público y una estructura urbana más eficaz y densa.

A medio plazo el uso de energías renovables no contaminantes aparece como una opción que debe tener un peso creciente en la estructura de suministro energético de la CAPV. La adecuada ordenación de estas infraestructuras y los estímulos para su extensión son claves para hacer de ellas el soporte energético de un modelo de desarrollo más sostenible.

Todas estas iniciativas se enmarcan en una estrategia global de sostenibilidad ambiental como un factor fundamental de atractivo y calidad de vida de nuestro territorio y como un factor diferencial, de gran importancia para el desarrollo del País Vasco en los próximos años.

El Documento de Reestudio de las DOT propone en su trámite de modificación, actuaciones que permitan alcanzar nuevos equilibrios ambientales, integrar el paisaje en las actuaciones territoriales y convertir la calidad ambiental, el atractivo de nuestro territorio y la singularidad de nuestros espacios naturales, de las áreas rurales y del litoral en activos fundamentales de nuestro territorio

2.2. Reflexiones sobre la vigencia del modelo

Las consideraciones en relación con la componente de energía han sufrido reformulaciones varias durante esta última década, de igual modo, se han producido importantes mejoras a nivel de avances técnicos y de resultados. De este modo, si bien el modelo general es válido con carácter general en relación con su base, esos avances invitan a incorporar esa reconsideración de conceptos y de formulas, que en el momento de la redacción de las DOT, no se atisbaban como hoy en día sucede.

La profundización hoy en día va de la mano del interés social y de los expertos sobre la gran repercusión de los efectos que la toma de decisiones sobre la energía derivan en nuestro planeta. Las soluciones no pueden esperar, dada la gravedad de los datos que nos impactan de manera constante, y que nos obliga no solo a repensar la *inadecuación* de las inercias especulativas llevadas a cabo en muchas ocasiones. Una mayor efectividad debe llevar a la absoluta comprensión de que el ahorro energético es una necesidad, y como tal no debe atenderse a expresiones vagas orientadas a recomendar. Lograr un mejor aprovechamiento de las fuentes renovables de energía debe cuantificarse, de este modo se puede dimensionar de modo más efectivo los objetivos a conseguir, y así, poder generar cronogramas factibles para materializar en plazos posibles. Se ha de ser consciente que en tiempos de incertidumbre absoluta no es nada sencillo priorizar por elementos que parecen actuar en el medio y largo plazo, cuando en el corto nos aprietan inquietudes que la pirámide de Maslow situaba en la base de la misma para ser satisfechas, antes de acudir a niveles superiores. Si embargo, eso es así solo en apariencia, atender y entender a aprovechar de manera óptima y sostenible los recursos del planeta, no es una variable de excelencia en la consecución de los proyectos, ni tampoco en la mejor ordenación del territorio en su visión sistémica, es a todas luces un factor que hemos de situar en la base de dicha pirámide en interés de un elemento estructural del devenir del ser humano en un territorio con recursos contenidos.

Además de consumir menos suelos, etc, es fundamental sensibilizar a la población sobre su impacto ecológico y su modo de vida.

Prueba de la preocupación en este sentido, y del papel de liderazgo que han de asumir las diferentes administraciones, cada una en su ámbito competencial, es la redacción de diver-

Los estudios para formar criterios, como el encargado sobre la materia de Cambio Climático, por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, que además de introducir criterios para que las diferentes herramientas de planeamiento territorial permitan lograr un modelo que se adapten al Cambio Climático, se concluye que primero se deben analizar los consumos energéticos por núcleos de población, se debe obtener una cartografía de focos de emisiones de gases de efecto invernadero, de masas forestales y evaluación de emisiones, diagnóstico de potenciales de mejora de eficiencia energética, previsión de evolución de disponibilidad de recursos hídricos, identificación de vulnerabilidades climáticas, etc. Todo ello para adaptar la ordenación del medio físico, al sistema de asentamientos incluyendo determinaciones sobre eficiencia energética y emisiones equivalentes de CO₂, vinculación a nuevos crecimientos de superficies a forestar, consideración de medidas para las estrategias de renovación urbana que permiten la reducción de emisiones y la adaptación, especialmente a los riesgos de isla de calor urbana y de inundación, a partir del papel de los espacios no pavimentados en los centros urbanos.

No se trata de una variable de excelencia energética, sino acciones inexcusables, de carácter preferente a otras, donde incluso llegamos a replantearnos que el engarce de la relación entre capacidad de las infraestructuras de transporte e incremento del potencial económico no sea tan intenso como se consideraba de manera axiomática hasta nuestros días. Y esto es así, entre otras razones, por que la intensa y determinante entrada en el siglo XXI en la sociedad de la información y del conocimiento ha supuesto una alteración del escenario preexistente. La innovación que hoy se comprende en espacios de oportunidad diferentes, requiere explorar espacios, acciones diferentes. En este sentido esas Directrices, que en su conjunto han supuesto un adecuado freno a elementos de incoherencias en las Aras Funcionales, evitando una cementación indiscriminada, y que han podido cohesionar nuestro territorio, ya apuntaban en el marco del modelo establecido que este tenía su base en la relevancia del conocimiento y la progresiva importancia de las redes virtuales, y ello tiene que conllevar un replanteo de las estrategias de transporte. Inte-

resa se afronten las consecuencias medioambientales y riesgos de determinados usos y fuentes de energía, si bien ese aspecto, como sucede con muchos otros, tampoco tienen por qué ser necesariamente abordados por y/o desde las Directrices⁷.

Si hacemos referencia a la modificación de las se profundiza en una cultura de fomento del transporte público y el ahorro energético, de forma complementaria y coherente con el modelo territorial propuesto por las DOT del 97 y del Reestudio.

En el caso del Reestudio procede señalar que se profundiza en ambas materias, si bien la del Transporte adquiere una importancia capital por resultar una variable básica en la Ordenación del Territorio, en su funcionamiento y su lógica, y también por su correspondencia decisiva en el modelo territorial que se propone. En tema de Energía se podría echar en falta una mayor vinculación legal de las propuestas, pero no tienen incidencia decisiva en el modelo, más allá del concepto de menor consumo de suelo, que el Reestudio lo aborda de forma específica y que se va a señalar al final de este escrito.

En referencia a las telecomunicaciones, en las DOT merecen un apartado aparte pero en la modificación se tratan de forma implícita en cada apartado, asumiendo así la importancia vital que tienen para el desarrollo y la concepción de la sociedad (e incluso para conceptos de ordenación territorial que subyacen, como los nodos, los ejes o las redes), pero con consecuencias aún inciertas en el desarrollo urbano. Así, si antes se daba importancia al «teletrabajo», ahora las telecomunicaciones lo que unen son «nodos de excelencia», intentando superar así el individualismo inherente al primer concepto, y al modelo territorial al que da lugar, y reconociendo la importancia de las relaciones interpersonales en cercanía, no sólo para una economía eficiente en el gasto energético, sino para la creación de economías de innovación.

3. Infraestructuras de Transportes, Comunicaciones y Energía desde el marco territorial

3.1. Parte analítica

El tema del transporte se aborda como aspecto transversal de entidad en las DOT. Las cua-

⁷ En este sentido, la Estrategia de Desarrollo Sostenible EcoEuskadi 2020, tiene como misión servir de plataforma de integración al conjunto de políticas sectoriales del Gobierno y de las restantes Administraciones Públicas para hacer explícito un proyecto de país con participación activa

de la ciudadanía, acordando un conjunto de objetivos, directrices y principios que garanticen su sostenibilidad económica, social y ambiental, estableciendo hitos de referencia que permitan evaluar periódicamente los avances realizados.

les, en su **parte más analítica**⁸, mencionan la importancia del transporte desde el punto de vista económico y desde su importancia en el lanzamiento de la CAPV dentro de un contexto competitivo (punto 3. Economía y Territorio y punto 6. Euskadi en el Contexto de los Grandes Espacios de Europa). En este sentido se reconoce que el avance científico y desarrollo tecnológico es el que en última instancia permita elevar el nivel de vida de los ciudadanos, entre ellas mejoras en el transporte.

En este sentido, se subraya la necesidad de lograr una red de transporte que permita posicionarse en ventaja hacia los principales centros de decisión, respecto a otros territorios, no sólo para lograr una vertebración interna del territorio. Las DOT consideran este aspecto como algo urgente. En este sentido, la mejora de la infraestructura aérea y ferroviaria se considera un aspecto fundamental.

Las DOT ponen en evidencia en este análisis la debilidad⁹ en materia de infraestructura de transporte y comunicaciones del arco atlántico, unidad donde se inserta la CAPV, de escasa articulación territorial interna y respecto a los grandes centros europeos. Este hecho enfatiza aún más la necesidad de dotar a la región de un sistema infraestructural competente, concluyendo de forma significativa que el futuro de este territorio pasa en gran medida por el éxito en las estrategias de integración con el resto de los sistemas urbanos dinámicos de la Europa Comunitaria.

En las DOT se señala que la apertura de las fronteras estimula los intercambios y los flujos de mercancías, cuya tendencia es de un constante crecimiento. En esa dinámica las infraestructuras de transporte juegan un papel fundamental en la organización de los territorios y el desarrollo económico. Hoy en día, y aun reconociendo la plena vigencia de estas dinámicas, se comienza a advertir que este ritmo de crecimiento no puede ser ilimitado, y estrategias como el fomento de un consumo interno para un funcionamiento metabólico autosuficiente (o lo más posible) o la reorientación de actividades económicas hacia otras que se basan en conocimiento o gestión de la información y no tanto en flujos de mercancías pesadas, resultan predecir un modelo económico (y, por tanto, un modelo de sistema de comunicaciones) nuevo y diferenciado del que conocemos.

⁸ Capítulos 1 a 6.

⁹ Y, por tanto, se apunta hacia su potencialidad futura.

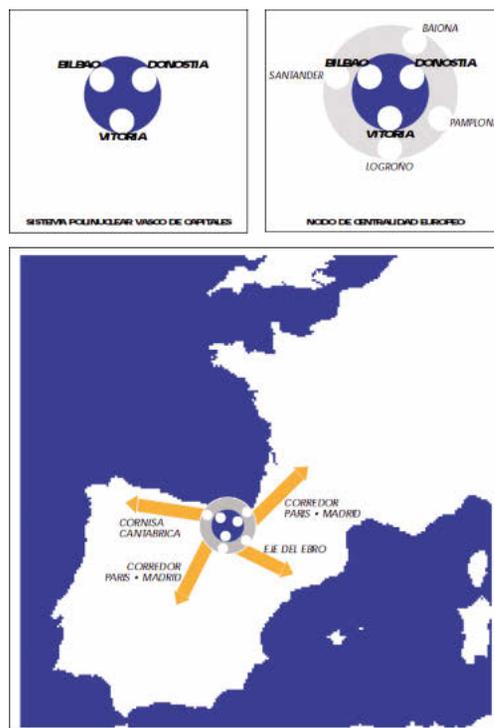


FIG. 6/ **Directrices de Ordenación del Territorio. Euskadi en el contexto europeo**

Fuente: Documento de las DOT de la CAPV aprobado definitivamente por Decreto 28/1997, de 11 de febrero. BOPV de 12 de febrero de 1997.

Uno de los escenarios de futuro que preveían las DOT (el escenario 3) prevé dos factores principales: la emergencia de las empresas en red y el predominio de las redes técnicas (infraestructuras de comunicación). En cierto sentido, este escenario se está cumpliendo en parte. En este escenario la oferta de infraestructuras y de redes técnicas para concretar el funcionamiento de estas empresas y su localización en el territorio adquiere una importancia fundamental, en el que las ciudades y regiones en este escenario constituyen los nudos de comunicación bien relacionados entre ellos y con el resto del mundo. Hoy en día la importancia de estas infraestructuras de comunicaciones tradicionales ha pasado en buena medida a ser la de las comunicaciones virtuales. En este sentido, el medio físico no es ya tanto soporte de las infraestructuras, sino el entorno sobre el que lograr una calidad de vida que posibilite el atraer y mantener el talento.

3.2. Modelo Territorial

En la parte relativa al **Modelo Territorial** propuesto se incide en la importancia del trans-

porte de cercanías en los diferentes procesos de metropolización de las capitales vascas, y se reconoce la importancia de operaciones de refuerzo en materia de transporte para corregir desequilibrios territoriales, de diferente naturaleza (inexistencia de una cabecera «de rango comarcal» suficientemente «fuerte», de la existencia de Áreas Débiles o Tensas en algunas áreas Funcionales y del riesgo de absorción de municipios pertenecientes a una determinada área Funcional (por el crecimiento amorfo de metrópolis próximas).

Para las áreas rurales, considera fundamental el desarrollo de las telecomunicaciones y la mejora de los medios de transporte, como camino para permitir aumentar el atractivo de las zonas rurales como lugares de inversión y creación de empleo. Y, sobre la integración con las capitales del entorno, se considera que la mejora de las comunicaciones de Bilbao con Santander constituirá un impulso importantísimo en el proceso de terciarización y revitalización del Bilbao Metropolitano.

El modelo del sistema relacional se resume de forma sintética en que el sistema de transporte se ha diseñado para optimizar las posibilidades de conexión exterior e interior de los núcleos que componen el sistema de ciudades propuesto para la CAPV. Se asumen importantes planes y proyectos en marcha y se propone un conjunto variado de acciones complementarias para integrar el sistema de ciudades vasco en Europa, interconectar las tres capitales de Euskadi, mallar la red de ciudades de tamaño medio, lograr una mejor estructuración territorial interna de las diferentes Áreas Funcionales y propiciar un mayor equilibrio y complementariedad territorial. La conexión con el Arco Atlántico como eje europeo básico en el que Euskadi debe jugar un papel importante, la generación de redes de comunicación eficaces del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales entre sí y con el exterior y la difusión del sistema de comunicaciones a todo el territorio mediante sucesivas redes capilares son objetivos básicos en este aspecto.

Las infraestructuras de las DOT se han diseñado con el criterio de intermodalidad y con el objetivo de mejorar la accesibilidad de los elementos básicos del modelo territorial a las zonas más aisladas del territorio. Se ha pretendido optimizar las «Posibilidades de Interrelación Global» del sistema de asentamientos urbanos y áreas rurales. Como se observa, los criterios de diseño son funcionales y de eficiencia.

Descendiendo hacia propuestas más concretas, el diseño de las infraestructuras de trans-

porte se realiza con el objetivo de dar respuesta a las condiciones derivadas del Modelo Territorial planteado por el documento y se centra especialmente en los siguientes aspectos:

- Conexión del sistema vasco de ciudades con los espacios económicos más importantes del **entorno próximo y de Europa** (conexiones con Burgos-Madrid, Cornisa Cantábrica, Eje del Ebro por Logroño y por Pamplona y con el corredor Donostia-San Sebastián-Baiona hacia Burdeos y París).
- **Interrelación del Sistema Polinuclear** Vasco de Capitales con viario de alta capacidad y tren de alta velocidad con objeto de hacer posible la deseable complementariedad operativa entre Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz.
- Relación más estrecha **entre las diferentes cabeceras** de las Áreas Funcionales del Territorio, y en general, entre las distintas ciudades de tamaño medio para lograr una mayor integración del sistema productivo y unas interrelaciones sociales y culturales más estrechas.
- **Articulación interna más sólida** de las diferentes Áreas Funcionales mediante conexiones de los distintos núcleos de ámbito local con las cabeceras y subcabeceras correspondientes, y, en general, facilitando una interrelación más estrecha de las áreas rurales con los ámbitos urbanos y proporcionando una accesibilidad adecuada a las áreas rurales para posibilitar su desarrollo económico y social. En este aspecto es fundamental la capacidad de las infraestructuras viarias para generar corredores y conformar áreas de desarrollo en las que la interconexión y la movilidad definen ámbitos esenciales en las dinámicas de evolución espacial de nuestra sociedad.
- Se proponen opciones de **transporte público de alta capacidad** en las principales Áreas Urbanas, de acuerdo con las exigencias de la demanda. Especialmente las propuestas relativas al Metro de Bilbao y a la potenciación de un servicio de cercanías en los principales ejes de acceso al Bilbao Metropolitano y a Donostia-San Sebastián.
- **Potenciación del Sistema Aeroportuario** Vasco, optimizando sus posibilidades y estableciendo una oferta coordinada y planificada de los Aeropuertos de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián, y también de los de Biarritz y Pamplona. El gran activo aeroportuario vasco deriva precisamente de la especialización y complementariedad de sus distintos aeropuertos y del fomento de sus interrelaciones operativas.
- Se propone una **mejora sustancial de las infraestructuras de telecomunicaciones y**

energéticas por considerarlas de valor estratégico actualmente y sobre todo en el futuro.

3.3. Ordenación del Medio Físico

En lo relativo al **Medio Físico y su ordenación**, las advierten que toda obra nueva de infraestructura de transporte deberá incorporar en su proyecto unidades de obra, debidamente presu-puestadas, para su adecuación paisajística¹⁰. Y, de forma similar, establece que la localización y diseño de toda infraestructura debe plantear diversas alternativas sobre la base de un estudio previo o paralelo de la capacidad de acogida del territorio, de acuerdo con los criterios de estas directrices, que haga explícita la intervención al menos de los siguientes aspectos:

- Valores de conservación del territorio desde los puntos de vista ecológicos, productivos, paisajísticos y científico/cultural.
- Usos y aprovechamientos actuales del suelo.
- Condicionantes naturales y oportunidades del territorio para la localización y funcionamiento de la infraestructura en cuestión.
- Adopción de medidas que permitan la permeabilización de la infraestructura de cara al mantenimiento de la conexión entre corredores ecológicos.

En otro ámbito del medio físico, las DOT señalan que el marco de referencia para la localización y gestión del transporte, depósito, tratamiento y control de residuos sólidos serán los Planes Territoriales Sectoriales de Gestión de Vertederos de Residuos Sólidos Urbanos, Inertes y de Seguridad de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las DOT señalan las Infraestructuras como un tipo de uso, de cara a la regulación metodológica de la Matriz de Usos; en ellas se incluyen:

- Vías de transporte: autopistas, autovías, carreteras, ferrocarriles junto con sus instalaciones complementarias. Asimismo incorpora otros canales dedicados al transporte de personas o mercancías con similar impacto sobre el medio físico.
- Líneas de tendido aéreo: el conjunto de redes de transporte o distribución de energía eléctrica y otras líneas de tendido aéreo, junto a los soportes e instalaciones complementarias a la red.

- Líneas subterráneas: el conjunto de redes de transporte o distribución de gas, petróleo y productos derivados, agua, saneamiento, telecomunicaciones y otras redes infraestructurales subterráneas así como las instalaciones complementarias.
- Instalaciones técnicas de servicios (de carácter lineal y no lineal).
- Escombreras y vertederos de residuos sólidos.

Siguiendo con la matriz de usos, las vías de transporte se señalan entre las actividades prohibidas en los suelos de especial protección, junto con las de recreo intensivo, agricultura, invernaderos, industrias agrarias, actividades extractivas, instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo A, las escombreras y vertederos y todos los Usos edificatorios salvo los edificios de Utilidad Pública e Interés Social. En las categorías de mejora ambiental, forestal, agroganadera y campiña y pastos montanos, se señalan las vías de transporte como actividad admisible.

3.4. Modelo territorial y política de suelo: implicaciones

Las Directrices cuando entran a analizar las **implicaciones del modelo territorial en la política de suelo**, ya prevén que los nuevos factores de localización de actividades productivas demandan una ubicación en espacios poco congestionados y donde dichas áreas deberán construirse con otra morfología más similar a lo que tradicionalmente se ha asociado con residencia (espacios verdes, servicios) que con industrias. Esto conlleva una necesidad mayor de suelo para las actividades económicas, así como dotaciones infraestructurales. Ya predicen que, sin embargo, las posibilidades que ofrecen las telecomunicaciones y en un territorio cableado (como va a ser en un espacio corto de tiempo la CAPV, según indican las propias Directrices), permitirán la aparición de actividades de servicios en cualquier punto del territorio y no necesariamente en las áreas urbanas o más congestionadas. La evolución que se prevé hoy en día es que, a pesar de no resultar necesaria la aparición de una determinada actividad ligada a un territorio concreto, los profesionales de la nueva economía pretenden entrar en espacios ricos en vivencias, complejos, densos y con minimización de desplazamientos: requisitos que la ciudad tradicional cumple.

¹⁰ En la actualidad, a nivel de Anteproyecto se encuentra en la tramitación de la Ley del Paisaje de la CAPV, que supone incorporar en el marco territorial diseñado por la citada Ley de Ordenación del Territorio en una norma de

igual rango, unos instrumentos adicionales denominados: Catálogos del paisaje, Directrices del paisaje, Planes de acción del paisaje y Estudios de integración paisajística.

Se considera que la accesibilidad medida en términos de duración del desplazamiento, frecuencia y calidad de los transportes públicos es un factor de importancia creciente a la hora de ampliar la oferta y disponibilidad alternativa de suelos y una garantía de multiplicidad en el uso. Estas condiciones resultan más eficientes en un entorno denso y complejo como el de un núcleo urbano.

3.5. Segunda residencia y recursos turísticos

En lo que hace referencia a la **ordenación de la segunda residencia y de los recursos turísticos**¹¹, en lo que a materia de transporte se refiere, el proceso de transformación de segunda a primera residencia que se produce en el entorno de las principales capitales vascas se intensifica cuando se mejora la infraestructura del transporte y se incrementa la congestión de las áreas centrales saturadas, entre otros aspectos.

Como reto de cara al futuro en este aspecto, las DOT señalan que las mejoras en los medios de comunicación posibilitan que la oferta de segunda residencia que se efectúe en la CAPV, esté a disposición de un mayor número de población (se considera un radio razonable de atracción, los territorios y poblaciones que se sitúen a una distancia de 3-4 h de viaje).

3.6. Áreas de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio

En relación a los **sistemas de áreas de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio**¹², las DOT señalan como uno de los desafíos de cara al futuro el facilitar el acceso de los habitantes de estos núcleos de acceso al territorio a los centros urbanos, lo que pasa por reforzar el transporte público y las infraestructuras.

3.7. Vivienda y Cuantificación de la Oferta de Nuevo Suelo Residencial

En lo que respecta a las **necesidades de Vivienda y Cuantificación de la Oferta de Nuevo Suelo Residencial**¹³ las DOT no son aje-

nas al proceso de creciente importancia de las telecomunicaciones, que tienen implicaciones en el diseño de las viviendas y en la concepción del trabajo y la estructuración del ocio-residencia-trabajo. Unido a esta nueva concepción, las viviendas del futuro deberán dar respuesta a la necesidad creciente de ahorro energético. El aislamiento térmico y la mayor eficacia en el consumo energético son aspectos importantes a potenciar, al igual que el acceso potencial a diferentes fuentes de energía. Tal y como se ha mencionado antes, este aspecto que se emplaza al futuro y que se trata como una cuestión de excelencia, hoy en día es invariablemente una necesidad.

3.8. Agua

En lo relativo al **Agua**¹⁴, las DOT constatan la gravedad de los efectos que producen las inundaciones sobre, entre otros, las comunicaciones, al suponer los fondos de valle arterias estructurales en la vertebración del territorio. De ahí surge una nueva sensibilidad de tratamiento frente a estos fenómenos.

3.9. Residuos Sólidos

Respecto a los **Residuos Sólidos**¹⁵, las DOT mencionan en relación a la energía, la necesidad de apoyar la implantación de procesos industriales y el diseño de productos más eficientes en su utilización.

3.10. Renovación urbana

En lo relativo a la **renovación urbana**¹⁶, las DOT destacan el protagonismo del paisaje industrial en la percepción del territorio, al situarse en las proximidades de las grandes vías de comunicación desde donde la percepción del **paisaje** adquiere un especial protagonismo por ser los recorridos más frecuentados. Por ello supone un elemento que ha de ser tenido en cuenta.

En lo que respecta a los centros históricos, las DOT señalan que la mejora de las comunicaciones puede suponer un relanzamiento de los mismos, para poder plantearse rehabilitaciones que se sustenten sobre una oferta de suelo residencial con un entorno de calidad dirigida hacia los núcleos urbanos saturados.

¹¹ Capítulo 10.

¹² Capítulo 11.

¹³ Capítulo 12.

¹⁴ Capítulo 14.

¹⁵ Capítulo 15.

¹⁶ Capítulo 16.

3.11. Patrimonio cultural

En lo que respecta a la **ordenación del patrimonio cultural**¹⁷ de forma general (no sólo a su aspecto físico, sino también a aquellos aspectos ligados a la forma de vida), las DOT ponen en relieve la gran riqueza de un territorio tan pequeño como lo es la CAPV. A su vez, señalan la dificultad de pervivencia de ciertas tradiciones o características de la variedad cultural, sobre todo en un contexto en las que las comunicaciones (infraestructuras físicas y virtuales) permiten un gran flujo de información sin esfuerzo que probablemente favorezca una homogeneización cultural a nivel global. Sin embargo, se ha constatado en los últimos años que frente a esta corriente surge otra compatible de reivindicación y potenciación de lo «local» como forma de competir en un mun-

do globalizado, en la que se aprovecha el medio («global») para preservar la cultura y la identidad («local»).

3.12. Equipamientos

Respecto a **equipamientos dentro de la ordenación territorial**¹⁸, se señala la dificultad de compatibilizar un equipamiento territorial en un entorno con gran calidad ambiental y en contacto con la naturaleza, y tener una accesibilidad y comunicaciones eficaces. En este sentido, las DOT prevén un incremento de diferentes servicios a través de las redes de comunicaciones, lo que evidentemente garantizan un accesibilidad mayor que la física en la mayoría de los casos, y que reducen la demanda de equipamientos a centros de calidad

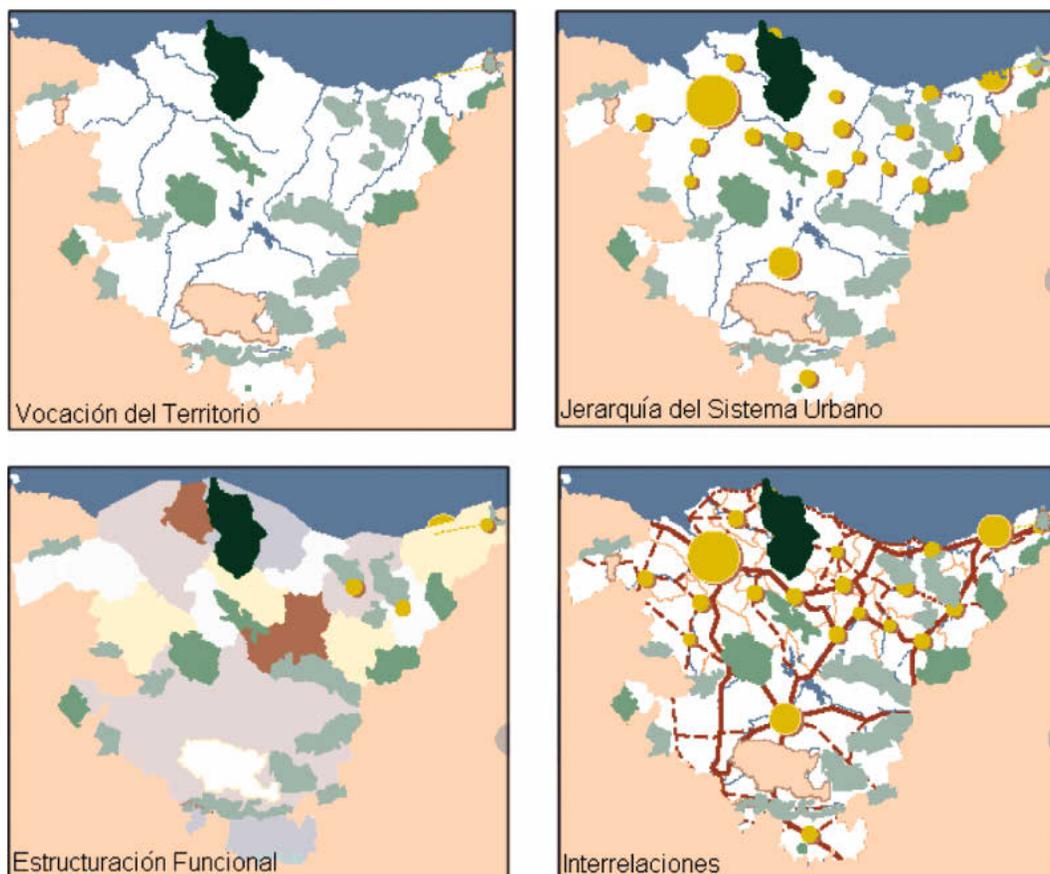


FIG. 7/ **Directrices de Ordenación del Territorio. Componentes del Modelo: a) Medio físico. Vocación del territorio; b) Jerarquía del sistema urbano; c) Estructuración funcional; y d) interrelaciones**

Fuente: Documento de las DOT de la CAPV aprobado definitivamente por Decreto 28/1997, de 11 de febrero. BOPV de 12 de febrero de 1997.

¹⁷ Capítulo 17.

¹⁸ Capítulo 18.

y con posibilidades de acceso sostenibles para la población, compatibles con los virtuales.

En la modificación de las DOT, que denominamos **Reestudio de las DOT**, además de lo que se ha citado anteriormente sobre el abordar el tema de transporte con un criterio global e integrador, y sobre la incidencia energética del diseño y de la reducción del consumo, introduce decididamente un concepto fundamental en relación con el transporte y la energía, clave además en la elaboración del modelo territorial: el **minimizar el consumo de suelo**.

El Reestudio menciona que la cuestión de la expansión urbana es fundamental en términos del impacto que conlleva en aspectos como el aumento de las necesidades de movilidad, destrucción e impermeabilización del suelo, alteración de paisajes rurales, reducción de la superficie agraria o interferencia con hábitats naturales.

El reto según el Reestudio es cómo lograr que los nuevos crecimientos se produzcan con la mayor eficacia posible sin que ello suponga privar al territorio de nuevos espacios y opciones que son imprescindibles para su desarrollo.

El enfoque prioritario que propone el Reestudio de las DOT es el reciclado territorial y la renovación de espacios urbanos, industriales e infraestructurales como alternativa siempre preferible a la ocupación de nuevos suelos. La transformación de espacios obsoletos para nuevos usos y la renovación de numerosos ámbitos para adecuarlos a las nuevas necesidades son opciones que proporcionan una importante capacidad de crecimiento. Se trata de una oportunidad para aumentar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y para el fortalecimiento y el aumento de atractivo de nuestras ciudades, en sintonía con la puesta valor y reconocimiento de la potencialidad del medio rural, que así también evita la presión de su artificialización.

La importancia de este tema lleva a que el Reestudio de las DOT plantee como una de sus propuestas más importantes la introducción del concepto de límites de crecimiento urbano. En último término, para el control de los procesos de expansión urbana el método más eficaz es el establecimiento de límites físicos de crecimiento, en el que cada municipio, en el marco de los correspondientes PTPs, identificará los asentamientos correspondientes a los diversos núcleos urbanizados existentes (centros urbanos, áreas

industriales, núcleos rurales...). En torno a cada uno de ellos se establecería un perímetro, acorde con las Categorías de Ordenación del Medio Físico, que marcará la extensión futura máxima del espacio urbanizado de cada núcleo. Dentro de este perímetro se establecerán los programas para completar y densificar la trama urbana.

Dentro de este enfoque aparecen conceptos clave de los espacios innovadores y sostenibles como densidad y centralidad. Preservan el paisaje y hacen más eficiente la gestión de los recursos naturales. Mejoran la funcionalidad de dotaciones, servicios y sistemas de transporte. Reducen las necesidades de desplazamientos cotidianos. Aumentan las posibilidades de interrelación, la generación de redes sociales y el encuentro entre lo diverso.

Densificación, renovación urbana como actuación preferente a los nuevos desarrollos y, en último término, establecimiento de perímetros efectivos que limiten la expansión de las áreas urbanizadas son factores críticos con una incidencia decisiva en la calidad ambiental y en la gestión de los recursos naturales. Se reduce la extensión de las redes de distribución y se aumenta la eficiencia de los sistemas energéticos, de suministro y depuración de agua y de gestión de residuos. Sobre todo se preserva el suelo que constituye uno de los recursos más escasos y valiosos de la CAPV. Aunque ciertamente ello es extrapolable a otras realidades de otros territorios. El establecimiento de perímetros urbanos y de límites al crecimiento de los espacios urbanizados supondrá una importante reducción de la presión para el cambio de uso de los terrenos agroganaderos y preservará su aptitud agraria.

Por todo ello, se puede decir que es una contribución fundamental del Reestudio de las DOT la introducción explícita del concepto de minimizar el consumo de suelo, para promover un transporte más eficiente y fomentar el ahorro energético.

4. Conclusiones

Como se apuntaba en la introducción, es preciso tener una visión sistémica¹⁹ en relación a la planificación territorial respecto del papel y efectos del papel del transporte, la energía, el paisaje y los efectos del cambio climático. Ello habría de conllevar tomar conciencia de que no es suficiente acertar en una sola de las va-

¹⁹ Máxime si cabe debido a la multiplicidad de marcos normativos sectoriales comprendiendo en la lógica organizativa el papel estratégico del Poder Ejecutivo

de los distintos gobiernos. Frente a la fuerza de lo «global», la autonomía puede jugar un papel dinámico y energético.

riables o materias sectoriales implicadas, por que una falla en el diseño estratégica de una de ellas, habría de perjudicar a la coherencia del sistema en su conjunto. De este modo la estrategia del modelo territorial requiere la implicación de todos los actores, la consecución de consensos y participación para obtener una estrategia excelencia sostenible.

El desarrollo social, el crecimiento económico derivado del consumo intenso y constante de los recursos y de su permanente explotación, sitúa a la energía como elemento clave de un crecimiento sostenible social, medioambiental y económico de ahí la importancia extrema de saberlo geminar de modo eficiente.

La sintomatología que se va mostrando desde distintos indicadores expertos y objetivos hacen que sea visualizable un agotamiento de recursos, por lo que es obligado repensar el modelo de tendencia tradicionales, generando un punto de inflexión consciente, que redirija inercias precedentes de un modelo en cuanto que se debe comprender en gran medida agotado. Hacer distinto para obtener efectos distintos parece de todo punto necesarios cuando se aprecia que el crecimiento económico no atiende a las razones que de modo aparente parecían funcionar hasta la fecha. La toma de conciencia, a diferencia de otros tiempos, hoy es generalizada y generalizable precisamente por la potencia extrema derivada de la conectividad de la sociedad de la información o TIC. Existe una conciencia individual y una global permeable desde el nivel local al nivel internacional de modo vertiginoso, donde la información ha de permitir generar cauces de participación más intensos, lo que puede permitir una construcción de decisiones estratégicas colectivas mas fundadas y acertadas.

Se trata de obtener equilibrios en el desarrollo para hacerlo cohesionado y justo, sin que se generen incongruencias entre unas y otras zonas. Y además, se debe lograr que el futuro del territorio nos e vea comprometido, por todo ello cuanto menor sea la dependencia energética de fuentes no renovables, mejor. Y tratan-

do de que la dependencia del exterior tienda a cero. En este sentido interesa apuntar que se debe a mas debe reducir el consumo energético a la vez que procurar la generación de energía renovable.

La ordenación ha de ser capaz de diseñar estrategias de integración de la captación energética en su entorno. La potencialidad de las variables del paisaje y la estrategia autonómica expuesta para su implementación en la ordenación del territorio puede tener un recorrido que coadyuve de modo intenso al citado fin.

Reducir el consumo energético desde el papel de la ordenación del territorio, es un reto posible interesante y que esta en análisis en estos momentos a nivel de estudios. La idea de orientar el marco normativo territorial al citado fin supondría realizar acciones precisas que limiten las emisiones de CO₂ con un modelo que reduzca el consumo, para orientarse reducir el cambio climático. En muchas ocasiones incluso habría de ser desaprender inercias de planificación pasadas. Entiendo que la planificación territorial puede jugar y ha de jugar un papel relevante y directo para dichos logros, posibilitando y diseñando en el marco de la ordenación territorial a través de los distintos instrumentos hoy vigentes, o, sino creándolos caso de no existir. Ello puede requerir desde la modificación de normas legales, de directrices o de Iso planes territoriales o sectoriales correspondientes, o incluso de manera simultánea, secuencial o jerárquica la puesta en escena de todos ellos con distintos niveles de intensidad vinculante y/o de detalle. Pero bien articulado pueden posibilitar dichos fines, lográndose racionalizar el transporte, el cual tiene una incidencia territorial palmaria, por precisar replantear los sistemas de asentamientos y de actividades, para optimizar todos los recorridos, logrando una intermodalidad, real de las estaciones con una planificación de un sistema integrado y coordinado.

Muchas las líneas de actuación apuntadas son objeto de análisis y de constante investigación en diferentes ámbitos²⁰.

²⁰ En los encuentros de la Red METREX del pasado día 7 de octubre de 2011, por poner un ejemplo de proximidad y vigencia, de los estudios de Planificación Energética en las Áreas Metropolitanas, dentro de esta red europea, que analiza las medidas para gestionar la energía de una forma más eficiente en las áreas metropolitanas, se señala como aspectos clave la reducción del derroche energético, la menor demanda energética, el satisfacer una menor demanda energética a partir de fuentes metropolitanas de suministro de energía renovable, el capturar y almacenar emisiones de energía residual de carbono, propiciar la movilidad eléctrica y

por hidrógeno, el ahorro de costes energéticos, la mejora de la competitividad económica, la consecución de la autosuficiencia energética y lograr la seguridad energética, persiguiendo un nivel de reducción de emisiones del 80-95%. En igual sentido, pero sobre la variable del paisaje están muchos de los postulados de La Red Europea de Entes Locales y Regionales para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje de año 2000 (Recep-Enelc) que es una asociación internacional de autoridades pública de carácter regional constituida con la tutela del Congreso de los entes locales y regionales del Consejo de Europa.

Desde un punto de vista más centrado en el planeamiento Regional y la Ordenación del Territorio, el VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio celebrado en Pamplona en 2010²¹ concede una importancia capital a la gestión de la energía y ordenación de los sistemas de transporte, dedicando de forma directa dos conclusiones al respecto; la segunda conclusión señala que la previsión de las fuertes subidas en el precio de la energía obliga a introducir mejoras en la eficiencia energética y en su correlato de emisión de gases de efecto invernadero, lo que exige considerar las condiciones biofísicas y climáticas y reducir las necesidades de movilidad por parte de la ordenación territorial, urbanismo y edificación. La tercera conclusión del citado congreso señala que las redes de infraestructuras (transportes, agua, energía, residuos, etc.) deben dejar de ser un fin en sí mismas y recuperar para la priorización en su ejecución los criterios de utilidad (volumen de población beneficiada) y eficiencia (en términos de relación coste/ beneficio) incorporando todos los efectos externos (positivos, en forma de subvenciones y negativos, en forma de tasas e impuestos) de cada servicio proporcionado al usuario, integrando además las infraestructuras y sus servicios en y con el patrimonio cultural y natural. Asimismo, la conclusión quinta realiza una observación que, aunque tangencial en temas de energía, resulta necesaria: el deber de internalizarse los efectos externos de las distintas actividades que se producen sobre el territorio, evitando que el medio rural asuma los efectos más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano. La internalización debe ser territorial y económica: la consecución de este modelo acercaría a la sociedad a una progresiva eliminación de las grandes diferencias sociales, y en ellas la gestión energía cobra un papel fundamental.

Todo ello se orienta en la línea de la recientemente redactada Declaración de Hamburgo²² sobre cómo afrontar el Cambio Climático, para acercarse hacia la autosuficiencia energética y

la descarbonización. En ella se asume que la era de un desarrollo global basado en energías derivadas de los combustibles fósiles baratos está llegando a su fin. El mundo está en una nueva fase de transición moviéndose hacia un futuro con energías más sostenibles basadas en energías renovables. Se abre la oportunidad de que las áreas metropolitanas pueden llegar a alcanzar un alto grado de autosuficiencia energética con todos los beneficios económicos que ello supondrá en cuanto a inversiones en energía urbana basada en la reducción de los consumos, seguridad energética, estabilidad de los precios, competitividad, creación de empleo e incremento de los ingresos. La Declaración señala que el camino económico hacia la autosuficiencia energética es a su vez el camino medioambiental para la descarbonización, y que esta es la idea fundamental frente a los criterios de ganancias exclusivas. Por ello las áreas metropolitanas han de decidirse por este cambio en su propio interés económico así como para asumir sus responsabilidades en el cambio climático.

Un adecuado ensamblaje de las competencias entre las diferentes escalas, así como de los derechos que operan sobre el territorio y las diferentes formas de articular la participación, junto con, finalmente, el ensamblaje de las especialidades que operan y cargan sobre el territorio permitirán pasar del diagnóstico²³ a identificar formulas que comprendan una gestión energética eficiente y siempre sostenible. Para todas las variables tratadas, el modelo apuntado de la CAPV es un referente²⁴, sin duda mejorable, que puede conllevar un marco para implementar criterios de eficiencia en la distribución y consumo que tienen un peso nuclear en sistema territorial del futuro.

En este sentido, y, a diferencia de la línea seguida en otras CCAA en la CAPV se ha atendido de manera directa la consideración territorial, interés general, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006²⁵, relativa a los servi-

²¹ Entre cuyos coorganizadores se encontraba la Administración General del País Vasco, Gobierno Vasco.

²² Véase nota precedente.

²³ De una teorización fundamentada en datos.

²⁴ En este sentido la inexistencia de un marco normativo territorial en una Comunidad Autónoma, pese a tener las competencias precisas para su formulación e implantación, puede conllevar una deriva de los actores urbanísticos y sectoriales que genere disfunciones, desequilibrios territoriales entre municipios y territorios limítrofes, y que cargue de incoherencias al territorio por falta de «modelo», o de visión sistémica o integral la cual se debe dar desde una escala supra territorial precisa. El modelo y el marco territorial, puede ser mejor o peor, pero la au-

sencia de marco y de modelo, en las claves organizacionales que hemos tratado, puede ser en verdad una disfunción territorial con efectos severos. En este afán, los momentos de cambios de gobierno de conformación de los distintos ejecutivos, ya sea local, foral o provincial, autonómico u estatal, son un «momento kairos», estratégico, y único para posibilitar que en las distintas estructuras orgánicas y competenciales que se diseñen se active el músculo organizacional máximo, que conlleve relaciones de simbiosis (estrechas y de mutuo beneficio) determinantes de la fluidez de la gestión y de la consecución de los objetivos.

²⁵ Diario Oficial de la Unión Europea de 27 de diciembre de 2006.

cios en el mercado interior²⁶: «(9) La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, (...)». Y, de este modo, el apartado 7 del artículo 13 de la Ley 7/2008, de 25 de julio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial del País Vasco en su artículo 7, señala que:

cuando los ayuntamientos se separen de los criterios de ordenación señalados en el apartado anterior, justificarán su decisión a través de un estudio de sostenibilidad que se deberá poner a disposición de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, junto con una memoria motivada;

- Análisis de proporcionalidad y adecuación de la implantación.
- Afección y suficiencia de infraestructuras.
- Estudios de movilidad.
- Incidencia sobre la ordenación urbana y respeto medioambiental.

Impulsado desde la Ordenación del Territorio del ejecutivo autonómico vasco, el Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamiento comerciales, aprobado definitivamente por Decreto 262/2004, de 21 de diciembre²⁷, es validado y no se ve afectado por la citada directiva orientada a la libre competencia, y al libre mercado, precisamente por entenderse que las claves de la planificación del territorio se sitúan en un espacio propio de impacto general estratégico sobre el territorio (implantación de centros comerciales), y no se ve afectado

por la libre competencia que la Directiva²⁸, en su perspectiva general, promueve²⁹.

Finalmente, como conclusión de cierre, y prueba de que efectivamente se deben de resituar muchos elementos y factores que inciden sobre la ordenación territorial en los inicios de la segunda década de este siglo XXI, es lo que ha movido a que en un ámbito territorial muy concreto, el de la CAV pero ciertamente extrapolable a otros, se está procediendo a dar pasos de modificación de un instrumento territorial fundamental en la estructuración de la planificación regional, las Directrices de Ordenación Territorial, mediante la modificación de las mismas dado que nuestro país ha vivido ha vivido una etapa que podemos denominar la «gran transformación urbana», asociada a un proceso de terciarización y modernización de nuestra economía, que ha generado una nueva fase de desarrollo, de significativa mejora ambiental y de profunda renovación urbana. Esta modificación pretende hacer evolucionar elementos que como los tratados a lo largo de este artículo, tienen un protagonismo creciente. En este sentido debe de actualizarse la planificación con la puesta en valor extremo de la movilidad sostenible, del paisaje, el reciclado del territorio, y, con cierta valentía y hasta originalidad, el desarrollo de espacios para la economía creativa.

Venimos de una gestión del territorio, basada en la adecuación entre los usos y la capacidad de acogida del territorio y un sistema relacional, buscando el equilibrio entre la competitividad y la innovación, pero, además, debemos de ser capaces de identificar referentes de calidad para el territorio, considerando al mismo como activo esencial de sostenibilidad.²⁹

Siglas

DOT: Directrices de Ordenación Territorial.
CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco.
LOT: Ley de Ordenación del Territorio.

PTP: Planes Territoriales Parciales.
PTS: Planes Territoriales Sectoriales.
EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco.

²⁶ También denominada Directiva Bolkestein por ser el nombre del Comisario de Mercado Interior que la propuso

²⁷ *Boletín Oficial del País Vasco*, número 19 de fecha 28 de enero de 2005.

²⁸ En su artículo 1 que trata del objeto, se recoge, «... Disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios (...)».

²⁹ En este sentido supuesto de la pretensión de la ampliación del Centro comercial de Garbera en San Sebastián, Sentencia número 497/2011, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Sala de Contencioso-Administrativo. Recurso Contencioso-Administrativo número 750/10. Y, STS del TSJPV de la Sala de lo Contencioso-Administrativo número 788/2010 sobre ampliación Centro Comercial Bilbondo, Ayuntamiento Basauri.