

# ORDENACION DEL TERRITORIO VERSUS GRANDES INFRAESTRUCTURAS: EL CASO DE VIZCAYA

José Allende Landa

La política de ordenación del territorio ha venido siendo relegada, tradicionalmente, a un segundo plano en relación a la planificación sectorial o territorialización de grandes obras de infraestructuras de comunicaciones, transportes, etc. Unas incipientes reflexiones teóricas y metodológicas sobre el contenido y carácter de la ordenación territorial desvela, inequívocamente, la importancia de enmarcar las grandes obras de infraestructura, y particularmente las que afectan a los sistemas de transportes y comunicaciones, dentro de una política de planificación territorial. En España la Ley del Suelo, lastrada por su contenido urbanístico, ha coadyuvado a desnitrir el papel de una política de ordenación territorial en la que insertar las respectivas políticas sectoriales. El caso de Vizcaya es paradigmático, representando, posiblemente, el caso extremo de prevalencia de la política sectorial de transportes, comunicaciones, industrias, etc. sobre la política de ordenación del territorio. Las decisiones sobre ubicación de grandes obras de infraestructura, sin enmarcarse siquiera en directrices territoriales inexistentes, mediatiza, de manera irreversible, cualquier política de ordenación territorial de Vizcaya durante las próximas décadas.

**Territorial planning as against  
greater infrastructural considerations  
(the question of Vizcaya)**

Town and Country Planning has been traditionally consigned to a second place in relation to sectorial planning or design of big communication and transport infrastructures. Some brief theoretical and methodological considerations about the scope and character of physical planning demonstrate clearly the importance of thinking over sectorial infrastructure, specially when related to the communication and transport system, inside and urban and regional policy. In Spain, the Land Use Act, has been relegated to the urbanistic field and consequently any real regional and urban policy — which is practically inexistent — has been unable to incorporate sectorial policies.

The case of Vizcaya (Basque Country) is paradigmatic in regard to that distortion, being possibly, the extreme case of the prevalence of sectorial policy (transport, communication, industry...) over regional policy. Decisions as to large infrastructure location, without even territorial directrices or references will irreversibly effect any possible urban and regional planning policy in Vizcaya for the next decades with the high costs that such a state of things must imply.

**C**UALQUIER tipo de análisis o reflexión sobre la política de ordenación del territorio en Vizcaya se topará, indefectiblemente, con la ausencia de material de trabajo, puesto que, hasta la fecha, nunca existió una política o estrategia de planificación consistente, comprensiva e integral, de este territorio. Hay que reconocer, sin embargo, que la ordenación territorial sustentada por una política de planificación bien delimitada y contrastada en el ámbito espacial no se ha dado nunca en España. Esta sola razón obliga, ciertamente, a un esfuerzo de introspección crítica sobre el reciente pasado del que únicamente podremos recomponer la maltrecha política urbana formalizada en el contexto de la Administración Central. Con la nueva Adminis-

tración autonómica descentralizada, de reciente creación, comienzan a aparecer, por fortuna, trabajos, artículos e iniciativas políticas que reflejan el gran confusionismo arrastrado hasta el presente en torno a la ordenación del territorio, la planificación territorial, el llamado urbanismo y aún la planificación urbana y regional. Es en este contexto donde sobresale con luz propia, y muy intensa, el caso de la provincia de Vizcaya, paradigma de caos y confusionismo territorial generador de un hábitat altamente degradado.

Al concretar el análisis, metodológicamente contrastado, sobre una provincia que es, además, territorio histórico con las connotaciones de ampliación de competencias que ello conlleva en relación con otras Comunidades Autónomas, las

José Allende Landa es Profesor titular de Planificación Urbana y Regional, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco.

Este trabajo tiene su origen en una conferencia dictada para las II Jornadas Vizcaya ante el Siglo XXI "Política de planificación territorial", organizadas por la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, noviembre 1984.

reflexiones y consideraciones sobre este espacio administrativo-político aparecerán, necesariamente, sesgadas por dos hechos con fuerte peso específico y gran relevancia:

A) El territorio provincial aparece intensamente mediatizado por la existencia de una densa, conflictiva y degradada área metropolitana bilbaína, también denominada Comarca del Bajo Nervión, que aglutina en torno al 70-75 por 100 de la población provincial y el 80 por 100 del empleo industrial y de servicios. Se da la circunstancia adicional de que la pionera Área Metropolitana de Bilbao, aprobada por Decreto de 1 de marzo de 1946 bajo el nombre de "Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su Zona de Influencia", fue extinguida por el Parlamento Vasco (Ley 3/1980, de 18 de diciembre) más por razones de índole política que de otro tipo. Esta decisión no anula, evidentemente, el complejo hecho o fenómeno metropolitano que afecta hoy ya a bastantes más de los 19 municipios que originalmente conformó la institución metropolitana denominada Corporación Administrativa del Gran Bilbao.

B) No es científico, ni siquiera posible, tratar la política de planificación territorial considerando exclusivamente los límites artificiales de la circunscripción administrativa provincial. Ni la provincia, diseñada con carácter centralista en 1833, ni los territorios históricos, ni los municipios, que prácticamente responden a aquellos que surgieron de las Cortes de Cádiz, se ajustan a los dictados más racionales de una división territorial comprensiva a efectos de la planificación del territorio. Todo ello respetando las consideraciones histórico-culturales de las divisiones territoriales.

Además de los dos factores cruciales señalados, cualquier análisis o prognosis de la planificación territorial de este espacio gravitará, inevitablemente, sobre la reconocida constatación de la crisis del modelo territorial imperante y de las áreas metropolitanas, enmarcada en una crisis global y estructural, en opinión de muchos, del modelo de sociedad y productivo en que descansaba la civilización occidental.

Una ligera profundización de carácter teórico y crítica histórica del tema aquí abordado facilitará el enfoque y comprensión específico del papel y sentido de las grandes obras de infraestructura en la ordenación del territorio. Obras que sólo pueden ser visualizadas "dentro de", como "parte de" una política de planificación territorial comprensiva y racional. Nunca como condicionantes irreversibles de la política de ordenación del territorio.

Precisamente la implementación de esos gran-

des proyectos de infraestructura, sin un marco o esquema director bien delimitado por la existencia de una política de planificación territorial aparece como uno de los principales causantes del deterioro, caos y costosísimas rigideces que hoy se detectan en la Comarca Metropolitana y Vizcaya en general.

## 1. EL TERRITORIO COMO SISTEMA

Excepto en Cataluña, que cuenta al menos con una Ley de Política Territorial (21 de noviembre de 1983) y la Comunidad Autónoma de Madrid, con su Ley de Ordenación Territorial (30 de mayo de 1984), no existe en el marco del Estado política alguna de ordenación territorial ni en la escala regional ni siquiera provincial.

Con este pobre trasfondo, parece obligado intentar delimitar, sucintamente, el concepto y contenido de lo que se entiende por ordenación territorial, y más estrictamente, en el campo ya legislativo e institucional, por política de planificación territorial. Todo ello a pesar, como acertadamente matiza Mikel Fabo, de que en España "la ordenación del territorio no ha alcanzado en el campo legal ese nivel de elemento integrador y coordinador entre la planificación física y económica, dándose en el marco legislativo un confusiónismo total (1). Confusionismo que, escapándose del *corpus* legal, penetra también en los estratos políticos e incluso de especialistas que no han llegado a diferenciar o distinguir entre el contenido y campo de la ordenación del territorio y del urbanismo.

La mera existencia de planes puntuales, a nivel de municipio o de barrio, orientados hasta escasas fechas con criterios exclusivamente expansionistas y de dotación de más suelo para la construcción residencial, no debe confundirse con lo que se entiende por política de planeamiento territorial que requiere de un marco regional al menos y del correspondiente esquema institucional articulado en sentido horizontal y vertical. La práctica hasta el presente ni siquiera responde al contenido plural, interdisciplinar, e integral con que se entiende una política de planificación urbana, sino que ha priorizado el único objetivo de configurar y dominar los usos del suelo en relación a un desnutrido esquema pretendidamente racional. Esquema que potencia la concepción de un urbanismo pobre en sus determinaciones, unidimensional (2) y eminentemente expansionista. Ello ha conducido, complementado con una situación de crisis generalizada que desborda a todas luces el ámbito local, a la crisis urbana particularmente patente en las áreas metropolitanas, legado urbanístico de una sociedad industrial en decadencia y causante, como ha sido

(1) Mikel FABO (1983): "¿Ordenación del territorio en el País Vasco?", *Lurralde*, núm. 6, p. 444. Ver también G. SAENZ DE BURUAGA: "Ordenación territorial en la crisis actual", *CIUDAD Y TERRITORIO*, 1/80, pp. 18 y ss.

(2) Como muy bien ha señalado H. S. PERLOFF: "La planificación de la ciudad ha enfatizado —casi hasta el punto de excluir otras consideraciones— los 'usos del suelo' pasados,

presentes y futuros. Raramente otro recurso natural urbano (el aire, el agua, por ejemplo) ha recibido mayor atención; esto es también cierto para los elementos sistemáticos del medio urbano, tales como las relaciones múltiples existentes entre el uso del suelo y las estructuras del hombre", en "La calidad del medio ambiente urbano", *Oikos-Tau*, 1973, p. 23.

señalado desde múltiples plataformas, de los principales problemas que angustian y preocupan al hombre de hoy.

En la formulación y gestión de una política urbana existe una variada gama de fenómenos y procesos sólo abordables e incluso inteligibles desde una óptica intermunicipal y/o regional. Tal constatación nos sitúa, inequívocamente, en la absoluta necesidad de entender el territorio, y dentro de él, la ciudad, como sistemas y subsistemas interrelacionados y dinámicos en los que todo depende de todo.

La ciudad, siguiendo el enfoque de B. McLoughlin (3) y de otros estudiosos de la teoría de sistemas (4), debe entenderse como un complejo ecosistema en el que cualquier variación o alteración, ya sea espacial o estructural, en una de sus partes, origina una reacción en cadena que modifica o influye en las otras partes del sistema. En la misma medida, la comarca y región en la que se inserta ese asentamiento poblacional conforman sistemas superiores que quedan íntimamente relacionados en sus respectivos procesos evolutivos. En esta línea resultó innovador el concepto de ciudad-región acuñado por R. E. Dickinson, queriendo enfatizar la necesidad de superar las limitaciones de una división administrativa rígida en favor de un espacio regional natural (5). Por ello, ni la Comarca Metropolitana del Bajo Nervión, ni el territorio histórico vizcaíno, pueden ser entendidos y analizados tomando únicamente como referencia sus áreas administrativas definidas arbitrariamente o en contextos históricos que la propia realidad socioeconómica y territorial ha superado.

La dinamicidad, pues, de los procesos, junto a la intensa interacción que se da entre los cambios que puedan tener lugar sobre el suelo, es lo que caracteriza a la complejidad del enfoque sistémico que contempla la planificación del territorio. Consecuentemente, la metodología, hoy ya tradicional en el tratamiento de los problemas y políticas territoriales, enmarca y define a la ordenación del espacio dentro de la teoría del control de sistemas que no sólo funcionan, sino que también evolucionan, por lo que resulta insoslayable la coordinación de las diferentes políticas sectoriales entre sí y, fundamentalmente, dentro del marco de una política de planificación territorial que disponga de un organigrama institucional respetuoso con las competencias de cada unidad de actuación territorial y eficiente en sus resultados.

## 2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Recientemente, la Carta Europea de la Ordenación del Territorio aprobaba en mayo de 1983

una definición del concepto de Ordenación del Territorio en los términos siguientes: "Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector" (6). Desarrollando después el concepto, la Carta Europea añade: "La realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política. Numerosos organismos privados y públicos contribuyen a desarrollar o a modificar la organización del espacio. La ordenación del territorio es el reflejo de una voluntad de integración y de coordinación afectadas" (7). Es decir, el espacio tiene que analizarse integralmente.

No basta con ordenar la ciudad, sino que ésta debe observarse dentro de unidades territoriales superiores con virtualidad propia que disponen de población, de actividades socioeconómicas, de recursos naturales en constante interacción. Esta concepción exige la institucionalización del proceso de ordenación territorial sustentado sobre bases legales adecuadas e instrumentado por organismos públicos con responsabilidades claramente definidas. De esta forma, se podrá condicionar el proceso de desarrollo económico y social bajo una ética que garantiza niveles superiores de bienestar para toda la comunidad afectada en armonía con sus recursos naturales. A la política de planificación territorial le compete, pues, la ordenación del territorio según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones medioambientales o ecológicas; la designación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; el establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de población, etc.; criterios que enmarquen la ubicación de las actividades económicas e infraestructuras en relación con objetivos previamente adoptados, respetando el aprovechamiento racional de los recursos naturales y buscando un desarrollo integral más armonioso y equitativo; la coordinación de los organismos públicos y privados que intervengan en el proceso y la territorialización de las políticas sectoriales, etc.

Esta planificación, integrada con una fuerte componente espacial y de práctica administrativa que ha caracterizado a la ordenación del territorio en su concepción británica "Town and Country Planning"; francesa, "L'aménagement du Territoire"; o alemana, "Raumordnung", no ha tenido aún nunca lugar en nuestras latitudes.

(3) B. MC LOUGHLIN (1971): *Planificación urbana y regional. Un enfoque de sistemas*, IEAL, núm. 4, Colección Nuevo Urbanismo.

(4) Ver también George CHADVICK (1978): *A Systems View of Planning. Towards a Theory of Urban and Regional Planning Processes*, Pergamon Press.; BUENO, J. M.; RUIZ DE FCO., F.; CAMACHO, E. F., y ARACHIL, J. (1976): *Aplicación de la dinámica de sistemas a la planificación regio-*

*nal*, IX Reunión Nacional de Investigación Operativa, Barcelona, septiembre; FORRESTER, JAY W.: (1969): *Urban Dynamics*, MIT Press.

(5) R. E. DICKINSON (1967): *The City Region in Western Europe*, Routledge.

(6) Carta Europea de la Ordenación del Territorio, en *Estudios Territoriales*, 10, abril-junio, 1983, p. 161.

(7) *Ibid.*, p. 162.



### 3. EL MARCO ESPAÑOL. LEY DEL SUELO, ¿URBE O TERRITORIO?

Desde que P. Geddes abriera, a principios de siglo, el camino a esa concepción globalizante del territorio en la que lo urbano sólo cobra significado enmarcado dentro de un territorio más amplio o "conurbación", el concepto de ordenación del territorio, en cuanto que práctica de una política urbano-regional comprensiva e integrada, inició sus primeros pasos en la Europa de los años veinte-treinta, sin llegar nunca a incorporarse en España (8). Un urbanismo mal concebido y peor practicado ha lastrado el desarrollo de esa política de ordenación del territorio que nunca acaba de llegar.

Aunque habría que esperar hasta los sesenta para empezar a detectar la incorporación del concepto entre los estudiosos, hoy es el día en que el término "ordenación del territorio" no está expresamente definido y desarrollado en la legislación española, permaneciendo a nivel legal la confusión entre los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio y, consecuentemente, sin aparecer el necesario instrumental técnico-administrativo capaz de desarrollar esa política territorial, estructurada en torno a toda una específica normativa (9).

Si ha existido algún planteamiento, aparte de los esbozos habidos en la escala urbana, ésta ha sido sectorial, con una rigurosa falta de coordinación y sin territorializar, como reiteradamente denuncia H. W. Richardson (10). Así, entre el incipiente planeamiento urbano y las políticas sectoriales desarrolladas por el Estado no se articulaba ningún tipo de conexión o coordinación que incorporara esa visión integral e interdependiente de las actuaciones sobre el territorio.

Tal y como lúcidamente señala J. C. Torres Riesco "La ordenación del territorio hoy aquí, aparece muy lastrada por su origen urbanístico" (11). Este autor enfatiza cómo los planes urbanísticos, que han sido en España el único instrumento de planificación territorial existente, figuran en otros países como el "último eslabón de una jerarquía de instrumentos de planificación territorial u ordenación del territorio que impondrá a estos planes municipales unas directrices, objetivos y restricciones que tendrán que incorporar si quieren ser aprobados... Es decir, los planes urbanísticos municipales responden a una coherente estrategia territorial planteada en el ámbito regional y concretada sucesivamente en los ámbitos comarcal y municipal" (12). Evidentemente, este marco o planteamiento general admite matizaciones dentro de la razonable demanda de autonomía municipal que viene exigiendo

—caso de Madrid desde 1980— una presencia más incisiva en las decisiones y directrices que se articulen para los niveles supramunicipales. Sin embargo, el planteamiento metodológico sigue siendo válido.

Esta crítica a la práctica existente en el Estado con respecto a la deplorable imagen de la planificación urbanística hasta la fecha y a la inexistencia de una política de planificación territorial es explicado por prestigiosos analistas como F. de Terán, que la califica de "planificación tecnocrática, cuando ha existido, que ha conducido a la profunda crisis del modelo territorial existente, así como del planeamiento urbano..., planeamiento de carácter aislado, minoritario, impositivo, tecnocrático y acríptico de la respuesta dada por la política urbanística, o la ausencia de ella, que propiciaba toda clase de abusos, desviaciones y corrupciones..." (13). F. De Terán, con cierto optimismo, decía entonces que afortunadamente "pasamos a un planeamiento integral del territorio cuya práctica demanda una intervención social, participativa, fuera del marco rígido que imponía el planeamiento de las pasadas décadas..." (14), reconociendo cómo el incipiente planeamiento formal, académico, venía demostrando ser poco efectivo, coadyuvando a la crisis urbana y del modelo territorial existente.

El urbanismo oficial, en suma, al proceder de una cultura urbanística esencialmente técnico-arquitectónica y limitar su campo de acción y objetivos en el crecimiento de la ciudad, descuida una visión global del territorio y del sistema urbano, encerrándose en un racionalismo puntillista que ha resultado, a la vista de la realidad urbana y su entorno, un fracaso. A ello ha coadyuvado, evidentemente, la ausencia de política de planificación territorial en la que enmarcar la escena y estructura urbana.

La Ley del Suelo y Ordenación Urbana, que no de Ordenación del Territorio, habiendo quedado ya obsoleta, desfasada, a pesar de la revisión que de ella se hizo en 1975, y que continúa incorporando el carácter expansionista, no es una norma que contempla adecuadamente la compleja casuística del territorio no urbano y sus interrelaciones, ni cumple las exigencias mínimas en las que soportar una política de planificación del territorio.

Este enfoque puntual-sectorial está retrasando la incorporación del global-territorial integrado que parece debe caracterizar la política de ordenación territorial.

En síntesis, la reforma no aporta soluciones lo suficientemente operativas, siendo acusada de seguir manteniendo un marco limitado y representar una norma urbanística aún en expansión o "de ensanche". Lo que sí ha supuesto es un paso

(8) Ver lúcida exposición de F. DE TERÁN (1979): *La planificación urbanística de ámbitos grandes: Visión histórica y problemática actual*, Conf. San Sebastián, Mimeo, mayo.

(9) Ver M. FABO: *Loc. cit.*

(10) H. W. RICHARDSON (1975): *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Universidad, 173.

(11) Ver excelente análisis de J. C. TORRES RIESCO (1982): "Propuestas para una política de ordenación del territorio en España", *Estudios Territoriales*, núm. 8.

(12) *Ibidem*, p. 73.

(13) Ver F. DE TERÁN: *Loc. cit.*, San Sebastián, 1979.

(14) *Ibid.*, p. 6.

hacia adelante en cuanto a la toma de conciencia de la dimensión del territorio, de la necesidad de directrices que orienten y coordinen las políticas sectoriales y el espacio en que se insertan y, sobre todo, la incorporación de la dimensión ambiental o ecológica. Como M. Bassols Coma apunta: "La dimensión ecológica-ambiental está obligando a invertir los planteamientos tradicionales de la planificación urbana y atender, preferentemente, en una consideración global, todos los aspectos multidisciplinarios del territorio" (15).

Por otra parte, los nuevos dictados y reflexiones en lo que respecta al planeamiento urbano, con una crisis urbana generalizada, particularmente en las grandes concentraciones, están exigiendo una profunda revisión de esa Ley que tan escasas referencias aplica, en su concepción expansionista, a los núcleos existentes.

Renovación, recuperación, rehabilitación, conservación, son los términos que hoy suenan y que hacen necesario la adecuación y propia renovación de la legislación urbana. "Reconquistar" y humanizar la vida de la ciudad tradicional e incorporarla dentro de un territorio mucho más amplio por ordenar y estructurar es la máxima que preside hoy la visión del planeamiento en su dimensión o escala urbana y que actualiza, prioritariamente, consideraciones sociales, ambientales y, sobre todo, participativas antes relegadas.

#### 4. ORDENACION DEL TERRITORIO DE VIZCAYA

Tras esa visión o marco general del enfoque territorial, con sus defectos y virtudes, resulta más fácil y comprensible abordar ahora el caso de Vizcaya, territorio histórico de la Comunidad Autónoma vasca y provincia en el contexto estatal.

Evidentemente, en materia de planificación territorial resulta difícil y acientífico encorsetar artificialmente un espacio delimitado exclusivamente con criterios administrativos. Si bien el territorio vizcaino no responde en su génesis a los mismos criterios centralistas con que fueran delimitadas el resto de las provincias del Estado, excepción hecha de Guipúzcoa, Navarra y Alava, y soslayando el contenido político permanentemente presente entre Euskadi y el Estado, la política de ordenación del territorio, competencia de la Comunidad Autónoma según la Constitución, no puede limitarse al marco estricto de la circunscripción de este territorio histórico.

Partiendo del principio de que el espacio socioeconómico no es delimitable o se agota por circunscripciones administrativas, ni la Comarca

del Bajo Nervión (antes Gran Bilbao), ni el territorio histórico responden a los ámbitos reales de convivencia histórico-cultural y funcionalidad donde se producen intensas interdependencias, tanto de carácter ecológico como de las actividades e infraestructuras asentadas en el territorio. La delimitación, pues, del espacio objeto de planificación y ordenación territorial no puede ni debe hacerse con criterios exclusivamente administrativos.

Se ha dicho ya que en la formulación y gestión de una política territorial urbana, superadora de la simple reglamentación del uso del suelo hay multitud de procesos y fenómenos que únicamente cobran virtualidad y dimensión observados desde una óptica supraurbana o supramunicipal. En la misma medida sucede con un espacio superior integrado, sea comarca o territorio histórico, cuyos complejos procesos sólo pueden ser interpretados y controlables desde la óptica supraurbana o supraprovincial, encontrando sus límites, a efectos de gestión y articulación de una política territorial integrada, en los condicionantes políticos. Desde esta perspectiva, cualquier planteamiento de la política de ordenación del territorio encuentra hoy sus limitaciones competenciales en la Comunidad Autónoma vasca, lo que no significa que deban ignorarse las características, condiciones y políticas de sus territorios colindantes.

Tras estas reflexiones estaremos ya en disposición de constatar cómo la ordenación del territorio, en lo que afecta a Vizcaya, aparece intensamente mediatizada por el área metropolitana bilbaína que, concentrando más de las tres cuartas partes de la población y actividad económica del territorio histórico, polariza de forma desigual un amplio entorno que desborda, en algunos casos, los límites provinciales con los que se producen intensas relaciones funcionales de dominación y dependencia (16).

La futura política de planificación del territorio, aún por articular y definir, deberá partir de las siguientes consideraciones generales, algunas de las cuales serán desarrolladas con más precisión en próximos epígrafes:

- Tanto en la Comarca del Bajo Nervión como en Vizcaya, debido al intenso monocultivo del sector industrial y a la ausencia, hasta la fecha, de una política de ordenación territorial comprensiva e integral, la intensa degradación medioambiental adquiere prioritaria relevancia (17).
- Asistimos a la agudización de la crisis urbana que se patentiza de forma drástica en las grandes áreas metropolitanas (18). La Comarca del Bajo Nervión, donde se concitan

(15) M. BASSOLS (1981): "Urbanismo y medio ambiente", en *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, p. 473.

(16) Ver trabajo de METRA/SEIS sobre la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca. Particularmente, el capítulo relativo a la definición del área relevante a efectos de planeamiento físico.

(17) Ver, para el tratamiento de la contaminación atmosférica y la ordenación del territorio en la metrópoli bilbaína, José ALLENDE: "Áreas metropolitanas y contaminación at-

mosférica. El caso del Gran Bilbao", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 52, 2/1982.

(18) Para un tratamiento de la crisis en las áreas metropolitanas, ver José ALLENDE: "Crisis metropolitana y 'Enterprises Zones'. Una nueva experiencia en la política urbana", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 56, 2/1983.

Ver también "Metrópolis, territorio y crisis", Ed. Asamblea de Madrid, *Revista Alfaz*, 1986.

de forma anárquica y desordenada zonas residenciales sumamente degradadas con poderosas externalidades negativas procedentes de la intensa industrialización del abigarrado valle sobre el que discurre el Nervión, tipifica el colapso generado por un urbanismo depredador, o ausencia del mismo. Adicionalmente, debido a las características de la base económica de la zona, la crisis mundial está afectando con particular virulencia y lo seguirá haciendo, a medio plazo, a los sectores económicos tradicionalmente pujantes del área.

El nuevo enfoque de las políticas de ordenación del territorio enfatiza aspectos como:

- Trasvase del urbanismo desarrollista y expansionista hacia un urbanismo de recuperación urbana y rehabilitación, en lo que respecta al planeamiento urbano. Cuestionamiento serio del modelo vigente de ciudad.
- Pérdida de virtualidad en la concepción tradicional de planes rígidos, elaborados dentro de una urbanística tecnócrata entendida como disciplina positiva. Cuestionamiento de la jerarquización de planes territoriales excesivamente acabados.
- Paralelamente está en crisis el marco teórico del planeamiento. Así, la función que desempeñaron las técnicas de simulación se están reconsiderando seriamente, relativizándose su papel. Hoy aparecen, en su caso, sólo como instrumentos de apoyo, en ningún caso como determinantes. En consecuencia, hay una modificación del marco metodológico y conceptual.
- Necesidad de coordinación horizontal y vertical entre los diversos niveles territoriales-administrativos de planificación.
- Superación definitiva de la poderosa presencia urbanística y de programa infraestructural e instrumental que caracteriza la legislación de planeamiento vigente.
- Desbordamiento de los rígidos marcos provinciales y conformación de auténticas regiones, y a nivel inferior de comarcas, concebidas con un amplio abanico de criterios a efectos de la implantación de políticas de ordenación territorial.
- Reconocimiento del componente político del planeamiento e incorporación de una auténtica participación en el diseño y elaboración del mismo, particularmente a nivel municipal. Planificación democrática, participativa y concertada.
- Absoluto rechazo de la práctica que priorizaba las grandes obras de infraestructura, especialmente redes viarias, como las principales conformadoras de la estructu-

ra territorial. Deberá ser la planificación del territorio y el marco por ella definido la que condicione las grandes obras de infraestructura y su disposición territorial.

- Superación de la sectorialización de las acciones y programas para pasar a la territorialización dentro de una política de planeamiento territorial.
- Incorporación con singular prioridad de la política medioambiental y ecológica como concepto integrado, y no como parcela segregada, en la política de ordenación territorial.

Ya con este marco de análisis pasaremos a analizar algunos aspectos que caracterizan a Vizcaya y su área metropolitana, incidiendo especialmente en la crisis metropolitana y las grandes obras de infraestructura como principales elementos conformadores del territorio, en el contexto de esa ausencia de política de planificación que tan nefastos resultados está teniendo en este torturado espacio. Finalmente, se harán algunas consideraciones de futuro a la vista del enfoque que desde estamentos políticos se está ofreciendo.

## 5. EL AREA METROPOLITANA DEL BAJO NERVION FRENTE A LA CRISIS URBANA

Representando aproximadamente el 80 por 100 de la población provincial, el 80 por 100 de su empleo industrial y el 90 por 100 del terciario, es obvio que para hablar de la futura política territorial del territorio histórico el fenómeno metropolitano del Bajo Nervión exige un enfoque absolutamente prioritario.

Es difícil encontrar un área metropolitana que sobrepase el millón de habitantes en donde se conciten de forma tan anárquica zonas industriales de gran peso y actividad junto a densificadas y caóticas áreas residenciales. La ría del Bajo Nervión es hoy una cloaca que vertebra un largo rosario de barrios y municipios que, modulando una auténtica conurbación industrial-residencial, acoge en sus entrañas la gran siderurgia, industria química, metalurgia, astilleros, etc., junto a un amplio abanico de industrias medias soporte y complemento de esa antaño intensa actividad fabril.

La Corporación Administrativa del Gran Bilbao, creada en 1946 y hoy ya desaparecida por ley, fue la responsable del planeamiento de la conurbación a través de un endeble y criticado Plan de Ordenación Urbanística de la Comarca del Gran Bilbao (19).

Al asentarse la estructura metropolitana a lo largo de un estrecho valle con gran escasez de espacio para soportar la intensa actividad existente sin ordenación integral del territorio se ha

(19) R. MARTIN MATEO dice del mismo: "la imprecisa y confusa legislación de que disponía ha impedido clasificar sus competencias y actuaciones, generando innumerables con-

flictos y tensiones", en "Bilbao y el Bajo Nervión: Administración urbana", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 69, 1980, pp. 57 y ss.



generado una fuerte degradación de todo el entorno ambiental que se patentiza en la contaminación atmosférica y de sus aguas (ría y litoral), contaminación acústica y visual, malos olores y deficiente saneamiento, alarmante congestión del tráfico, deterioro y marginalidad de la vivienda, carencias en equipamientos colectivos con una aguda ausencia de zonas verdes y deportivas, hacinamiento residencial, etc.

Como resultado de la inexistente política de ordenación territorial, el área metropolitana aparece afectada de una creciente generación de desequilibrios de congestión y de aglomeración con costes sociales y económicos de gran magnitud pero nunca cuantificados.

A través de una racional política de planificación urbana y regional se podría haber incentivado o desincentivado determinados sistemas de transporte; impedido la ubicación de ciertas industrias altamente contaminantes en espacios concretos o canalizarlas hacia otros más receptivos; frenado la actividad residencial en las proximidades de áreas de intensa actividad industrial con fuertes impactos ambientales; dispersado convenientemente actividades poco compatibles y mezclando las compatibles; favorecido la autorregeneración de sistemas y potenciando las zonas verdes, de esparcimiento y recreo, etc.; establecido, en suma, un modelo territorial más equilibrado conforme a unas directrices consensuadas de ordenación regionales. Nada de esto se ha hecho y hoy la crisis de las grandes áreas metropolitanas amenaza seriamente a esta agobiada conurbación vasca, sin que aparezcan resueltos, ni siquiera se planteen un debate una serie de factores cruciales para esa futura política de ordenación territorial tan urgente en Euskadi.

¿Existe alguna estrategia metropolitana bien definida y debatida para la Comarca del Bajo Nervión? ¿Existe siquiera un proyecto de ciudad? ¿Se dispone de algún tipo de programa coordinado de actuaciones sectoriales con una clara propuesta de territorialización que encaje dentro de un marco general de directrices o esquema director de ámbito regional o de la Comunidad Autónoma? ¿Se ha internalizado convenientemente la fuerte crisis del modelo urbano existente, su cada vez más reducido previsible crecimiento de población, escasas perspectivas de crecimiento industrial y de creación de empleo, baja capacidad inversora, elevado nivel de endeudamiento municipal, etc.? Dentro de ese marco general territorial a nivel de región o aún de Comunidad Autónoma, ¿se ha definido el papel de las comarcas en relación con las áreas urbanas centrales en términos de colaboración o de dominación de los lugares centrales? ¿Se están siquiera considerando las comarcas? ¿Sigue viéndose al territorio no urbano como reserva de la metrópoli, como espacio residual? ¿Está prevista la ordenación de las comarcas y municipios colindantes con el área metropolitana como espacios que deben desarrollar su propia identidad en relación con las directrices de ámbito superior y en términos de compatibilización y respeto de las autonomías y com-

petencias locales? ¿Existe, al menos a escala de esquema territorial provincial, alguna formulación con respecto al sistema urbano deseable?, ¿potenciar las cabeceras comarcales buscando un modelo disperso más equilibrado o seguir favoreciendo el modelo centralizado metropolitano?

Finalmente, y sin que ello agote el cúmulo de interrogantes que aún carecen de respuesta, ¿en el área metropolitana bilbaína existe algún organismo que, contando con la presencia de los municipios y reconociendo sus propias competencias y autonomía, diseñe y estructure esas necesarias directrices de planeamiento territorial que establezcan criterios de coherencia, coordinación y compatibilidad a nivel horizontal y vertical?

Por el momento no existen ni directrices metropolitanas que sirvan de precisa referencia y marco para los planes municipales que aparecen absolutamente invertebrados y sin criterio unitario alguno, ni planes directores territoriales de coordinación a nivel regional, ni esquema territorial a nivel de Comunidad Autónoma... Todo lo que hay es un intento de controlar la especulación, recuperar plusvalías urbanísticas, reequipamiento interior de municipios... englobado en la fórmula vagamente definida y desarrollada de "recuperar la ciudad", "rehabilitar" la urbe o, más concretamente, sus cascos o centros. ¿Cómo se plantea la recuperación y rehabilitación del resto de la ciudad, de los densos barrios periféricos? El urbanismo de barrio aparece como la fórmula más apañada cuando se desconoce lo que se quiere hacer con la ciudad. Los ayuntamientos participan en el diseño de sus propios municipios, en la "recuperación" de sus territorios, pero, por el momento, no participan en la elaboración y definición de la política territorial supramunicipal, sea ésta comarcal o regional, cuando esas directrices, sobre todo respecto a las grandes obras de infraestructura, pueden acarrear tremendas implicaciones para sus circunscripciones. R. Martín Mateo lo expresaba lúcidamente: "Parece claro que la desaparición de la actual Corporación Administrativa del Gran Bilbao no puede suponer sin más la eliminación también de sus responsabilidades. Se seguirá necesitando una disciplina urbanística de conjunto para toda la comarca aunque ello no signifique forzosamente la adopción de un Plan General; por el contrario, seguramente será preferible un Plan director o unas directrices urbanísticas para el Área. Lo que no puede admitirse es que las actuaciones concretas sobre el territorio en cuestión se efectúen al margen o en contradicción con las exigencias del sistema urbano general, al hilo de unas decisiones municipales inconexas. Se impone, por el contrario, un tratamiento urbanístico integrado para todo el Área y la posibilidad de control sobre la adopción de los instrumentos que desarrolla las previsiones generales" (20).

La política de ordenación del territorio en Vizcaya, aunque deberá estar enmarcada dentro de

(20) R. MARTÍN MATEO (1980): "Bilbao y el Bajo Nervión: Administración urbana", p. 71, *loc. cit.*

unos esquemas territoriales o directrices de orden superior, en lo que hoy configura la Comunidad Autónoma vasca, tendría que internalizar seriamente la fuerte crisis de las grandes áreas metropolitanas de intensa concentración industrial que, previsiblemente, se agudizará aún más en la conurbación bilbaína, polarizadora de un amplio territorio que llega a desbordar los límites provinciales.

Junto a la crisis urbana propiamente dicha se está produciendo su debilitamiento y abandono de los grandes núcleos industriales tradicionales (Detroit, Turín, etc.) que es necesario detectar, englobado en el proceso de renovación tecnológica y descentralización productiva de las actividades económicas. Así, el problema más agudo parece presentarse en resolver la cuestión no del crecimiento de las metrópolis, sino en cómo afrontar su no crecimiento.

Una nueva ciudad postindustrial está emergiendo a la sombra de la crisis generalizada por la que atraviesa no sólo la economía occidental, sino muchos de los valores y principios sobre los que se sustentaba. La crisis de las grandes áreas metropolitanas y el cáncer que parece afectar a sus áreas centrales ya en Estados Unidos, Gran Bretaña, etc., tiene, evidentemente, raíces estructurales y en ella confluyen multitud de factores aún muy poco comprendidos, como poco comprendida es la crisis global. Parámetros relacionados con el medio ambiente, despilfarro de recursos, aspectos energéticos, de psicología social, desmoronamiento de principios de la economía convencional y vuelta a la concepción de la ciudad tradicional a escala humana, son sólo algunos de los elementos que ayudarían a comprender mejor este proceso que ya se ha iniciado y que afectarán posiblemente también a nuestras ciudades y, específicamente, al Área Metropolitana bilbaína.

## 6. PAPEL DE LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Antes de entrar en el contexto de Vizcaya, en donde la alarmante ausencia de una política de planeamiento territorial está provocando que sean las grandes obras de infraestructura las que condicionen y dirijan la ordenación del territorio, parece adecuado reflexionar, someramente, sobre los aspectos metodológicos de este dilema.

Las grandes obras de infraestructura tales como la red viaria superior (autovías, autopistas), un gran puerto, un aeropuerto, un metro, una

estación central de autobuses, una central nuclear, etc., son proyectos sectoriales con intensas implicaciones espaciales que pueden llegar a condicionar y comprometer estratégicamente todo un modelo territorial. Así, la infraestructura de comunicaciones y sistema de transportes aparece como un elemento crucial en la distribución de actividades sobre el territorio o conformación de subsistemas en el espacio. La racionalidad en la praxis del planeamiento indica que sea la política de ordenación territorial, que contempla multitud de variables de forma integrada, la que condicione la capacidad y distribución espacial de las infraestructuras de comunicaciones, y nunca el reverso. Esta cadencia resulta aún mucho más clara en otros grandes proyectos de infraestructura cuya territorialización deberá ajustarse al marco fijado por la política de planificación territorial y criterios de ordenación definidos.

En el caso español se arrastra una fuerte y nefasta disociación entre el planeamiento de los sistemas de transporte y el planeamiento urbano y ordenación del territorio. Esta falta de conexión mutua, achacable en parte a la inexistencia señalada de una política territorial comprensiva, está siendo ya, felizmente, tratada con más extensión (21).

En gran parte de los casos, los medios de transporte y la infraestructura de comunicaciones han sido los auténticos definidores del uso del suelo, invirtiendo un orden más racional cual es la prevalencia de la política territorial sobre las decisiones en el sector transporte. No se pueden elaborar planes de transporte y de las infraestructuras que lo soportan, autovías, metro y centrales de autobuses, puentes, etc., presentando exclusivamente justificaciones fundamentadas en la necesidad de satisfacer la demanda de transporte, como si fuera un fin en sí mismo, sin tener en cuenta las consideraciones urbanísticas y, en definitiva, la política de ordenación territorial que le sirva de marco en el que ajustarse.

La relación mutua entre transporte y ciudad es obvia, igual que lo es las grandes redes de comunicaciones terrestres en la conformación del modelo regional o nacional. Ya no se trata de compatibilizar los objetivos de transporte y ordenación del territorio, sino que, en oposición a las prácticas de priorizar el planeamiento sectorial, hoy se trata de que las políticas de transporte sean reconducidas e insertadas dentro de las directrices y esquemas articulados por la política territorial de carácter integral. En este sentido, resulta paradigmático el debate y crítica habido con la Ley de Carreteras de diciembre de 1974 y su Reglamento General de 8 de febrero de 1977 (22).

(21) Ver V. GAGO y C. REAL: "Las redes arteriales y el planeamiento urbano", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 4, 1977; Agustín HERRERO LOPEZ, et al.: "Consideraciones generales en torno a la política de transporte urbano", CIUDAD Y TERRITORIO, 2/1980; Joaquín MARTINEZ VILLANOVA: "Influencia de las infraestructuras de transporte en el desarrollo de áreas metropolitanas. ¿Estructuración o desorganización?", MOPU, *Coloquio Nacional sobre Ordenación Territorial*, Madrid, diciembre 1978; J. Luis MALDONADO: "Las

infraestructuras de transporte y el desarrollo regional", MOPU, *Coloquio Nacional sobre Ordenación Territorial*, Madrid, diciembre 1978.

(22) Ver F. DE TERAN: "El planeamiento y la nueva Ley de Carreteras", CIUDAD Y TERRITORIO, 4/74; Vicente GAGO, et al., 1977, loc. cit.; R. FERNANDEZ DURAN: "La política de autopistas y la crisis del modelo territorial", CIUDAD Y TERRITORIO, 3, 1979; Martín BASSOLS COMA: Loc. cit., CEOTMA, 1981.



Esa práctica sectorializada, tan criticada, ha sido incluso recogida en la ordenación jurídica española, generando así gran parte del caos en que hoy se debate la política de ordenación territorial que comienza a esbozarse. El divorcio del Plan Viario con la legislación urbanística territorial se consolidó con la Ley de 1974, que asumía a los planes viarios como únicos condicionantes de la ordenación del territorio, y con el Reglamento de 1977, que perpetuaba la visión individual y sectorial de la infraestructura de comunicaciones, sin vehicular coordinación alguna para un plan integrado del conjunto territorial (23).

El marco institucional no ha superado aún estas disfuncionalidades y competencias compartimentalizadas de forma que el *corpus* administrativo sigue perpetuando el aislamiento entre el planeamiento arterial y el urbano.

La inexistencia de la Ordenación del Territorio como marco de referencia en los proyectos o programas sectoriales y de provisión de infraestructuras estatales queda reflejada, inequívocamente, en la prevalencia del planeamiento de la infraestructura de comunicaciones sobre incluso el planeamiento urbanístico, tal y como consagró la Ley de Carreteras de 1974 (24).

Como acertadamente concluye Martín Bassols Coma: "La infraestructura vial es un instrumento capital para la ordenación del territorio, el desarrollo regional, la regulación del transporte y, en última instancia, con efectos muy decisivos sobre el medio ambiente. De ello se deriva que la planificación vial debe ser objeto de una coordinación muy estrecha con la ordenación urbanística del territorio y ajustada a las exigencias del desarrollo regional" (25).

## 7. ¿LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIZCAINA AL MARGEN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL?

Entre las grandes obras de infraestructura de transporte que debieran ajustarse y adecuarse a la prevalencia de una consistente política de ordenación territorial y no actuar al revés liderando y condicionando, en algunos casos irreversiblemente, la ordenación del territorio, cabe destacar en primer término los llamados "superpuertos". Esperar que una costosísima superinfraestructura, como supone un gran puerto, actúe como espoleta y dinamizador de la actividad económica sobre un vasto territorio, sin realizar un previo estudio de impacto ambiental, socioeconómico y territorial y sin encuadrar el proyecto dentro del marco de una política de ordenación territorial bien definida, es hoy suicida y difícilmente comprensible en una democracia de un país desarrollado.

Un gran superpuerto condiciona drásticamente el modelo territorial de su *hinterland* próximo. Mucho más si el puerto sobre el que pretende asentarse ese "superpuerto" se encuentra ya rodeado por un denso circo urbano, enormemente deteriorado, infradotado en equipamientos, altamente contaminado y con gran escasez de suelo útil. Ello exigiría, aún con más urgencia y razón, la absoluta necesidad de contemplar el proyecto dentro de una previa política de ordenación metropolitana y regional que disponga de claros criterios, objetivos y directrices en relación al modelo urbano y regional nítidamente definido. No basta con delimitar lo que no se quiere, sino que hay que definir y prever el camino por el que se desea ir y hacia dónde se va.

Otro sistema de transporte que debe ajustarse a los dictados del modelo de área metropolitana prefijado y del modelo regional al que se desea tender, dentro de una política de planificación territorial, representa una red de "metro". Independientemente de la viabilidad técnica y económica del proyecto, una red metropolitana significa un importante elemento estructurador del territorio. Por ello, debería insertarse, en su caso, dentro de un previo modelo de ciudad, de área metropolitana ya definida. Una red de metro fija usos del suelo, estabiliza tendencias espaciales, genera o es susceptible de generar subcentros de gran accesibilidad y, sobre todo, se implanta en aquellas grandes urbes que tienen una gran tasa de crecimiento prevista. La construcción de una red metropolitana exige tener perfectamente definido el futuro de ciudad-región que se desea, es decir, debe ser consecuencia, en todo caso, de una política de ordenación territorial, comarcal y supracomarcal, al menos ampliamente debatida.

En la misma medida, dentro ya del marco metropolitano, la ubicación de una estación central de autobuses para el tráfico supracomarcal exige también la existencia de unas directrices o esquemas de planeamiento urbano que fijen objetivos, criterios y, en definitiva, modelo de ciudad. En consecuencia, la ubicación de una estación central debe enmarcarse, ser resultado de una política territorial urbana y no un condicionante imprevisto de la misma. Por eso, y en función de esa política urbana prevista y de los criterios en ella presentes, procedería realizarse un estudio comprensivo de localizaciones alternativas y ponderar y contrastar extensivamente con la comunidad un variado abanico de parámetros y criterios (26).

Finalmente, otra gran obra de infraestructura de transporte, con gran relevancia en la estructuración y configuración del territorio vizcaíno, representa un gran aeropuerto internacional. Sus impactos sobre el entorno, ambientales y socioeconómicos, máxime cuando el territorio recibe un alto grado de utilización, exigen que este tipo

(23) Ver Martín BASSOLS COMA, 1981, *loc. cit.*, pp. 131 y ss.; y Vicente GAGO y Carlos REAL, *loc. cit.*, 1977.

(24) Ver R. MARTÍNEZ DÍAZ: "Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 55, 1/1983.

(25) Martín BASSOLS COMA: *Loc. cit.*, p. 131.

(26) Ver R. MARTÍN MATEO; José ALLENDE; Javier SALAZAR, y Víctor URRUTIA: "Estudio de ordenación de la zona de Minas de Bilbao la Vieja", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 55, 1/1983.

de proyectos sean resultado de un modelo o esquema suprarregional no sólo de configuración de aeropuertos, sino de vertebración del espacio y de ordenación territorial. Ese aeropuerto, de llevarse a cabo, reforzará, evidentemente, la accesibilidad y hasta centralidad del núcleo urbano en cuya relativa proximidad se ubique. Un aeropuerto de tal escala mediatizará el modelo y esquema aeroportuario de un amplio entorno espacial, además de generar una intensa ocupación de suelo e importantes servidumbres. El modelo aeroportuario, sea disperso o concentrado, incide en la configuración del sistema urbano y por ello puede representar un valioso instrumento al servicio de la política de ordenación del territorio. Por sus importantes repercusiones en la estructuración del espacio regional la planificación de aeropuertos debe observarse dentro de la política de ordenación territorial que contempla dimensiones multisectoriales y las territorializa coordinadamente conforme a unos criterios y objetivos previamente debatidos y asumidos.

Siendo importante la opinión de las circunscripciones administrativas, sean provincias o territorios históricos, la distribución de un sistema de aeropuertos parece razonable sea responsabilidad de entes políticos supraprovinciales y en el marco, se insiste, de una política de ordenación del territorio definida al menos para la Comunidad Autónoma (27).

Finalmente, cabe citar, como infraestructuras de gran impacto en el territorio y, consecuentemente, sujetas al marco delimitado y definido por la política territorial, a los grandes proyectos del sector energético, destacando singularmente las centrales nucleares.

R. Martín Mateo citaba el caso de las centrales nucleares con particular énfasis cuando afirma: "Otros tipos de usos del suelo producen consecuencias ambientales polivalentes que exigen su reconsideración igualmente desde la óptica de la coordinación territorial. Así sucede con el trazado de autopistas en cuanto a los ruidos y emanaciones de los vehículos, con la localización de aeropuertos por los mismo, con la eliminación de residuos sólidos, cuya ubicación puede ocasionar contaminación de las aguas o del aire según el dispositivo empleado y, sobre todo, con las plantas nucleares" (28). Similar enfoque realizaba Martín Bassols Coma: "Es imprescindible impulsar la coordinación entre la política energética y la ordenación del territorio, superando el actual

enfoque unilateral basado en la exclusiva consideración de los aspectos técnicos, industriales y económicos de la ordenación energética" (29). Incluso la propia Subsecretaría de Planificación de la Presidencia del Gobierno específicamente declaraba: "Las centrales nucleares, según se sitúen, van a condicionar fuertemente la totalidad del territorio" (30).

El impacto de estos centros de energía condiciona una amplia penumbra territorial de al menos 20 kilómetros, afectando al tamaño de los centros poblacionales, a la densidad de población, a la ubicación de determinadas industrias o proyectos como plantas químicas, oleoductos, gasoductos y plantas de gas natural que pudiera presentarse en Vizcaya (31).

En síntesis, tanto la variada gama de infraestructuras de comunicaciones como otro tipo de grandes infraestructuras, sean petroquímicas, centrales energéticas, etc., juegan un papel crucial en la vertebración y estructuración del territorio, por lo que, inequívocamente, deben enmarcarse y tratarse dentro de una política global y comprensiva de ordenación territorial. Sin embargo, en Vizcaya parece que la Administración provincial e incluso el Gobierno autónomo están adoptando precisamente el esquema decisional inverso.

## 8. VIZCAYA FRENTE A ESA POLITICA DE PLANIFICACION TERRITORIAL AUN POR DISEÑAR

Tras las reflexiones y consideraciones desarrolladas, parece claro que el futuro de Vizcaya, en cuanto a su política de ordenación territorial, está aún por definir y articular. Existen pocos territorios no sólo a nivel del Estado, sino en toda Europa, que requieren de una más urgente política de planificación territorial que Euskadi y, en particular, Vizcaya.

El programa de Gobierno de la Comunidad Autónoma 1980-1984 explícitamente apuntaba: "Las actuaciones sobre nuestra estructura productiva deben buscar un desarrollo más equilibrado tanto sectorial como territorial, para lo cual se hacen precisas, entre otras cosas, las siguientes: ... establecer unas nuevas bases de ordenación territorial (...) de la actividad económica como elemento preciso para corregir la aparición de deseconomías externas de localización y los actuales efectos negativos sobre el

(27) Ver, para el caso de la Comunidad Autónoma vasca, José ALLENDE: "Análisis urbano y regional para una alternativa de localización: el caso del aeropuerto de Bilbao", *Información Comercial Española*, núm. 475, marzo 1973, y del mismo autor: "Conflicto urbano y regional en la ubicación de grandes obras de infraestructura: El caso del aeropuerto de Bilbao", en *Economía Regional de España*, Ponencias y coloquios, Servicios de Estudios en Barcelona del Banco Urquijo, 1973.

(28) R. MARTÍN MATEO (1977): *Derecho Ambiental*, IEAL, p. 177. Este mismo autor insiste más adelante: "La conveniencia de articular la política de emplazamientos nucleares con la ordenación del territorio parece evidente", p. 675.

(29) MARTÍN BASSOLS COMA: *Loc. cit.*, CEOTMA, 1981, p. 134.

(30) SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Medio ambiente en España. Informe general*, p. 597.

(31) *Report of the Siting Policy Task Force*, Office of Nuclear Reactor Regulation, U.S., NRC, NUREG 0625, August 1979, p. 22. Ver también informes de la IAEA en los que se llega a fijar un factor de SDV o distancia pantalla mínima de una central nuclear respecto a focos susceptibles de generar nubes de gases o vapores peligrosos (plantas de gas natural, entre otros) de 8 a 10 Km. *External Man-Induced Events in Relation to Nuclear Power Plant Siting*, Safety Guide 50-SG-56, IAEA, Viena, 1981, p. 23.

medio ambiente y la calidad de vida" (32). Más adelante, y reconociendo la inexistencia de "bases de ordenación territorial", afirma: "La carencia de directrices para la ordenación territorial de Euskadi, que orienten e impulsen la organización ordenada de infraestructuras de los diversos modos de transporte, supone una laguna potencial que habrá de llenarse a la mayor brevedad posible" (33).

En abril de 1986, la Comunidad Autónoma, y con ella Vizcaya, siguen careciendo de directrices o al menos no se ha explicitado, como procede, política de ordenación territorial alguna. Así, ni siquiera a nivel puntual se han resuelto problemas tan urgentes como el tremendo conflicto en relación al sistema de infraestructura aeroportuaria. El propio documento gubernamental reflejaba esta preocupación cuando en 1980 afirmaba: "En lo que respecta al transporte aéreo, existe una falta de definición del destino exacto que se quiere dar a cada aeropuerto vasco..." (34). El documento enfatiza en exceso la política de transportes y comunicaciones, aun careciendo de ese marco necesario de política de ordenación territorial, decantándose abiertamente por el proyecto del superpuerto en los siguientes términos: "Se pretende desarrollar, entre otros, los puntos siguientes: impulsar la creación de una infraestructura potencial del transporte del futuro superpuerto de Bilbao" (35). Asimismo, en cuanto a los aeropuertos, precisa: "El Gobierno vasco pretende ordenar la función de los aeropuertos de Euskadi, sobre las siguientes orientaciones generales: potenciación del aeropuerto de Foronda como aeropuerto internacional... Un aeropuerto, el de Sondica, con categoría internacional que, convenientemente coordinado con el anterior, permita una atención más particular al entorno en que está ubicado y, en especial, al transporte de mercancías..." (36). Finalmente, y por lo que respecta a las grandes obras de infraestructura, el Gobierno vasco, al enfatizar "el desarrollo de nuestro mayor puerto", afirma: "Su desarrollo, en definitiva, permitirá el de otras unidades como podrían ser la petroquímica que precisa el País Vasco, la de reparación y construcción de buques, etc." (37), proyectos que, evidentemente, necesitan, por sus notables repercusiones sobre la ordenación del territorio, del marco preciso de una debatida y definitiva política de planificación territorial.

Sin citar para nada en epígrafe o subepígrafe alguno la ordenación del territorio o política territorial, el programa del Gobierno introduce todas las anteriores consideraciones bajo el epígrafe "Las actuaciones previstas en el campo de la infraestructura y los equipamientos", arrastrando, pues, las críticas metodológicas ressaltadas en el presente trabajo. Incluso introduce

como subepígrafe en el ya citado, el que reza: "Actuaciones en materia de Urbanismo", considerando al Urbanismo como una de las partes del campo de infraestructura y equipamientos. En dicho subepígrafe declara: "Los Planes están sobredimensionados y configurados con criterios de un desarrollo expansionista irreal. Los Planes son inaceptables, por otro lado, por cuanto que ignoran en su redacción los distintos intereses afectados en todo proceso de urbanización" (38). Y es aquí cuando señala: "... se iniciarán los estudios y trabajos para, en su momento, definir las directrices de ordenación territorial de Euskadi" (39), con lo que la ordenación del territorio aparece como consecuencia del urbanismo, sentando, pues, unas bases poco esperanzadoras.

EL PROGRAMA DE GOBIERNO 1984-1988 empieza a corregir ligeramente sus anteriores enfoques, apareciendo ya una referencia, en un subepígrafe, a la Ordenación del Territorio (6.7.7. Ordenación del Territorio, Infraestructura y Equipamiento), a pesar de continuar encuadrando la política territorial dentro de lo que denomina Actuaciones Sectoriales (6.7). Por otra parte, separa al Urbanismo de la Ordenación del Territorio, que nunca aparece definida en su contenido y especificaciones en otro subepígrafe (6.7.8). Precisamente, dentro de este que titula "Urbanismo, Vivienda y Arquitectura" incorpora sorprendentemente un subepígrafe que denomina "Actuaciones en materia de Ordenación Territorial y Ordenación Urbana" (ep. 6.7.8.1), con lo que el confusiónismo continúa presente.

Ya en este Programa se afirma "... el Gobierno propondrá al Parlamento, antes de que finalice 1984, la aprobación del instrumento legal de planificación, la Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística" (40). Esta división entre Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística, si no se define su alcance y contenidos, resulta sumamente confusa. Obvia indicar que a mediados de 1986 el Parlamento vasco no ha llegado a tratar dicha Ley. Evidentemente, en la Comunidad Autónoma vasca persisten "bloques fácticos" que impiden y obstaculizan el desarrollo de esa política, con importantes costos. Sin embargo, los proyectos de grandes obras de infraestructura, escrupulosamente territorializados, siguen generándose con gran amplitud sin marco de planeamiento espacial alguno.

Ya en el capítulo "Urbanismo, Vivienda y Arquitectura" afirma el Programa de Gobierno, en lo que denomina "Actuaciones en materia de Ordenación Territorial y Ordenación Urbana", que parte ahora de las siguientes referencias: "... La experiencia acumulada en la ejecución del planeamiento en áreas tan importantes como las infraestructuras básicas (carreteras, ferrocarriles, puertos, etc.), equipamientos supramunicipa-

(32) Programa de Gobierno, 1980-1984, Gobierno Vasco, p. 166.

(33) *Ibid.*, p. 230.

(34) *Ibid.*, p. 230.

(35) *Ibid.*, p. 233.

(36) *Ibid.*, p. 235.

(37) *Ibid.*, p. 240.

(38) *Ibid.*, p. 241.

(39) *Ibid.*, p. 243.

(40) Programa de Gobierno, 1984-1988, Gobierno Vasco, julio 1984, p. 166.



les...” (41). Con ello parece estar reconociendo la prioridad dada a las infraestructuras básicas sobre la política de ordenación territorial. Es decir, el método, o práctica consistente en, primero las grandes infraestructuras y luego la política de ordenación territorial parece ser la norma. “Sobre esta base —incide el Programa— habrán de emprenderse actuaciones de rango superior, pasando a formular Planes de Ordenación de Territorio...; introduciendo en la Ordenación del Territorio, de forma integrada y coordinada, la planificación sectorial de las infraestructuras básicas... y la derivada de requerimientos claramente medioambientales” (42). A pesar del malabarrismo terminológico que el texto hace aquí, la realidad es que primero se procede a la planificación sectorial, territorializando los proyectos e incluso iniciándolos en ubicaciones concretas y luego se articulará, se desprende de los hechos, la política de ordenación del territorio. En esta situación se encuentran, entre otros, los siguientes grandes proyectos de infraestructura: ampliación del aeropuerto de Sondica, superpuerto, termal, plan de saneamiento ya en marcha, plan viario ya establecido e iniciado (Ugaldebieta, Eskualde, corredor o autovía a Plencia, etc.), central nuclear de Lemóniz, planta de tratamiento de gas en Machichako-Bermeo, expansión de Petronor con el visto bueno a la petroquímica por parte del Gobierno vasco, planta de residuos sólidos, metro del área metropolitana, estación central de autobuses, etc., todos ellos con enormes implicaciones para la ordenación del territorio y sistema urbano-regional.

En el contexto analizado resulta de gran relevancia, por su significado, la intervención de la Diputación Foral de Vizcaya, que recientemente hizo público un importante documento: “Los grandes problemas infraestructurales de Vizcaya. Criterios y líneas generales de actuación” con fecha de febrero de 1983, pero hecho público en mayo de 1984. En dicho documento se plantea la necesidad del “metro” en la comarca metropolitana, definiendo ya la alternativa idónea; la potenciación y expansión del aeropuerto de Sondica; el

proyecto del gran “superpuerto”; termal en el superpuerto, planes de Ugaldebieta, Eskualde y toda la red primaria de Vizcaya que queda definida; estación central de autobuses, especificando su ubicación: “sin ninguna duda, el lugar de mejores características es la zona de Garellano” (43); centro de transportes y contratación de cargas en Ugarte, matizando ya aquí: “En la elección del punto de ubicación idóneo, estamos totalmente de acuerdo con el deducido en el estudio realizado por el Gobierno vasco” (44); construcción de una planta regasificadora en el puerto exterior de Bilbao, con muelles para metaneros, especificándose la ubicación de la planta y reconociéndose su “elevado índice de peligrosidad potencial” (45); infraestructuras de un plan de saneamiento, con plantas de tratamiento en plena área urbana, etc.

El sorprendente informe de carácter sectorial fija ya al territorio la práctica totalidad de los proyectos y únicamente, en el caso del Plan de Carreteras de Vizcaya, reconoce que: “La redacción de un Plan General de Carreteras debe entrar dentro de una planificación general del territorio, como infraestructura importante, que estructura el territorio, lo que es, por ahora, imposible, dado que están sin definir aspectos de ordenación del territorio necesarios, y por ello, no constituye objeto de este estudio el desarrollarlo...” “Sin embargo, es evidente —continúa— que de alguna forma lo vamos conformando al tener que proponer actuaciones inversoras importantes” (46).

Ciertamente, con los proyectos infraestructurales ya delimitados y espacialmente ubicados por la Diputación Foral queda ya prácticamente definido el modelo territorial de Vizcaya o su ordenación territorial, al menos para los próximos veinticinco años, permitiendo un escasísimo margen para esa política de planificación territorial, aún inexistente. Con más razones, pues, el área metropolitana bilbaína, a la que le afectan de forma directísima tales proyectos, aparece absolutamente mediatizada y definida, estructural y territorialmente, para el próximo siglo.

(41) *Ibid.*, p. 173.

(42) *Ibid.*, p. 173.

(43) *Los grandes problemas infraestructurales de Bizkaia. Criterios y líneas generales de actuación*, Diputación Foral de Vizcaya, febrero 1983, p. 84. Con posterioridad, en noviembre de 1984, la Diputación, sin embargo, cambia de idea y se

decide por la ubicación en la Estación de Abando, junto a la Estación de Renfe. Ver *DEIA y Correo Español*, 1 de noviembre de 1984.

(44) *Ibid.*, p. 90.

(45) *Ibid.*, p. 182.

(46) *Ibid.*, p. 46.