

Un nuevo modelo territorial para el País Vasco

Pedro J. JÁUREGUI FERNÁNDEZ

Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco.

RESUMEN: La reciente aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco permite la instauración en la Comunidad Autónoma de nuevos instrumentos de planeamiento que posibiliten por primera vez poner en práctica un sistema completo de ordenación del territorio, creando un marco integrador de referencia territorial para la orientación de las políticas sectoriales y la coordinación de los planeamientos municipales. El modelo Territorial que plantean las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, asumen el reto de optar por lo "cualitativo", por la necesaria recualificación de lo urbano, por el respeto al medio natural, por la reordenación selectiva de la estructura territorial, en un marco de suficiente flexibilidad para dar respuesta ágil a las importantes transformaciones previsibles.

En este sentido las DOT proponen la división del Territorio en Areas Funcionales, las cuales serán objeto de Planes Territoriales Parciales, que desarrollarán las DOT en dichos ámbitos. Así se superan criterios de tipo administrativo, geográfico, judicial, etc., aglutinando en torno a un núcleo principal, que efectúa las funciones de cabecera comarcal, un territorio que comulga de una cierta homogeneidad geográfica y que se complementa para un conjunto de actividades y servicios de rango estrictamente comarcal.

La promulgación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT) supuso el punto de partida para la articulación de las propuestas tendentes a obtener un nuevo modelo territorial para la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En efecto, la citada Ley instaura un nuevo sistema de planificación territorial orientado a dar coherencia al conjunto de actuaciones sobre el territorio. Hasta la fecha, el modelo territorial del País Vasco se ha configurado como resultado de un conjunto de actuaciones sectoriales sin un nexo común territorial, y de un planeamiento municipal reflejo de las divisiones administrativas de los municipios.

A fin de superar tal estado de cosas, la LOT viene a establecer los siguientes instrumentos de ordenación territorial:

- a) Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT).
- b) Los Planes Territoriales Parciales (PTP).
- c) Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS).

Las DOT constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes Instrumentos de Ordenación Territorial, así como de los Planes de Ordenación previstos en la legislación sobre Régimen del Suelo.

En este sentido, todos los planes, programas y acciones con incidencia en el

territorio que puedan desarrollar las diferentes administraciones públicas de carácter autonómico, foral o local, deben acomodarse a lo establecido en las DOT.

Cabe indicar que en este momento, el Documento de Avance de las DOT se encuentra en fase de tramitación, una vez informado favorablemente por la Comisión de Ordenación del Territorio y por el Consejo Asesor de Política Territorial del País Vasco.

La segunda de las figuras establecidas en la LOT son los Planes Territoriales Parciales (PTP), los cuales se formulan como el desarrollo de las DOT en aquellos ámbitos concretos que, por razón de sus características y situación, requieren de una ordenación más detallada.

En este sentido, las DOT dividen el territorio de Euskadi en doce áreas funcionales, las cuales serán objeto individualizadamente de un PTP

Entre las determinaciones propias de los PTP figuran las siguientes: Grandes Infraestructuras, Equipamiento de interés común, normas generales de ordenación urbanística, programas de regeneración y rehabilitación, cuantificación de suelo residencial con indicación de reservas para VPO, suelo industrial, etc.

Al día de hoy, se encuentran en fase de redacción un total de seis Planes Territoriales Parciales correspondientes a las siguientes Áreas Funcionales:

- Subárea Funcional del Gran Bilbao.
- Área Funcional de Gernika-Markina.
- Área Funcional de Zarautz-Azpeitia.
- Área Funcional de Donostia-San Sebastián.
- Área Funcional de Beasain-Zumarraga.
- Área Funcional de Tolosa.

Por último, la LOT establece la figura de los Planes Sectoriales (PTS).

Así se denominan a los Planes Sectoriales con incidencia territorial que elaboran los distintos Departamentos del Gobierno Vasco.

Por su parte, el Departamento de Urbanismo y Vivienda ha iniciado la tarea de redacción del PTS del Suelo Industrial del País Vasco, actualmente en fase de tramitación del Avance previa a su aprobación inicial, así como el PTS del Suelo Residencial, encontrándose próximo a la formulación del documento de Avance.

Asimismo, se encuentra en fase de redacción el PTS de Ordenación de los Cauces Fluviales de la Vertiente Cantábrica.

Hasta aquí se ha hecho una breve reseña de los Instrumentos de Ordenación Territorial que a partir de la promulgación de la LOT se han venido desarrollando.

Pero ello no es, sino la consecuencia del establecimiento de un modelo territorial a potenciar, que es el propuesto a través de las Directrices de Ordenación Territorial, y que va a constituir el punto de referencia fundamental para la formulación de los restantes instrumentos que las desarrollan.

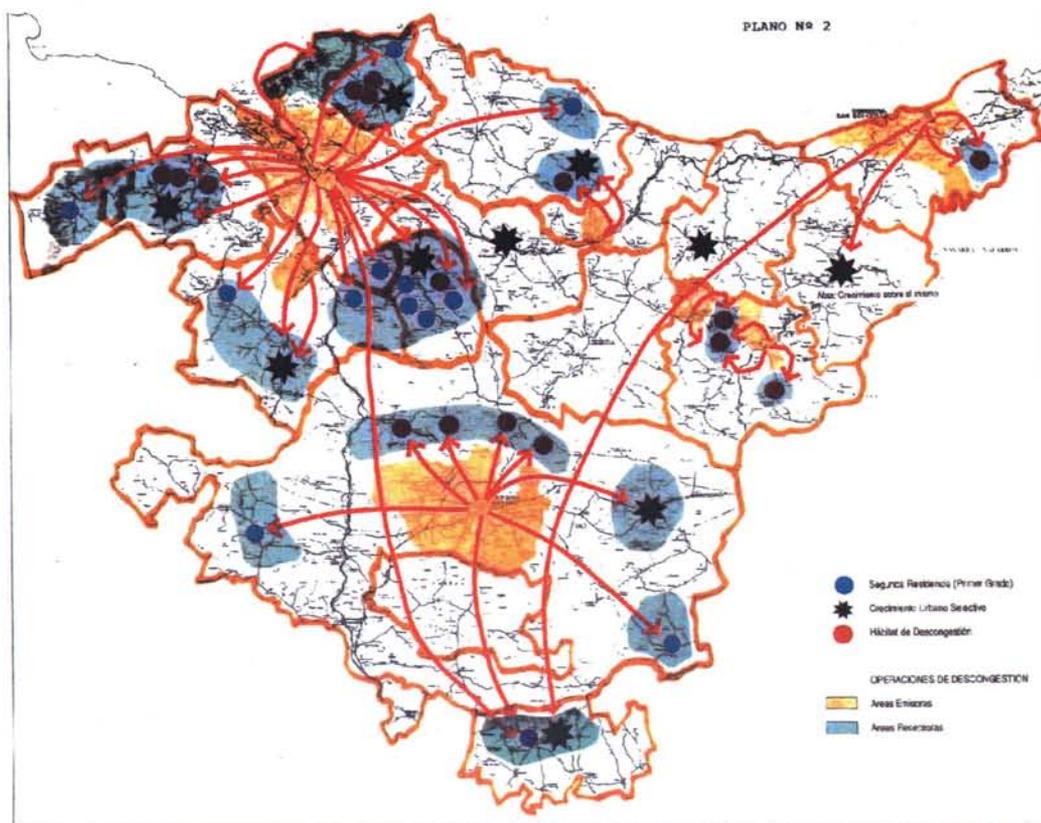
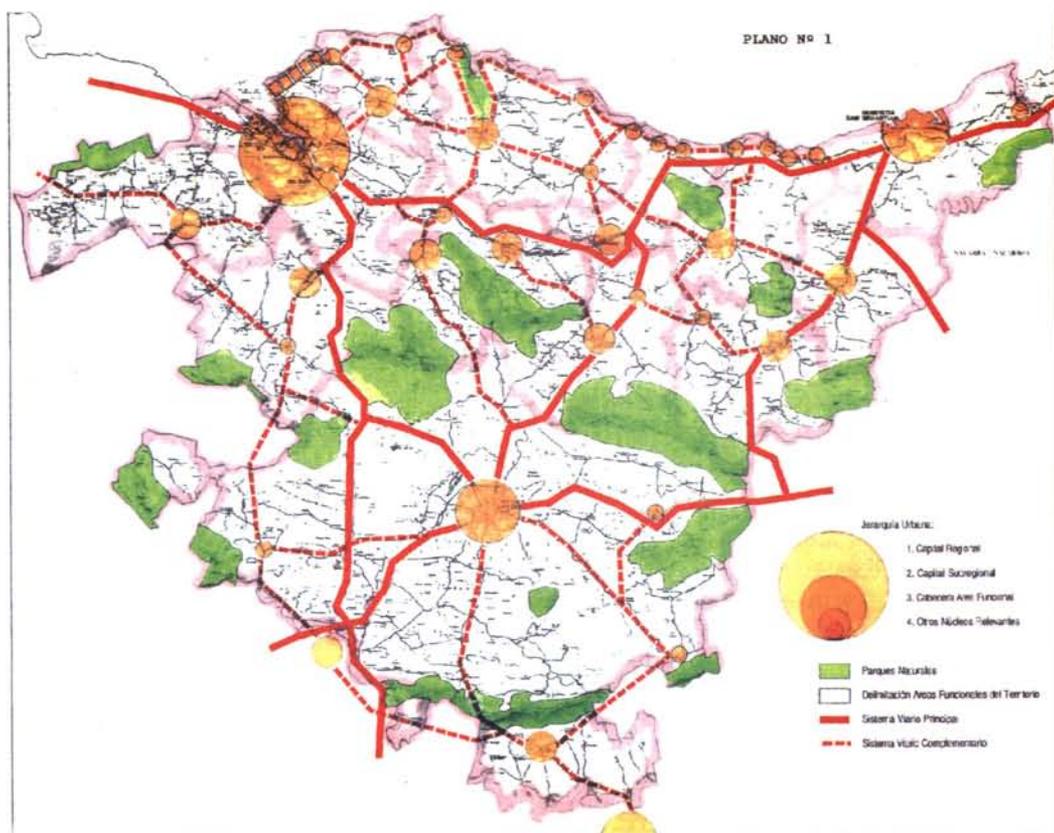
A esta propuesta de modelo territorial me voy a referir a continuación de una manera muy sintética.

I. EL SISTEMA DE CIUDADES

El objetivo perseguido estriba en propiciar la consecución de un modelo que incorpore un sistema de ciudades jerarquizado y bien distribuido capaz de captar las innovaciones económicas, sociales y culturales que se generen en las principales metrópolis nacionales e internacionales y difundirlas de forma equilibrada al conjunto de núcleos de distinto rango jerárquico.

I.1. Capital Regional

Bilbao sigue siendo el único centro urbano de dimensión auténticamente regional de la Cornisa Cantábrica, pero está perdiendo protagonismo y peso específico en detrimento de otros núcleos de población, lo cual incide en gran medida en el conjunto de la Comunidad Autónoma Vasca. Por ello, y a la vista del gran impulso positivo que puede suponer para el conjunto de Euskadi la consolidación de una gran capital regional en el Área Urbana de Bilbao, es por lo que se proponen una serie de estrategias para su recuperación económica, procurando descongestionar esta Área Urbana de funciones, usos y actividades más propios de niveles jerárquicos inferiores del sistema urbano, y propiciando desarrollos urbanísticos más avanzados en los suelos vacantes producto de las recientes reconversiones industriales.



I.2. Capitales Subregionales

San Sebastián y Vitoria ejercen un papel estructurador muy positivo sobre sus respectivos Territorios Históricos, desarrollando con eficacia las funciones urbanas que les corresponden en su área de influencia, aunque no tanto en el caso de Vitoria respecto a la Rioja Alavesa, cuyos municipios gravitan hacia Logroño.

El equilibrio territorial en Gipuzkoa resulta modélico, con una red de ciudades de tamaño medio considerable y bien estructurada.

En el caso de Alava, por el contrario, existe un fuerte grado de desequilibrio, propiciado por el alto nivel de macrocefalia de Vitoria.

Como propuestas al respecto, en el caso de San Sebastián, radican en la potenciación de la actividad terciaria, fundamentalmente la de carácter turístico. Igualmente se propugna el establecimiento de medidas tendentes a la integración morfológica y funcional de Donostia con Rentería, Pasaia y Lezo, junto con la renovación urbana de sus tejidos.

Respecto a Vitoria, se potencia su vocación de carácter más industrial, teniendo en cuenta la especialización productiva y la disponibilidad de abundante suelo apto para esta actividad, en contraste con la angustiosa escasez de suelo industrial en Bizkaia y Gipuzkoa.

Igualmente, y a fin de corregir el excesivo grado de macrocefalia de Vitoria, se proponen estrategias para la potenciación de ciudades alavesas de rango urbano inferior (ej.: Llodio, Salvatierra, Laguardia).

I.3. Cabeceras de Areas Funcionales

El nuevo modelo propone además la articulación de un conjunto de estrategias de estructuración a través de la interrelación funcional máxima entre las diferentes Areas Funcionales del Territorio del País Vasco.

A nivel endógeno respecto a cada una de ellas, se prioriza la necesaria polarización hacia la correspondiente cabecera, optimizando la oferta de dotaciones, equipamientos y servicios a la población correspondiente, intentando ofrecer los servicios de rango comarcal desde la cabecera de cada una de las referidas Areas Funcionales.

II. EL SISTEMA RELACIONAL

Se considera deseable el establecimiento de un sistema de transporte debidamente jerarquizado, diversificado e interrelacionado que posibilite una accesibilidad adecuada en todo el territorio. En particular, se proponen las actuaciones siguientes, entre otras:

- a) Completar la conexión de la CAV con el resto de la Península y en Europa, mediante infraestructura de alta capacidad, para los diferentes modos de transporte, concretada en los Corredores Madrid-Irún, Cornisa Cantábrica y Valle del Ebro.
- b) Conexión de las tres capitales vascas entre sí y con Pamplona.
- c) Mejora de la conexión y accesibilidad entre las diferentes Areas Funcionales, e internamente respecto de cada una de ellas.
- d) Favorecer la ampliación del Puerto y Aeropuerto de Bilbao.
- e) Consolidar los Aeropuertos de Vitoria y San Sebastián, optimizando su explotación, en su papel de aeropuertos de rango subregional dentro de la CAV.

III. EL MEDIO FISICO

Desde el punto de vista del Medio Físico, el modelo territorial constituye la proyección espacial de la estrategia de conservación de los valores ecológicos, productivos, paisajísticos y científico-culturales del territorio que se propone, expresada en términos de la forma de utilización del suelo no urbanizable, el cual se divide en categorías de ordenación, estableciéndose los usos tolerados, prohibidos o propiciados según cada categoría.

Igualmente constituye un elemento del Modelo de Medio Físico la Red de Espacios Naturales.

Una vez identificados aquellos asentamientos urbanos caracterizados por sus elevados niveles de congestión, se proponen una serie de estrategias correctoras:

- Aliviar las densidades excesivas de los núcleos o áreas urbanas congestionadas.
- Creación de una oferta de hábitats alternativos de baja densidad en zonas

relativamente próximas que requieran una potenciación selectiva.

- Elección de los emplazamientos para los hábitats alternativos de descongestión en consonancia con la vocación del territorio para este uso.

- Propiciar el desarrollo de las zonas congestionadas hacia áreas próximas deprimidas que convenga potenciar por motivos de equilibrio territorial.

- Desarrollar estrategias de descongestión sobre un conjunto de áreas urbanas de la Comunidad Autónoma Vasca en las que sea posible llevar a cabo programas integrados en relación con la regulación de usos del suelo, creación de dotaciones, infraestructuras, etc., con objeto de lograr la viabilidad deseada.

- Reconvertir el suelo y las instalaciones vacantes, resultado de la descongestión, en espacios para el reequipamiento, la mejora de la calidad ambiental, la revitalización de la imagen urbana y la reactivación económica de la ciudad.

Igualmente se determinan los núcleos y zonas del territorio más adecuadas para orientar procesos de crecimiento urbano selectivo. Se realizará sobre la base de los siguientes criterios:

- Potenciación de aquellas ciudades en las que convenga aumentar su tamaño funcional con objeto de mejorar su capacidad para ejercer funciones supramunicipales en su territorio circundante.

- Posibilitar la recomposición morfológica y funcional de las áreas urbanas continuas, o con vocación de serlo, pertenecientes a municipios colindantes.

- Hacer posible la efectiva integración física y de funcionamiento efectivo de núcleos próximos que tienen vocación de integrarse para asumir un nuevo protagonismo en el contexto supramunicipal.

- Fomento de operaciones "coordinadas" de crecimiento urbano residencial e industrial con objeto de alcanzar el impulso sinérgico necesario para la viabilidad de estas operaciones en la situación actual de la Comunidad Autónoma Vasca.

- Establecimiento de tipologías de "Hábitats de Descongestión" que permitan una mayor posibilidad de elección para la población vasca y una variedad y riqueza de ambientes y formas de vida en consonancia con el carácter no homogéneo y variado del territorio.

- Búsqueda de un crecimiento urbano equilibrado, en correspondencia con los niveles jerárquicos establecidos para la reestructuración del Sistema de Ciudades de la CAPV.

Relación de los núcleos y zonas del territorio más adecuados para la potencialización de la segunda residencia.

En cuanto a las orientaciones para la política de establecimiento de zonas industriales, se determinan las prioridades de actuación pública promotora de suelo industrial.

Estos son, a grandes trazos, los elementos fundamentales de una propuesta de modelo del territorio para el País Vasco, que actualmente se encuentra en pleno debate entre las diversas Administraciones Públicas.

El necesario consenso entre los diversos estamentos públicos y privados será punto de partida inexcusable para su puesta en práctica.