

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 867-884

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.17>

CC BY-NC-ND



La Ordenación del Territorio en Euskadi: su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible

Arantza LETURIONDO-ARANZAMENDI⁽¹⁾

Ignacio DE LA PUERTA-RUEDA⁽²⁾

⁽¹⁾ Abogada, ex Viceconsejera de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco

⁽²⁾ Arquitecto, Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco

RESUMEN: El Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) ha concedido el Premio Nacional de Urbanismo 2020 a las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) del País Vasco, revisadas y aprobadas por Decreto 128/2019. Este premio es, sin duda, un reconocimiento a la práctica consolidada de la ordenación del territorio en el País Vasco. Fueron aquellas primeras DOT de 1997 las que iniciaron el largo camino de abordar la planificación de los diferentes usos del territorio de una manera integral, y lo hicieron con un elemento innovador: el carácter vinculante de algunas de sus determinaciones, que dejaban así de ser simples recomendaciones y pasaban a ser normas de obligado cumplimiento. Estas nuevas DOT representan la nueva estrategia territorial vasca hasta el horizonte 2040 y tratan de garantizar un uso sostenible del territorio, sin comprometer los recursos disponibles para las generaciones futuras. La gran novedad viene de la mano de haber introducido una serie de cuestiones transversales que dan sentido a la nueva ordenación como son: la perspectiva de género, la salud, el envejecimiento de la población, el cambio climático, la movilidad, la economía circular o la debida gobernanza. Su gran valor está, sin duda, en que se trata de un trabajo colectivo en el que ha habido una importante participación institucional y ciudadana que ha dado como resultado un documento que ha alcanzado consensos en todas las Administraciones vascas.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del Territorio; Sostenibilidad; Directrices de Ordenación del Territorio (DOT); Modelo territorial y urbano; Gobernanza.

Correo electrónico: ma-leturiondo@euskadi.eus; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1773-4628>;

Correo electrónico: idelapuerta@euskadi.eus

Regional Planning in Euskadi: its contribution to a balanced and sustainable territorial and urban development

ABSTRACT: The Architects' Council of Spain (CSCAE) has awarded the National Urban Planning Award 2020 to the Regional Planning Guidelines (DOT) of the Basque Country, revised and approved by Decree 128/2019. This award is undoubtedly a recognition of the consolidated practice of spatial planning in the Basque Country. The first Regional Planning Guidelines (DOT) of 1997 started the long road of tackling the planning of the different land uses in the territory through a comprehensive way, and they did so with an innovative element: the binding nature of some of its determinations, which thus ceased to be simple recommendations, and became mandatory standards. These new Regional Planning Guidelines of 2019 represent the new territorial strategy in the Basque Country until the 2040 horizon, and seek to guarantee a sustainable use of the territory, without compromising the resources for future generations. Its great novelty comes from the introduction of a series of cross-cutting issues that give new meanings to the proposal, such as: the gender perspective, health, population aging, climate change, mobility, circular economy, or governance. Last but not least, its great value is being the result of a collective work in which there has been an important institutional and citizen participation, resulting in a document that has reached consensus in all Basque Administrations.

KEYWORDS: Spatial Planning; Sustainability; Regional Planning Guidelines (DOT); Territorial and urban model, Governance.

1. El inicio de la política de Ordenación del Territorio en el País Vasco. La Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio

Con la Constitución española de 1978 se da a la ordenación del territorio carta de naturaleza como función pública cuya competencia, junto con el urbanismo y la vivienda, deja en manos de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1979 estableció la ordenación del territorio como una de las materias de competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

Algo más de diez años después, se aprobó por unanimidad del Parlamento Vasco la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTPV), iniciándose así legalmente la ordenación del territorio en la CAPV.

La ley marca como objetivo último de la política vasca de ordenación del territorio el desarrollo socioeconómico equilibrado y la mejora de la calidad de vida, incidiendo en la eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población.

Para ello se ha de perseguir de manera inmediata, según reza su exposición de motivos,

la definición de los usos aceptables o que se deben potenciar en función de cada tipo de suelo y, a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales, en resumen, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

También se desarrolla el marco competencial, de prevalencia y se definen los instrumentos de ordenación territorial, empezando por las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) como marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbano:

- Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que son los distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los diferentes departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los distintos Territorios Históricos, así como por la Administración del Estado en aquellos planes y proyectos que les corresponda promover.
- Planes Territoriales Parciales (PTP) que se formulan para aquellos ámbitos que, por razón de sus características y situación, requieren una ordenación más detallada, bajando la escala de análisis del ámbito de la CAPV al de las Áreas Funcionales.

Según la ley, las DOT tienen eficacia vinculante directa cuando se trate de normas concretas de aplicación general e indirecta cuando requieran un posterior desarrollo a través de instrumentos de ordenación urbanística o territorial.

Esa vinculación puede referirse a la imposición de criterios de ordenación y uso del espacio, a la exclusión de criterios incompatibles con las DOT, a la definición de alternativas y a sugerir recomendaciones de líneas de actuación, si bien en este caso la Administración competente podrá apartarse de ellas de forma justificada y expresa.

La ley define y regula el modelo de gobernanza, mediante la creación de la Comisión de Ordenación del Territorio (COTPV) como órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo y el Consejo Asesor de Política Territorial, como órgano de participación que garantiza la necesaria coordinación de la política territorial del Gobierno Vasco y la implicación social en la ordenación del territorio de la CAPV.

2. Las DOT de 1997 y su desarrollo

Mediante el Decreto 28/1997 se aprobaron las primeras Directrices de Ordenación, configurándose como el instrumento básico para la planificación territorial de toda la Comunidad Autónoma.

Las DOT definían la estrategia y el modelo territorial en base a los siguientes objetivos y principios:

1. Lograr una mayor integración con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a una localización estratégica en el norte peninsular.
2. Potenciar las capitales vascas, reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico de capitales con la fortaleza necesaria para liderar los procesos de desarrollo e innovación.
3. Consolidar una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio.
4. Impulsar procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica.

5. Establecer sistemas de protección de la naturaleza y criterios para la consideración del medio físico en las iniciativas urbanísticas y sectoriales.

6. Definir sistemas de infraestructuras y dotaciones con criterios supramunicipales y orientadas a apoyar la configuración del modelo territorial propuesto.

7. Proporcionar criterios territoriales para la elaboración de planes sectoriales y configurar las características de los planes territoriales de escala intermedia.

8. Establecer criterios para el crecimiento del parque de viviendas y para el desarrollo de sueldos de actividad económica de forma coherente con el modelo territorial.

9. Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados o en declive y de ámbitos singulares como los cascos históricos y los núcleos rurales. (Fig. 1).

2.1. La delimitación de las Áreas Funcionales

Una de las aportaciones fundamentales es la identificación y establecimiento de un modelo que incorpora una escala territorial adecuada para el desarrollo de los planes territoriales parciales. Esa escala territorial intermedia es la correspondiente a las quince Áreas Funcionales que se identifican para alcanzar un territorio más equilibrado en el que las ciudades medias cobran un especial protagonismo como cabeceras de sus áreas de influencia.

Esa delimitación supuso un importante ejercicio de consenso de las administraciones en cuanto que no se correspondía con los ámbitos territoriales existentes, aunque de alguna forma se ajustaba a una organización territorial, de carácter comarcal, asociado a las cuencas y valles.

En los veinte años transcurridos se han aprobado los quince PTP previstos, lo que ha supuesto un ejercicio de concertación y trabajo conjunto con los municipios y un espaldarazo al documento del PTP como figura mediante la cual establecer un modelo territorial de carácter comarcal, próximo al urbanismo municipal, que traslada a la escala intermedia las determinaciones de las DOT.

Se delimitan como ámbitos que guardan una coherencia desde el punto de vista de su interacción social, económica y administrativa, en los que se propone una organización territorial coordinada con capacidad de aunar las sinergias y capacidades de cada municipio (Fig. 2).

2. La red de cabeceras y subcabeceras de las áreas funcionales.

El modelo territorial, trata de identificar y poner en valor una red de ciudades medias capaz de proporcionar los servicios adecuados a sus

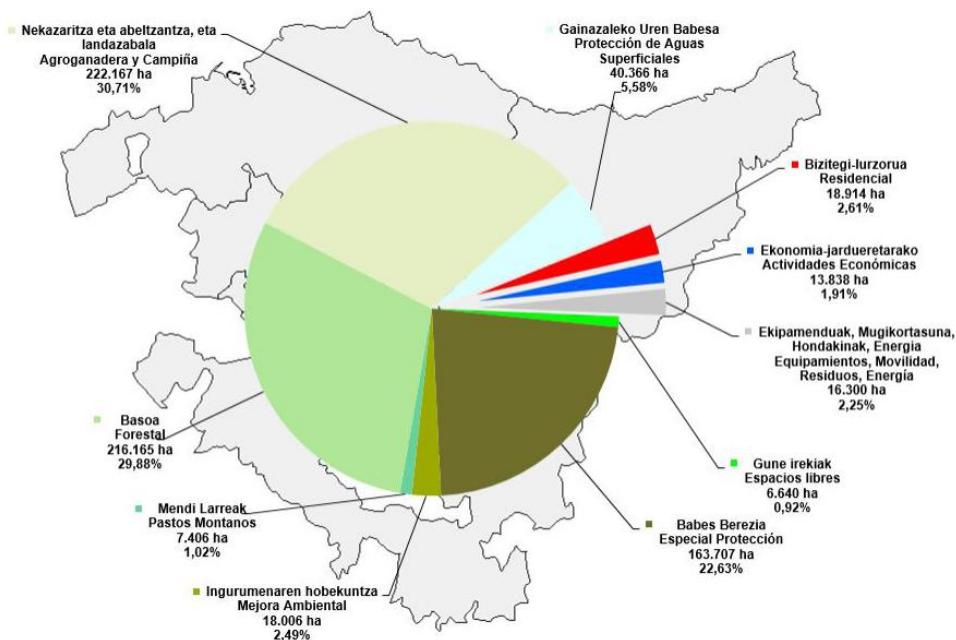


Fig. 2/ Usos del suelo

Fuente: Archivo personal de los autores

2.2. El sistema de ciudades y áreas rurales

En consecuencia, el modelo territorial se estructura a partir del reconocimiento de la singularidad y relevancia de las ciudades sobre las que gravita el peso fundamental en cada una de las Áreas Funcionales, configurando el sistema polinuclear de ciudades que descansa sobre estos tres elementos:

1. El sistema constituido por las tres capitales vascas y sus áreas metropolitanas.

En un inicio, se trataba de potenciar el papel de las tres capitales reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico con un liderazgo específico en cada territorio.

Aunque se siga considerando válido el sistema, el paso del tiempo ha demostrado que no se ha producido esa complementariedad y especialización urbana que se preconizaba desde el primer documento de las DOT.

ámbitos de influencia. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el peso de las tres capitales y sus áreas metropolitanas, en donde se concentra más del 70% de la población de Euzkadi, ha terminado por consolidar el protagonismo de las capitales que las ciudades medias y los pueblos no han sido capaces de equilibrar.

Por otra parte, la visión escalada de la planificación, ha implicado que los PTP se centren en sus áreas funcionales dejando de lado la necesaria interrelación con las áreas colindantes.

3. Un modelo equilibrado de ordenación del territorio.

El reconocimiento del papel y de la distribución de los asentamientos de la población en el territorio, ha favorecido la consolidación de un modelo territorial integrado tanto por las áreas rurales como urbanas, cada una con sus necesidades y potencialidades, pero plenamente complementarias e

incardinadas. Esta pauta ha permitido una mejor vertebración y un mayor equilibrio territorial en el balance y relación entre el mundo urbano y el rural.

Con este objetivo, las directrices tratan de potenciar y consolidar las áreas rurales manteniendo su idiosincrasia y creando unas condiciones propicias para su desarrollo integral y para la creación de empleo.

A pesar del esfuerzo realizado por conseguir este equilibrio, el carácter predominantemente urbano de las DOT, ha impedido que se logre de forma integral. Esta diferenciación y contraposición entre el mundo rural y urbano, se manifiesta de forma particular en el territorio de la Llanada Alavesa, cuestión que está pendiente de resolución.

Y como otras muchas cuestiones, el territorio no es reactivo a los límites administrativos por lo que también existe una asignatura pendiente relacionada con el refuerzo de las relaciones con los espacios transfronterizos y con las comunidades autónomas colindantes.

2.3. El medio físico. La gestión del suelo no urbanizable

En un territorio en el que los asentamientos urbanos apenas ocupan el 7% del suelo, uno de los elementos que generó un importante debate en su primera formulación fue la ordenación y regulación del medio físico, por la definición y utilización de unos criterios homogéneos para la regulación del régimen de usos en el suelo no urbanizable. El desarrollo de una matriz en la que confluyen los diferentes usos posibles en el suelo no urbanizable, con los valores correspondientes a su potencial autorización o compatibilidad, se ha constituido como una herramienta asumida por todos los actores y de clara comprensión y aplicación.

Dentro de esa regulación, la determinación específica relativa a la prohibición de la implantación de la vivienda unifamiliar no vinculada a explotación agropecuaria, de la que más tarde se hizo eco la legislación urbanística vasca, ha sido una de las medidas que más impacto ha tenido para preservar el territorio del desarrollo de la vivienda dispersa, acotando la exigencia de nuevas infraestructuras y servicios. Este es uno de los primeros pasos para lograr implantar criterios que hoy

son comunes (cero crecimientos, reducción de la movilidad, preservar el suelo como recurso limitado...) pero que hace unos años eran conflictivos ante los intereses y la presión del sector inmobiliario.

De forma paralela a la aplicación de las DOT, se ha ido perfilando la Red Natura 2000 y, con ella, la protección de los espacios naturales. Sin embargo, hoy está pendiente la actualización de la protección del territorio atendiendo a su valor ambiental y a los servicios que nos dan los ecosistemas, en especial frente a los riesgos derivados del cambio climático.

Esas primeras directrices en materia de Medio Físico han tenido su desarrollo a través de cuatro PTS, el de Ríos y Arroyos, el de Zonas Húmedas, el del Litoral y el Agroforestal que han completado un marco de gestión del medio físico que, hasta el momento, ha permitido su preservación, no sin algunos conflictos de carácter sectorial.

A esto hay que añadir algunos solapamientos o incluso contradicciones entre los PTS y algunos PTP que, con un análisis más fino y detallado de su evolución y aplicación, hay que solventar.

2.4. Las infraestructuras para el modelo territorial

El modelo territorial de las DOT contempla acciones para integrar el sistema vasco de ciudades en Europa, para interconectar las tres capitales de Euskadi y para propiciar un mayor equilibrio y complementariedad territorial.

Esto se tradujo en el diseño de una serie de infraestructuras que buscaban una mejora de la vertebración territorial en coherencia con el sistema polinuclear de ciudades planteado. En consecuencia, se disponían las infraestructuras de carácter interno, pero también aquellas destinadas a mejorar la conectividad y relación con los territorios periféricos e internacionales.

Pues bien, los trabajos para la materialización de la red transeuropea ferroviaria de alta velocidad de la fachada atlántica europea sitúan a la CAPV en una posición estratégica para el transporte de personas y mercancías.

Pero hoy podemos afirmar que, con la planificación que las DOT realizaron en cuanto al

transporte por carretera, la red viaria interurbana está completada.

Sigue pendiente la oportunidad de potenciar el sistema aeroportuario vasco y la colaboración competitiva tanto entre los aeropuertos de las tres capitales como entre los puertos de interés general del Estado de Bilbao y Pasaia, y los puertos de la CAPV como Bermeo, Ondarroa, Getaria y Hondarribia.

2.5. La cuantificación residencial e industrial

Si la limitación puesta a la posibilidad del desarrollo de nuevas viviendas en el suelo no urbanizable supuso la paralización de la presión de la vivienda en el territorio, uno de los aspectos más relevantes de la aplicación directa y vinculante de las DOT para los municipios fue precisamente el poner límites al crecimiento residencial y de suelos para actividades económicas en su planeamiento general.

Esta regulación, muy contestada inicialmente, contribuyó de forma directa a que en Euskadi no se sufrieran los efectos de la burbuja inmobiliaria por exceso de producción inmobiliaria vinculada a la crisis de los años 2007-2008.

En cambio, su aplicación ha resultado ser una medida eficaz que ha permitido a los Ayuntamientos, con su horquilla de cuantificación, fijar su propia política de vivienda.

2.6. Los Planes Territoriales Sectoriales

Uno de los principales retos de la planificación territorial es lograr la necesaria coordinación de las políticas sectoriales en torno a un modelo territorial consensuado para dar la mejor respuesta territorial a las necesidades y exigencias sectoriales, los diversos intereses económicos y productivos y la autonomía de las políticas sectoriales.

En desarrollo de las DOT se han aprobado diversos planes territoriales sectoriales que han integrado las principales estrategias e iniciativas sectoriales con sus implicaciones normativas, dentro de la ordenación territorial.

Con estos objetivos, se han tramitado y aprobado los siguientes PTS:

- Ordenación de márgenes de ríos y arroyos
- Nueva red ferroviaria
- Energía eólica
- Zonas húmedas
- Creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales
- Protección y ordenación del litoral
- Agroforestal
- Plan general de carreteras del País Vasco
- Plan de vías ciclistas
- Plan de residuos

2.7. La Gobernanza

En un territorio con unas atribuciones competenciales singulares y una estructura administrativa descentralizada, pero con tres niveles con competencias concurrentes, la gobernanza de las políticas de urbanismo y territoriales es realmente compleja.

Por esta razón, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) -que agrupa a representantes de la Administración central, del Gobierno Vasco, de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos- ha jugado un papel fundamental como órgano de coordinación de las diferentes administraciones con competencias en la planificación territorial y urbanística.

La COTPV supone, en sí misma, un ejercicio de gobernanza multinivel, en la que se reúnen los cuatro niveles de la Administración (Gobierno Central, Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos). Con el tiempo, se podría decir que la COTPV se ha centrado demasiado en su papel de órgano de tramitación y que ha faltado que haya asumido el liderazgo de las tareas de debate, contraste y realización de propuestas.

Lo mismo podría decirse de las funciones del Consejo Asesor de Política Territorial en cuanto a la necesidad de fortalecer su función consultiva.

Podemos afirmar que, a lo largo de más de veinte años, con las DOT y el importante desarrollo producido mediante los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales, se ha ido conformando una primera generación de planeamiento territorial creando una cultura consolidada de la ordenación del territorio de la CAPV.

3. La revisión de las DOT. Su adaptación a los nuevos retos y oportunidades

En el año 2015 se inició el proceso de revisión de las DOT, dando comienzo así a la segunda etapa de la planificación territorial en Euskadi.

Es indudable que durante los años transcurridos desde la aprobación de las primeras DOT han surgido nuevos desafíos ambientales, sociales, económicos y tecnológicos a los que también la planificación territorial tiene que dar respuestas, como el cambio climático y su impacto en el territorio, la apuesta por la regeneración urbana integral, las infraestructuras verdes y azules, la conectividad ecológica, el paisaje, la economía circular, el nuevo modelo de movilidad o la concepción de la biorregión, para poner en valor los principales capitales del territorio (Fig. 3).

Además, la participación pública ha adquirido la relevancia merecida y se ha impuesto la gobernanza, en este caso multinivel.

Resultaba obligado partir del diagnóstico actual, del análisis del contexto social, demográfico, energético, económico y territorial, para definir las bases de ese futuro modelo territorial diseñado ya desde nuevas perspectivas como son la visión de género, el envejecimiento de la población, la salud, la accesibilidad, la inmigración, la autosuficiencia conectada o la debida gobernanza (Fig. 4).

Las Bases de la nueva estrategia territorial se alinean lógicamente con esos retos globales identificados a nivel mundial en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en la Nueva Agenda Urbana o en la Agenda Urbana de la Unión Europea.

El nuevo modelo territorial proyecta un territorio sostenible, inclusivo, vivo, inteligente, equilibrado, interrelacionado y participativo.

La **sostenibilidad territorial** debe ya considerarse como la integración de las tres variables, ambiental, económica y social, y una cuarta dimensión, la cultural, incorporada por la UNESCO en 2003.

Un **territorio** será **inclusivo** sólo si tiene en cuenta la perspectiva de género, la regeneración urbana con carácter integral y con

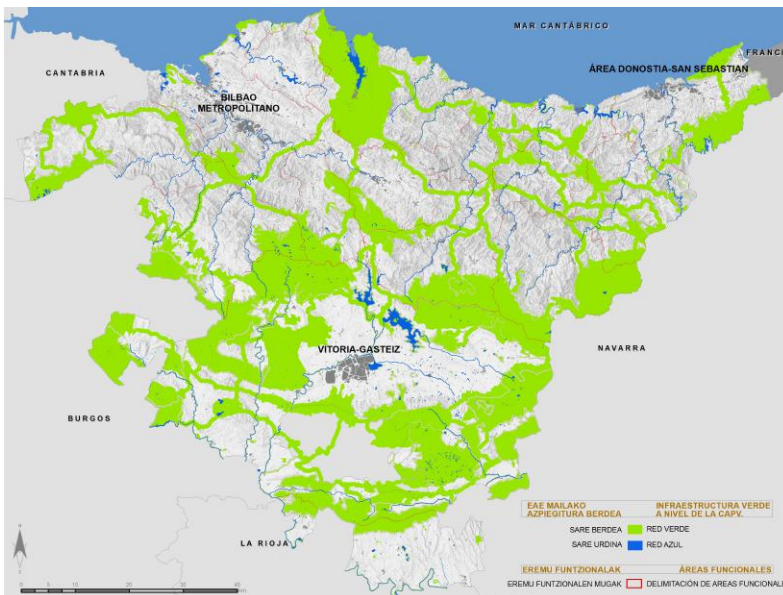


Fig. 3/ Infraestructura verde en las DOT 2019

Fuente: Archivo personal de los autores

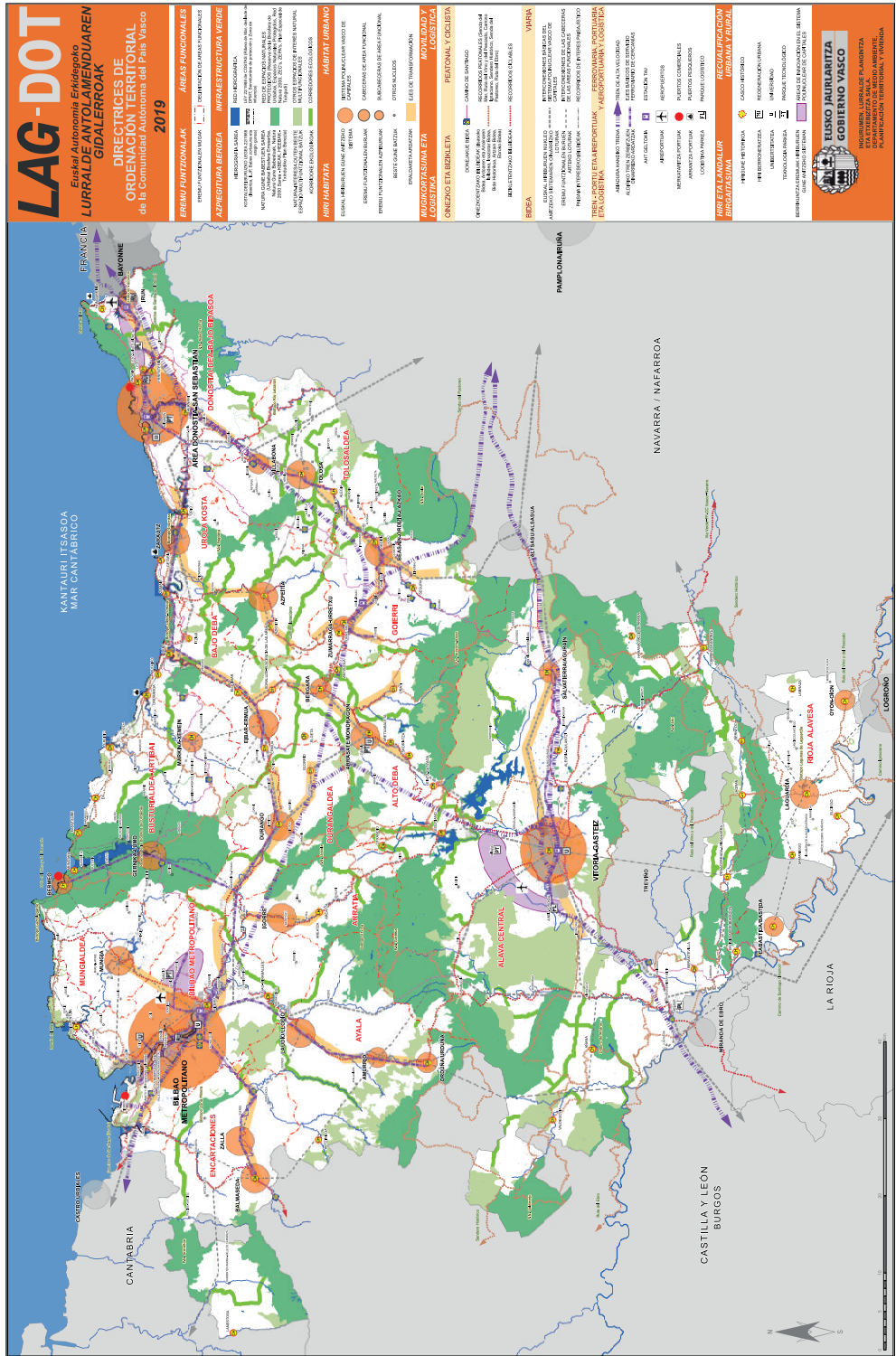


Fig. 4/ Mapa síntesis DOT 2019

Fuente: Archivo personal de los autores

especial atención a los entornos vulnerables, la accesibilidad universal, el reflejo territorial de la política social de vivienda, la baja natalidad y el envejecimiento de la población, la inmigración o la pobreza energética.

Hablar de un **territorio vivo** es incorporar un enfoque de biorregión como el espacio clave en el que reconstruir una nueva relación sostenible y resiliente entre los sistemas urbanos, rurales y naturales de cada lugar (FIG. 5).



FIG. 5/ **Infraestructura verde (La Arboleda)**

Fuente: Archivo personal de los autores

Ya sabemos que el territorio ocupa un lugar singular entre los factores necesarios para la innovación porque, a diferencia de otros factores, éste es el único que no se puede deslocalizar. Por tanto, un **territorio inteligente** constituye una oportunidad en materia de identidad, diferenciación y competitividad.

El **equilibrio territorial** es considerado como una de las bases sobre las que asentar el modelo territorial de la revisión de las DOT y se deberá tener en cuenta en todos los instrumentos de desarrollo.

Un **territorio interrelacionado** aprovecha la oportunidad de relacionarse con los espacios limítrofes externos e internos y de posicionarse en el contexto de los grandes espacios de Europa.

El reto de la **participación** estaba en cómo llevar a cabo el proceso de revisión de las DOT desde el inicio hasta su finalización. Se trataba de superar los trámites formales de información y audiencia pública e integrar la participación en la gestión pública.

Consecuentemente, la revisión de las DOT ha contado con una intensa participación institucional y ciudadana, tanto de la organizada como de la individual. Así, el documento es fruto también de las inquietudes y aportaciones de la ciudadanía, de la

juventud y de la gente mayor, de las asociaciones vecinales, sindicales, empresariales, de los partidos políticos, de los colegios profesionales, del mundo universitario, del de la cultura, del movimiento ecologista o del feminismo.

A modo de decálogo, estos son los principios rectores del nuevo modelo territorial propuesto:

1. Incorporar la infraestructura verde y la puesta en valor de los servicios de los ecosistemas a la ordenación del medio físico.
2. Visibilizar de forma específica el hábitat rural en la ordenación territorial.
3. Incorporar al sistema urbano la figura de los ejes de transformación.
4. Optimizar la utilización del suelo ya artificializado promoviendo la regeneración urbana y la complejidad urbana mediante la reincorporación de usos mixtos, así como evitar el crecimiento ilimitado a través del establecimiento del perímetro de crecimiento urbano.
5. Promover una respuesta ágil y eficaz para las necesidades de suelo para nuevas actividades económicas, propugnando fundamentalmente la regeneración, renovación y redensificación del suelo existente.
6. Incluir la gestión del paisaje a través de los instrumentos de ordenación territorial.
7. Incorporar el concepto de gestión sostenible de los recursos: agua, soberanía energética, economía circular y autosuficiencia conectada (recursos de las materias primas).
8. Promover la movilidad y logística sostenible concediendo especial atención a la movilidad peatonal y ciclista, al transporte público multimodal y a la optimización de la combinación de los distintos modos de transporte, en un escenario temporal en el que se contará con los servicios del tren de alta velocidad.
9. Incluir cuestiones novedosas en la ordenación del territorio que se consideran de carácter transversal como la accesibilidad universal, la perspectiva de género, el euskera, el cambio climático, la salud y la interrelación territorial

10. Promover una buena gobernanza en la gestión de la política pública de la ordenación del territorio, a través, principalmente, del seguimiento y la evaluación de los planes, de la participación, y de la integración administrativa.

3.1. El medio físico, la infraestructura verde y el medio rural

Si en el modelo territorial de las DOT del 97, las infraestructuras grises tenían un papel estructurante esencial, en las DOT de 2019, las infraestructuras verdes y azules y los corredores ecológicos son los que tienen la prioridad desde el punto de vista de la estructura territorial.

Por esta razón, las Directrices empiezan encarando el **Medio Físico** al que se le dedica un apartado específico y un amplio anexo normativo al que se le confiere el carácter de eficacia vinculante.

Se parte de la consideración de que el suelo no urbanizable en Euskadi representa el 93% de todo el territorio, lo que indudablemente reclama una gestión integral que garantice su uso sostenible, de forma que no comprometa los recursos disponibles. Así, se introducen directrices sobre los usos propiciados, admisibles o prohibidos y para el control de las actividades, dando continuidad al esquema normativo de la matriz del medio físico anterior.

Se incorporan una serie de condicionantes superpuestos que tienen en cuenta los condicionantes derivados de la existencia de áreas inundables, de acuíferos vulnerables o de riesgos geológicos, así como de los espacios que conforman la infraestructura verde.

Especial mención merece el agravamiento de los riesgos derivados del cambio climático: la subida del nivel del mar, las tormentas y el fuerte oleaje, los incendios por sequías en zonas forestales... que deben ser contemplados para su posterior inserción en el planeamiento urbanístico, de manera que ordene los usos del territorio en base a su resiliencia.

La **Infraestructura Verde** se introduce como novedad en estas DOT y se hace ante la evidencia de la fragmentación que la extensión de la urbanización ha provocado en un territorio tan reducido como el nuestro.

En primer lugar, se acomete su descripción, de acuerdo con la definición que hace la Comisión Europea como

“una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos que incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (en los entornos tanto rurales como urbanos) y marinos”.

A continuación, se recogen los espacios más relevantes de nuestro territorio (los espacios protegidos, los corredores ecológicos, otros espacios de interés natural multifuncionales, los cauces y sus zonas de protección, los humedales y todas las masas de agua inventariadas) y su conexión ecológica y se dictan las directrices para su desarrollo a través del planeamiento territorial y urbanístico (FIGS. 6 y 7).



FIG. 6/ Patrimonio Cultural (Salinas de Añana)

Fuente: Archivo personal de los autores



FIG. 7/ Recursos Turísticos (San Juan de Gaztelugatxe)

Fuente: Archivo personal de los autores

En la actualidad, aproximadamente el 23% del territorio de la CAPV está incluido en una u otra de las figuras de protección de la naturaleza, frente al 9,7% de 1997.

La Infraestructura Verde se configura en las DOT como una herramienta para recomponer la fragmentación territorial y restaurar la conectividad ecológica, para contribuir a la resiliencia del territorio, para fomentar la suficiencia y seguridad alimentaria y el abastecimiento de proximidad, y para mantener y reforzar el patrimonio natural y los servicios de los ecosistemas desde una planificación consciente, a través de un enfoque más integrado del uso del suelo.

En cuanto al **hábitat rural**, en Euskadi más de la mitad de los 251 municipios vascos podríamos decir que son rurales. Pero, aunque comprenden un 70% de la superficie de toda la CAPV, tan solo representan a un 8% de su población.

El tamaño y la configuración de nuestro territorio, perfectamente incorporado en el modelo territorial del sistema polinuclear de ciudades, hacen que no tengamos distancias ni zonas aisladas de modo que lo natural, lo rural y lo urbano se entremezclan, configurando un territorio con acusados vínculos y conexiones entre el mundo rural y el urbano.

El espacio rural y la actividad agraria ejercen un papel protagonista en la gestión territorial y medioambiental, por lo que desde las DOT se apuesta por la protección de su suelo, especialmente el de alto valor estratégico, y por promover la actividad agroganadera y pesquera como proveedora de alimentos.

Las DOT se hacen eco de la importancia de promover el reconocimiento social de la actividad agraria no sólo como productora de alimentos, sino también como elemento de protección y regeneración medioambiental, de preservación del paisaje y de la biodiversidad, de la gestión equilibrada del territorio, de la conservación del medio rural y del patrimonio cultural vasco y de la gestión sostenible de los recursos.

Por último, cabe señalar que en esta nueva estrategia territorial el caserío, la vivienda típica vasca vinculada a la explotación agroganadera, anterior a 1950, cobra protagonismo.

3.2. El hábitat urbano

Según datos de 2015 más del 85% de la población vasca se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes y las áreas metropolitanas de las tres capitales vascas acogen al 72% de toda la población.

Como ya hemos comentado, el sistema urbano en Euskadi, integrado por las tres capitales junto con la red de cabeceras y subcabeceras, constituye el territorio de la CAPV donde reside más del 90% de la población, con la singularidad de ocupar tan sólo el 7% del territorio.

Estas características hacen de Euskadi un territorio eminentemente urbano y con una densidad urbana que es la segunda más alta de España, después de la Comunidad de Madrid. Esta densidad favorece un elevado grado de cohesión y de interrelación de las personas, pero también plantea problemas a los que dar respuestas.

Las tres capitales concentran la mayor población, las principales actividades económicas y gran parte del empleo. Son centros de servicios avanzados y de innovación, pero es también donde el metabolismo urbano sufre las mayores tensiones: se concentra la mayor demanda de agua, de energía, de alimentación y donde más gases de efecto invernadero se emiten a la atmósfera y serán las más afectadas por las consecuencias del cambio climático.

Tal y como se ha afirmado, los principales retos a los que nos enfrentamos se ganarán en las ciudades o no se ganarán. Las ciudades, que son las principales generadoras de emisiones de CO₂ y las mayores consumidoras de energía, van a ser las principales responsables de la reducción de emisiones de CO₂.

Las importantes operaciones de renovación y regeneración acometidas en las tres capitales han aumentado su centralidad y fortalecido el perfil urbano de sus entornos metropolitanos. Pero se aprecia también que es fundamental recuperar el protagonismo de las ciudades medias como referentes territoriales a la hora de organizar los crecimientos residenciales, los espacios de actividad y favorecer el equilibrio territorial (Figs. 8 y 9).

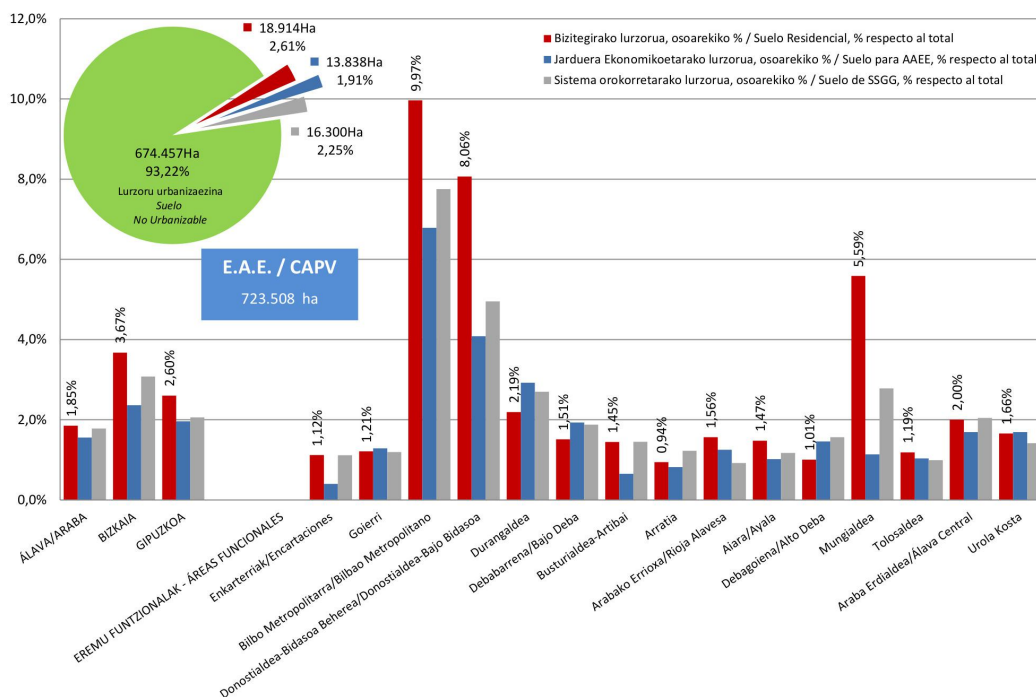


FIG. 8/ Calificación del suelo antropizado por territorios

Fuente: Archivo personal de los autores



FIG. 9/ Indicadores territoriales: Densidad urbana

Fuente: Archivo personal de los autores

Para ello, se incorpora la figura de los “Ejes de transformación” como aquellos ámbitos territoriales de carácter lineal que conectan los diferentes asentamientos urbanos y permiten orientar, impulsar y coordinar los procesos de renovación y transformación de una manera coordinada y no aislada. Se plantean como proyectos territoriales integrales que permiten abordar tanto los espacios naturales, como los urbanos y sus infraestructuras. En torno a ellos se prevé el desarrollo de los siguientes elementos:

- Ejes verdes
- Eco bulevares

- Ejes de articulación urbana
- Ejes de transporte colectivo
- Espacios para peatones y bicicletas
- Permeabilidad transversal
- Intensidad urbana y mezcla de usos
- Ejes de creatividad
- Ejes de renovación urbana
- Arquitectura y urbanismo bioclimáticos

La artificialización del suelo – que se estima que puede representar el 6,78% de la superficie total de la CAPV- ha sido uno de los aspectos más destacados en el proceso de la revisión de la estrategia territorial vasca.

Así, frente al modelo de expansión por ocupación de nuevo territorio, las DOT proponen limitar el crecimiento y apostar por la renovación y reutilización de los entramados existentes, lo que resulta esencial para la sostenibilidad, para evitar la destrucción de suelos soporte de la vegetación, para mejorar la gestión de los residuos y del agua, para reducir la necesidad de desplazamientos

motorizados, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para la adaptación del territorio para que sea más resiliente ante los efectos del cambio climático y, en definitiva, para mejorar la salud y la calidad de vida.

Y para acotar el crecimiento urbano se continúa con la práctica, ya consolidada, de fijar límites a la cuantificación residencial, a la vez que se introducen otras medidas, entre las que destacamos el perímetro de crecimiento urbano, incentivando las acciones de densificación y de renovación, que en Euskadi ya se estaban dando desde que la Ley del Suelo de 2006 estableciera las edificabilidades mínimas.

Lo que se plantea a este respecto es que sean los municipios, en el marco de los PTP de cada área funcional, los que establezcan un perímetro que marque la extensión futura máxima de su espacio urbanizado.

Podemos afirmar que, atendiendo a los análisis prospectivos, pero también a los escenarios tendenciales, ahora es indudablemente el turno de volver la mirada y poner la atención en la ciudad construida, donde adquiere todo el protagonismo la rehabilitación, la renovación y la regeneración urbana.



FIG. 10/ **Regeneración Urbana**

Fuente: Archivo personal de los autores

La **regeneración urbana con carácter integral** cobra espacial protagonismo como la actividad de un nuevo sector centrado en la intervención en los entornos urbanos en los próximos años. Con esta visión cobra especial relevancia la necesidad de lograr flexibilizar el planeamiento urbano en cuanto a mezcla de usos, tipologías y densidades en los nuevos desarrollos, tratando de romper con las rigideces de los documentos actuales (Figs. 10 y 11).



FIG. 11/ **Regeneración Urbana**

Fuente: Archivo personal de los autores

El parque de viviendas en Euskadi tiene una antigüedad media de 40 años y una gran parte del parque edificado presenta déficits en sus condiciones de accesibilidad, habitabilidad y seguridad.

La regeneración urbana debe incorporar el rediseño urbano con especial atención en la recuperación de espacios para usos ciudadanos y en soluciones basadas en la naturaleza y tiene que ser capaz de dar respuestas a las problemáticas derivadas de la exclusión social, la pobreza, los movimientos migratorios, el acceso a la vivienda o la gentrificación.

Se entiende también prioritario preservar el suelo industrial existente, su rehabilitación y reutilización, entendiendo que existen actividades económicas que contribuyen a una ciudad compleja y con mezcla de usos. Una ciudad donde la proximidad de la residencia a los equipamientos y dotaciones o a los lugares en los que se desarrollan las actividades remuneradas, permita reducir la utilización del transporte (bien público o bien privado) a favor de una movilidad de proximidad (peatonal o ciclista).

Los principales retos que tenemos por delante en el ámbito urbano han sido también integrados en nuestra **Agenda Urbana-Bultzatu 2050** recientemente aprobada, con el objetivo de construir ciudades habitables que aseguren a sus habitantes

unas condiciones de vida dignas desde el punto de vista medioambiental, laboral, de la vivienda y del acceso a los servicios básicos y que les permita ejercer el derecho a la ciudad.

3.3. La gestión sostenible de los recursos

La gestión sostenible de los recursos obliga a la ordenación del territorio a abordar el metabolismo urbano del territorio (el agua, la energía, la economía circular y el suelo) como elementos centrales de la sostenibilidad territorial.

El agua es un factor fundamental en la ordenación del territorio. Se aborda la gestión del riesgo de inundaciones, las alteraciones morfológicas de las masas de agua superficiales, el abastecimiento de agua y el saneamiento de las poblaciones.

La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes de la Estrategia

Energética de Euskadi y constituyen requisitos imprescindibles para la sostenibilidad territorial, la competitividad y la lucha contra el cambio climático. Ello implica naturalmente la implantación de instalaciones de producción de energía allí donde se encuentre el recurso, por lo que su adecuada ordenación se convierte en un elemento clave (FIG. 12).

Se contempla en las DOT la transición a un modelo basado en una economía circular en torno a dos ejes: la gestión de residuos y el suelo como recurso.

La gestión de los residuos -a través de su reutilización, su reciclado y su valorización- resulta clave en el ciclo de la economía circular, de manera que su planificación desde una visión territorial integral resulta esencial.

El suelo es un elemento central de la sostenibilidad territorial porque del suelo y de su conservación dependen la calidad de otros medios, como el agua o el aire, la mitigación del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad o las inundaciones.

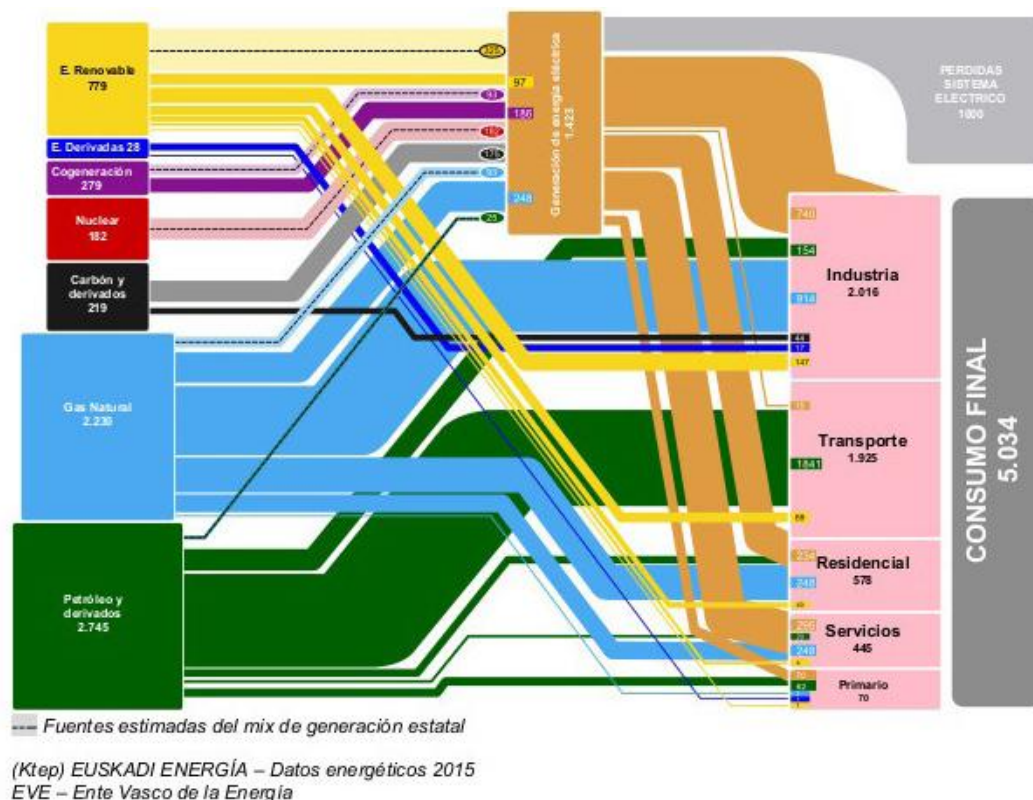


FIG. 12/ Balance energético de Euskadi (2015)

Fuente: Archivo personal de los autores

3.4. Las cuestiones transversales

Una de las grandes novedades que han alimentado la revisión de las DOT ha sido la consideración de una serie de cuestiones que sin tener la naturaleza de carácter territorial propiamente han adquirido una especial relevancia que la ordenación del territorio no podía obviar. Se trata de la perspectiva de género, el cambio climático, la accesibilidad universal o la salud.

Con su inclusión en la estrategia territorial se ha tratado de dar visibilidad a aquellos retos que se esconden tras ellas y darles así un tratamiento transversal.

El enfoque centrado en todas estas cuestiones nos ha conducido a un mismo modelo de ciudad. Es la ciudad densa, compleja en cuanto a la mezcla de usos y cohesionada socialmente la que consigue dar las respuestas más adecuadas.

La introducción de la **perspectiva de género** ha puesto el acento en el modelo de hábitat urbano que responde mejor a las necesidades de cuidado, que no es otro que el de una ciudad compacta, relativamente densa, de distancias cortas y de proximidad, con buen sistema de transporte público, con espacios públicos seguros, con mezcla de usos y con un sistema de equipamientos para el cuidado.

El **cambio climático** es un desafío también de dimensión territorial, de manera que -tal y como se afirma en las DOT- la mitigación es imprescindible, pero insuficiente y la adaptación se convierte en inevitable. Por lo que integrar en la planificación la variable climática resulta hoy ineludible.

Las DOT analizan las principales amenazas climáticas en el sector primario, en nuestra biodiversidad, en la salud de nuestra población, en las infraestructuras y en el medio urbano. Y apuestan por integrar en la planificación la variable climática y la reducción de las incertidumbres asociadas, incrementando la resiliencia del territorio, en el medio natural, en el rural y en el urbano.

La revisión de las DOT ha puesto de manifiesto que la contaminación atmosférica, el ruido, la disminución de la actividad física, los hábitos alimenticios, la falta de conexión social o el desarrollo de lo urbano frente a lo rural o natural son aspectos que inciden en **la salud** y están interrelacionados entre sí. Así,

la accesibilidad a espacios verdes y azules y el propio diseño de la trama urbana son elementos que favorecen la salud.

3.5. La movilidad

La movilidad ocupa un lugar destacado en las nuevas DOT. La movilidad, junto con la logística, han desplazado a lo que anteriormente se denominaba el sistema de transporte y comunicaciones. Y es que la movilidad es uno de los aspectos que más ha cambiado para adaptarse a los nuevos patrones de la sostenibilidad.

La movilidad sostenible implica reducir los desplazamientos, apostar por una movilidad no motorizada y por un transporte público colectivo.

El modelo de ciudad va a resultar clave para resolver las necesidades de desplazamiento obligatorio.

De nuevo será la ciudad compacta la que posibilitará que los desplazamientos sean más cortos y la que conseguirá, junto con un buen sistema de transporte público, reducir el uso del vehículo privado, ganado espacio urbano para los usos peatonales.

Será imprescindible relacionar más adecuadamente los espacios para vivienda, el trabajo, el ocio y los equipamientos.

Ha sido el enfoque de género el que ha venido a constatar que los patrones de movilidad difieren en función de los roles de género.

Estadísticamente, son las mujeres las que más usan el transporte público, las que hacen más viajes para cuidar a otras personas o por motivos domésticos y las que tienen menos acceso al vehículo privado.

Todo ello requiere tener presente la perspectiva de género y la movilidad derivada del cuidado al planificar la ciudad y el territorio.

La revisión de las DOT afronta la movilidad sostenible en torno a la movilidad multimodal, englobando la no motorizada o peatonal y la ciclista, la movilidad viaria, la ferroviaria, la portuaria y la aeroportuaria.

Por último, la logística sostenible implica un uso eficiente de los distintos modos de transporte y de las plataformas intermodales, así como la apuesta por el ferrocarril para las mercancías.

3.6. La Gobernanza

El documento de las DOT se cierra con el capítulo dedicado a la gobernanza, con el acento puesto en: la coordinación y gestión de la planificación territorial en su conjunto, en la participación y en el seguimiento y evaluación de su desarrollo.

Las DOT reconocen la insuficiencia del planeamiento municipal para acometer los grandes temas de estructuración territorial, pero también las limitaciones de la escala global del conjunto de la CAPV. De ahí que cobre especial relevancia la escala territorial intermedia, la correspondiente a las áreas funcionales, para lograr el equilibrio y la complementariedad entre los territorios.

Se recogen directrices en materia de coordinación del planeamiento territorial parcial y sectorial y en materia de integración interadministrativa en la tramitación de los planes urbanísticos con el objetivo de aportar soluciones a la complejidad de la tramitación administrativa del planeamiento

Desde la estrategia territorial se propone la inclusión de los suficientes mecanismos de participación, tanto social como institucional, y con perspectiva de género en todos los instrumentos planificadores, así como la transparencia en la gestión (Fig. 13).



Fig. 13/ **Proceso participativo**

Fuente: Archivo personal de los autores

Se aborda, por último, la necesidad de establecer sistemas específicos de evaluación para hacer un seguimiento del desarrollo y eficacia de los diferentes instrumentos de ordenación territorial.

Se proponen seis indicadores de sostenibilidad territorial y urbanística que analizan el modelo territorial, la densidad de población, el modelo urbano, el desarrollo residencial, la densidad

de vivienda y la evolución de la artificialización del suelo.

Además, se tienen en cuenta otros indicadores relativos al medioambiente, la población, el mercado de trabajo, la economía, la innovación, el sector primario, la industria, la energía, la movilidad, la vivienda o la salud.

4. Conclusiones

La Ordenación del territorio en el País Vasco comenzó de una manera planificada en 1997 con la aprobación de las primeras DOT.

A lo largo de estos veinte años las DOT han demostrado su eficacia a la hora de afrontar los retos que se le planteaban, entre ellos, el de ser una referencia urbanística, medioambiental y de desarrollo de infraestructuras.

Probablemente el dato menos positivo para la sostenibilidad de nuestro territorio haya sido el proceso de expansión de la urbanización, aunque haya sido muy inferior a la del resto de las zonas geográficas de nuestro entorno, sobre todo si lo comparamos con el avance que sí que ha experimentado la calidad ambiental.

Los criterios territoriales contenidos en las DOT y asumidos y desarrollados por los PTP y los PTS han creado una cultura y una práctica de la ordenación del territorio que ha llevado a los Ayuntamientos a pensar en su territorio como algo más complejo e interrelacionado que supera los límites administrativos locales.

Son, además, un marco de referencia imprescindible para lograr una adecuada coherencia entre las iniciativas de los planes municipales y las políticas sectoriales con una estrategia global del territorio.

En los últimos años han ganado protagonismo desafíos que apenas estaban presentes cuando se redactaron las primeras DOT.

Ahora, con las nuevas DOT de 2019, se inicia otra etapa con las miras puestas en el desarrollo sostenible, entendida la sostenibilidad en su triple vertiente, medioambiental, económica y social, a la que añadimos la cultural.

En adelante, la planificación cobra otra dimensión, más transversal con la integración de esas cuestiones que sin tener un carácter propiamente territorial, no pueden quedar al margen de la ordenación de los usos del

territorio porque ya de lo que estamos hablando es del bienestar de la población, de la calidad de vida, del derecho a la vivienda, al uso y disfrute de la naturaleza y del modelo de nuestras ciudades.

La planificación territorial cambia de rumbo cuando se coloca a la gente en el primer plano, en medio del territorio.

Eso es lo que se ha pretendido con la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial.

Y esa es la apuesta de futuro. Veremos.

De momento las DOT han sido reconocidas por el CSCAE con el premio nacional de urbanismo de 2020, por conjugar los valores urbanos con la sostenibilidad, por optimizar los recursos y por aspirar al reequilibrio entre los hábitats urbano y natural, en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU.

Es un buen comienzo.

5. Bibliografía

Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV. (2019): Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a3lurral/es/>.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. & DE GREGORIO, S. & NOVELLA, I. (2016): *Perspectiva de Género en las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco. Propuestas de acción*. Promotor: Departamento de Política Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

AGENDA URBANA DE EUSKADI-BULTZATU 2050. (2020): Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

URKIDI ELORRIETA, Pello (2010): Las políticas de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* Nº 52-2010, págs. 189-212.

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (2004): Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* nº 139, 17-41.

LASAGABASTER, I & LAZCANO, I (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

6. Listado de acrónimos/siglas

LOTPV: Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco

DOT: Directrices de Ordenación del Territorio

PTP: Planes Territoriales Parciales

PTS Planes Territoriales Sectoriales

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco

COTPV: Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco

CSCAE: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España

ONU: Organización de Naciones Unidas