
La Ordenación del Territorio en Euskadi. Evaluación de la década transcurrida y retos para la siguiente

Spatial planning in the Basque Country. Assessment of the last decade and challenges for the next one

El artículo evalúa la evolución de la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma Vasca en los últimos diez años. Esta etapa ha sido fundamental para el desarrollo de la gran mayoría de los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales. Muchos de ellos comenzaron la última década en fase de desarrollo y en la actualidad cuentan con su aprobación definitiva. Por su parte, el máximo exponente y documento aglutinador de todas estas políticas, las Directrices de Ordenación Territorial, han sido revisadas y aprobadas definitivamente por segunda vez, después de haber agotado su primer ciclo. Es oportuno analizar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, así como la consecución o desarrollo de cada una de las figuras de planificación antes referidas. Para finalizar, se aborda una profunda reflexión sobre lo que dicha política ha aportado a la sociedad y el territorio del País Vasco y los retos de futuro, que pasan por el paradigma de la crisis y la necesaria sostenibilidad y equidad territorial.

Artikuluak ebaluatzen du zein izan den Euskal Autonomia Erkidegoaren lurralde-antolamendua bilakaera azken hamar urteotan. Etapa hori funtsezkoa izan da lurralde-plan partzial eta lurralde-plan sektorial gehienak garatzeko. Haietako asko eta asko garapen-fasean hasi ziren azken hamarkadan, eta, egun, behin betiko onartuta daude. Bestalde, Lurralde Antolamendua Gidalerroak dira politika horien adierazlerik handiena eta dokumentu aglutinatzailea. Gidalerro horiek lehenengo zikloa agortu eta gero, berrikusi dira, eta behin betiko onartu dira, bigarren aldiz. Egokia da analizatzea zein neurritan bete diren jarritako helburuak eta zelan lotu edo garatu diren arestian adierazitako plangintza-figura guztiak. Amaitzeko, hausnarketa sakona egin behar da politika horrek Euskal Autonomia Erkidegoko gizarteari eta lurraldeari egin dien ekarpenari buruz eta etorkizuneko erronkei buruz. eta Euskal Herriko lurraldeari buruz eta etorkizun-erronkei buruz, zeinak igaro behar baitira krisiaren paradigmatik eta beharrezkoa den jasagarritasunetik eta lurralde-ekitatetik.

The article assesses the evolution of Land Management in the Basque Autonomous Community over the past 10 years. This stage has been fundamental to the development of the vast majority of Partial Territorial Plans and Sectoral Territorial Plans. Many of them began the last decade in development and currently have their final approval. For its part, the maximum exponent and binding document of all these policies, the Territorial Planning Guidelines, have been definitively revised and approved for the second time after exhausting their first cycle. It is appropriate to analyze the degree of fulfilment of the objectives set out, as well as the achievement or development of each of the above-mentioned planning figures. Finally, a deep reflection is given on what this policy has brought to the society and territory of the Basque Country and the challenges of the future that go through the paradigm of the crisis and the necessary sustainability and territorial equity.

Índice

1. Introducción. Las políticas de Ordenación del Territorio dentro de la CAPV en la última década
2. Objetivos
3. Metodología
4. Resultados y discusión
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Ordenación del Territorio, sostenibilidad, equidad territorial, paisaje, Comunidad Autónoma del País Vasco.

Keywords: Land Management, sustainability, territorial equity, landscape, Basque Autonomous Community.

Nº de clasificación JEL: R12, R51, R53, Q58.

Fecha de Recepción: 14/11/2019

Fecha de Aceptación: 13/01/2020

1. INTRODUCCIÓN. LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DENTRO DE LA CAPV EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La Ordenación del Territorio (OT) se configura como una disciplina científica, un proceso administrativo, un quehacer técnico y, cómo no, una política. Desde la OT se pueden configurar nuevos modelos territoriales que eviten la desigualdad entre distintos territorios y comarcas, cuenten con una filosofía de sostenibilidad, de manera que respeten los ciclos y servicios ecosistémicos que la naturaleza y el propio territorio muestra y, además, puede servir como una eficaz herramienta de redistribución económica, poblacional, social, cultural, ambiental, etc.

Una de las primeras definiciones de OT acuñadas hace ya unos años, más de 36, recoge bien a las claras las características fundamentales de dicho concepto. La carta Europea de OT, consensuada y ratificada el 20 de mayo de 1983 por los diferentes estados de la Unión Europea, venía a definir la OT como «...una política, una técnica administrativa y una disciplina científica cuyo fin principal es, a partir de un criterio general, el desarrollo ordenado del marco físico y el equilibrio entre las diferentes regiones o territorios» (Consejo de Europa, 1983: 2). En estas etapas iniciales de las políticas territoriales, esta definición fue clave para iluminar los

396

contenidos y características fundamentales. En este sentido, cabe destacar la triple función de la OT como política, al nivel de otras: agraria, económica, social, cultural, etc., junto a una técnica administrativa que, como tal, debe estar perfectamente regulada por las normas y leyes correspondientes, a la vez que los planes emanados de dicha política también toman cuerpo de ley al convertirse en una figura normativa. En los últimos años son muchas las tesis doctorales, proyectos de investigación, artículos, libros, capítulos de libro, comunicaciones y ponencias a congresos que han terminado por configurar una verdadera disciplina científica con un objeto de estudio claro, el territorio, su ordenación y gestión junto a un corpus metodológico y técnico que, lógicamente, termina por configurar una verdadera ciencia. Junto a estas cuestiones, el objetivo fundamental de la OT debe ser la correcta gestión del medio físico, junto a otro fin importante como es el necesario equilibrio entre las distintas regiones.

Por su parte, Gómez-Orea (2002: 29) defiende que «Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades». En este sentido, efectivamente, ordenar un territorio debe pasar, obligatoriamente, por identificar, a través del análisis y diagnóstico, el estado del propio territorio para luego, a partir de la definición de los necesarios objetivos y alternativas, distribuir y organizar correctamente cada uno de los usos del suelo y las actividades humanas. Los planes, una vez más, se configuran, además de como un ejercicio técnico, como un instrumento normativo por el cual se regulan las actividades.

Este ordenamiento, trabajo técnico y todo el desarrollo de las distintas figuras aparece basado en una serie de criterios y principios. A principio del siglo XXI y bien entrada su primera década, uno de los principios rectores de la OT en el País Vasco era el denominado desarrollo sostenible. Hoy en día, sin embargo, se ha suprimido el concepto de desarrollo y simplemente se habla de sostenibilidad entendiéndose que la palabra desarrollo cuenta con unas connotaciones puramente economicistas y, por tanto, a sabiendas de que hemos superado con creces la capacidad del medio, es necesario hablar de una sostenibilidad en el sentido estricto de la palabra; es decir, no superar la capacidad con la que cuenta el medio físico de proveernos de determinados servicios ecosistémicos, a la vez que no comprometer la pervivencia y la calidad de vida de las futuras generaciones.

Hoy en día, a la hora de desarrollar nuevas figuras de planificación se imponen otra serie de criterios y principios rectores. Uno de ellos, como se ha referenciado, debe ser la sostenibilidad, entendiéndose por ello una sostenibilidad dura. Se enfrenta, por tanto, a la que algunos autores denominaron hace una década como sostenibilidad blanda o débil (López, 2012) y que, de forma falaz, quería seguir desarrollando los territorios sin límites aparentes puesto que confiaba en que la tecnología pudiera resolver y solventar, en el futuro, los problemas e impactos ambientales, sociales, económicos y productivos derivados del desarrollo puramente económico.

La Ley de Ordenación Territorial (LOT) y las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) cuenta con una notable tradición en el desarrollo de las distintas figuras de planificación territorial. En 1990 se aprobó la Ley de Ordenación Territorial (LOT) y años más tarde (1997) se materializaron las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) que han ordenado el territorio, iluminado y jerarquizado las distintas figuras de OT y que han sido recientemente aprobadas definitivamente. De hecho, ya para 2006 las DOT deberían haber sido renovadas y actualizadas. Este proceso se ha dilatado en el tiempo dando lugar a varios informes técnicos con participación de varios expertos, abriendo un proceso, todavía más global y dilatado en el tiempo, con talleres de participación ciudadana y la culminación en 2019 de la aprobación final de las nuevas DOT el 30 de julio y, con ello, un nuevo modelo territorial para la CAPV con una perspectiva de, al menos, el 2040. En este sentido, la CAPV se configura como una de las pocas Comunidades Autónomas que ha agotado su primera planificación a escala regional y ha aprobado el segundo de los documentos y modelos territoriales, además con un horizonte relativamente lejano, lo cual obliga a configurarse como un documento abierto, flexible y tremendamente prospectivo.

Planes Territoriales Parciales (PTP)

Mientras tanto se desarrollaron los Planes Territoriales Parciales (PTP), de rango subregional. La CAPV fue dividida en 15 áreas funcionales que aglutinan diferentes asentamientos y usos del suelo, pero, a la vez, realidades subregionales de carácter funcional. La historia y el desarrollo de estos 15 PTP ha sido azarosa y heterogénea.

Para mediados de la década anterior ya había planes aprobados definitivamente (por ejemplo, los tres alaveses: el PTP de Álava Central, el de Laguardia o el de Llodio, todos ellos en 2004, al igual que el de Mondragón-Bergara, el de Eibar-Ermua en 2005, el de Bilbao Metropolitano y Zarautz-Azpeitia en 2006 y el de Beasain-Zumarraga en 2009), otros al principio de la presente década (PTP de Igorre en 2010, Balmaseda-Zalla, o el de Durango aprobado en 2011), otros han sido aprobados definitivamente más recientemente (Gernika-Markina, Munguía y Donostialdea en 2016), mientras que, a día de hoy, el único PTP no aprobado definitivamente, aunque sí inicialmente, es el de Tolosaldea. Como se ve, la redacción y aprobación de los PTP ha sido muy desigual, lo cual, tal y como veremos con posterioridad, se configura como una clara debilidad.

Además, la inclusión del paisaje como uno de los principios y criterios clave a introducir dentro de cualquier tipo de planificación está dando lugar a una cascada ininterrumpida pero lenta y progresiva de catálogos del paisaje cuyas determinaciones deben ser aceptadas e interiorizadas por los PTP. De esta manera, hay algunos PTP como los de Balmaseda-Zalla, Zarautz-Azpeitia, Laguardia, Bilbao Metro-

litano o Donostialdea que cuentan, a día de hoy, con determinaciones del paisaje o lo harán en fechas próximas y; por tanto, cuentan o contarán con la variable paisajística dentro de sus homónimos PTP.

La irrupción del paisaje como componente fundamental de los procesos y planes de OT viene motivada como consecuencia de la ratificación por España del Convenio Europeo del Paisaje (CEP). Se trata del Convenio de Florencia, firmado precisamente en la mencionada ciudad italiana el año 2000 y ratificado por el Estado español el 1 de marzo de 2008. Desde el momento en el que el Gobierno de España firma y ratifica el CEP, el paisaje entra a formar parte de la agenda política de las diferentes CC.AA. Estas, por transferencia de competencias, cuentan con la capacidad de integrar el paisaje dentro de las políticas y planificaciones con incidencia territorial, como es el caso de la CAPV. Así el 19 de abril de 2011 se publicó en el BOPV la Resolución de 28 de marzo de 2011, por la que se sometía a información pública el Anteproyecto de Ley del Paisaje del País Vasco. No obstante, el cambio de legislatura hizo que dicha ley no pudiera ser aprobada, de manera que hubo que esperar otros tres años para que, con el rango de Decreto, fuera aprobado el 3 de junio de 2014. Mientras tanto, el Gobierno Vasco, consciente de la importancia de la protección, gestión y ordenación del paisaje, puso en marcha, desde 2011, la redacción de tres catálogos de paisaje. Posteriormente y, tal y como ha quedado referenciado con anterioridad, se han ido desarrollando otros dos y, en la actualidad, se acaba de licitar el de Álava Central.

En 2014 el Gobierno Vasco puso en marcha, también, un programa de subvenciones para la realización de los Planes de Acción del Paisaje (PAP). Se trata de una figura de protección, gestión y ordenación paisajística a escala local (municipal). Con ello se pretende abordar la escala más cercana a la ciudadanía para que el paisaje forme parte de los procesos y planes de OT y urbanística. Lo ideal hubiera sido completar la escala intermedia y, posteriormente, abordar otras escalas como la local. De esta forma ya se contaría, a estas alturas, con unidades de paisaje concretas y con determinaciones aprobadas a las que acogerse para, a su vez, realizar las pertinentes propuestas a la hora de culminar estos PAP.

Planes Territoriales Sectoriales (PTS)

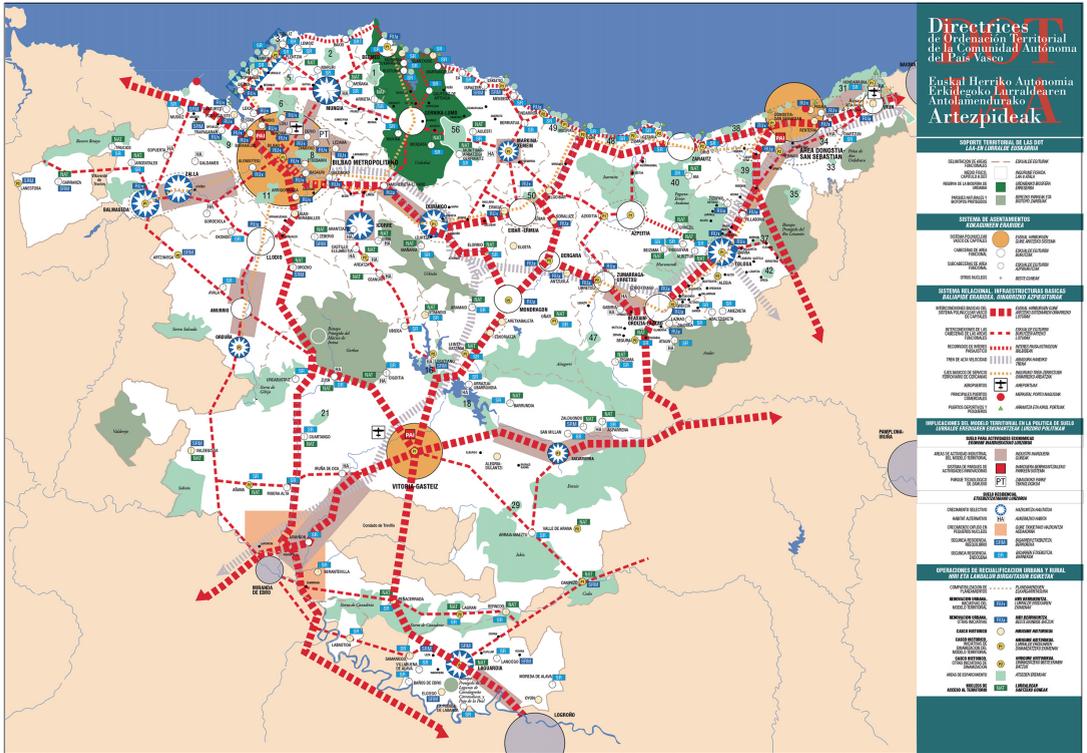
Por último, la tercera gran figura dentro de la OT serían los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), de rango regional y abarcando 15 sectores diferentes. Estos se organizan en tres grandes grupos: infraestructuras, medio-ambiente y políticas públicas de promoción de suelos –vivienda y actividad económica–. También los PTS han sufrido un proceso bastante heterogéneo y dilatado en el tiempo. Algunos se aprobaron incluso con anterioridad a la aprobación de los PTP. En concreto, habría que reseñar los casos del PTS de ríos y arroyos (aprobado definitivamente para la vertiente mediterránea en 1988 y para la atlántica diez años más tarde), el de carreteras de Álava (aprobado en 1989) y el de carreteras de Bizkaia (aprobado un año más tarde), en 2001 se aprobó definitivamente el de la Red Ferroviaria del País Vasco (aunque con posterioridad ha sufrido alguna modificación), un año más tarde se

aprobó el PTS de energía eólica. Durante el trascurso de la década del 2000 se fueron aprobando definitivamente otros PTS como el de Zonas Húmedas en 2003, el de promoción pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales solo un año más tarde, el PTS de Ordenación y Protección del Litoral en 2006 y el PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa en 2009. Durante la última década también han sido aprobados otros PTS como el de Vías Ciclistas de Gipuzkoa en 2013 o el Agroforestal en 2014. En cualquier caso, hoy en día hay PTS que todavía o no se han aprobado definitivamente o incluso no han llegado a ningún tipo de aprobación y se encuentran en desarrollo. Son un total de cuatro: el de Patrimonio Cultural, el de Promoción Pública de Suelo para Vivienda, el de Puertos o el intermodal y Logística del Transporte, lo cual no quiere decir que para estos sectores no se estén tomando medidas y resoluciones altamente estratégicas, con un evidente impacto territorial, pero sin una planificación que los acoja y regule. Como se puede observar, en este caso la heterogeneidad es, si cabe, mayor que la registrada por los PTP puesto que, además de ser aprobados en diferentes épocas, su grado de consecución es también muy distinto, dependiendo del PTS, a la vez que hay provincias como Gipuzkoa que, aunque todavía no han aprobado definitivamente su PTS de Carreteras, las otras dos provincias sí lo han hecho; hoy en día hay un PTS con la misma temática, pero a escala de la CAPV. Por otra parte, Gipuzkoa ha desarrollado dos PTS de claro carácter provincial, cosa que no ha ocurrido en las otras dos provincias. En este caso, tanto el de las infraestructuras de residuos sólidos urbanos como el de las vías ciclistas, responden únicamente a una iniciativa foral. Existen algunos PTS ciertamente complejos, puesto que las competencias no le corresponderían totalmente al Gobierno Vasco o a las Diputaciones Forales (entes administrativos que, por ley, pueden poner en marcha o desarrollar estos PTS). En este caso se podrían situar el de Puertos o el de la Red Ferroviaria.

Toda esta efervescencia planificadora ha ido interiorizando una clara disciplina territorial que ha evitado problemas vistos en otros territorios y CC.AA. y que han derivado en graves problemas como el vaciamiento de población de amplios sectores del interior de la Península Ibérica, el sobredesarrollo de amplios sectores de la periferia del mismo territorio, la ocupación de importantes sectores costeros con modelos turísticos muy intensivos y poco sostenibles, el desarrollo de grandes infraestructuras difícilmente justificables como aeropuertos y, en general, importantes y hasta cierto punto extendidos procesos especulativos unidos a bolsas de corrupción urbanística y política.

Es necesario, pasados diez años desde el anterior artículo (Lozano, 2010), realizar un buen análisis y diagnóstico de la política territorial en estos últimos años, pero, a la vez, realizar un ejercicio prospectivo que, al igual que ocurre con las distintas figuras de planificación, nos adelanten las tendencias, dinámicas y, en definitiva, los modelos territoriales que nos deberíamos encontrar o que deberíamos potenciar para los próximos años.

Figura nº 1. **MODELO TERRITORIAL DE LAS ANTIGUAS DOT VIGENTE HASTA EL AÑO 2006**



Fuente: Gobierno Vasco.

Si en la década de los 90 y los primeros años del nuevo siglo se partía de un paradigma muy concreto, con una reconversión industrial recientemente salvada y con la necesidad de asentar nuevas bases económicas y sociales, con sectores productivos más relacionados con el terciario que el secundario o con la necesidad de diversificar las fuentes productivas, lo cierto es que también entraba en consideración la necesidad de realizar una modificación sustancial de nuestros modelos territoriales en el sentido en que el desarrollo industrial y urbano de décadas anteriores, como los 60, 70 y 80 del siglo XX, habían dado lugar a una enorme dependencia de fuentes de energía exógenas, todas ellas muy centradas en el petróleo y otros combustibles fósiles, grandes aglomeraciones urbanas con problemas incluso de segregación social, importantes impactos naturales y la fosilización y cementación de grandes áreas del territorio, especialmente en la vertiente atlántica, junto a espacios y paisajes altamente contaminados, depauperados o simplemente disfuncionales al salir de la crisis de los 80-90. La necesidad de afrontar los nuevos retos apuntados venía a recogerse dentro del modelo territorial de la primera versión de las DOT (1997-2006) (figura nº 1).

En este momento, y solventado ese paradigma de crisis industrial y, hasta cierto punto urbana, nos encontramos con otros paradigmas que influirán y centrarán el enfoque sobre ellos de cara a la nueva década que se presenta. Así, la crisis económica se une a la ambiental, al calentamiento climático, la necesidad de un modelo sostenible dentro del paradigma de la economía circular, los necesarios límites al ámbito urbano, económico, dotacional e infraestructural, la equidad entre géneros y territorios, la accesibilidad y correcta gestión del territorio con respecto a los colectivos con otras capacidades, etc. son y serán los principios rectores que iluminan y deberán iluminar todos los esfuerzos en materia de OT.

2. OBJETIVOS

El presente artículo cuenta con dos objetivos generales básicos: por una parte, realizar una evaluación de la política territorial llevada a cabo en los últimos 10 años dentro de la CAPV, y por otro, con una visión estratégica y prospectiva, determinar cuáles son los retos de futuro a los que deberemos enfrentarnos.

Esta doble faceta debe llevar a analizar, no solo la política territorial en su conjunto, sino el desarrollo y ejecución de las diferentes figuras de OT, como las DOT, los PTP o los PTS.

Ese análisis también debe ser contextualizado en comparación con las políticas y la OT que se está llevando a cabo en el resto del Estado español.

A partir de ese análisis se deben determinar los aciertos y debilidades de dicha política territorial, de manera que se identifiquen los retos de futuro que deberán atajar las mencionadas debilidades y determinar los pasos a seguir para lograr que las fortalezas y oportunidades se materialicen en mayor grado.

3. METODOLOGÍA

Para la consecución de los objetivos anteriormente mencionados se han establecido una serie de pasos y herramientas metodológicas que, a continuación, serán referenciados.

En primer lugar, se han compilado y analizado todas aquellas aportaciones: libros, capítulos de libro, artículos científicos y de divulgación, comunicaciones y ponencias a congresos, literatura gris, etc. que sobre la materia y la CAPV se han escrito y publicado en los últimos años.

También se han analizado aquellas obras referidas a la OT dentro del conjunto del Estado español para poder hacer las necesarias comparaciones y determinar el resultado de contextualizar la política territorial de la CAPV con la del resto del Estado.

Se ha prestado un especial interés a monografías u obras referidas a diferentes sectores totalmente estratégicos pero que han contado, cuentan y contarán con una relevancia territorial de primer orden.

Para finalizar, se han analizado todas aquellas planificaciones de diferente rango: DOT, PTP, PTS, catálogos del Paisaje, etc. desarrollados en los últimos años y que, lógicamente, vienen a desarrollar y materializar los grandes ejes estratégicos y las políticas en materia de territorio y paisaje.

También se han tenido en cuenta, dentro de estas compilaciones, lecturas y análisis, todos aquellos documentos que nos informan sobre los paradigmas y criterios de la década pasada y aquellos que serán absolutamente claves para los próximos años, como el cambio global, el calentamiento climático, el paisaje, la crisis económica, social y ambiental, las políticas de género, garantizar la utilización del euskera, la equidad territorial, etc. No habría que olvidar tampoco horizontes como los marcados por los objetivos del milenio.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La OT dentro de la CAPV y en el contexto del Estado ha pasado por una serie de etapas y se ha visto condicionada no solo por las coyunturas propias de cada realidad territorial sino, muchas veces, por la concepción o tradición que se tenía con respecto a las políticas territoriales. Es bien cierto que las competencias fueron pronto transferidas a las CC.AA. (artículo 148.1.3ª de la Constitución Española), pero también es cierto que la tradición discurría más hacia la planificación urbana que hacia una verdadera política de OT separada de la anterior o que englobara, cuando no comprendiera e iluminara a la primera (Peyro y Farinos, 2019). En este sentido, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, es el referente legislativo sobre el que comenzó a fraguarse una OT que, dentro del contexto español, respondía lógicamente a una política de clasificación y calificación del suelo a escala local que, con posterioridad, pasaba a tratarse o desarrollarse de abajo a arriba a través de verdaderos planes subregionales o regionales que, en la mayoría de los casos, no fueron desarrollados o implementados. Por esta cuestión, la OT en España no ha sido una realidad general hasta hace muy pocos años, y siempre o casi siempre con ese lastre de estar supeditada por la escala local. La OT en España no ha seguido los ejemplos del «*aménagement du territoire*» francés, donde desde el principio se aunaban el desarrollo o las políticas económicas con las territoriales, tampoco ha seguido el ejemplo anglosajón, mucho más acorde con lo que debe ser una verdadera OT a través de su «*Comprehensive Planning*», e incluso no ha seguido las líneas deseables de un ordenamiento urbano pero con una visión más global y respetuosa con el medio ambiente como el «*Raumplanung*» alemán (Farinós, 2015).

Estos precedentes no han ayudado en el desarrollo de verdaderas políticas territoriales y la implementación de figuras de OT a diferentes escalas que, además, metan en cintura o se encuentren jerarquizadas en niveles superiores a las tradicionalmente asentadas políticas y planes urbanísticos. Tal y como se analizará posteriormente, quizá en esto Cataluña y el País Vasco sean las dos realidades donde esta premisa no se ha cumplido y desde fechas recientes resolvieron las políticas territoriales de una manera

más decidida, consciente y comprometida a través del desarrollo e implementación de directrices o planes a escala regional, subregional y sectorial (Benabent, 2012).

En este sentido, resulta conveniente hacer un repaso al estado de la planificación territorial en España. Hasta 2010 solo el 60% del territorio contaba con un plan de carácter regional, lo cual cubría tan solo el 56% de la población (Aldrey y Rodríguez, 2010). Sin embargo, cinco años más tarde los porcentajes habían variado significativamente, puesto que para entonces el 70% del territorio estatal había aprobado ya un plan a escala regional. Esto suponía el 74% de la población (Farinós *et al.*, 2015). En ese momento solamente 6 CC.AA. no habían aprobado o desarrollado planificación regional alguna. Estas eran Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia. En la actualidad, sin embargo, Cantabria está redactando su PROT (Plan Regional de Ordenación Territorial), Castilla-La Mancha cuenta con el Plan de Ordenación del Territorio «Estrategia de Ordenación Territorial de Castilla La Mancha», aunque todavía se encuentra en fase de aprobación inicial. En Extremadura, por su parte, las DOT (Directrices de OT) siguen en proceso de redacción desde que en 2013 se aprobara su formulación. La Rioja presentó en 2010 el proyecto para la consecución de la Estrategia Territorial, pero hasta la fecha dicha estrategia no ha sido ni presentada ni aprobada. Madrid, por su parte, no ha apostado ni ve la necesidad de desarrollar un plan a escala regional, de manera que la región más poblada de España no cuenta realmente, ni piensa contar, con este tipo de planificación, aunque en su ley 9/1995 de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo sí contemplaba una figura a esta escala: el Plan Regional de Estrategia Territorial. Por último, Murcia aprobó su LOT muy tarde, en 2015, y a día de hoy no ha desarrollado ninguna iniciativa para la redacción de una figura de OT a escala regional. Con todo, aquellas regiones que en 2015 se encontraban sin plan regional siguen siendo las mismas, aunque al menos la mitad ya han iniciado los procesos necesarios para la consecución de dicho plan.

Si tomamos en cuenta los planes de carácter subregional, es decir, los que pueden asemejarse o compararse con los PTP de la CAPV, la realidad es todavía más cruda puesto que en la mayor parte de las regiones dicha planificación comarcal o de área funcional se encuentra en situaciones muy heterogéneas. En este momento solo habrían desarrollado todos sus planes subregionales 5 CC.AA., en concreto, Navarra, Canarias, Baleares, Cataluña y el País Vasco (aunque en este último caso el PTP de Tolosaldea todavía no se podría dar por aprobado definitivamente). El resto de regiones o autonomías se encontraría en diferentes situaciones. Murcia y Madrid no habrían aprobado ni planteado ningún plan de este tipo, mientras en Extremadura o Andalucía la mitad de su territorio, aproximadamente, contaría con planificación comarcal. Aragón, Valencia, Castilla La Mancha y Castilla-León mostrarían un desarrollo más bien incipiente, La Rioja solo contaría con un plan de estas características y Galicia, Asturias o Cantabria, aunque mostrarían su disposición a desarrollarlos, a día de hoy no contarían con ningún plan aprobado (Farinós *et al.*, 2015). No obstante, la evolución en el desarrollo de estas planificaciones es prometedora puesto que en 2005 solo el 7% del territorio y el 15% de la población

española gozaba de alguno de estos planes (Hildebrand, 2006), mientras que en 2009 eran el 12 y 19% respectivamente (Aldrey y Rodríguez, 2010). En 2015, y según Farinós *et al.* (2015), los porcentajes se habrían incrementado considerablemente, llegando al 74% del Territorio y el 49% de la población. A día de hoy y, a falta de otros estudios más recientes, es seguro que se ha sobrepasado la barrera del 75% del territorio y el 50% de la población.

En lo que respecta a los Planes Sectoriales, la comparación resulta realmente dificultosa puesto que hay CC.AA. que no contemplan su redacción o ejecución y hay otras que presentan diferentes categorías. En gran medida, el planeamiento sectorial (PS) con base territorial está muy determinado por el tipo de figura a escala regional. Es diferente contar con unas buenas directrices que con proyectos o estrategias más puntuales. También es distinto que la planificación regional cuente con plazos largos o se apueste por el corto o medio plazo. En este sentido, la planificación sectorial requiere de buenas bases territoriales planificadoras a escala regional, principalmente y, desde luego, con unos plazos lo suficientemente largos, a más de 10 años vista, desde su aprobación. Muchas veces, a falta de planificación territorial, ha sido la planificación sectorial la que ha impedido y se ha impuesto, aunque nunca ha contado con la necesaria visión territorial.

Siguiendo el trabajo de Peyró y Farinós (2019), las conclusiones son claras a la hora de realizar un análisis multivariante que tenga en cuenta criterios como el desarrollo instrumental, la eficacia, la adecuación o la predisposición de las CC.AA. para desarrollar una OT de carácter integral, participativa, transparente y con buena gobernanza a partir de la PS.

En primer lugar, se encontrarían aquellas CC.AA. con altas puntuaciones, caso de Andalucía, Navarra, Cataluña y País Vasco, con una PS desarrollada, hasta el punto de encontrarse implementada y con una valoración superior a los 9 puntos. En segundo lugar, se encontrarían Castilla-León y Baleares, con una puntuación de entre 8 y 9 puntos y que evolucionan adecuadamente o razonablemente. En tercer lugar, estarían aquellas con una evolución intermedia, por no decir mediocre, más cerca de 8 puntos que de 5, y en esta categoría se situarían Asturias, Comunidad Valenciana e Islas Canarias. En cuarto lugar, también con puntuaciones mediocres tirando a bajas (más cerca de los 5 puntos), se situarían Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y La Rioja, todas ellas calificadas como manifiestamente mejorables, y el resto (Extremadura o Madrid) habría que calificarlas como a desarrollar, puesto que sus puntuaciones son realmente bajas, entre 0 y 5 puntos. Estas dos últimas muestran, no obstante, características diferentes debido a que, en el caso de Madrid, la planificación sectorial se impone a la territorial, entre otras cosas porque la primera se encuentra plenamente desarrollada y la segunda no. La primera muestra un carácter totalmente vinculante mientras no cuenta con una clara visión de la incidencia territorial. El caso de Extremadura es diferente por incomparecencia, es decir, por contar con dos planificaciones, la sectorial y la territorial que todavía deben desarrollarse en gran medida.

Tal y como se ha comentado anteriormente, el periodo de revisión de las DOT se ha demorado durante 13 años, aunque por el camino, como positivo, se ha abierto un necesario y deseable proceso de discusión social, económica, política e incluso ambiental. Hasta el punto de que el Gobierno Vasco ha propiciado interesantes procesos participativos en forma de talleres. Junto a ello, hay iniciativas sociales no regladas o fuera del ámbito administrativo que han dado lugar a las denominadas DOT alternativas, trabajadas y generadas por el colectivo Desazkundera, una entidad social que proclama la necesidad de abandonar el paradigma del desarrollo ilimitado y determinar un modelo, no solo territorial sino social, económico, productivo o ambiental, más volcado hacia un decrecimiento de nuestras pautas de consumo y de la cementación o fosilización del territorio.

Qué duda cabe que este esfuerzo, en el que han colaborado ciudadanos, pero también expertos en la materia de diferentes sectores, colectivos ecologistas, feministas, sindicatos de clase, sindicatos agrarios y otros colectivos, se configura como un elemento clave de contraste. Una sociedad con una crítica activa supone una riqueza que, muchas veces, desde la administración no se sabe valorar convenientemente.

En este sentido, los procesos de OT han ahondado en la necesidad de la participación ciudadana y de que los planes sean realmente democráticos, y que no solo cuenten con el consenso o la mayoría política, sino que sean adecuados a la percepción, opinión, vivencias y anhelos de la población. El CEP abrió el camino al definir al paisaje como el territorio percibido, de esta forma, la participación ciudadana es inexcusable puesto que sin ella no existe el paisaje, y aún diría más, ni tan siquiera el territorio. En su momento, cuando se redactaron las anteriores DOT y la mayor parte de los PTP, los procesos participativos se reducían a los preceptivos periodos de exposición pública en tres momentos puntuales: la presentación del avance, la del documento provisional y la del documento definitivo. El resultado era que solo intervenían y participaban aquellos ciudadanos o colectivos afectados y con los suficientes conocimientos o dinero como para abordar estos procesos tan técnicos y costosos. Es cierto que las nuevas DOT han puesto en marcha iniciativas de participación inéditas hasta fechas recientes. Sin embargo, no hubiera estado de más realizar alguno de los Euskal-Hiria Kongresua que se celebran todos los años, dando mayor relevancia a los citados movimientos contrarios a las DOT o con aquellos colectivos que se han tomado la molestia de presentar modelos alternativos.

En todo caso, el documento de las nuevas DOT realiza una interesante autocrítica y recoge los siguientes puntos débiles dentro de la implementación de la política territorial y el cumplimiento de las distintas planificaciones existentes:

- La proliferación de los PTP o PTS ha generado cierta descoordinación. El que se haya avanzado más rápidamente en la redacción de los PTS ha hipotecado e impuesto una visión sectorial sobre la territorial.
- Existen PTS que estaban pensados desde el primer momento y que, o no se han aprobado o no se han redactado. Otros nuevos, por el contrario, sí han irrumpido y su redacción y aprobación puede considerarse como altamente acertada y adecuada.

- En lo relativo a la ordenación del medio físico se han delimitado y ordenado todos los espacios protegidos, pero se precisa una gestión territorial mucho más adecuada para el mundo rural y el sector agrario. Con la proliferación de los PTP y PTS se ha producido, además, alguna contradicción que debería atajarse.
- La interrelación territorial necesaria y estratégica con los territorios vecinos obliga a aproximarse a los mismos y sus administraciones y coordinar las propuestas de ordenación territorial de la CAPV con las de los territorios vecinos: corredor Bayona-San Sebastián, corredor Santander-Bilbao, conexiones con Navarra y La Rioja, el corredor entre Vitoria y Miranda de Ebro junto a otras conexiones entre el territorio de la CAPV y Castilla-León.
- La PS se ha visto lastrada, en multitud de ocasiones, por su propia normativa y sus diferentes ritmos de desarrollo, de manera que se han dado descoordinaciones entre distintos sectores. La Revisión de las DOT debe desarrollar esta materia en torno a una buena gobernanza territorial. Es fundamental contar con unos plazos adecuados.
- Finalmente, en materia de gobernanza, habría que realizar una evaluación en lo que se refiere a los siguientes cuatro ámbitos: la evaluación, los instrumentos de ordenación territorial, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), y el Consejo Asesor de Política Territorial y de Participación (CAPTP).
- En cuanto a la valoración de la eficacia de los instrumentos de OT, habría que vehicular sistemas de evaluación más objetivos y que puedan tener una trazabilidad clara, como los que se refieren a indicadores fáciles de medir o constatar.
- En cuanto a los distintos planes de OT, se debería tender a diferenciar perfectamente aquellas determinaciones más vinculantes y las que muestran un carácter de recomendación. También habría que volver a poner sobre la mesa la jerarquía planificadora: DOT-PTP-PTS-Planificación urbana. Habría que realizar un esfuerzo en el sentido de que las diferentes modalidades de planes contaran con una cierta homogeneidad. También se debería hacer un esfuerzo simplificando trámites y utilizando un idioma simple, no excesivamente técnico y comprensible por la ciudadanía.
- La COTPV se ha configurado como un órgano realmente importante dentro de las políticas territoriales. Sin embargo, su labor se ha restringido prácticamente a una función tramitadora, tratándose ahora de promover su función de deliberación y de trabajo en común. También sería deseable desarrollar mucho más las funciones y tareas de la CAPTP e invitar a más actores relevantes a su participación dentro de la misma.

Junto con estos aspectos, uno de los paradigmas inexcusables a día de hoy sería el calentamiento climático (CC), muy relacionado con el necesario cambio global o cambio de paradigma. En este sentido, cualquier proceso planificador debe preocuparse de dos vectores diferentes relacionados con la emergencia climática. En primer lugar, hay que tener en cuenta la reducción inaplazable de las emisiones de gases de efecto invernadero. Todas las planificaciones deben ser sensibles a esta reducción,

sobre todo aquellas que, como las DOT, se encuentran obligadas a abordar sectores como el energético, transporte, vivienda, residuos, política forestal, etc.

Como segundo vector, habría que tener en cuenta que el calentamiento global es un hecho irrefutable y que sus efectos ya se dejan notar y se incrementarán en los años venideros. Atendiendo a la resiliencia ambiental y territorial, todas las planificaciones, sobre todo las DOT, deben contemplar medidas que atenúen y mitiguen estos efectos. Se prevé, según los modelos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que las temperaturas se incrementarán global y regionalmente y que los efectos de eventos extraordinarios también se verán potenciados, dando lugar a más olas de calor y también a otros efectos extremos. Ante esta situación las DOT debían tener en cuenta este paradigma, que no es nuevo pero que debe abordarse inexcusablemente. El nuevo documento, de hecho, ya tiene en cuenta el CC puesto que ilumina diferentes cuestiones y aparece reflejado en el capítulo 10 titulado *Cuestiones Transversales*. Este será uno de los grandes retos no solo de la década, sino del siglo.

Además de esta mención en las DOT, la CAPV también cuenta con la Estrategia Vasca de Cambio Climático (EVCC) (Gobierno Vasco, 2019a). Este es un instrumento de planificación que dirigirá la actuación en esta materia hasta el horizonte 2050, con objetivos intermedios a 2020 y 2030, tanto para la mitigación como para la adaptación.

Para la definición de los objetivos estratégicos de la Estrategia se han considerado tanto los objetivos y hojas de ruta europeos, como lo señalado en el Programa Marco Ambiental 2020 (Gobierno Vasco, 2019b) y los resultados de la anterior planificación, el Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático 2008-2012 (PVLCCC) (Gobierno Vasco, 2015). No obstante, el desarrollo de las diferentes figuras de planificación no tiene por qué significar que las mismas aborden fehacientemente objetivos, determinaciones, alternativas o propuestas concretas que ahonden en la evitación y aminoración de las consecuencias del cambio climático, tanto más cuando muchas de estas figuras son lo suficientemente antiguas como para haber sido desarrolladas en momentos donde la EVCC todavía no se había desarrollado o donde el PVLCCC todavía no había sido ni tan siquiera enunciado. Bien es cierto que, en todas aquellas herramientas de planificación antes enunciadas, a día de hoy, los equipos redactores se encuentran obligados preceptivamente a tener en consideración todas estas medidas.

Quizás a una escala local sea donde más se estén visualizando y materializando estos intentos o iniciativas. Son alternativas concretas ya materializadas en el desarrollo de una serie de políticas que coadyuvan a que las viviendas (uno de los sectores con más influencia en la emisión de gases de efecto invernadero) se estén clasificando según su eficiencia energética.

Junto a estas medidas concretas también se establece una serie de criterios generales dentro de la OT y el urbanismo. Es el caso de los procesos de reutilización y reciclaje de espacios urbanos o industriales depauperados o que han perdido su función. Desde las nuevas DOT se aboga claramente por reducir el consumo y

cementación del territorio y por reutilizar o reciclar aquellos espacios obsoletos. Esto también vale para las dotaciones y las infraestructuras. Aunque pueda pensarse inicialmente que estas medidas no tienen que ver directamente con el CC, lo cierto es que la cementación y el *splash* urbano cuentan con efectos de sobrecalentamiento del entorno urbano, impermeabilización de los suelos, etc. y, a la vez, llevan consigo la necesidad de mayores desplazamientos y, con ello, la emisión elevada de gases de efecto invernadero.

La reutilización y reciclaje urbano da lugar a un modelo más denso, donde se evita ocupar más espacio e incrementar la necesidad del desplazamiento en vehículo privado. Esta densificación es uno de los nuevos criterios establecidos por las nuevas DOT (Gobierno Vasco, 2019c). Muy relacionado con este aspecto aparece otro, como es la necesidad de perimetrar, de una vez por todas, los límites de crecimiento de la ciudad. Es decir, poner límites a los futuros desarrollos urbanos. Qué duda cabe que el modelo de Vitoria-Gasteiz con el anillo verde ha sido una referencia en este sentido (Lozano y Latasa, 2016).

En un momento en el que existe una crisis demográfica que también habrá que solventar, lógicamente, a partir de movimientos migratorios hacia el País Vasco, que los espacios naturales protegidos se encuentren perfectamente delimitados; que las ciudades no puedan crecer indefinidamente como si no tuvieran un límite; la realidad palpable y palmaria es que la ciudad o el tejido urbano ha crecido a expensas del agro y las actividades agrarias.

Si atendemos a los datos relacionados con el peso que el sector primario tiene en la CAPV (Gobierno Vasco, 2019c) las cifras son siempre bastante inferiores a las del resto del Estado e incluso a las de la Unión Europea. Esto y la escasa soberanía alimentaria con la que contamos, serán grandes retos que desde la OT y la PS deberán abordarse en los próximos años. En un momento en que los productos de proximidad y de calidad son bien valorados, el agro está desapareciendo como consecuencia de la falta de relevo generacional en las explotaciones, pero fundamentalmente de la imposibilidad de competir con un precio de los suelos que, de forma absolutamente especulativa, indefectiblemente, más tarde o más temprano termina por encarecerse o revalorizarse como consecuencia de las expectativas de convertir el mismo en viviendas o en actividades económicas. Si realmente se quieren parar estos procesos especulativos es necesario que los límites no sean difusos, sino claros e infranqueables. En este sentido, dentro de las nuevas DOT se ha abordado dicha cuestión dentro del capítulo 6 de *Hábitat urbano*, punto 6.3. *Perímetro de crecimiento urbano*.

Junto a la redensificación de la urbe, cobra especial importancia otro concepto como es el de la mixticidad. La revolución industrial y sus efectos indeseados como la contaminación, el *smog*, etc. trajeron consigo, durante la segunda mitad del siglo XX, una discriminación de usos en el territorio. En este momento, en el País Vasco prácticamente no existen aquellas grandes industrias relacionadas con el sector siderometalúrgico, papelerero, químico o energético. En su defecto, el tamaño medio

de las industrias ha ido reduciéndose considerablemente, mientras la potencialidad contaminante se ha ido controlando cuando no desapareciendo. El sector servicios ha ido expandiéndose mientras el secundario se reducía (Gobierno Vasco, 2019c). Todas estas actividades no requieren, a día de hoy, de una segregación tan clara como la anteriormente descrita. Ante ello, se impone que, junto a los desarrollos residenciales, también existan dotaciones, determinadas infraestructuras, pero también espacios de desarrollo económico junto a un comercio de proximidad. Ello evita los tradicionales desplazamientos de los *commuters*, que dos o cuatro veces al día deben desplazarse, a veces con distancias considerables de más de tres cuartos de hora, entre su lugar de residencia y el del trabajo o el de compras.

Unos modelos con una densidad habitacional muy baja, con diseminados de villas unifamiliares y con una segregación comercial ubicada en las afueras de los núcleos tradicionales, han dado lugar a una mayor necesidad de dotaciones e infraestructuras y una mayor necesidad del vehículo privado. Estas cuestiones no han ahondado en la mitigación de los efectos del CC ni mucho menos. Enfrentado a este modelo derrochador territorialmente, aparece la ciudad mediterránea, densa, mixta, de proximidad, con un comercio local hasta fechas recientes muy desarrollado y diversificado, con relaciones sociales más intensas que, sin embargo, está entrando en crisis por decisiones políticas que abrazan modelos más anglosajones, impersonales y difícilmente sostenibles (Latasa *et al.*, 2012).

En cualquier caso, la evitación de los desplazamientos se ha conjugado con el desarrollo y potenciación del transporte público. Bilbao y Gasteiz son dos grandes ejemplos de cómo la ciudad, en la medida que se renovaba o construía, iba apostando claramente por la utilización de la bicicleta o del transporte público (autobuses urbanos e interurbanos, metro, tranvía de superficie, etc.). La otra cara de la moneda la representa Donostia, donde con la excusa de la movilidad sostenible se está afrontando la construcción de un metro en una ciudad que no pasa de los 180.000 habitantes y en un área metropolitana que no llega a los 400.000, donde no solo existía una red de transporte por autobús bastante interesante, sino también el trazado RENFE de cercanías y el trazado ferroviario FEVE que funciona, de facto, como un ferrocarril metropolitano.

De la misma forma, los primeros PTS desarrollados y aprobados fueron los que se referían a las grandes infraestructuras, tanto viarias como, sobre todo, ferroviarias. La gran apuesta ha sido el desarrollo de la famosa «Y» vasca que conectará el TAV con la meseta y las tres ciudades vascas. El esfuerzo ambiental, territorial, económico y social está siendo mayúsculo y muy contestado, no solo por la ciudadanía, sino por importantes sectores de la opinión pública y desde la academia (Antigüedad *et al.*, 2016).

Hasta la actualidad, el Gobierno Vasco ha mantenido que el TAV mantendría una doble vocacionalidad, con transporte de pasajeros y de mercancías. Sin embargo, a día de hoy no se conoce ningún ejemplo en este sentido en toda Europa. También ha apostado por una determinada conexión con Francia que el país vecino nunca ha con-

templado ni aprobado, con lo que la viabilidad y funcionalidad del proyecto también están en entredicho. Entretanto, por la frontera de Biriattou sigue pasando una media de más de 13.000 vehículos ligeros al día y más de 9.000 camiones pesados con mercancías (Observatorio Hispano-Francés de tráfico en Los Pirineos, 2010).

La política de los transportes y, con ello, la de las grandes, medianas y pequeñas infraestructuras es uno de los retos de futuro, puesto que todavía no ha sido planificada ni resuelta satisfactoriamente. En gran medida este va a ser uno de los vectores que ahonde o evite los efectos del CC y, a su vez, coadyuve a una mayor equidad territorial intentando conectar mejor a las áreas desfavorecidas y potenciando la accesibilidad a bienes y servicios esenciales a las poblaciones rurales. Sinceramente, la decisión basada en lograr posibles economías de escalas o la irrefrenable apuesta política por las megainfraestructuras, incluidas las energéticas, no parece que vaya a ahondar en el necesario cambio de paradigma.

El transporte, como sector estratégico, implicará retos importantes en materia de OT. El tema de la movilidad viene siendo uno de los caballos de batalla a todas las escalas y dentro de todos los planes. En primer lugar, se apuesta por una ciudad más densa precisamente para evitar un gran número de traslados que, normalmente, hasta en un 53-67% de los casos de desplazamiento fuera de las áreas metropolitanas son en transporte privado (Gobierno Vasco, 2011). Una vez más OT y transporte adquieren una gran relevancia, tanto más cuando la rótula vasca¹, concepto que se acuñó en las viejas DOT, sigue siendo igual de válido y vigente dentro de las nuevas y del modelo territorial a ese horizonte 2040.

Por el sistema polinuclear vasco discurren tráficos densos de todo tipo: de mercancías y pasajeros, y con distintas modalidades: camión, coche, barco, avión, tren... El territorio vasco se encuentra en una encrucijada estratégica entre los flujos que van de sur a norte o viceversa, enlaza tráficos desde el arco mediterráneo al atlántico, y muestra una gran potencialidad para la intermodalidad. La mayor parte de las infraestructuras han sido desarrolladas, por lo menos en lo que respecta a las carreteras, los aeropuertos y los puertos. Habrá que esperar al desarrollo del TAV y su futura conexión con el Valle del Ebro a través de Pamplona. De la misma forma, también se van desarrollando las plataformas logísticas y de transporte, aunque sin una planificación general que las coordine y las someta a la disciplina territorial.

Tampoco se ha llevado una política unitaria y demasiado planificada en otro de los vectores estratégicos en cuanto al calentamiento global, el de los residuos. En este caso, las competencias residen en la escala provincial y cada provincia ha generado planificaciones diferentes. Dos de ellas, Gipuzkoa y Bizkaia, al final, apuestan por una solución final nada sostenible como es la incineración (Lozano *et al.*, 2017). Esta medida es el fracaso más rotundo en política de residuos, tanto más cuando Zabalgardi, la única incineradora hoy en funcionamiento, necesita grandes aportes de

¹ Definición que hace referencia a la posición geográfica de la CAPV en la intersección del corredor europeo París-Madrid y de dos corredores transversales: el Eje Ebro y el Eje de la Cornisa Cantábrica.

gas para poder hacer frente a la incineración de los residuos de la provincia de Bizkaia y, de esta manera, nunca ha llegado a cumplir con la fórmula de eficiencia energética de la Unión Europea (Bueno *et al.*, 2015). En contraposición con las plantas de incineración del norte y centro de Europa que aprovechan directamente el calor sin transformación a energía eléctrica, las meridionales no necesitan tanta energía calórica y se ven obligadas a transformar gran parte de la misma en energía eléctrica.

En cualquier caso, todas estas incineradoras meridionales dan lugar a un incumplimiento prácticamente crónico de la R1 o fórmula de eficiencia energética. Tampoco existen, en ninguna región de Europa, dos plantas tan cercanas con una población tan baja. Mientras tanto, curiosamente, han crecido los porcentajes de recogida selectiva, fundamentalmente con experiencias como el denominado «puerta a puerta» y se ha constatado que las dos plantas fueron sobredimensionadas. En cualquier caso, a día de hoy no existe un PTS que aborde de forma conjunta las planificaciones y realidades de las tres provincias y, de hecho, cada una de ellas cuenta con su modelo que no muestra una especial sensibilidad territorial.

Uno de los «sumideros» de los gases de efecto invernadero, fundamentalmente el CO₂, es la vegetación. En este sentido, la política forestal tampoco ha sido especialmente afortunada, entre otras cosas porque no existe un plan general que la recoja y desarrolle. Aunque el PTS agroforestal marca las grandes líneas de actuación sigue dependiendo de las Diputaciones, donde el *lobby* forestalista cuenta con mucho peso y con una tradición y tendencia a apostar por especies exóticas de turno rápido como el pino insigne (*Pinus radiata*) o los eucaliptos (*Eucalyptus sp.*). Es difícilmente justificable esta apuesta cuando ni económica ni ambientalmente se sostiene (Balsa y Hermsilla, 2013). En este sentido, sí es cierto que en las nuevas DOT se hace mucho énfasis en el papel protector, para los suelos y el agua, de la vegetación de la CAPV. También cumple una función fundamental a la hora de asegurar unos niveles óptimos de conectividad ecológica y, por tanto, de generar una verdadera red de espacios protegidos, tal y como manda la Unión Europea. Sin embargo, quizá la medida más acertada sería la de crear un nuevo PTS sobre infraestructura verde o que el PTS agroforestal pudiera ser modificado con una visión mucho más sostenible en lo referente al sector forestal y al papel de fijación de CO₂, de cierre de ciclos como el de la materia orgánica y de otros servicios ecosistémicos que subsectores como los de la agricultura, la ganadería y la silvicultura pueden cumplir.

Otro de los aspectos básicos para afrontar un futuro más sostenible se relaciona con la soberanía alimentaria. Allende (2000) ya lo constató en el capítulo encargado por el Gobierno Vasco ante la necesaria renovación de las DOT. En ningún momento se ha tenido en cuenta que la inmensa mayoría de las materias primas que llegan a la CAPV lo hacen desde el exterior, hasta un 82% (Albiz, 2019). El consumo debe planificarse igual que otros sectores, puesto que su repercusión territorial, social y económica es una de las más importantes en estos momentos. Productos de proximidad y una producción agraria que cierre diversos flujos, dentro del paradigma de

la economía circular, son absolutamente estratégicos para el futuro. El sector primario se ha reducido hasta suponer en la CAPV el 10,6% del PIB y el 1,03% de los empleos (Gobierno Vasco, 2019c). Se puede afirmar que dentro de la CAPV existe una desruralización y desagrarización relativamente grave, al igual que está ocurriendo en diversas partes de España y la Unión Europea. El modelo territorial no aporta grandes soluciones, ni tan siquiera alguna reflexión interesante desde el punto de vista territorial. De hecho, el PTS agroforestal se encuentra supeditado a la inmensa mayoría de los PTS, como el de carreteras, red ferroviaria, etc., aunque tiene competencias sobre la mayor parte del territorio; en resumen, el suelo agrario queda fuera de los espacios protegidos.

Un aspecto relevante y que se puede considerar como no resuelto dentro del nuevo documento de las DOT, es dejar algunos aspectos relativamente abiertos y sin una opinión clara de las conveniencias o impactos territoriales. En este sentido y, como ejemplo, habría que citar el modelo de la base infraestructural del Gobierno Vasco en lo referente fundamentalmente al trazado ferroviario de la «Y» vasca y su conexión con Navarra. Una vez más, al igual que ocurre con algún PTP, el modelo territorial no se decanta por ninguna de las dos variantes planteadas. Se deja, de esta forma, las puertas abiertas a la PS sin aportar, tan siquiera, una mínima evaluación de los costes, impactos y las ventajas de una u otra conexión. En estos aspectos tan estratégicos y que tanto pueden condicionar el modelo, en general, las DOT deberían ser mucho más ejecutivas y apostar claramente por aquel que más ventajas espaciales presente.

Evidentemente, una política como es la OT, conducida a partir de las DOT, con un espectro de actuación tan transversal y global, cuenta con evidentes claroscuros y con muchos retos de futuro. No obstante, nos ha llevado a una disciplina territorial que ha evitado muchos desmanes como los acontecidos en la fachada mediterránea española y, a la vez, nos enfoca de manera más eficaz y efectiva hacia un modelo territorial más sostenible y resiliente. En este sentido, hay que destacar el esfuerzo que el propio personal del Gobierno Vasco ha hecho a la hora de redactar las nuevas DOT. Un elemento fundamental, y que se debe valorar muy positivamente, son los guiños realizados con respecto a otras administraciones como las CC.AA. que nos rodean, la región de Aquitania y las administraciones centrales de España y Francia. Las apuestas de coordinación del desarrollo de la OT en esos sectores limítrofes son loables y altamente estratégicas.

4.2. Los Planes Territoriales Parciales (PTP), la concreción comarcal de las políticas territoriales. Necesidad de filtrar los nuevos paradigmas dentro del instrumento de ordenación territorial más cercano al ciudadano

Según la LOT de la CAPV, los PTP desarrollan los criterios y medidas de las DOT de una forma pormenorizada y más cercana al ocuparse, cada uno de los 15, de un área funcional determinada y delimitada. Esta planificación debe responsabilizarse, como mínimo, de la delimitación de los espacios para las grandes infraestructuras, do-

taciones y equipamientos de interés general, aquellos espacios o sectores que deban ser remodelados, regenerados o rehabilitados, la cuantificación del suelo para la construcción de viviendas o actividades económicas, la fijación de criterios y principios generales a los que se tendrá que atener la planificación u ordenación urbanística municipal y la determinación de los criterios, normas y principios emanados de las DOT y que deben ser aplicados, inexcusablemente, en las escalas comarcal y local.

La mayor parte de los PTP se redactaron y culminaron hace ya una década o más. Concretamente, de los 15 PTP, 7 ya estaban aprobados definitivamente para 2009. Este hecho se une a que el de Tolosaldea todavía no haya sido aprobado y que el resto fueran redactados y aprobados antes de la aprobación de las nuevas DOT. Todas estas cuestiones nos conducen, indefectiblemente, a la necesidad de su revisión profunda. En primer lugar, porque muchos de ellos ya han quedado obsoletos; porque tienen que volver a recoger lo que las nuevas DOT dicen; y porque fueron redactados en momentos donde los criterios y principios transversales fundamentales no estaban totalmente desarrollados. Ahora que se ha culminado el esfuerzo de redacción de un nuevo documento a escala regional, sería conveniente imbuir o percolar a las planificaciones a menor escala con los principios y nuevos criterios de las DOT.

Esto no quiere decir que lo redactado anteriormente no sirva para nada y tenga que ser desechado irremisiblemente. Todo lo contrario. Aprovechando esa experiencia previa de planificación comarcal, ante los nuevos retos ambientales, sociales, económicos o culturales, es necesario adecuar el resto de escalas y planificaciones. Lo que se apuntaba para las DOT, como por ejemplo la necesidad de establecer límites no flexibles, netos e irrefutables a la ciudad, cobra, sin duda, un mayor protagonismo dentro de los PTP, puesto que tienen que realizar una planificación y mostrar un nivel de concreción todavía más fino. Además, hay que tener en cuenta que muchos de ellos se realizaron cuando los adelantos en forma de Sistemas de Información Geográfica, otros *software* y datos territoriales eran todavía muy escasos y rudimentarios. En la actualidad se cuenta con un gran volumen de datos territoriales, todos ellos perfectamente actualizados en forma de cartografía a distintas escalas y de cualquier tema.

Los PTP deben tener también en cuenta las nuevas figuras propuestas por las DOT, como pueden ser los ejes de transformación. El principio y gran criterio de la polinuclearidad sigue estando en perfecto vigor. Sin embargo, la irrupción de esa figura, totalmente acertada, puede ahondar y ayudar en el desarrollo de esa idea polinuclear. La inclusión dentro de los PTP de este concepto y de cada uno de esos ejes de transformación es absolutamente estratégica para abordar nuevos retos territoriales y, sobre todo, para culminar lo dispuesto por las nuevas DOT.

Los PTP deben incluir, dentro de sus contenidos, una batería extensa de indicadores que vayan evaluando, de forma objetiva y regular, el éxito o fracaso de sus alternativas y determinaciones. El que muchos de ellos no cuenten con estas herramientas de evaluación hace también indispensable su renovación y replanteamiento. En aras a una mayor transparencia y teniendo en cuenta lo anteriormente reseñado,

en el sentido de existir un gran volumen de datos territoriales perfectamente actualizados, se hace, aún más, una necesidad perentoria.

También sería deseable que los nuevos PTP contaran con una mayor personalidad a la hora de su consecución, ejecución y, sobre todo, de condicionar políticas sectoriales. Hasta la fecha, algunos PTP se han demorado en el tiempo y otros han tenido que modificar sus contenidos, normalmente por la existencia de impactos o influencias no deseables de grandes infraestructuras y equipamientos. Es especialmente reseñable, de forma negativa, lo que ha ocurrido con el PTP de Donostialdea que, debido a la diferencia de trazados con respecto al tránsito que debía realizar el TAV, o donde se debería ubicar la estación intermodal, o la necesidad de un segundo o un tercer cinturón de circunvalación que uniera los tráficos internacionales y pesados de la AP1, N1, AP8, A15, etc. o incluso la posibilidad de la construcción de una nueva dársena exterior para el puerto de Pasajes, haya condicionado desde hace ya más de 15 años el desarrollo del propio plan.

Los PTP deberían tener la necesaria personalidad y entidad como para expresar abiertamente su opinión y sus determinaciones con respecto a estas grandes infraestructuras. El territorio es la variable independiente de esta ecuación y las políticas sectoriales, tal y como dice la LOT, deben estar siempre supeditadas a las necesidades y planes espaciales.

4.3. **Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), la coordinación de las políticas sectoriales y las territoriales. Grandes ausencias y sorprendentes presencias**

Estos planes, de naturaleza sectorial pero de incidencia territorial, cuentan con la virtualidad de que pueden ser iniciativa del Gobierno Vasco, pero también de cada una de las tres Diputaciones Forales. En cualquier caso, no se debe olvidar que se encuentran en el último lugar de la cascada jerárquica y, por tanto, deberían respetar las determinaciones de las DOT y los PTP. En numerosas ocasiones esto no ha sido así y, no por casualidad, algunos PTS han condicionado al resto de figuras de planificación, incluyendo los PTP.

Han existido importantes déficits a la hora de redactar o completar la lista de los PTS. Las ausencias son clamorosas, por ejemplo, en ámbitos como la energía, el consumo o las infraestructuras para el tratamiento de los residuos. En este sentido, no se podrá llevar a cabo una política territorial basada en la descarbonización, si antes no se han analizado, diagnosticado y realizado propuestas en estas materias. Se desarrolló el PTS de Energía Eólica que ha sido implementado en algunas localizaciones puntuales, pero no en todas donde estaba previsto inicialmente. La contestación social fue fuerte y evidente, puesto que la mayor parte de las localizaciones se circunscribían a espacios montañosos con grandes impactos visuales y paisajísticos.

Tanto en el Estado como en la CAPV, se apuesta por modelos de máximos, con la instalación de grandes aerogeneradores, pero se desprecian otros modelos con instalaciones mucho más modestas pero que pueden adecuarse incluso a entornos

residenciales o de actividades económicas. Se ha apostado por modelos maximalistas que no han ahondado en la descarbonización, son caros, altamente impactantes y, además, no hacen que la dependencia con respecto al consumo de energías fósiles se reduzca, sino que debido al aporte aeromotriz muchas veces lo que se ha conseguido es un descenso del precio de la energía eléctrica y, por tanto, un aumento importante del consumo (Arto *et al.*, 2016). En este último aspecto está la clave en materia energética. Hay que estudiar muy bien los consumos e intentar reducirlos, como ha ocurrido en otros sectores como el consumo de agua.

Tampoco las políticas estatales, hasta la fecha, han sido las óptimas para apostar o desarrollar otras fuentes alternativas como la solar, también a una escala pequeña, en superficies de viviendas o actividades económicas. Mientras tanto, solo algunas experiencias muy puntuales, como la de Mutriku, se han fijado en la energía derivada del mar o la geotermia. Es absolutamente necesario abordar un PTS integral que, a su vez, analice los consumos energéticos y aporte soluciones o alternativas de futuro, no solo para albergar las instalaciones o equipamientos sino para desarrollar el necesario cambio de paradigma desde el consumo de fuentes fósiles, carbón, gas y petróleo, hacia fuentes realmente sostenibles. En realidad, detrás del no desarrollo de este PTS se encuentra una postura negacionista del propio Gobierno Vasco, que lleva años hablando de autosuficiencia energética sin llegar a desprenderse de la dependencia del petróleo y, lo que es peor, desarrollando y poniendo en marcha grandes infraestructuras en forma de centrales de ciclo combinado como la de Boroa que requieren importantes cantidades de gas que, normalmente se trae o de las Guayanas o de Argelia.

En paralelo al consumo energético, hoy en día hasta un 82% de las materias primas que consumimos, especialmente alimentos, son traídas del exterior. No se ha fomentado la consecución de un PTS que, igualmente a lo que debe ocurrir con la energía, analice pormenorizadamente de dónde provienen las materias primas y alimentos que consumimos y la dependencia hacia fuentes exteriores.

Contamos con un territorio donde el tejido rural y agrario todavía mantiene cierta pujanza, aunque se encuentra en mínimos. Seguramente en este descenso y esas cifras tan bajas tenga algo que ver la dependencia de las fuentes externas y, sobre todo, la apuesta por modelos más anglosajones en forma de proliferación de grandes superficies que, de un plumazo, acaban con el pequeño comercio de proximidad y apuestan, indefectiblemente, por un volumen muy superior de productos foráneos. Especialmente sangrante en estos momentos es el caso de Zaldunborda, en Hondarribia, donde se quiere instalar una gran superficie comercial con el mismo número de comercios que los existentes en la actualidad en el municipio, en 7 hectáreas de territorio rodeado de suelo no urbanizable, aprobado por el PGOU de 2017 y bendecido por el PTP de Donostialdea. El consumo de proximidad evita desplazamientos innecesarios, fosilización y cementación de suelo en forma de dotaciones e infraestructuras, ahorra costes de servicios y abastecimientos, mantiene el comercio local, la producción agraria de cercanía y ahonda en una mayor justicia social.

La economía circular, en un futuro próximo, será una realidad puesto que la Unión Europea ya nos está informando de la finitud de los recursos del continente y de la escasez general de Europa en la mayor parte de materias primas (Comisión Europea, 2011). Esta cuestión clave es otro motivo indiscutible para abordar la realización de los dos PTS mencionados, el de consumo energético y el de consumo de materias primas.

Muy relacionado con el tema de la economía circular es la tan politizada política de residuos. Curiosamente, solo Gipuzkoa desarrolló un PTS en materia de infraestructuras de residuos y, simplemente, para bendecir o aportar un documento que diera carta de naturaleza a las instalaciones de la incineradora de Zubieta. En este sentido, entre las grandes ausencias antes apuntadas, está la realización de un PTS que aborde de forma global y, sin cortapisas, el análisis de la producción de los residuos de la CAPV en su totalidad y que apueste por modelos unitarios, eficientes, eficaces, respetuosos con la salud y el medio ambiente y, sobre todo, que cierren ciclos y sean realmente sostenibles.

La incineración o el vertedero (especialmente el de Gardelegi) no dejan de ser sino el fracaso más absoluto en materia de tratamiento de residuos, en gran medida porque son una solución finalista y poco eficiente que elimina, con evidentes impactos, materias que podrían ser perfectamente reutilizables, reciclables o compostables, tal y como se evidencia en estudios como el realizado por Bueno *et al.* (2016). Con la crisis y las políticas de reducción de residuos se ha dado un descenso de los mismos y con metodologías de recogida verdaderamente selectiva (puerta a puerta) han llegado a recogerse de forma eficiente hasta un 92% de los materiales de nuestros residuos (Erostarbe, 2015).

En un territorio tan pequeño, con la reducción actual y futura de la producción de residuos y el desarrollo e impulso en las políticas realmente sostenibles, no tiene ningún sentido apostar por dos incineradoras tan sobredimensionadas y cercanas y, a la vez, mantener vertederos como el mencionado de Gardelegi. Por todo ello, es necesario incidir en la realización de un PTS que, además, inicialmente ya estaba previsto.

También resulta altamente sorprendente que se siga contando con un PTS que lleva más de 15 años en redacción: el de Patrimonio Cultural. En un momento en el que desde el CEP se ahonda en el concepto patrimonial, *sensu lato*, como uno de los elementos fundamentales en la concepción, protección, gestión y ordenación del paisaje, la aprobación definitiva de este PTS debe ser inexcusable. Dentro del patrimonio, además, no solo deben contemplarse aquellas manifestaciones emblemáticas, sino que habría que atender a cuestiones patrimoniales de menor rango pero igualmente importantes como vestigios, estructuras y microtopografías relictuales de prácticas agrarias (muros, muretes, lezones, setos, caballones y cárcavas de contención o de separación de parcelas; carboneras...), agroganaderas (cerraduras, estacados tradicionales de madera o setos vivos, cabañas y otras construcciones rústicas...), preindustriales (ferrerías, molinos, aceñas, batanes), desde luego también las arqueológicas (menhires, cromlech, dólmenes, túmulos, ruinas...), elementos simbólicos, místicos o religiosos (paisajes excepcionales por causas subjetivas, tradiciones mágico-religiosas, ermitas, santuarios, etc.)

Otro PTS que ha estado retenido durante muchos años ha sido el Agroforestal. Técnicamente es un buen PTS, pero ha perdido la oportunidad de hacer verdaderas propuestas para un cambio de modelo y paradigma dentro del medio agrario.

Especialmente escaso en cuanto al modelo forestal, es necesario que en este subsector también se dé un cambio de paradigma. Gran parte de los suelos forestales privados de Bizkaia y Gipuzkoa se han visto colonizados desde mediados del pasado siglo por dos cultivos madereros masificados, el Pino insigne (*Pinus radiata*) y el eucalipto (*Eucalyptus* sp.). Estas plantaciones tenían un sentido económico, no ambiental, que iba ocupando grandes porciones del territorio atlántico de la CAPV según se iban abandonando los cultivos, la ganadería y el medio rural, en general, sobre todo comenzando por los terrenos más alejados de los pueblos y con pendientes relativamente fuertes. Junto a ello, la industria del papel fue una de las más importantes en esa segunda mitad de siglo. Hace ya unos años que la crisis y posterior reconversión industrial dio al traste con la mayor parte de las papeleras, quedando en estos momentos las más grandes, pero siempre al borde del colapso (Zalla, Errenteria, Hernani, Durango...). En los dos últimos años, además, el precio de la madera para pasta de papel ha ido en descenso al entrar en esta producción países como Chile, China, Brasil, etc. Junto a ello, el pino ha sufrido enfermedades criptogámicas como la banda roja y la banda marrón. Ante esta situación se pueden seguir dos modelos, uno que apueste por producciones madereras de mayor calidad y no precisamente para pasta de papel; o profundizar, como está ocurriendo en Bizkaia, con la extensión de plantaciones de eucaliptos. En este segundo caso se incidiría en una política forestal menos sostenible y con modelos como el gallego que, a la vista del transcurso del tiempo, se han mostrado como altamente insostenibles, ambientalmente impactantes, no han garantizado niveles apropiados de biodiversidad y han fomentado y propiciado abundantes y recurrentes incendios forestales con elevadas pérdidas materiales e incluso pérdida de vidas humanas.

En este sentido, se debería hacer un esfuerzo por actualizar este PTS con un paradigma más sostenible dentro del subsector forestal y abordar otros problemas graves asociados al abandono rural y agrario, la pérdida de explotaciones por falta del necesario relevo generacional, la falta de ciertos equipamientos e infraestructuras en el medio rural, la falta de oportunidades para la mujer y los jóvenes agricultores y ganaderos y la falta de oportunidad para los neorurales de acceder al mercado del suelo, teniendo en cuenta su escasez y la visión especulativa que en la CAPV existe sobre el suelo rústico. Resulta incomprensible, por ejemplo, que un PTP como del de Beasain-Zumarraga hubiera establecido un mayor número de hectáreas de suelo agrario de alto valor estratégico y, para ese área funcional, el propio PTS agroforestal bajara estas cifras y, por lo tanto, diera lugar a una reducción de este tipo de suelo destinado vocacionalmente al sector agroganadero, aumentando el denominado eufemísticamente como paisaje rural de transición, por no decir «futuro suelo urbanizable»; esto, sin duda, no ayuda a reducir la especulación con respecto al suelo productivo.

Una ausencia que debería paliarse con cierta urgencia sería la relacionada con la necesidad de un PTS sobre infraestructura verde. Además de los espacios naturales (con diferente grado de protección y sujetos a diferentes códigos legales e iniciativas), se deberían tener en cuenta otros elementos como la red de corredores ecológicos, los márgenes de ríos y arroyos (anteriormente denominado Dominio Público Hidráulico), los montes comunales y protectores, la red de setos de separación entre campos, los parques urbanos y periurbanos y cualquier otro elemento que pueda contar con características naturales de cierta calidad. Desde luego, este PTS debería estar relacionado indefectiblemente con el agroforestal puesto que, en gran medida, los suelos y paisajes agrarios de la CAPV cumplen con una clara función ambiental y proporcionan bienes y servicios ecosistémicos de primer nivel. Este tipo de servicios deberían ser introducidos, de alguna manera, en la cuenta territorial de manera que los agricultores, ganaderos y forestalistas también pudieran basar sus ingresos y sus cuentas de resultados en aportaciones económicas de una sociedad eminentemente urbana que, sin embargo, es beneficiaria de los mismos.

Para mitigar los efectos del Cambio Climático se debería tender a revisar concienzudamente dos PTS, como son el de márgenes de ríos y arroyos y el del litoral. En gran medida, los efectos más catastróficos asociados al CC pasarán por evidentes y profundos impactos tanto en las riberas y zonas de inundación de los ríos como en los sectores costeros. La interiorización de los criterios de evitación y mitigación se antoja como absolutamente estratégica para estos dos PTP.

Tal y como se referenció en el punto 4.1., mientras los dos PTS relacionados con las infraestructuras viarias y ferroviarias se desarrollaron de forma temprana y completa, no ha pasado lo mismo con el PTS de Red Intermodal y Logística. En este sentido, el que todavía no se encuentre aprobado no quiere decir que no se estén dando pasos en esta materia. Sin embargo, no es deseable que la planificación sectorial se desarrolle por su cuenta sin someterse a la necesaria coordinación con los planes territoriales (DOT y PTP). En cualquier caso, los tráficos por carretera son realmente intensos, mientras que los ferroviarios van perdiendo terreno. En este sentido, es necesario que se desvincule la economía de la necesidad de mayores demandas de transporte y que las denominadas externalidades –emisión de gases de efecto invernadero, contaminación, afecciones sobre la salud, etc.– queden interiorizadas dentro de la cuenta de resultados, de manera que se haga una evaluación real que nos lleve hacia un mayor grado de sostenibilidad territorial, económica, social y ambiental.

En cuanto a las sorprendentes presencias, habría que resaltar positivamente la existencia de un PTS sobre vías ciclistas de Gipuzkoa. Este PTS es modélico y debería servir de ejemplo para que se desarrollaran otros del mismo tenor para el resto de los territorios de manera que, al igual que ocurre con el de carreteras, también estos tres dieran lugar a un plan general de vías ciclistas de la CAPV.

5. CONCLUSIONES

Cataluña y el País Vasco se configuran como los referentes para el desarrollo e implementación de las políticas y planes de OT dentro del Estado. Fueron las primeras dos regiones en desarrollar unas directrices o planes regionales a esa escala, a la vez que han sido las primeras en desarrollar los planes necesarios para garantizar la OT a escala subregional, comarcal o de área funcional.

De la misma forma, también han apostado, junto a otras regiones como Navarra y Andalucía, por una planificación sectorial con compromiso territorial y con una valoración alta, atendiendo a criterios de eficacia, gobernanza, carácter integral, participativa y transparente.

No se puede valorar positivamente que el proceso de revisión de las DOT se haya demorado por espacio de 13 años, pero desde luego sí que haya dado lugar a un debate y contraste de ideas muy fructífero en torno a la OT. La participación ciudadana y la transparencia debe ser impulsada no solo para esta planificación, sino para el resto.

Hay que valorar positivamente que el nuevo documento de las DOT realice una autocrítica sobre las debilidades detectadas hasta el momento. Eso sí, dicha autocrítica se queda un poco corta puesto que no detecta otros problemas, omisiones o redundancias que deberán abordarse.

Se imponen nuevos paradigmas, criterios y principios dentro de la OT para las próximas décadas. Así, la crisis económica se une a la ambiental, al calentamiento climático, la necesidad de un modelo sostenible dentro del paradigma de la economía circular, los necesarios límites al ámbito urbano, económico, dotacional e infraestructural, la equidad entre géneros y territorios, la accesibilidad y correcta gestión del territorio con respecto a los colectivos con otras capacidades, etc.

Relacionado con el CC, es absolutamente estratégico contemplarlo dentro de las políticas territoriales y más concretamente en dos direcciones: cómo evitar la emisión de gases de efecto invernadero y cómo mitigar los efectos derivados del CC.

Modelos urbanos más densos y mixtos serán necesarios. También para el urbanismo y la OT se requiere de un menor consumo de suelo y la reutilización y reciclaje del propio territorio. Hay que perimetrar de forma neta e inexcusable el crecimiento urbano, dotacional e infraestructural y procurar una actividad y un porvenir al suelo agrario que no pase por la especulación de este bien raíz.

La incidencia del transporte tanto en el anterior modelo como en el presente va a contar con una gran relevancia. También hay que poner freno al desarrollo de nuevas infraestructuras y optimizar las actuales procurando hacer un uso más razonable y sostenible de los distintos medios de transporte. El fomento del transporte público frente al privado, pero también de modalidades como la ferroviaria, debe tenerse muy en cuenta. Habrá que introducir en la cuenta de resultados derivada del

transporte las definidas como externalidades, pero que ocasionan impactos y gastos perfectamente mensurables y evitables.

Las políticas sectoriales como la energía, los residuos o la forestal deberían ser reformuladas para convertirse en realmente sostenibles y, en cualquier caso, someterse a una disciplina territorial que, hasta la fecha, ha brillado por su ausencia. Por su parte, hay que comenzar a hablar en los planes de incidencia territorial de aspectos como la soberanía alimentaria y el consumo.

Evidentemente, una política como la OT con un espectro de actuación tan transversal y global, cuenta con evidentes claroscuros y con muchos retos de futuro. No obstante, nos ha llevado a una disciplina territorial que ha evitado muchos desmanes como los acontecidos en la fachada mediterránea española y, a la vez, nos enfoca de manera más eficaz y efectiva hacia un modelo territorial más sostenible y resiliente.

Hay que valorar muy positivamente el esfuerzo realizado por los técnicos del Gobierno Vasco en la redacción del nuevo documento de las DOT. Otro aspecto positivo es la necesaria coordinación con otras administraciones en los territorios limítrofes.

También se ha hecho un esfuerzo muy loable a la hora de mantener un gran rigor, pero, a la vez, utilizar un lenguaje claro y no encriptado para que la ciudadanía pueda comprender e interiorizar todos estos planes.

Los PTP deberían ser revisados, renovados, cuando no reformulados profundamente, a la vista de los volúmenes de información territorial existentes a día de hoy, de los adelantos técnicos, informáticos y cartográficos y, sobre todo, a partir de la irrupción del documento de las nuevas DOT y los retos de futuro que se plantean en el mismo. Los actualmente vigentes están aprobados con criterios y principios ya obsoletos o ampliamente superados.

No debe permitirse que ningún PTS o PS condicione o directamente influya sustancialmente sobre los PTP. De hecho, deberían contar con más personalidad o entidad a la hora de evaluar los impactos o repercusiones territoriales de los proyectos estratégicos, incluidas las grandes infraestructuras.

Los PTP deberían constar de una amplia gama de indicadores perfectamente cuantificables que pudieran informar con transparencia y de forma periódica sobre los éxitos o incumplimientos de lo planificado.

Han existido importantes déficits en cuanto a PTS no redactados: energía, consumo o las infraestructuras para el tratamiento de los residuos a escala regional. En el primer caso es indispensable analizar perfectamente los consumos y plantear un buen plan para su optimización y reducción. Además, hay que tener en cuenta las energías realmente sostenibles, pero con modelos que puedan aunar bajos impactos con buenas producciones. Las energías solares y aeromotrices son necesarias, aunque se pueden explorar otras como las maremotrices o la geotérmica.

Se debe tender hacia un mayor consumo y producción local o autóctona a través de un fortalecimiento del sector primario y del pequeño comercio. Hay que

huir, igual que ocurre con la energía, de modelos maximalistas y grandes superficies. En este caso, tanto el PTS agroforestal como el de promoción pública de suelo para actividades económicas deberían jugar un papel esencial. En lo referente a los residuos, se debe redactar un PTS que aglutine las tres provincias y racionalice las infraestructuras de tratamiento, evitando las posturas finalistas como incineración y vertedero a partir de una recogida selectiva lo más estricta posible.

También las políticas agrarias requieren de una gran revisión debido a la pérdida de tejido agrario y rural. Estas políticas deben estar muy relacionadas con las pautas de consumo, pero también con la producción de bienes y servicios ecosistémicos que nos proporciona el agro de la CAPV. Es esencial poner en marcha un PTS sobre infraestructura verde que aglutine todos los espacios y tipologías de cierto valor natural y que evalúe perfectamente el abastecimiento de servicios que, hasta la fecha, no han sido tenidos en cuenta pero que son absolutamente esenciales como el ciclo del aire, el hídrico, la biodiversidad, etc.

De cara a mitigar y evitar los efectos del CC deben ser profundamente revisados dos PTS, como son el de ríos y arroyos y el del litoral.

Por último, una presencia no pensada en un primer momento es la derivada de la irrupción del PTS de las vías ciclistas de Gipuzkoa. Este PTS, que ha contado con un gran acierto, debería ser extrapolable al resto del territorio vasco.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBIZ, I. (2019): *Energiaren bilakaera eta deshazkunde beharra egungo gizarte komplexuetan. Euskal-Herriko kasua*, Trabajo de Fin de Master, Universidad del País Vasco-Euskal-Herriko Unibertsitatea.
- ALDREY, J.A.; RODRÍGUEZ, R. (2010): «Instrumentos de Ordenación del Territorio en España», en Rodríguez, R. (coord.), *Territorio: ordenar para competir*, Netbiblo, 183-205, Oleiros (La Coruña).
- ALLENDE, J. (2000): *Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- ANTIGÜEDAD, I.; BERMEJO, R.; HOYOS, D.; BEL, G.; BUENO, G.; CAPELLÁN-PÉREZ, I.; GOROSTIDI, I.; BARCENA, I.; LARRINAGA, J. (2016): «Análisis transdisciplinar del modelo ferroviario de alta velocidad: el proyecto de Nueva Red Ferroviaria para el País Vasco», *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA)*, 71: 54 pp.
- ARTO, I.; CAPELLÁN, I.; LAGO, R.; BUENO, G.; BERMEJO, R. (2016): The energy requirements of a developed world, *Energy for Sustainable Development*, 33: 1-13.
- BALSA, J.; HERMOSILLA, T. (2013): «Socio-geographic analysis of the causes of the 2006's wildfires in Galicia (Spain)», *Forest Systems*, Vol 22, Nº 3: 39-44.
- BENAVENT, M. (2012): «Treinta años de Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías», en Castañer, M. (Ed.), *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, Barcelona.
- BUENO, G.; LATASA, I.; LOZANO, P.J. (2015): «Comparative LCA of two approaches with different emphasis on energy or material recovery for a Municipal Solid Waste Management System in Gipuzkoa». *Renewable & Sustainable Energy Reviews*, 51: 449-459.

- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y El Comité De Las Regiones. Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020*, 26.1.2011. COM(2011) 21 final, Bruselas.
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf
- EROSTARBE, O. (2015): *Sistemas de tratamiento de FORM en Gipuzkoa que posibilitan lograr un compost de calidad*, Escuela Politécnica Superior de Orihuela. Trabajo de Fin de Master, Orihuela.
- FARINÓS, J. (2015): «Desarrollo Territorial y Gobernanza». *DRd, Desenvolvement Regional em Debate*, Vol. 5, Nº 2: 4-24.
- FARINÓS, J.; ALDREY, J.A.; DEL RÍO, D. (2015): «Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España», en De la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza-AGE, 79-88, Zaragoza.
- GOBIERNO VASCO (2011): *Estudio de movilidad de la CAPV*. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte, Vitoria-Gasteiz, https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/em2011/es_def/adjuntos/Movilidad%20Encuesta%202011.pdf
- (2015): Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático 2008-2012. Evaluación final. Resumen ejecutivo, Vitoria-Gasteiz, https://www.euskadi.eus/web01-a2ingkli/es/contenidos/proyecto/klima2050/es_def/adjuntos/Evaluacion_PVCC.pdf.
- (2019a): *Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050*, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Vitoria-Gasteiz, https://www.euskadi.eus/web01-a2ingkli/es/contenidos/proyecto/klima2050/es_def/index.shtml. Última consulta 5 de septiembre de 2019.
- (2019b): *Programa Marco Ambiental 2020*, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Vitoria-Gasteiz, https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/5724/Programa_Marco_Ambiental_CAPV_2020.pdf?1422951795.
- (2019c): *Directrices de OT de la CAPV. Documento de aprobación provisional*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Vitoria-Gasteiz, https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_nuevo/es_def/adjuntos/DILIGENCIA%20Aprobaci%C3%B3n%20PROVISIONAL%20castellano.pdf.
- GÓMEZ-OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española, Madrid.
- HILDENBRAND, A. (2006): «La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230: 79-139.
- LATASA, I.; LOZANO P.J.; SANZ, A.; ARBAIZA, J. (2012): «Lurralde Antolamendua Euskal Autonomia Erkidegoan. Euskal Autonomia Erki-degoko Lurralde-politiken bilakaera, garapena eta geroa», *Lurralde: Investigación y Espacio*, 35: 247-268.
- LÓPEZ, I. (2012): *Sotenibilidad «débil» y «fuerte» y democracia deliberativa. El caso de la Agenda 21 local de Madrid*, Tesis doctoral inédita, Universidad Carlos II, Madrid.
- LOZANO, P.J. (2010): «La política de Ordenación del Territorio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, Nº extraordinario 25: 346-373.
- LOZANO, P.J.; LATASA, I. (Coord.) (2016): *El Catálogo de Paisaje de La Llanada Alavesa*. Universidad del País Vasco-Euskal-Herriko Unibertsitatea, Lejona.
- LOZANO, P.J.; LATASA, I.; BUENO, G. (2017): *Sostenibilidad y Residuos Sólidos Urbanos. Análisis comparado de los distintos modelos de tratamiento para Guipúzcoa (Comunidad Autónoma Vasca)*, *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 73: 149-174.
- OBSERVATORIO HISPANO-FRANCÉS DE TRÁFICO EN LOS PIRINEOS (2010): *Suplemento al documento Nº 5. Principales cifras actualizadas al año 2008*. https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/27EDF1A8-C023-4556-8702-DEBA8C81A6EF/75513/Suplemento_5_5_junio10.pdf
- PEYRO, E.; FARINÓS, J. (2019): «La planificación territorial de carácter sectorial en España. Diagnóstico y propuesta de clasificación regional», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 200: 249-264.