

La necesidad de un cambio de modelo de desarrollo y su reflejo en la Ordenación Territorial (El caso de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco)

The need for a change in the development model and its reflect in Land Planning
(The case of the Land Planning Guidelines of the Basque Country)

Ion Echabe Gutiérrez [♦]

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 14.07.2011

Tutor: José Fariña Tojo

Resumen

La Ordenación Territorial en el País Vasco es una disciplina con 20 años de vigencia y referente para otros territorios. Su instrumento jerárquicamente superior, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), ha iniciado en 2011 un proceso de revisión con la intención de llevar a cabo una modificación no sustancial de las mismas. El contexto actual de crisis global de recursos lleva a plantear una investigación sobre la capacidad de este instrumento de afrontar y llevar a la práctica una serie de criterios de sostenibilidad, con el objetivo de ver si existe un desfase entre el contenido del documento y la realidad. La intención es aportar un estudio de cara a la revisión en curso. Para ello se ha llevado a cabo una rigurosa metodología de análisis del texto original estudiando los aspectos favorables a dichos criterios y las posibles cuestiones problemáticas para su puesta en práctica. La conclusión nos muestra que la existencia de dos discursos enfrentados dentro del texto, uno en la línea de mantener las pautas del modelo de desarrollo actual y otro en favor de reducir la insostenibilidad del sistema, favorecen el desfase entre los planteamientos de sostenibilidad de las DOT y su puesta en práctica.

Palabras clave

Revisión, DOT, práctica, crecimiento, sostenibilidad, discurso.

Abstract

Land planning in the Basque Country is a 20-year validity discipline and a reference for other territories. Its mayor instrument, the Land Planning Guidelines (DOT), has started in 2011 a checking process with the aim of making a non substantial change. The present context of global crisis of resources motivates a research about the capacity of this instrument to face and put into practice a number of sustainability criterion, with the goal of checking the gap between the content of the document and reality. The intention is to contribute in the current checking process. It has been carried out a rigorous method of analysis of the original text, studying the favourable aspects to those criterion and the possible problematic matters for putting them into practice. The conclusion shows that the presence of two brought face to face discourses in the text, one close to keep the actual development model lines and an other in favour of reducing the insustainability of the system, helps the gap between the sustainability approach of the DOT and their putting into practice.

Keywords

Checking process, DOT, practice, growth, sustainability, discourse.

[♦] **Ion Echabe Gutiérrez** es arquitecto, investigador en formación en el Departamento de Arquitectura de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de San Sebastián, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y alumno de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
ionetxabe@gmail.com

1. Introducción

Situación problemática

Las décadas de los 80 y 90 fueron en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) años importantes para el nacimiento y desarrollo de la disciplina de la Ordenación del Territorio en esta comunidad, abriendo un camino para las políticas de planificación supramunicipal que desde entonces han ido evolucionando de manera satisfactoria. Así, se han producido grandes avances haciendo de esta comunidad autónoma un referente en determinados aspectos de la ordenación territorial a escala estatal y europea. Una breve mirada atrás permite ver los principales hitos de este camino, como son la aprobación de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTPV) y los instrumentos que contemplaba: las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV (DOT) en el Decreto 28/1997, los Planes Territoriales Parciales (PTP), aprobados definitivamente a día de hoy los correspondientes a 10 de las 15 Áreas Funcionales definidas por las DOT, y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), aprobados definitivamente 10 de los 17 previstos. A todo ello se ha de sumar la revisión de las DOT que se está realizando en la actualidad, de la que por el momento se tiene un documento de partida redactado por el Dpto. de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco y publicado en febrero de 2011.

Desde las instituciones y concretamente desde la Dirección de Planificación Territorial del Gobierno Vasco se ha partido, a la hora de redactar el documento de avance de la revisión de las DOT, de la base de que el modelo actual de las DOT es válido. Ello implica que el replanteamiento que se va a hacer de las mismas es poco profundo, se trata de una modificación no sustancial, lo que implica que «en el presente caso, el carácter no sustancial se basa en la consideración de que el modelo de planeamiento no sufre alteración y se valora como plenamente vigente siendo preciso únicamente modificarse en aspectos puntuales o accesorios» (BOPV nº 233, 5873). Va a ser según palabras de uno de sus portavoces «una modificación no sustancial principalmente para introducir los conceptos de sostenibilidad e innovación» (Atxukarro, XXXIII Curso de Urbanismo del Instituto Vasco de Administraciones Públicas, Bilbao, 2011).

Pero también es cierto que hoy en día tenemos suficientes datos (pico de extracción del petróleo, huella ecológica de los países desarrollados...) que nos hacen ver en nuestro modelo de desarrollo los importantes efectos que tienen los procesos de urbanización y en general gran parte de las actuaciones bajo el amparo de la Ordenación Territorial en el consumo de los recursos finitos del planeta de los que dependemos. Efectos que no pueden desligarse de la crisis global de recursos en la que estamos inmersos, lo cual hace que sean las herramientas de planificación un punto de mira clave y necesario a abordar de cara a mejorar la situación y buscar una mayor racionalidad y justicia social a escala tanto local y actual como interterritorial e intergeneracional.

No en vano estos instrumentos de ordenación están pensados bajo una premisa de crecimiento indefinido y han sido los que han permitido y formalizado en el territorio la implantación y mantenimiento de un modelo de desarrollo basado en dicho consumo creciente de recursos finitos por una minoría de la población mundial. Por ello es necesario un cambio en estas herramientas, un giro conceptual hacia un modelo más racional, justo y equilibrado. Pero para ello es importante entender primero como son los instrumentos de ordenación actuales, ver y entender su planteamiento, discurso, contenido y efectos para luego poder hacer aportaciones de cara a su mejora. Ese es el enfoque inicial de esta investigación: aportar conocimiento de cara a una revisión ya en marcha de uno de los instrumentos definidos por la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco: las Directrices de Ordenación Territorial.

Antecedentes

Indudablemente la aprobación de la LOTPV y los instrumentos en ella definidos supuso un avance muy importante en el camino a lograr una ordenación del territorio acorde a las necesidades sociales, económicas y ambientales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Aún con posibles

mejoras, esta ley contiene criterios muy favorables de cara a lograr un territorio más justo y menos insostenible.

En el supuesto de que a lo largo de los últimos 14 años las DOT no hubiesen existido lleva a imaginar, teniendo en cuenta los años de bonanza económica y su consiguiente proceso de expansión urbana, que la situación actual sería a todas luces peor de lo que es. Los logros no han sido pocos - especialmente referentes a la protección de suelos, instrumentación de las Áreas Funcionales, coordinación de planes municipales...- y el hecho de tener un marco legislativo territorial y la práctica totalidad de las herramientas que dicha ley propone en marcha es sin lugar a dudas síntoma de una preocupación institucional por avanzar hacia un adecuado reflejo territorial de las políticas económicas, sociales y ambientales.

Existen una serie de trabajos que analizan las DOT desde diversas perspectivas y ámbitos (tesis doctorales, artículos científicos, trabajos de asociaciones y colectivos sociales...). Se han consultado para obtener una visión del estado de la cuestión actual, y entre los aspectos problemáticos observados en estos diferentes análisis de las DOT, se podrían resaltar especialmente:

- Dificultades políticas y administrativas en el proceso de desarrollo y aprobación que afectan directamente a la función pública de la planificación. Parece darse un fuerte rechazo por parte de algunos agentes a un documento vinculante y determinante, visto como freno del crecimiento económico.
- Baja participación de los agentes implicados en la ordenación territorial en el desarrollo de los documentos y propuestas, especialmente de la sociedad civil.
- Las DOT resultaron ser un documento poco vinculante que permite demasiada libertad a los documentos inferiores, y a su vez estos tienen dificultad de saber qué tienen que cumplir.
- Falta de coordinación entre los diferentes planes y entre los diferentes niveles institucionales.
- Falta de competencias, órganos y coordinación interinstitucional para ejercer la suficiente autoridad como para establecer una correcta ordenación del territorio.
- Exclusiva lógica de la economía del mercado marcando los procesos y políticas territoriales.

Se podría decir que las herramientas están, pero hace falta adaptarlas y mejorarlas, depurarlas. Visto el estado de la cuestión se ve como necesaria y justificada cualquier aportación que se pueda hacer al tema en ese sentido. Uno de los planteamientos y retos que algunos autores plantean para el futuro es el de profundizar en el rigor técnico y metodológico de los documentos.

Objetivos

Englobando de forma indirecta algunas de las cuestiones hasta ahora analizadas, la escala y naturaleza de este trabajo de investigación hacen que parezca más que adecuado centrar el estudio desde la siguiente perspectiva: no se trata de analizar las DOT con la intención de corregirlas y hacer propuestas territoriales concretas en el País Vasco -a todas luces además inviable para un trabajo individual de cuatro meses-, sino de realizar un análisis de las mismas en base a su naturaleza como herramienta. Se trata de estudiar el contenido de las DOT, la forma en que se plantean y ver cómo pueden afectar ambas cosas -mensaje y lenguaje- a la realidad territorial a lo largo de una franja temporal concreta. Se pretende avanzar sobre una herramienta potencialmente muy válida que todavía cuenta con gran margen de mejora.

El objetivo principal de la investigación es analizar una serie de criterios de sostenibilidad contenidos en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco estudiando tanto la forma en que se desarrollan en el documento como la puesta en práctica real de dichos criterios y obtener unos resultados que permitan enriquecer dichas herramientas. Como fondo del trabajo, está el

relacionar la crisis global de recursos con los instrumentos de ordenación territorial. Por lo tanto la investigación tiene como objetivos los siguientes:

- Estudiar el nivel de inclusión de una serie de aspectos en favor de un futuro más sostenible en esta instrumento de ordenación territorial.
- Detectar y analizar las cuestiones internas y propias del documento que puedan dificultar la correcta puesta en práctica de dichos criterios.
- Analizar qué aportan esas dificultades internas siendo conscientes que son solo parte del amplio abanico de influencias en su puesta en práctica.
- Disgregar los dos discursos existentes en toda planificación: el abierto, claro y explícito, y el oculto e implícito.
- Plantear en forma de pinceladas por donde podrían ir algunos ajustes que haría falta introducir para adaptar las DOT al contexto actual de cara a incluirlos en su revisión.

Cabe realizar una aclaración sobre los objetivos del trabajo: la intención no es analizar el estado de la sostenibilidad en el País Vasco ni estudiar el papel que han jugado las DOT en favor de la misma. En su papel de máximo instrumento de ordenación del territorio, las DOT pueden no ser responsables directas de acciones positivas -un plan de desarrollo inferior puede decidir ser más restrictivo que las DOT-, pero sí en cambio serán el foco a donde mirar cuando algo que en ellas se contempla no se cumple. Por supuesto que el trabajo no quiere reducirse a una crítica a las administraciones competentes. Se plantea el estudio como una aportación de cara a mejorar una importante herramienta de ordenación territorial que ha supuesto desde su aprobación un gran paso hacia una mejor ordenación del territorio. El fin último es ver en que modo las directrices se aplican o no, y en caso negativo, analizar qué aspectos internos hacen que sea así, reflexionando sobre la necesidad de repensar estas herramientas y optimizando las mismas en el contexto actual.

La novedad frente a los trabajos de indudable calidad realizados por diversos autores es que en esta investigación además de analizar las DOT mediante una metodología minuciosa de deconstrucción del texto se contrasta ese análisis con una serie de muestras de las acciones llevadas a cabo en el territorio durante una franja temporal seleccionada. A todo ello se añade la excelente oportunidad que plantea la publicación del documento de avance de revisión de las DOT en febrero de 2011, el cual se somete al mismo análisis que su documento precedente. Se consigue de esta manera una visión amplia de los planteamientos originales del documento y de los de su revisión 14 años después. De esta forma se aporta conocimiento sobre un tema actual de gran interés y necesidad, que está generando intensos debates académicos, sociales, políticos y económicos.

Hipótesis

La hipótesis de partida de la investigación es la siguiente: existe un desfase entre algunos planteamientos de sostenibilidad incluidos en las DOT y la puesta en práctica real de los mismos en un periodo de fuerte crecimiento económico (durante los años 2000 y 2006) que se ha visto favorecido por el propio discurso y lenguaje del documento. Si no se modifica la base sustancial del modelo de las DOT este desfase puede repetirse en una futura recuperación económica. Esta formulación ha de concretarse con dos apuntes:

- Las razones del desfase que se van a estudiar, internas a las DOT, son solo parte del amplio abanico de influencias que lo pueden provocar: intereses políticos y económicos, dificultades de consenso político, mala comunicación con los planes de desarrollo inferiores, baja calidad de la participación ciudadana... muchos son los agentes que intervienen en la puesta en práctica de unas herramientas como estas. En cualquier caso, y conscientes de ello, se cree que un trabajo como este puede aportar conocimiento relevante de cara a un trabajo más extenso donde se analicen otras de estas razones.

- La crisis de crisis por la que nos vemos afectados hoy en día parece que ha producido algunos cambios en las dinámicas y ritmos de producción y consumo, así como en las políticas impulsadas por las administraciones públicas, frenando el ritmo de crecimiento y consumo de recursos. Pero los discursos que apuestan por determinadas estrategias (sostenibilidad, rehabilitación, eficiencia energética...) no tienen siempre detrás una concienciación real de la necesidad de implantar estas nuevas prioridades. Pueden estar motivados por una situación temporal económica en la que nos hemos visto forzados a impulsar este tipo de acciones. Puede que al recuperarse la economía se vuelvan a generar nuevos desarrollos y todo indica que se va a poder continuar con ese desfase entre criterios y prácticas si no se toman medidas para evitarlo. Y qué mejor momento que el que vivimos ahora, en el que los ritmos de crecimiento y consumo han disminuido, para acometer tal empresa y detenerse a reflexionar sobre la validez de estos principios más allá de la época de recesión económica. Es decir, es necesario ajustar las herramientas urbanísticas territoriales para que cuando se recupere la economía no vuelva a darse semejante crecimiento desequilibrado.

2. Objeto de estudio

El objeto de estudio de la investigación son las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero (BOPV nº 29, pp 2257-2264 y Anexos I, II y III) y el reciente avance de su revisión publicada en febrero de 2011 cuyo acuerdo de iniciación quedó aprobado en la Resolución 86/2010, de 12 de noviembre (BOPV nº 233, 5873). Se ha tomado este caso por ser una de las comunidades más avanzadas en estos aspectos; tiene desarrollada una estructura de ordenación territorial ya en marcha y es una de las comunidades referentes a nivel estatal en cuestiones urbanísticas. Además el reciente estudio publicado como base para una posible modificación de las DOT hace que este trabajo adquiera una visión actual de la evolución de este instrumento de ordenación y ofrece una interesante oportunidad para valorar la respuesta que se da tras 14 años de experiencia. Por lo tanto se cree justificada la elección del objeto de estudio por su actualidad, relevancia e innovación. Ambos documentos son accesibles públicamente, lo cual ha facilitado el trabajo al tener la disponibilidad total a las fuentes de la investigación.

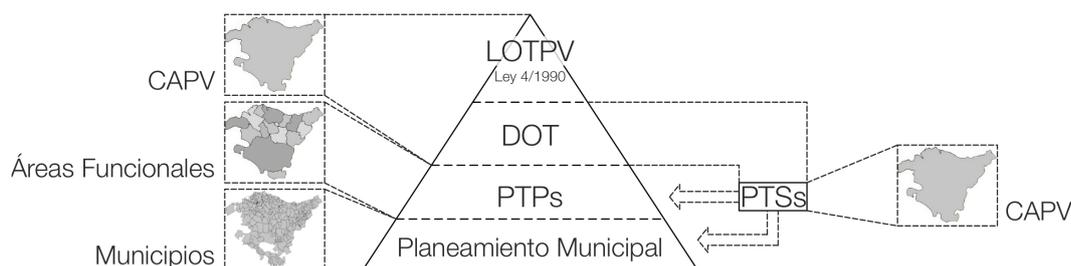


Figura 1: Marco normativo e instrumental de la ordenación del territorio en la CAPV.

Fuente: elaboración propia.

3. Metodología

Una vez definidas la situación problemática, el objeto de estudio, los objetivos y la hipótesis de la investigación, hacía falta una metodología que permitiese establecer una serie de criterios en favor de la sostenibilidad urbana y territorial a través de los cuales analizar las DOT, el documento de su

revisión y la puesta en práctica real de los mismos durante el periodo 2000-2006¹. Todo ello con el objetivo de poder cruzar estos datos y ver si se demostraba la hipótesis del desfase entre documento y práctica, así como analizar la evolución de la herramienta tras estos 14 años de vigencia:

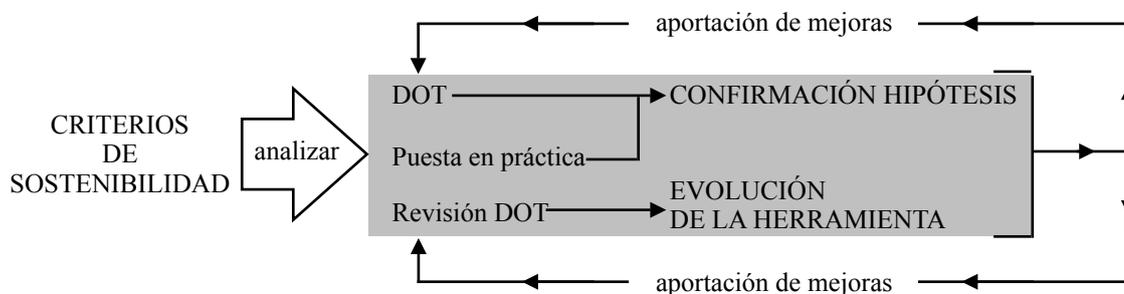


Figura 2: Esquema inicial de la investigación.

Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta el esquema anterior, la investigación se dividió en cuatro fases. Para la primera fase el primer paso ha sido seleccionar los criterios de sostenibilidad a analizar en los dos documentos. Estos criterios se han elegido por su relación directa con la situación problemática definida, por su importante relevancia en la disciplina urbanística, y por ser viable su localización en los textos y su cuantificación en la realidad teniendo en cuenta los medios disponibles. Los cuatro criterios estudiados, que se han seleccionado a partir de la consulta de diversos trabajos y estudios pero obtenidos principalmente a partir del *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* (Min. Vivienda, 2010), son: Conservar el suelo (y reducir su consumo), Fomentar la rehabilitación (frente a la obra nueva), Reducir el tráfico motorizado privado (y potenciar el transporte público y la proximidad) y Fomentar la educación ciudadana (como pieza clave del cambio).

El siguiente paso ha sido la selección de un grupo de palabras clave relacionadas con cada criterio para realizar una búsqueda pormenorizada de las mismas a través de los textos y localizar cualquier mención tanto a favor como en contra de dichos criterios de trabajo. Las palabras -unas treinta por criterio- se han seleccionado siguiendo una serie de textos y trabajos generando una red de vocabulario que permitiese una visión integral del mensaje de los documentos; el rigor del método permite asegurar que se contemplan todos los aspectos relacionados con los criterios a estudiar sin dejarse fragmentos del texto fuera del análisis. A continuación se han seleccionado los indicadores que permitiesen localizar una serie de acciones en la ciudad y el territorio para contrastar la puesta en práctica de las DOT con el análisis anterior de su contenido. Se han tomado los indicadores valorando para ello la disponibilidad, exactitud, fiabilidad y capacidad de comparación de las fuentes.

En la segunda fase se ha realizado un barrido de búsqueda de los criterios de sostenibilidad mediante las palabras clave, y absolutamente todos los fragmentos localizados de los documentos se han recogido en unas tablas, en las que se ha anotado el criterio al que hace referencia, su localización en el documento, su valoración en referencia a si favorece o perjudica al criterio de sostenibilidad en cuestión, el nivel de vinculación que establecen las DOT para ese fragmento, y un pequeño comentario como referencia para el análisis. La tercera fase se ha reducido a la mera recogida y explotación de los datos referentes a los indicadores, estando estos siempre localizados en el tiempo dentro de la franja entre los años 2000 y 2006.

¹ Se facilita información más detallada sobre la metodología en los Anexos.

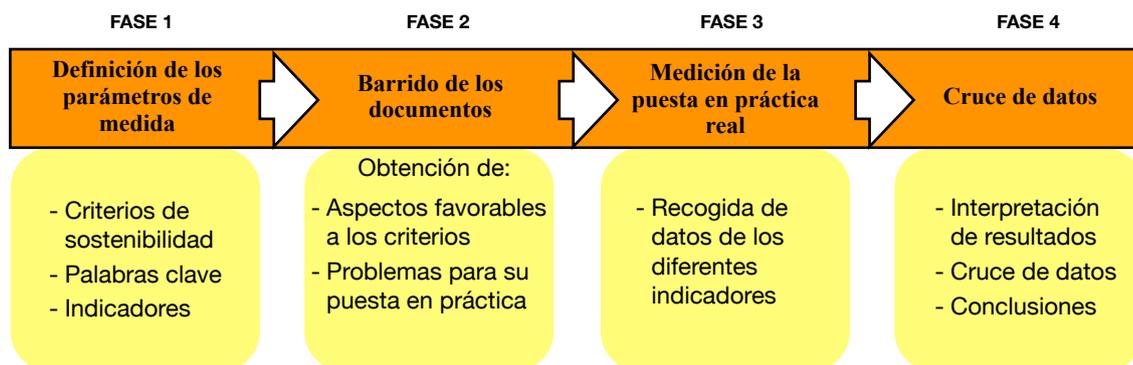


Figura 3: Esquema de la metodología de la investigación.

Fuente: elaboración propia.

La cuarta y última fase comienza con la interpretación del riguroso análisis del texto de los documentos, obteniendo como resultado una visión integral del planteamiento que se hace de los cuatro criterios seleccionados. A continuación se realiza el cruce de los datos obtenidos en la segunda y en la tercera fase para comprobar si se demuestra la hipótesis de partida. Demostrada esta, se ha realizado un análisis de las cuestiones problemáticas internas de las DOT recogidas en la segunda fase que posiblemente favorezcan el desfase existente entre contenido y realidad, siendo este el principal resultado de la investigación.

Una vez realizado todo el trabajo de investigación en sí, el último paso ha sido la redacción de las conclusiones; la visión temporal del trabajo permite elaborar unas primeras conclusiones del papel de las DOT y su puesta en práctica, una reflexión sobre la posición que ha tomado el avance de su revisión tras 14 años de experiencia, y unas conclusiones generales sobre la necesidad de un cambio en el modelo de ordenación territorial vigente en el País Vasco.

4. Resultados obtenidos

Debido al gran volumen de información obtenida tras el análisis de los documentos, se proponen los cuadros resumen 1, 2 y 3 como lectura sintetizada de los resultados de la investigación.

CUADRO 1 | DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO (DOT), 1997

	Conservar el suelo	Fomentar la rehabilitación	Reducir el tráfico motorizado privado	Fomentar la educación ciudadana
Aspectos favorables	<p>Hay una concienciación de las consecuencias sobre el medio físico de la artificialización del territorio y se propone una alta protección de los suelos no urbanizables. Se impulsan estrategias de protección frente a nuevos crecimientos, así como un seguimiento de la realidad territorial y coordinación de planes municipales.</p>	<p>Se ve la reconversión económica (de industria a servicios) en marcha en la CAPV como una buena oportunidad para desarrollar procesos de renovación urbana. Se plantean diversas estrategias de rehabilitación: reutilización de espacios industriales, rehabilitación de viviendas antiguas, cascos históricos, tejidos urbanos...</p>	<p>Se asume la necesidad de reducir el uso del automóvil privado debido a problemas de contaminación y consumo energético. En paralelo, apuesta por el impulso y mejora del transporte público allá donde sea viable, planteando la proximidad y la accesibilidad al mismo como claves para la calidad de vida.</p>	<p>Busca fomentar el contacto entre población y territorio. Una educación, concienciación y cultura ambiental relacionada con el ocio, turismo o la interpretación de la naturaleza. Aparece alguna mención secundaria a difundir una nueva cultura de ciudad que impida la repetición de experiencias pasadas no exitosas.</p>
Cuestiones problemáticas comunes	<p>Como es lógico en el modelo actual, el desarrollo y crecimiento indefinido económico de la CAPV es la prioridad para su ordenación territorial. En cualquier caso aparecen planteamientos favorables a los criterios de sostenibilidad, pero muchos de ellos no son vinculantes. Algunos de los planteamientos positivos son poco concretos y dejan a la interpretación del planificador la posible adecuación a dichos criterios. Esto se ve favorecido por una carencia de concreción conceptual en el lenguaje utilizado, lo cuestionable del fondo que motiva algunas de las propuestas (movidas en ocasiones por intereses económicos más que por reducir el consumo de recursos), y algunas contradicciones entre los propios planteamientos del discurso.</p> <p>Por otro lado aparecen obstáculos para la puesta en práctica debido a la falta de cuestionamiento de dinámicas e inercias existentes (se detectan hechos, pero no se cuestionan con una posición crítica) o la confusión entre demanda y necesidad (principalmente en vivienda de baja densidad). Se aprecia una falta de carácter público en algunos puntos del documento, sobre todo al permitir en centros de decisión lejanos a la sociedad algunas excepciones al mismo.</p>			
Cuestiones problemáticas propias	<p>La inercia del actual modelo urbanístico basado en una ciudad en constante expansión es importante. La protección de suelos, bastante avanzada, no protege sin embargo suelos sin usos ni valores concretos. Algunos planteamientos positivos pierden eficacia por falta de penetración normativa.</p>	<p>A pesar de plantear estrategias de rehabilitación, el peso de los nuevos desarrollos sigue siendo predominante. La rehabilitación tiene un componente mayoritariamente histórico y cultural centrada en los cascos históricos, pero no enfoca lo suficiente al resto del patrimonio edificado.</p>	<p>Se plantea una movilidad total, pareciendo ser más un fin que un medio. La mejora del acceso a los puntos de producción y desarrollo económico son prioritarios, manteniéndose el automóvil privado como principal medio de transporte, y el tren de alta velocidad como principal inversión en transporte público.</p>	<p>Hay una falta de concreción de cara a los planeamientos de desarrollo inferiores. El impulso de la formación ciudadana se centra en la educación ambiental (muy positivo), pero ello no debería eximir de fomentar la educación relacionada con la ciudad y el territorio desde otras perspectivas, las cuales no aparecen.</p>

CUADRO 2 | DOCUMENTO “CERO” PARA LA REVISIÓN DE LAS DOT, 2011

	Conservar el suelo	Fomentar la rehabilitación	Reducir el tráfico motorizado privado	Fomentar la educación ciudadana
Aspectos favorables	<p>El documento confirma la escasez de suelo y se ve el crecimiento urbano como riesgo y peligro. Plantea la necesidad de frenar el crecimiento y actuar, redensificar y reutilizar lo existente. Plantea estrategias de control de los nuevos crecimientos.</p> <p>Por otro lado mantiene la alta protección de espacios singulares, y se aprecia cierta coordinación inter-legislativa.</p>	<p>Propone priorizar la renovación y transformación de espacios ya construidos como alternativa a la expansión de zonas urbanizadas.</p> <p>Plantea diferentes estrategias para ello (áreas deterioradas, usos obsoletos, caseríos, industria...) diferenciando entre áreas de renovación y de densificación.</p> <p>Recomienda introducir criterios bioclimáticos en la rehabilitación.</p>	<p>Llama a la reducción de los desplazamientos motorizados, planteando los inconvenientes del uso del coche privado.</p> <p>Reconoce la relación entre dispersión urbana y el aumento de la movilidad, apuesta por la movilidad sostenible y el transporte público.</p> <p>Plantea como necesaria la vinculación del crecimiento urbano con el transporte colectivo.</p>	<p>Se mantiene el fuerte impulso por introducir usos de educación ambiental en los espacios libres con aptitud para ello (espacios libres urbanos, áreas de reforestación, espacios agrícolas, red de corredores ecológicos...). Hay un planteamiento poco concreto de “espacios para aprender”.</p>
Cuestiones problemáticas comunes	<p>A algunas cuestiones que ya aparecían en las DOT y se mantienen, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La economía como base prioritaria de la ordenación territorial. • Nula vinculación de los planteamientos más acertados de cara a planes inferiores. • Poca definición conceptual en el discurso. • Respuestas correctas, pero con un planteamiento de fondo cuestionable. • Falta de cuestionamiento de dinámicas e inercias existentes. • Confusión entre demanda y necesidad (en el uso residencial del territorio). • Contradicción entre diferentes planteamientos del propio documento. <p>Se añaden otras cuestiones conflictivas para una correcta adaptación a los criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplicidad y carencias de las respuestas ante el problema global (locales, ambientales). • Uso del término Sostenibilidad o Sostenible de forma vacía y poco concreta. • Falsa imagen de la CAPV como una ciudad-región. • La revisión es confusa: está entre el discurso propagandístico y el documento técnico. <p>Dificultad de comprensión integral del documento debido a la calidad de la redacción.</p>			
Cuestiones problemáticas propias	<p>Se aprecian mejoras y avances en la postura general del documento, pero sigue estando el crecimiento urbano como principal objetivo en la ordenación territorial.</p> <p>Así mismo la protección del suelo se mantiene siempre con usos y valores concretos.</p>	<p>Se mantiene un importante impulso a la obra nueva siguiendo la dinámica del modelo inmobiliario actual.</p> <p>La renovación aparece principalmente como atractivo urbano y económico, no como mejora social.</p> <p>Los centros históricos son todavía el gran objetivo.</p>	<p>Se mantienen las tres principales cuestiones problemáticas de cara a afrontar este criterio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsa una accesibilidad y movilidad total. • El tren de alta velocidad es el principal objetivo del transporte público. • El automóvil privado como principal modo de transporte. 	<p>Cuando habla de formación en genérico parece estar enfocada a un nivel educativo especializado y elitista y a la competitividad económica.</p> <p>La formación ciudadana sigue centrada en la educación ambiental, muy positivo, pero no parece ampliar horizontes.</p>

CUADRO 3 MEDICIÓN DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS DOT, 2000-2006					
		Conservar el suelo	Fomentar la rehabilitación	Reducir el tráfico motorizado privado	Fomentar la educación ciudadana
Puesta en práctica		Los datos no muestran tendencia alguna hacia una menor ocupación del suelo; los niveles de artificialización aumentan. Se trata de un crecimiento sostenido, que no sostenible.	A pesar de un importante impulso a la rehabilitación, la construcción de nueva planta no presenta tendencia a la baja, incluso en el periodo estudiado se ha producido un importante superávit de vivienda nueva.	Todos los indicadores muestran el mantenimiento del coche privado como principal medio de transporte. En varios casos el transporte colectivo no es capaz de competir con el automóvil a escala interurbana.	Hay un gran potencial para desarrollar una labor de formación ciudadana, pero esta no se da. La sociedad exige una mayor información y ve la concienciación ciudadana como una de las claves para la mejora colectiva.
	Hipótesis	Se considera que queda confirmada la hipótesis de que existe un relativamente importante desfase entre algunas cuestiones planteadas en las DOT y su puesta en práctica en el territorio. Dado que la revisión en marcha mantiene el modelo de base de las mismas, todo indica que este instrumento de ordenación territorial podrá seguir favoreciendo y formalizando un modelo de desarrollo con fecha de caducidad debido a la posibilidad de chocar con los límites ambientales, económicos y sociales del crecimiento, a pesar de contar en su discurso con un acertado diagnóstico de la situación global.			

5. Conclusiones

Indudablemente las DOT supusieron un gran paso adelante: su impulso por la protección del suelo, la visión global que ofrecían de todo el territorio de la comunidad autónoma y una adecuada política de coordinación de planeamientos municipales entre otras cosas ofrecieron la posibilidad de una mejor y más coordinada gestión y ordenación del territorio. Pero uno de sus principales problemas es su carácter de documento indicativo y flexible, poco vinculante, delegando excesivamente en unos planes de desarrollo inferiores a los que no les llegan de forma clara las premisas y estrategias que formalizar en la ciudad y el territorio.

El principal reto que se plantean las DOT es su papel en la necesaria y ya por entonces en marcha reconversión de la economía vasca. Era una economía que pasaba de estar basada en la industria tradicional a una economía con un mayor peso del sector terciario, impulsando las nuevas tecnologías, la investigación y la competitividad de la CAPV a nivel tanto local como internacional. Y esto no tiene porque ser desfavorecedor, salvo cuando la planificación territorial se centra de manera unidimensional en impulsar y apoyar un crecimiento económico por encima de aspectos sociales y ambientales de no poca importancia. El problema es que las DOT proponen conseguir los objetivos marcados en el ámbito económico a la vez que un cuidado y mejora del medio ambiente y de la calidad de vida, y el modelo de crecimiento en el que se apoya el sistema actual hace dudar de una verdadera compatibilidad de todo ello. Es decir, de manera muy resumida, se puede decir que las DOT son un documento enfocado a mantener y aumentar el crecimiento y desarrollo basados en unos planteamientos diseñados a partir de la creencia de que se cuenta con recursos naturales infinitos para ello.

En cuanto al documento de avance de su revisión, este hace en algunas cuestiones un acertado diagnóstico de la historia reciente y de la situación problemática a la que se enfrenta. Aunque uno de sus principales problemas es que en sus propuestas parte del modelo establecido por las DOT, es decir, se trata de una revisión superficial y poco profunda. La principal novedad es la aparición con una fuerza tremenda de un discurso transversal hacia la sostenibilidad.

El problema es que ese discurso pretende añadir dicho concepto al modelo de base como una capa más, sin desplazar algunas cuestiones que debería hacer si se tratase de un planteamiento realmente consecuente con el verdadero significado del término. Además, se plantea el término de manera indisociable a la innovación, con el objetivo común de aumentar la competitividad del territorio.

Y esta competitividad precisamente es otro de los grandes ejes del discurso principal. El problema es que se va a pasar de una competitividad en un contexto de crecimiento -con lo cual el porcentaje de éxitos era relevante- a una competitividad en un contexto de no crecimiento, con lo cual va a haber menos “espacio” y por lo tanto las personas con acceso a ese éxito van a ser muchas menos, aumentando probablemente los problemas de exclusión social.

Por lo tanto se observa una situación análoga a la detectada en las DOT: dos discursos, dos líneas estratégicas -continuación del desarrollo vigente en paralelo a la sostenibilidad- difícil de poner en práctica sin que una pise a la otra. Según el sociólogo Jean-Pierre Garnier, «la sostenibilidad bajo el mando del capitalismo solo sirve para uno, sostener en la cabeza de la sociedad la legitimidad del capitalismo, y dos, para atrasar las catástrofes ecológicas en un contexto de descomposición social» (extracto de una conferencia en la ETSAM, Madrid, 2011). Y ciertamente la dualidad del modelo territorial propuesto en la revisión de las DOT no está muy lejos de esta reflexión.

Por lo tanto, lo que se quiere defender tras los resultados de este trabajo es que, así como la necesidad de adaptarse a un cambio pasado -en concreto el declive del sector industrial- motivó y fue el objetivo central de las DOT, la necesidad de anticipación a una situación futura -el alcance de los límites del crecimiento- debería marcar los objetivos de la revisión de este instrumento de ordenación territorial.

Si acudimos a estudiar el modelo de ordenación territorial vigente en las DOT y mantenido en su revisión, la primera cuestión a realzar es que en veinte años de ordenación territorial desde que se aprobó la LOTPV un mismo equipo ha sido el encargado de la redacción de las DOT y de todas las publicaciones posteriores en torno a ellas, así como de esta última revisión. Por lo tanto se trata de una visión un tanto sesgada que hace que las propuestas estén condicionadas por un único grupo de trabajo. Se ha consultado un texto publicado por este equipo donde se reflejan sus ideas en torno a la planificación urbana y ordenación territorial. En dicho libro se detectan dos grandes carencias: por un lado el análisis retrospectivo que hace de las consecuencias de la industrialización y de las principales transformaciones sufridas en el siglo XX e inicios del XXI no hace ninguna referencia al aumento en la velocidad del consumo de recursos que todo ello supuso. Por otro lado, parece desviar la mirada de la problemática social que el acercamiento a los límites del crecimiento plantean.

Los autores afirman que el desarrollo sostenible ofrece un planteamiento sencillo frente al problema que generan las consecuencias de las acciones del hombre en el planeta. Incluso llegan a defender la compatibilidad de los intereses del desarrollo y del medio ambiente, reflejando así la contradicción encontrada a lo largo de la investigación tanto en las DOT como principalmente en su revisión entre los dos discursos centrales que comparten ambos documentos: defender una supuesta sostenibilidad, a la par que se mantiene un desarrollo difícilmente compatible con la misma. Este planteamiento parece defender un modelo de desarrollo basado en el consumo de recursos -eso sí, aumentando la eficiencia- siempre que el planeta lo pueda soportar. Pero este planteamiento lo que hace es retrasar un tiempo lo inevitable. Por lo tanto este análisis del discurso de base confirma lo visto en las DOT y su revisión: que se trata de unos instrumentos de planificación territorial que buscan continuar con un modelo de desarrollo vigente basado en un orden aparente apoyado en un desorden creciente con una serie de parches en nombre de la sostenibilidad.

Es decir, se ha verificado que existen dos discursos fuertemente contradictorios y entre los cuales predomina el del modelo de desarrollo económico actual frente al discurso de la

sostenibilidad que aparece de forma complementaria y frecuentemente inviable. Esto lleva a plantear la necesidad urgente de una nueva ordenación territorial para la CAPV, que se justifica principalmente en los siguientes tres puntos:

- La importante distancia que separa todavía a los instrumentos de ordenación territorial de afrontar los límites naturales, sociales y económicos del modelo de crecimiento actual.
- La necesidad de anticiparse a los cambios que va a imponer el acercamiento de esos límites debería ser una de las prioridades de la planificación urbana y territorial.
- Sin menospreciar los avances producidos hasta ahora, siempre que se parta del modelo establecido en las DOT será difícil la adaptación de los instrumentos de ordenación; es por ello que su revisión debería ser sustancial y en profundidad.

Bibliografía

ALLENDE LANDA, José (2000) *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. ISBN 84-8373-290-4

DEAR, Michael J. (2000) *Deconstructing Urban Planning*, en: Dear, Michael J. *The Postmodern Urban Condition*. Oxford: Blackwell Publishers. p.117-165. ISBN: 0631209883

Desazkunea (2011). *Repensando la Ordenación del Territorio desde el decrecimiento*. Informe inédito.

Desazkunea (2010) *Ideas fuerza para un modelo territorial sostenible en Euskadi*. Informe inédito.

GOBIERNO VASCO, Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2008) *Ecobarómetro social 2008*, Vitoria-Gasteiz. Disponible en web: <<http://www.ihobe.net/Publicaciones/Ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod=5c6c4940-a760-4bb0-8228-1e2a7868e242>>

ERQUICIA OLACIREGUI, Jesús M^a (2000) *El futuro de la ordenación en la Comunidad Autónoma Vasca*, Euskonews & Media núm. 85 [en línea] [ref. de 22 de Mayo de 2011]. Disponible en web: <<http://www.euskonews.com/0085zbnk/gaia8505es.html>>

ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2010) *Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* [en línea]. Fariña Tojo, José y Naredo, José Manuel (dir.). Madrid: Ministerio de Vivienda [ref. de 18 de Febrero de 2011]. Disponible en web: <<http://siu.vivienda.es/siu/infoWeb/libroBlanco/index.html>>

ESPAÑA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Decreto 28/1997, de 11 de Febrero, de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, 12 de Febrero de 1997, Suplemento al núm. 29, Fascículos I, II y III.

ESPAÑA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Ley 4/1990, de 21 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, 3 de Julio de 1990, núm. 131, p. 5988.

ESPAÑA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Resolución 86/2010, de 12 de Noviembre, de iniciación del procedimiento de modificación de las Directrices de Ordenación Territorial y pronunciamiento sobre el carácter no sustancial de la misma. Boletín Oficial del País Vasco, 3 de Diciembre de 2010, núm. 233, p. 5873.

EGK (2010) *Lurraldearen Antolamendurako Artezpideak (LAA)*. Bilbao: Euskadiko Gazteriaren Kontseilua. Disponible en web: <http://www.egk.org/publicaciones/publicacion_eus_25.pdf>

FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (1993) *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. 2ª edición. Madrid: Fundamentos. ISBN: 84-245-0633-2

HERNÁNDEZ AJA, Agustín (2008) *Sostenibilidad, medio ambiente y derecho a la ciudad*. Informe inédito, Grupo de Investigación en Arquitectura y Urbanismo más sostenibles, Universidad

Politécnica de Madrid.

SERRANO, Antonio. (1991) *La variable ambiental en los planes de ordenación del territorio*. Situación: Revista de coyuntura económica. Bilbao: Servicio de Estudios del BBV, núm. 2, p. 123-135.

TALLER DE IDEAS (2011) *Euskal Hiria NET, Nueva Estrategia Territorial. Modificación de las DOT como consecuencia de su Reestudio* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco [ref. de 25 de Marzo de 2011]. Disponible en web: <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net:80/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/reestudioc.html>

URKIDI ELORRIETA, Pello (2009) *El planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Visión general y tratamiento del medio físico (1940-2006)*. Ruiz Urrestarazu, Eugenio (dir.). Leioa: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. ISBN: 9788498603040*

URKIDI ELORRIETA, Pello (2001) *La dimensión ambiental en la planificación territorial: el caso de las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV*. En: III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente (Oviedo).

URKIDI ELORRIETA, Pello (2010) *Las políticas de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006*. Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles, núm. 52, p. 189-212. Disponible en web: <<http://age.ieg.csic.es/boletin/52/10-URKIDI.pdf>>

VEGARA, Alfonso; DE LAS RIVAS, José Luis (2004) *Territorios Inteligentes: nuevos horizontes del urbanismo*. Madrid: Fundación Metrópoli. ISBN: 8460926982

VINUESA ANGULO, Julio (2008a) *Propuesta de un método para el análisis demográfico de la emancipación de los jóvenes* [en línea]. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XII, núm. 266. Barcelona: Universidad de Barcelona [ref. de 3 de Mayo de 2011]. Disponible en web: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-266.htm>> ISSN: 1138-9788

VINUESA ANGULO, Julio (2008b) *Prospectiva demográfica y mercado de vivienda* [en línea]. CIm Economía, núm. 11. Toledo: Gobierno de Castilla La Mancha [ref. de 7 de Mayo de 2011]. Disponible en web: <http://www.clmeconomia.jccm.es/pdfclm/vinuesa_11.pdf>

ANEXO 1: Definición de los parámetros de medida

	Conservar el suelo	Fomentar la rehabilitación	Reducir el tráfico motorizado privado	Fomentar la educación ciudadana
Definición	Proteger el suelo no artificializado de nuevas ocupaciones derrochadoras de este recurso y reducir el consumo no justificado del mismo.	Priorizar las acciones sobre el patrimonio - edificado o urbanizado, artificializado en cualquier caso- existente por encima de la realización de nuevas construcciones a la hora de satisfacer las necesidades urbanas y territoriales.	Reducir el tráfico motorizado privado (y potenciar el transporte público y la proximidad): minimizar el uso del automóvil privado como principal modo de transporte en paralelo a una apuesta por el transporte colectivo, bajo un horizonte de reducción de la necesidad de desplazamientos y aumento de la proximidad.	Impulsar la formación ciudadana en temas relacionados directa o indirectamente con el urbanismo y la ordenación del territorio, de cara a crear una cultura social en torno a ello.
Palabras clave de búsqueda	Compacto/a, compacidad, conservar, conservación, consumo, creación de suelo, crecimiento, crecer, densidad, densificar, desarrollo, desdensificar, difusa/o, edificabilidad, edificable, expansión, expandir, mantener, mantenimiento, ocupación, ocupar, preservar, proteger, protección, suelo, reducir, reducción, residencial, vivienda.	Ahorro, conservar, conservación, creación de suelo, crecimiento, desarrollo, edificado, eficiencia, eficiente, existente, expansión, obra nueva, ocupación, patrimonio, reconversión, rehabilitar, rehabilitación, renovación, restauración, reutilización, revitalizar, revitalización, tejido urbano, transformación.	Accesibilidad, aparcamiento, autobús, automóvil, cercanía, colectivo, conexión, desplazamiento, ferrocarril, ferroviario/a, infraestructura, interconexión, interrelación, limitar, límite, metro, movilidad, movimiento, pendular, plazas, privado, público, reducir, restringir, rodado, superficie, tráfico, transporte, tranvía, uso, vehículo, velocidad, viario, viaria, viajero/a.	Aprender, aprendizaje, campaña, ciudadana, ciudadanía, concienciación, concienciar, curso, desinformación, didáctico, difundir, difusión, divulgación, divulgar, educación, educar, educativo/a, formación, información, jornada, manual, programa, taller.
Indicadores, 2000-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios de obra nueva de baja densidad (<i>España, Min. de Fomento</i>). • Superficie residencial de baja densidad (<i>España, Min. de Fomento</i>). • Superficie de suelo artificial por habitante (<i>España, Min. de Fomento, Atlas Digital de las Áreas Urbanas</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios rehabilitados frente a obra nueva (<i>España, Min. de Fomento</i>). • Viviendas rehabilitadas frente a obra nueva (<i>España, Min. de Fomento</i>). • Superávit de vivienda nueva respecto a vivienda vacía y población (<i>VINUESA (2008a), VINUESA (2008b); EUSTAT, Instituto Vasco de Estadística</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de motorización (<i>EUSTAT, Instituto Vasco de Estadística</i>). • Kilómetros de Red Viaria y de Ferrocarril por habitante (<i>EUROSTAT, Instituto Europeo de Estadística</i>). • Calidad del transporte público (autobús) frente al motorizado privado (<i>Bizkaibus, Vía Michelin</i>). • Calidad del transporte público (tren) frente al motorizado privado (<i>Euskotren, Vía Michelin</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestiones de Formación Ciudadana (<i>Gobierno Vasco, EcoBarómetro Social 2008</i>). • Municipios y población con Agenda Local 21 (<i>UDALSARE, Red Vasca de Municipios para la Sostenibilidad</i>).

ANEXO 2: Metodología de análisis del texto

A la hora de realizar el barrido de los textos de las DOT y su revisión, para cada palabra clave de búsqueda encontrada en los mismos se siguió el siguiente proceso de recogida de información:

Apartado	Criterio	pg	Contenido	+	-	a.	b.	c.	d.	e.	f.	Comentario
Apartado del documento a analizar.	Uno de los cuatro criterios de sostenibilidad seleccionado para la investigación.		Fragmento de texto original.	Favorable al criterio	Desfavorable al criterio	Se marca el nivel o niveles de vinculación establecidos por el propio documento para el fragmento analizado.						Comentario final con el objetivo de valorar todos los aspectos anteriores.
			Conservar el suelo									
			Fomentar la rehabilitación									
			Reducir el tráfico motorizado privado									
			Fomentar la educación ciudadana									
a.	Determinaciones vinculantes, de aplicación directa											
b.	Determinaciones vinculantes para la redacción de los Planes Territoriales Parciales											
c.	Criterios y orientaciones para la redacción de los Planes Territoriales Parciales											
d.	Orientaciones y puntos de referencia para las Administraciones Sectoriales, tanto si su actuación es directa como si lo es a través de la redacción de Planes Territoriales Sectoriales											
e.	Orientaciones y puntos de referencia para el planeamiento municipal											
f.	Criterios, referencias y pautas de actuación generales											